

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIO-ECONOMICO
CURSO DE POS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
AREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PUBLICA

ASSOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL E PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL
EM SANTA CATARINA

PEDRO GUILHERME KRAUS



0.196.216-4


UFSC-BU

FLORIANÓPOLIS, DEZEMBRO DE 1991

ASSOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL E PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL
EM SANTA CATARINA

PEDRO GUILHERME KRAUS

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Administração Pública), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração.



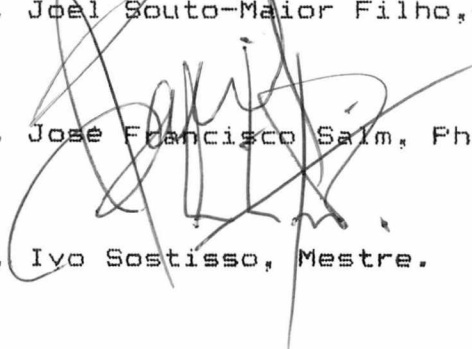
Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D.

Coordenador do Curso

APRESENTADA A COMISSÃO EXAMINADORA INTEGRADA PELOS
PROFESSORES:



Prof. Joel Souto-Maior Filho, Ph.D.



Prof. José Francisco Salm, Ph.D.

Prof. Ivo Sostisso, Mestre.

A Marlene, minha esposa e
Camila, minha filha.

AGRADECIMENTOS

i

O autor agradece às pessoas e Instituições abaixo nomeadas:

- Professor Joel Souto-Maior Filho, orientador deste trabalho, pelo apoio, confiança, entusiasmo e orientação constantes;
- Professor José Francisco Salm, membro examinador da dissertação, pelo incentivo e palavras de apoio durante todo o curso;
- Professor Ivo Sostisso, membro examinador da dissertação, pela amizade, e cujas sugestões e críticas contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho;
- Ao Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, na pessoa de seu coordenador Prof. Francisco Gabriel Heidemann, e de todos os seus professores e funcionários;
- Professor Clóvis Luiz Machado da Silva, pelo incentivo, amizade e confiança demonstrados;
- Professor Celso Mário Zipf, reitor da Universidade Regional de Blumenau, pela confiança e amizade demonstrada;
- Professor Edmundo Fozes da Silva, Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Professor Ronald Willerding, Chefe do Departamento de Administração/FURB, pela colaboração e apoio constante.

- Agradecimento especial a professora Maria José Carvalho de Souza, pela amizade e ajuda fundamental para a redação final do relatório;
- Ao amigo Jaime França de Moraes, pela ajuda nos momentos decisivos;
- A Léo Antônio Hillesheim, Pedro Kraus e Cecília Lúcia Rothstein, por todo amor, carinho e incentivos;
- Professores Silvio Borges de Jesus e Roberto Diniz Saut, pela amizade e confiança no futuro;
- Professor Saul Alcides Sgrott, pelo incentivo constante;
- Aos amigos Silvestre Baumgratz e Friedrich Gunnar Thiemann, pela amizade e conselhos sempre úteis, para a longa caminhada;
- Professores Ivo Marcos Theis e Victor Tomelim, pela amizade e apoio sempre presentes;
- Professor José Ademir Pereira, pela revisão de português;
- Aos Secretários Executivos das seguintes Associações de Municípios: AMAVI, AMMVI, AMOSC, GRANFPOLIS, AMPLA e AMVALI, pelo apoio fundamental e ajuda na coleta dos dados da dissertação;
- Aos prefeitos das Associações de Municípios pesquisadas, pelas informações prestadas;
- Todos aqueles que contribuíram, de forma direta ou indireta, para a elaboração deste trabalho.

SUMARIO

LISTA DE QUADROS E TABELAS.....	VI
RESUMO.....	VIII
ABSTRACT.....	X
1. INTRODUÇÃO.....	01
1.1. Problema Central da Pesquisa.....	03
1.2. Objetivos da Pesquisa.....	05
1.3. Organização do Estudo.....	07
2. MARCO CONCEITUAL.....	10
2.1. Centralização/Descentralização.....	10
2.1.1. A Centralização no Brasil.....	14
2.1.2. Variáveis relacionadas com a centralização/des- centralização.....	16
2.1.2.1. Tamanho.....	17
2.1.2.2. Tecnologia.....	17
2.1.2.3. Fatores ambientais.....	18
2.2. Participação Popular.....	20
2.3. O Associativismo intermunicipal.....	26
2.3.1. As Associações de Municípios Catarinenses.....	30
2.3.1.1. Estrutura e Recursos.....	34
2.3.1.2. Apoio Legal ao Associativismo.....	36
2.4. Planejamento Microrregional.....	37
3. METODOLOGIA.....	40
3.1. Perguntas de Pesquisa.....	40
3.2. Delimitação da Pesquisa.....	41
3.2.1. Design e perspectiva da Pesquisa.....	41
3.2.2. População e amostragem.....	42

3.3	Definição constitutiva de termos e variáveis.....	45
3.4	Dados.....	47
3.4.1	Tipos de Dados.....	47
3.4.2	Coleta e Análise de dados.....	47
3.5	Limitações da Pesquisa.....	49
4	MARCO ANALITICO.....	51
4.1	Tamanho.....	51
4.2	Participação.....	52
4.3	Centralização.....	54
4.4	Planejamento Microrregional.....	55
4.5	Consórcio Intermunicipais.....	58
4.6	Planejamento municipal.....	59
4.7	Atitude dos prefeitos em relação ao associativismo microrregional e o planejamento microrregional.....	61
4.8	As Associações de Municípios.....	69
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	73
5.1	Caracterização dos respondentes.....	74
5.1.1	Idade.....	74
5.1.2	Sexo.....	76
5.1.3	Escolaridade.....	76
5.2	As Funções da Associação de Municípios.....	77
5.2.2	Dependência dos Municípios na Associação.....	84
5.2.3	O papel do Secretário Executivo.....	88
5.3	Dados referentes aos municípios.....	89
5.3.1	Tamanho do Município.....	90
5.3.2	Participação Popular.....	92
5.3.3	A Centralização a nível municipal.....	96

- 5.3.4. Planejamento a nível Municipal.....99
- 5.4. Consórcios Intermunicipais.....105
- 5.5. Planejamento a nível Microrregional.....107
- 5.6. Atitudes dos prefeitos frente ao associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional.....110
 - 5.6.1. Instalação de um grupo empresarial.....110
 - 5.6.2. Problema de Poluição.....118
- 6. Conclusões e Recomendações.....124
 - 6.1 Conclusões.....124
 - 6.1.1. Qual o papel desempenhado pelas Associação de Municípios catarinenses?.....124
 - 6.1.2. Quais os fatores que atuam sobre as Associações de Municípios catarinenses obstaculizando a realização do planejamento a nível microrregional?.....130
 - 6.1.3. Há Consórcios intermunicipais em andamento nas microrregiões pesquisadas?.....132
 - 6.1.4. Quais são os vários serviços/assistência técnica prestados pelas Associações de Municípios?.....133
 - 6.1.5. Qual o nível de institucionalização do planejamento a nível municipal em Santa Catarina?.....136
 - 6.1.6. Qual a participação da população nas decisões a nível municipal?.....137
 - 6.1.7. Qual o grau de centralização da administração dos municípios catarinenses?.....139
 - 6.2. Recomendações.....141
- 7. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....143
- 8. ANEXOS.....147
 - 8.1. Instrumento de coleta de dados.....148
 - 8.2. Roteiro de entrevista.....155

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 - ASSOCIAÇÕES DE MUNICIPIOS CATARINENSES.....	42
QUADRO 2 - CRITERIOS DA DEFINIÇÃO DA AMOSTRA.....	44
QUADRO 3 - SERVIÇOS PRESTADOS PELAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICIPIOS.....	85
Tabela 1 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - DAS IDADES DOS PREFEITOS.....	75
Tabela 2 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL SEXO.....	76
Tabela 3 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA ESCOLARIDADE.....	77
Tabela 4 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA FUNÇÃO CONSIDERADA PELOS PREFEITOS COMO A MAIS FORTE.....	78
Tabela 5 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA FUNÇÃO CONSIDERADA PELOS PREFEITOS COMO A QUE MERECE SER FORTALECIDA A CURTO PRAZO.....	80
Tabela 6 - COMO DEVERIA SER A HIERARQUIA DAS FUNÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICIPIOS CATARINENSES.....	82
Tabela 7 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DO TAMANHO DO MUNICIPIO.....	90
Tabela 8 - PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	93
Tabela 9 - RELAÇÃO ENTRE O TAMANHO DO MUNICIPIO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	94
Tabela 10 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL CENTRALIZAÇÃO.....	97
Tabela 11 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL.....	99
Tabela 12 - RELAÇÃO DA VARIÁVEL TAMANHO, COM A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL.....	100
Tabela 13 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - O ORGÃO DE PLANEJAMENTO FOI INSTITUCIONALIZADO NA ATUAL GESTÃO.....	101
Tabela 14 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - COMO ESTÃO ESTABELECIDOS OS OBJETIVOS E METAS DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS.....	102

Tabela 15	--	RELAÇÃO ENTRE OS 41 PREFEITOS QUE AFIRMARAM POSSUIREM UM PLANO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NIVEL MUNICIPAL.....	103
Tabela 16	--	RELAÇÃO ENTRE OS 13 PREFEITOS QUE AFIRMARAM NÃO POSSUIREM UM PLANO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NIVEL MUNICIPAL.....	104
Tabela 17	--	RELAÇÃO ENTRE OS 15 PREFEITOS QUE FORMULAM OS OBJETIVOS E METAS A MEDIDA QUE APARECEM PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NIVEL MUNICIPAL....	105
Tabela 18	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - DA PARTICIPAÇÃO EM CONSORCIOS INTERMUNICIPAIS.....	105
Tabela 19	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - FAVORABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL.....	108
Tabela 20	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - A QUEM OS PREFEITOS CONFIARIAM OS ESTUDOS PARA A INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL NA MICRORREGIAO..	110
Tabela 21	--	RELAÇÃO ENTRE O TAMANHO DO MUNICIPIO E A QUEM OS PREFEITOS CONFIARIAM OS ESTUDOS DE INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL.....	111
Tabela 22	--	RELAÇÃO ENTRE A FAVORABILIDADE A INTRODUÇÃO DO PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL E A INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL.....	117
Tabela 23	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE CONFIARIAM A SOLUÇÃO DO PROBLEMA DE POLUIÇÃO AO GOVERNO DO ESTADO.....	118
Tabela 24	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE NEGOCIARIAM O PROBLEMA DE POLUIÇÃO DIRETAMENTE COM O MUNICIPIO CAUSADOR.....	120
Tabela 25	--	DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE TRARIAM O PROBLEMA PARA A ASSEMBLEIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS.....	121

RESUMO

Neste estudo, identifica-se o papel das Associações de Municípios Catarinenses, suas relações com o planejamento e a administração microrregional e municipal.

A pesquisa esta baseada, principalmente, nos dados obtidos através de questionários. A população foi composta pelas 18 Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina. Foi realizada uma amostragem do tipo intencional estratificada, com 6 Associações. Além disso, foram utilizados dados secundários, entrevistas semi-estruturadas, documentos (Relatórios Anuais de Atividades e Estatutos das Associações de Municípios) e observações pessoais.

Com base na literatura: teoria da centralização, planejamento e participação, elaborou-se um marco analítico, o qual orientou a coleta e análise dos dados.

Os principais resultados do estudo são: as Associações de Municípios Catarinenses não executam, de forma equilibrada, as funções previstas em seus estatutos: reivindicação, planejamento, forum de debates entre prefeitos e prestação de serviços. Esta última destaca-se das demais e foi indicada por 60,9% (42) dos prefeitos como o produto básico no atendimento aos municípios associados.

Esta ênfase na prestação de serviços amplia a capacidade dos municípios menores de resolverem seus problemas, devido estes não possuírem um corpo técnico qualificado. Todavia, isto gera um estado de dependência município-Associação. Por sua vez,

esta dependência consome grande parte do tempo e dos recursos das Associações, o que de certa forma obstaculiza o planejamento microrregional.

Constatou-se, que na prática as Associações de Municípios são associações de prefeitos e orientam sua atuação pelas demandas destes, em detrimento de outras oriundas dos demais grupos de interesses microrregionais. Os prefeitos pesquisados quando perguntados diretamente afirmaram ser favoráveis ao planejamento microrregional. No entanto, quando colocados frente a situações concretas, abandonaram o discurso e adotaram posturas contrárias àquele tipo e nível de planejamento.

As Associações de Municípios Catarinenses, ao contrário do colocado por Souto-Maior (1988), não agem prioritariamente como um canal de comunicação entre os municípios e as demais esferas de governo. As reivindicações ocorrem atualmente através dos meios tradicionais, como por exemplo: os deputados estaduais e federais e as pessoas da microrregião ocupantes de cargos na Administração Estadual ou Federal.

ABSTRACT

To examine the role played by the "Associação de Municípios" (AM's) of the State of Santa Catarina, Brazil, in promoting micro-regional as well as municipal planning and administration is the main objective of this dissertation.

The research is based upon a questionnaire survey of 18 AM's of Santa Catarina, from which an intentional stratified sample of six AM's was taken. In addition, secondary data from various official and non-official sources were obtained. The researcher relied to a lesser degree upon unstructured interviews and personal observations. Both data collection and analysis were done using an analytical framework developed from a survey of the literature and centralization, planning and participation theories. The main findings of the study are: among the identified functions of the AM's, namely micro-regional planning, forum for mayor's debates, channel for municipal demands to higher levels of Government and technical assistance to municipalities, and latter accounts for 60,9% of their activities.

This emphasis on technical assistance is specially helpful to the smaller municipalities, which have a low degree of technical expertise, but perpetuate their state of dependency on the AM's. In turn, this dependency places a heavy claim on the AM's time and financial resources which prevent them from carrying on micro-regional planning.

The AM's are for practical purposes associations of mayors, which behave and act as such detracting from other possible ac-

tivities on behalf of micro-regional social groups. When asked directly mayors surveyed are by a large majority in favour of micro-regional planning.

However, when faced with a concrete situation, they change their views and adopt a posture clearly in opposition of that kind and level of planning. Finally, contrary to what has been reported by Souto-Maior, 1988, Santa Catarina's AM's do not act primarily as a channel for municipal claims to higher levels of Government. This is done presently through the traditional channels, i.e., the region's state and federal representatives.

1. INTRODUÇÃO

Quando os problemas dos municípios brasileiros são analisados sob aspectos sócio-econômicos, políticos, administrativos, percebe-se o processo gradativo que os conduziu ao que são hoje, completamente impossibilitados de tomarem decisões.

O quadro atual é, em parte, decorrente do crescente processo de centralização e o distanciamento entre as três esferas de Governo. O grau de centralização perdura mesmo com a tendência de municipalização dos serviços de saúde, educação e agricultura. A concentração de recursos nos níveis federal e estadual faz com que os chefes dos executivos municipais adotem uma política do tipo "de pires na mão". Esta forma de alocar recursos aumenta as disparidades existentes, pois parte de critérios políticos-pessoais para a concessão de verbas.

Os municípios brasileiros de forma geral e os Catarinenses em particular, procuraram formas de contrapor a crescente centralização de poderes, e recursos a nível estadual e federal. Uma das saídas encontradas pelas municipalidades foi o associativismo intermunicipal a nível microrregional, através da formação de Associações de Municípios e/ou consórcios intermunicipais.

Em Santa Catarina, a exemplo do que ocorreu em outros Estados, os municípios iniciaram, na década de 60, um movimento para formação de Associações. O objetivo inicial foi o somatório de forças políticas, para aumentar o poder de reivindicação do grupo de municípios. Com o passar do tempo, as Associações ampliaram o seu campo de ação, discutindo soluções para problemas co-

muns e prestando serviços/assistência técnica.

A cooperação intermunicipal ocorre predominantemente na formação de Associações de Municípios, voltadas à problemática da microrregião de forma geral. Todavia, em alguns Estados, como por exemplo São Paulo e Bahia, existem os chamados consórcios intermunicipais, formados para solucionarem problemas específicos, podendo ser de caráter permanente ou não. Os consórcios implementam o planejamento microrregional setorial, que em nosso país tem obtido relativo êxito.

As Associações de Municípios Catarinenses possuem estatutariamente dois objetivos gerais que orientam sua atuação:

a) desenvolvimento a nível microrregional, através de técnica de planejamento;

b) a prestação de serviços e assistência técnica aos municípios associados.

As Associações de Municípios Catarinenses, contudo, atuam somente nas áreas de prestação de serviços e assistência técnica, não efetuando o planejamento microrregional. Vários são os fatores pré-identificados para justificar este fato: insuficiência de técnicos, tradição na prestação de serviços, falta de experiência, etc. Outras explicações remontam a tradição centralizadora da sociedade brasileira, agravada pelo não envolvimento da população, nos assuntos que lhes afetam diretamente. Este quadro acentuou-se a partir do final da década de 50, quando procurou-se acelerar o processo de crescimento econômico, através do uso de técnicas de planejamento.

Souto-Maior (1988) elaborou um estudo para a implantação do planejamento microrregional na Paraíba, sendo praticamente a única proposta de viabilização desse tipo de planejamento no Brasil.

X Em Santa Catarina, apesar da evolução do associativismo intermunicipal, não foram realizadas pesquisas científicas sobre o tema, existem apenas os relatos do IBAM (1978), GAPLAN/FECAM (1984) e documentação esparsa da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

1.1. Problema Central da Pesquisa

As Associações de Municípios Catarinenses têm conseguido relativo sucesso em sua atuação, sendo consideradas modelos a nível nacional. Um dos fatores que colaboram para este êxito talvez seja a permanência, na maioria das Associações, do mesmo secretário executivo por várias gestões, independentemente da legenda partidária do presidente. Os secretários acumulam um grande conhecimento por vivenciarem os acontecimentos municipais, intermunicipais e da Associação em si.

As Associações de Municípios Catarinenses são entidades registradas com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e com estatuto próprio, aprovado em Assembléia Geral (GAPLAN/FECAM, 1984, p. 10).

O emprego de técnicas de planejamento para conduzir a política econômica governamental surgiu nos sistemas socialistas, mas gradualmente passou a ser adotado por países capitalistas. Dentro do sistema capitalista, a necessidade de elaboração do planejamento surgiu pela constatação de que as forças de mercado não eram suficientes para atingir determinados objetivos econômicos e sociais.

No Brasil, o planejamento governamental está ligado ao nível global (nacional). A primeira tentativa de dividir o espaço, para fins de atuação planejada, ocorreu a nível macrorregional, com a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) (Tavares, 1977, p.54). Atualmente os níveis estadual e municipal vêm sofrendo intervenção planejada, todavia o nível microrregional, embora viável, como demonstrado por Souto-Maior (1988), é negligenciado.

Devido a esse descaso dos governos federal e estaduais, as próprias municipalidades procuraram conjugar esforços através do associativismo intermunicipal; alcançando, ao menos teoricamente, propostas de elaboração do planejamento microrregional (Tavares, 1977, p.54).

Em Santa Catarina, o planejamento microrregional, embora previsto nos estatutos das Associações de Municípios, nunca ocorreu de forma ampla e duradoura.

Com o propósito de identificar o papel das Associações de Municípios Catarinenses, suas relações com o planejamento e a administração microrregional e municipal, formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

Qual o papel das Associações de Municípios Catarinenses, suas relações com o planejamento e a administração microrregional e municipal?

O problema formulado possui aspectos teórico-empíricos significativos:

a) em Santa Catarina, apesar da evolução do associativismo intermunicipal, não foram realizadas pesquisas sobre o papel das Associações de Municípios, suas relações com o planejamento microrregional e a administração microrregional. Havendo, portanto, uma escassez de conhecimentos sobre a realidade do associativismo no Estado;

b) formas de cooperação intermunicipal, a nível microrregional, tendem a atrair cada vez mais as atenções da administração pública, quer seja para a articulação política, ou como forma de descentralizar as ações do Estado.

1.2. Objetivos da Pesquisa

O presente estudo tem por objetivo verificar qual o papel das Associações de Municípios Catarinenses, suas relações com o planejamento e a administração microrregional e municipal.

Os objetivos específicos que orientam o estudo são:

1. verificar o papel desempenhado pelas Associações de Municípios Catarinenses;
2. identificar os fatores que atuam sobre as Associações de Municípios Catarinenses, obstaculizando a realização do planejamento a nível microrregional;
3. identificar a existência de consórcios intermunicipais em andamento nas microrregiões pesquisadas;
4. levantar quais são os vários serviços/assistência técnica prestados pelas Associações de Municípios;
5. verificar o nível de institucionalização do planejamento a nível municipal em Santa Catarina;
6. verificar o grau de participação da população nas decisões a nível municipal.
7. identificar o grau de centralização da administração dos municípios Catarinenses;

1.3. Organização do Estudo

Os estudos a cerca do associativismo intermunicipal no Brasil são escassos, poucos também são os relatos sobre experiências com o planejamento microrregional, ou de formação de consórcios.

X Dessa forma, esta pesquisa visa ampliar as informações sobre o associativismo e o planejamento a nível microrregional.

O trabalho é justificado uma vez que a Administração Pública vem dispensando a formas de cooperação intermunicipal, a nível microrregional, atenção cada vez maior, quer seja para a articulação política, ou como forma de descentralizar as ações do governo estadual. Espera-se que os fatores aqui analisados forneçam subsídios para a área de planejamento governamental em Santa Catarina.

O trabalho está estruturado em seis capítulos.

No primeiro capítulo, apresenta-se, de forma geral, o quadro que motivou os municípios a formarem Associações de Municípios e sua ênfase atual na prestação de serviços/assistência técnica. Também foram listados alguns fatores que obstaculizam a realização do planejamento a nível microrregional, abordando-se, também, a formulação do problema que se pretende investigar, bem como os objetivos da pesquisa e as justificativas.

No segundo capítulo, apresenta-se uma revisão da literatura relacionada ao tema em estudo, a centralização/descentralização e suas relações com a formação sócio-política brasileira, a

participação popular, o associativismo intermunicipal no Brasil, em Santa Catarina e o planejamento microrregional.

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada, com as perguntas de pesquisa, a delimitação do estudo, a população e amostragem, além das técnicas de coleta e tratamento dos dados, bem como as limitações da pesquisa.

O quarto capítulo refere-se ao marco analítico, no qual são levantadas, com base no marco conceitual, as variáveis consideradas de maior importância para o estudo: tamanho, participação, centralização, planejamento municipal e microrregional, as relações urbano-rurais, os consórcios intermunicipais, o associativismo intermunicipal, as funções da Associação de Municípios e o papel do secretário executivo. As várias reflexões e as questões levantadas neste ponto possibilitaram a construção do instrumento de coletas de dados.

O quinto capítulo refere-se à apresentação e análise dos dados, os quais são apresentados sob a forma de tabelas e depoimentos dos prefeitos. Inicialmente, caracterizam-se os respondentes, analisa-se o papel das Associações de Município, a dependência dos municípios na Associação e o papel do secretário executivo. Na segunda parte, analisa-se o dados referentes aos municípios: tamanho, participação popular, a centralização e o planejamento a nível municipal. Na terceira parte, analisa-se os dados referentes as microrregiões: consórcios intermunicipais e planejamento a nível microrregional. Faz-se, ainda, uma análise de duas situações-problema: a) a instalação, na microrregião, de um grupo empresarial de certo porte; b) a poluição fluvial ad-

vinda de outro município.

No último capítulo, estão expostas as conclusões da pesquisa, além das recomendações e sugestões para futuros trabalhos neste campo de estudo.

2. MARCO CONCEITUAL

A literatura que trata do tema associativismo intermunicipal no Brasil é escassa. Poucos, também, são os relatos de experiências com o planejamento microrregional, ou de consórcios intermunicipais. Este estudo tem como suporte teórico básico os trabalhos de Tavares (1977), IBAM (1978), Redwood III (1983), Ficher (1987), Souto-Maior (1988) e trabalhos mais recentes deste autor. Inicialmente serão abordados alguns conceitos relacionados à temática em estudo, tais como: centralização/descentralização e participação popular. Num segundo momento se discorrerá sobre o associativismo intermunicipal no Brasil e em Santa Catarina, bem como, o planejamento microrregional.

2.1. Centralização/Descentralização

A temática centralização/descentralização é abordada por inúmeros autores. O ponto comum da maioria deles é a alta correlação com a delegação ou não do poder de decisão, seja a nível societário ou organizacional.

Dentro do campo da administração, podemos afirmar que um dos assuntos mais debatidos é a medida de centralização ou descentralização que deve possuir uma organização. Mas tal ênfase é recente, começou após a 2ª Guerra Mundial. Até então os estudio-

so preocupavam-se mais com as questões de delegação de autoridade. Era corrente que as decisões importantes deveriam ser tomadas pelos administradores do topo, pois isto era considerado mais racional (Motta e Ferreira, 1986, p.88).

Atualmente, vários autores se posicionam sobre o tema: Hampton (1983, p.273) conceitua centralização /descentralização como processos. Na centralização há uma concentração de decisões e autoridade no cume da organização. Na descentralização estes fatores encontram-se dispersos pelos níveis inferiores.

Já Hall (1984, p.81) coloca que

"a centralização se refere a distribuição de poder nas organizações, sendo, então um dos melhores meios de resumir, toda a noção de estrutura". O nível de participação possui para o autor relação inversamente proporcional à centralização.

No tocante à participação popular nas decisões de governo, Vieira (1967, p.46) afirma que

"a descentralização conduz à maior participação (...), favorecendo, assim, o desenvolvimento do processo democrático".

Vasconcellos (1979, p.101) faz um paralelo entre crescimento da organização e a dificuldade de manutenção da centralização. "O crescimento traz como consequência a diversificação e o aumento da complexidade dos problemas técnicos e administrativos".

Para Sisk (apud Vasconcellos, 1979, p.101), "descentralização é a delegação de autoridade para tomada de decisões a administradores de níveis hierárquicos inferiores".

Segundo Motta e Pereira (1986, p.90), os termos centralização/descentralização, à nível organizacional, podem ser empregados em três sentidos relativamente independentes. Podem ser de caráter:

1 - Geográfico - quando ocorre a dispersão de unidades com atividades em diversas regiões ou pontos do país;

2 - Funcional - com relação às funções executadas pelos departamentos; considera-se centralizado quando um mesmo departamento executa diferentes funções;

3 - Decisório - quando se refere à definição do nível em que são tomadas as decisões numa organização. Quanto mais alto forem tomadas as decisões finais, maior a centralização.

A descentralização dentro da administração pública, segundo Fischer (1987, p.18), pode ser assim classificada:

- "a) entre esferas de governo;
- b) da administração direta para a indireta;
- c) do setor público para o setor privado;
- d) do setor público para a sociedade organizada".

A autora afirma ainda que os itens (a) e (d) relacionam-se à descentralização e à participação popular. Esta última não entendida como "resultante das concessões do poder estabelecido".

No entender de Grau (1980, p.20), a centralização administrativa corresponde ao "exercício das funções (...) por um organismo único, porém através de várias dependências". Já descentralização é conceito

"específico da Ciência da Administração, sendo originário da necessidade, por parte da administração pública, de prover seus objetivos com maior racionalidade técnica, funcional e econômica".

Para este mesmo autor (1980, p.20), a descentralização da administração pública pode ocorrer através de três modalidades:

- "a) territorial ou geográfica;
- b) de serviço ou funcional;
- c) por pessoa privada ou por colaboração".

As duas primeiras formas de ocorrência do fenômeno são colocadas pelo autor, como sendo articulações que o Estado (administração central) faz para manter o controle, quer seja espacial (a) ou setorial (b), no entanto, "na descentralização por pessoa privada ou por colaboração", ocorre uma verdadeira transferência de atribuições do setor público para a iniciativa privada. Onde entidades são criadas, ou autorizadas a prestar serviços de natureza pública.

A forma de descentralização, colocada acima, tem relação com as atribuições hoje desenvolvidas pelas associações de municípios de Santa Catarina, as quais são registradas como entidades de direito privado, mas desenvolvem várias atribuições da administração pública.

Até bem pouco tempo atrás, pensava-se que a descentralização era melhor que a centralização, tomando como base alguns juízos de valor. Hampton (1983, p.273) enfatiza que a "descentralização não é uma panacéia, não pode ser simplesmente imposta em qualquer situação, esperando-se, ao mesmo tempo, que funcione bem". Dentro deste mesmo espírito, Fayol (apud Hampton, 1983,

p.274) afirma que a adequação entre os dois extremos, "depende das circunstâncias".

Com base nas colocações anteriores, podemos afirmar a total impossibilidade da formulação de conceitos "puros" de centralização/descentralização, devido as várias inter-relações entre ambos.

Numa tentativa de representar graficamente a centralização/descentralização, Vieira (1971, p.7) separa os dois termos por um contínuo: numa extremidade a centralização, na outra a descentralização total. As várias posições possíveis entre os extremos são denominadas de graus de descentralização (fraca, regular, elevada).

Este mesmo autor (1967, p.47) afirma, ainda, que não somente na área privada, mas principalmente na administração pública, a descentralização é um problema de "distribuição do poder", seja ele de decisão, ação ou execução. Entre o governo central e "as unidades de governo local". O autor chegou a estas conclusões após estudar vários estágios de descentralização em 45 países, na "busca de uma teoria da descentralização".

2.1.1. A Centralização no Brasil

Quando analisamos a formação sócio-política brasileira, a centralização desponta como fator preponderante. Ela tem percorrido nossa história, mesmo antes do descobrimento, até nossos dias.

O Brasil enquanto colônia absorveu o modelo de administração centralizada, adotado então por Portugal. A inexistência de participação popular no estabelecimento das diretrizes que regulavam a vida no país, agravado pelo caráter explorador de muitos dos que aqui viviam, não ajudavam a mudar as características do modelo político-administrativo vigente.

Silva (1986, p.4) sustenta que

"a dependência num ser todo-poderoso, capaz de resolver todos os nossos problemas mais transcendentes, sustentada pela militância religiosa, também se configura como fator alimentador da popularização das atenções e dos anseios nos níveis mais altos de governo".

Para Baracho (apud Silva, 1986, p.7), a partir de 1964 aumentaram as atribuições dos poderes a nível de Governo Federal. Com a institucionalização da função de planejamento como forma de atingir as metas nacionais, ocorreu "imensa concentração de poder a nível federal, com acentuadas consequências nas relações entre União, Estado-Membro e Município".

O Estado brasileiro, segundo Oszlak (1982, p.37-42), é do tipo Burocrático-autoritário. Este sistema caracteriza-se por uma exclusão político-econômica das camadas populares; desmobilizadas mediante o uso da coerção e do "controle corporativo". O Estado centraliza os principais mecanismos de decisão. Suas políticas públicas beneficiam primordialmente alguns setores de interesse para o grande capital nacional ou multinacional. Os recursos públicos encontram-se concentrados no poder executivo, tendo como justificativa a busca de uma maior eficiência, o que

na prática não ocorre, pois seus objetivos principais são: o equilíbrio global da economia e a manutenção do regime através dos gastos com a defesa.

Tanto esses fatores sócio-culturais, assim como as formas de governo decorrentes, demonstram o espírito centralizador da sociedade brasileira. As esferas superiores representam os focos máximos de poder, dos quais todos dependem para a solução de seus problemas, quer sejam: individuais, coletivos ou empresariais.

2.1.2. Variáveis relacionadas com a centralização/descentralização

Vários autores destacam que as variáveis centralização/descentralização não ocorrem isoladamente, elas sempre estão relacionadas com outras variáveis de natureza econômica, social ou política. Dentre estes autores, Hall (1984, p.82), baseado em pesquisas realizadas em diversas organizações, afirma que as variáveis tamanho, tecnologia, ambiente e as escolhas estratégicas (estas aqui colocadas como considerações macro e micropolíticas), "são também questões cruciais".

2.1.2.1. Tamanho

Na literatura especializada, há certa controvérsia quanto às relações entre tamanho e centralização. A opinião comumente aceita é de que o maior tamanho acarreta maior delegação ou descentralização. Hall (1984, p.83), contudo, enfatiza que

"é impossível determinar se o grande porte conduz a pressões para delegar e, desse modo, utilizar especialistas, ou se a contração destes conduz a pressões para delegar, não sendo o tamanho realmente um fator determinante".

O ferramental, atualmente existente, não responde a esta controvérsia, uma combinação de ambos seria o mais apropriado. Mansfield (apud Hall, 1984, p.83) conclui que o aumento de tamanho é diretamente proporcional ao maior uso de normas. "Isso conduz a uma descentralização das decisões, mas não significa uma perda de controle pela organização".

2.1.2.2. Tecnologia

A variável tecnologia está relacionada com a tarefa realizada, para o estabelecimento de determinado grau de descentralização ou centralização. Dornbusch e Scott (apud Hall, 1984, p.83) "assinalam que a variedade de tarefas executadas numa organização significa essencialmente que ela tem tecnologias múltiplas". Hall (1984, p.84) concorda acentuando que

"é crucial saber qual é a tarefa antes de pressupor que um determinado grau de descentralização será encontrado ou antes de decidir qual o grau apropriado de descentralização".

Hange (apud Hall, 1984, p.84) relaciona profissionalização com centralização. Segundo este autor, uma organização que concentra um grande número de especialistas geralmente tenderá à descentralização.

Hall (1984, p.84), contudo, reafirma que à medida que especialistas tomam decisões em suas áreas, "o fato de haver participação dos membros da organização pode não significar uma delegação de poder", permanecendo a palavra final nas mãos dos dirigentes organizacionais. Este mesmo autor (1984, p.84) afirma que, embora a participação dos membros da organização possa contribuir para a operacionalização das decisões, a descentralização não ocorrerá se estas decisões não forem finais.

2.1.2.3. Fatores ambientais

Assim como as variáveis tamanho e tecnologia, as condições ambientais também não guardam uma relação direta com a centralização, gerando conclusões contraditórias entre os pesquisadores organizacionais. Dois fatores, a competitividade e a estabilidade do ambiente, provocam opiniões diversas entre os estudiosos.

Megandhi e Reimann (apud Hall, 1984, p.85) concluem que a descentralização será fator chave para o sucesso organizacional,

em mercados sob condições competitivas. A resultados diametralmente opostos, chegaram Pfeffer e Leblebici (apud Hall, 1984, p.85); um ambiente mais competitivo levará à centralização através do controle e coordenação de atividades.

Quanto à estabilidade, alguns autores como: Burns, Stalher e Aldrich (apud Hall, 1984, p.85), argumentam que as turbulências ou condições instáveis no ambiente são mais condizentes à descentralização. Em contrapartida, Hawley, Rogers, Yomonlinsky e Bulein (apud Hall, 1984, p.85) posicionam-se favoráveis à centralização sob tais condições.

Hall (1984, p.85) encerra a questão sobre diferenças encontradas nos vários estudos, concluindo que somente será encontrada uma solução para o problema, quando for possível

"determinar se o ambiente estava em expansão ou em contração. (...) Numa situação de crescimento, a descentralização poderia ser a resposta mais apropriada à turbulência, ao passo que a centralização seria necessária nos períodos de contração".

Considerações Macropolíticas - segundo Hall (1984, p.87), "as organizações podem ser moldadas para fazerem parte do processo de mudança e desenvolvimento políticos". Dentro desses fatores, a centralização/descentralização estão relacionadas aos aspectos políticos de um país. Nesta perspectiva, a administração participativa significa tomar parte no processo decisório. É uma forma funcional de descentralização. Pode ser observada em vários países como tentativa direta de alteração dentro dos arranjos de poder na sociedade.

Considerações Micropolíticas - as organizações estão contidas dentro do sistema político da sociedade, mas também possuem seu sistema político particular, e essa é uma ressalva importante para a centralização. Neste quadro, a participação como forma de distribuição de poder não é conquistada facilmente. A Micropolítica organizacional envolve disputas e conflitos pelo poder decisório, seja entre departamentos, entre níveis hierárquicos ou entre indivíduos.

Conforme já exposto, a centralização possui uma relação estreita com a participação, para tanto, descreveremos a seguir suas implicações para a administração pública municipal.

2.2. Participação Popular

No final da década de 70, inicia-se, no Brasil, o processo de abertura política. Mais do que uma consequência deste, formaram-se associações de moradores ou de bairro, inicialmente nos centros maiores: São Paulo e Rio de Janeiro. Estas começaram uma tentativa de influenciar o processo decisório a nível municipal, principalmente na formulação das Políticas Públicas e no processo de Planejamento Urbano.

O fortalecimento deste movimento não pode ser associado apenas como um dos produtos da abertura política, pois ele está contido em um contexto mais amplo, já perceptível há algumas décadas em países desenvolvidos, como, por exemplo, os Estados

Unidos, Canadá e Inglaterra, e mais recentemente também na Espanha e em cidades da América Latina.

As associações de moradores são apontadas por Brasileiro (1987,p.6), "como uma resposta à crise urbana no mundo ocidental". Tal crise, segundo a autora, estaria baseada na impossibilidade do poder público e da iniciativa privada, de atenderem as necessidades advindas do processo de modernização. Também as desigualdades sociais, crescentes no espaço urbano, causam o descrédito nas instituições representativas tradicionais (partidos políticos), as quais, em sua maioria, representam os interesses das minorias detentoras de capital. A autora também afirma (1987,p.7) que, no Brasil, as elites políticas utilizam os recursos do Estado e o monopólio das informações "para inibir o surgimento de grupos políticos autônomos ou para controlar ou canalizar seus esforços de demanda política".

Os pontos colocados acima demonstram a importância da legitimação destes canais não tradicionais (associação de moradores ou de bairro), e seu papel frente à representação política tradicional, não de forma a substituí-la mas complementá-la. E portanto, a comunidade o nível básico da participação popular, não apenas devido ao seu aspecto tamanho, mas principalmente sua função de porta-voz das demandas imediatas da população.

Dentro de uma perspectiva para a consolidação do processo participativo, Maclkarson (1978,p.105) enfatiza o aumento da conscientização dos "custos da apatia política", principalmente das massas trabalhadoras. Para o autor, já se percebe que a "não participação", (...) "a baixa participação", ou apenas a busca

dos canais rotineiros de representação abrem caminho para a concentração do poder.

Para Mendonça (1984,p.176), o munícipe desempenha mutuamente os papéis de cidadão e contribuinte, e, como tal, possui o direito fundamental de cobrar/exigir da administração pública a prestação dos serviços de consumo coletivo como: transporte, saúde, educação, etc., avaliando também o seu atendimento. A participação, nesta concepção, não seria um canal meramente reivindicatório, mas, sobretudo, fiscalizador das ações do poder público.

Segundo este mesmo autor (1984,p.178)

"A experiência de participação no Brasil tem como cenário preferido as áreas urbanas, é iniciativa do usuário antes que do governo, e diferentemente da experiência observada nos outros países, tem como objetivo um determinado serviço público, ao invés de todo da cidade".

Dentro da contextualização do processo histórico já mencionado, percebe-se que o início dos movimentos participativos no Brasil, além de serem parte integrante de um movimento a nível internacional, nasceram logo após um momento de exceção vivido pela sociedade brasileira. A participação em nosso país se identificou como sendo uma resposta ao centralismo tecnocrático do governo federal e reproduzido pelos demais níveis de governo (estadual e municipal).

No Brasil, portanto, a participação popular inicialmente foi uma conquista dos movimentos sociais, mas, para que mantenha

os espaços adquiridos, tem que ser constantemente construída. Demo (1982,p.153) afirma que "o comportamento participativo é o meio apto a superar o assistencialismo, bem como a tendência residualista e economicista da política social". Nesta visão, a participação tende a ser um movimento "de baixo para cima", pois do contrário ela estaria a serviço da legitimação das estruturas vigentes, ou como coloca o autor (1982,p.154) "a lógica do poder é a sua manutenção".

E no município que, principalmente devido ao crescimento urbano acelerado, se nota a eclosão dos movimentos participativos, nele o cidadão médio busca o atendimento de suas demandas, e esta busca implementa a ação conjunta da coletividade. Contudo, os recursos são escassos e canalizados para o atendimento do clientelismo e às necessidades das regiões de moradia dos habitantes com alta renda. O cidadão de baixa renda sente uma dificuldade inicial para seu envolvimento junto ao movimento participativo. Ele necessita saber se há "uma probabilidade de que a participação gere os frutos que espera" (Brasileiro,1987,p.10). A autora coloca que muito da apatia, encontrada em algumas comunidades, ocorre devido ao indivíduo se beneficiar com os produtos obtidos, mesmo sem seu engajamento definitivo. "Por que eu participar se a ação dos outros pode me beneficiar?" Esta afirmação é consistente com a Teoria da Ação Coletiva desenvolvida por Olson (1968) (apud Souto-Maior,1988,p.1627), para o autor

"se os membros de um grande grupo procuram racionalmente maximizar o bem estar deles, não agirão no sentido de promover seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja coerção para forçá-los para assim proceder, ou a menos que algum incentivo separado distinto da obtenção do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente, na condição de que eles ajudarão a pagar os custos ou sobrecargas envolvidas na obtenção dos objetivos grupais".

A apatia de significativa parcela da população como colocada anteriormente, por Brasileiro, não é a única dificuldade efetiva do envolvimento da comunidade na participação. Muitos governantes municipais, sabedores dos aspectos positivos para a imagem, empenham-se em incentivar movimentos participativos. Segundo Mello (1987,p.10), a participação não deve ser usada,

"naturalmente como estratagema publicitário, mas como maneira de envolver a comunidade numa participação ativa em seu governo, além da eleição de seus representantes e do prefeito".

Já mencionamos que município é o campo da participação por excelência, todavia, a participação também tem um caráter de paralelismo com as instituições políticas. Para Brasileiro (1987,p.11), "reduzem-se as possibilidades de representações tradicionais funcionarem como canais eficientes de participação política frente ao Estado". Isto se dá principalmente, segundo a autora, devido a presença do Estado nas atividades privadas, a consequente complexidade da máquina burocrática estatal e, também, o enfraquecimento do Legislativo.

Segundo Mendonça (1984,p.179), no interior do poder Executivo, ocorre o dilema do técnico que, de um lado, procura "fazer

tudo conforme sua competência técnica e o que esperam seus superiores governantes", e, por outro, "dividir as responsabilidades, (...) através do processo de participação".

Um dos argumentos mais utilizados contra a participação popular, segundo Mendonça (1984,p.179), é que ela produz um

"conflito entre as decisões rápidas solicitadas pelos governantes carentes de resultados imediatos e a lentidão das decisões tomadas nos moldes participativos".

Neste caso Souto-Maior e Gondim (1990,p.1) salientam que, "numa sociedade democrática, os processos que levam a resultados são tão ou mais importantes que os próprios resultados". A participação neste enfoque é tratada como o próprio aprimoramento de uma sociedade pluralista e democrática, valendo, portanto, tanto os produtos alcançados como o caminho percorrido.

Estas indagações sobre o impacto da participação são próprios da luta pelo poder político na sociedade e é muito provável que não se resolvam, pois são esses conflitos que conferem o dinamismo do sistema social e possibilitam modificações em sua estrutura.

2.3. O ASSOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Quando analisamos o atual quadro em que se encontram os municípios brasileiros, percebemos os resultados advindos do crescente processo de centralização e distanciamento entre as três esferas de Governo. A concentração de recursos nos níveis federal e estadual faz com que os chefes dos executivos municipais adotem uma política do tipo "de pires na mão". Esta forma de alocar recursos aumenta as disparidades existentes entre as municipalidades, uma vez que parte de critérios políticos-pessoais para a concessão de verbas.

Na década de 60, iniciou-se um movimento em vários estados brasileiros no qual alguns prefeitos, percebendo os malefícios da política de barganha individual, tentaram aumentar os volumes de transferências através do associativismo intermunicipal. Este tinha como finalidade básica o aumento de poder reivindicatório, além de funcionar como grupo de pressão junto aos órgãos estatais. Esta união de esforços beneficiou principalmente os municípios menores.

Com o passar dos anos, os objetivos foram aumentados. Em vários Estados, as associações de municípios transformaram-se em representantes dos interesses das microrregiões, ampliando seu campo de atuação; procurando soluções para problemas comuns; prestando serviços e assistência técnica e propondo, em tese, a execução do planejamento microrregional.

Algumas associações de municípios, em seu processo evolutivo, tornaram-se organismos de articulação entre os estados e/ou união, e os municípios. Isso demonstra que a cooperação intermunicipal é uma estratégia de ação para contrapor o avanço do poder central sobre a esfera local.

Os técnicos do Instituto Brasileiro de administração Municipal (IBAM, 1978, p.13) classificam três formas possíveis de ocorrência da cooperação a nível microrregional:

"a) cooperação 'para cima', com os governos federal e estadual;

b) cooperação 'horizontal', com outras administrações municipais;

c) cooperação 'para baixo', com as organizações comunitárias.

Esses três níveis ou tipos de cooperação são complementares e não excludentes".

A cooperação intermunicipal, portanto, atua como uma forma de viabilizar os demais tipos de cooperação. Na região sul do Brasil, segundo o IBAM (1978, p.96), o papel das associações de municípios está relacionado mais diretamente com a "incapacidade dos municípios para resolverem seus problemas do que de integrá-los na visão microrregional".

As associações partiram de algumas funções básicas para atingirem os objetivos de desenvolvimento proposto:

- a) Atuar como canal de reivindicação dos municípios membros, junto aos órgãos das várias esferas de governo;
- b) Realizar um planejamento voltado para as aspirações e os interesses da microrregião;
- c) Ser um forum de debates entre prefeitos, e entre prefeitos e comunidades;
- d) Agir como prestadora de serviços técnicos e administrativos, para solução dos problemas dos municípios-membros.

Na experiência brasileira, podemos classificar em duas as formas pelas quais são criadas estas organizações: espontaneidade e fomento.

A primeira ocorre quando os municípios de uma determinada microrregião associam-se na busca de soluções para seus problemas comuns.

Já a criação por fomento deu-se quando órgãos do Governo Federal, ligados a SEPLAN/PR (Secretaria de Planejamento da Presidência da República), incentivaram a formação de associações via concentração de recursos humanos/financeiros na microrregião dita região de intervenção, ou programa. Na década de 60, esta atividade de fomento ficava a cargo do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo); mais recentemente esta tarefa vinha sendo executada pela SAREM (Secretaria de Articulação com Estados e Municípios).

De uma maneira geral, os resultados encontrados em várias experiências de fomento são desapontadores, pois, uma vez esgotados os recursos e/ou concluídos os programas, as associações

desfizeram-se. Nos casos em que permaneceram em atividade, não conseguiram cumprir seus objetivos básicos, em decorrência dos fortes elos de dependência com as agências fomentadoras (IBAM, 1978).

Ocorrem, portanto, em nosso país, duas formas sob as quais se expressa o "espírito" associativista:

a) A associação auto-organizada - voltada para o atendimento dos interesses e solução de problemas comuns, com um forte grau de ligação entre os membros.

b) A associação induzida - direcionada para a administração de programas e/ou recursos, com um fraco grau de ligação entre os membros.

Diversos autores e técnicos realizaram pesquisas e/ou trabalhos em várias associações de municípios no Brasil, donde podemos extrair alguns traços comuns no caso brasileiro:

- A União e os Estados membros tendem a centralizar poderes, alijando os municípios;
- Os municípios buscam o associativismo devido à completa impossibilidade de resolverem sozinhos seus problemas;
- Os municípios se associam no ímpeto de solucionarem problemas comuns;
- As associações de municípios são reflexos do nascimento de uma "consciência regional" (Amaral, 1978);
- As associações de municípios visam ao desenvolvimento econômico a nível microrregional (Souto Maior, 1988);

- A cooperação intermunicipal é uma "estratégia de ação", na tentativa de frear o processo centralizador das demais esferas de governo (IBAM,1978).

A cooperação intermunicipal ocorre predominantemente na formação de associações de municípios, voltadas à problemática da microrregião de forma geral. Contudo, em alguns Estados (São Paulo e Bahia), existem os chamados consórcios intermunicipais, formados para solucionarem problemas específicos, podendo ser de caráter permanente ou não. Os consórcios podem ser considerados, de certa maneira, uma forma de planejamento microrregional, que, em nosso país, tem obtido relativo êxito na planificação setorial. Mas a investigação dos fatores, relacionados a este sucesso, foge da amplitude deste trabalho. Podemos afirmar, contudo, que, muito provavelmente, a coordenação e o controle são em muito facilitadas no planejamento microrregional setorial.

2.3.1. As Associações de Municípios Catarinenses

As associações de municípios Catarinenses são entidades registradas com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e com estatuto próprio, aprovado em Assembléia Geral (GAFLAN/FECAM,1984,p.10).

Em Santa Catarina todos os municípios são associados às 18 associações de municípios, as quais têm suas atividades coordena-

nadas pela FECAM (Federação Catarinense de Associações de Municípios), com sede na capital do Estado.

As associações de municípios em Santa Catarina se auto-organizaram no início da década de 60, tendo como objetivo o fortalecimento de lideranças regionais, para a obtenção de um volume maior de recursos das esferas estadual e federal.

A primeira associação a ser criada foi a AMAVI (Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí), em 07.11.64, seguida pelos municípios serranos, da região nordeste, do planalto e pelos municípios do Alto Vale ao Rio ao Peixe em 1968. Os municípios do meio-oeste, da região da Grande Florianópolis, e do Médio Vale ao Rio Itajaí associaram-se em 1969. E os demais a partir de 1970.

Em 1969, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) realizou um trabalho que tinha por objetivo dividir o país em microrregiões, para efeito de estudo estatístico. Este fato acelerou o processo político-administrativo que já se preconizava em alguns Estados, onde existia a cooperação intermunicipal (GAPLAN/FECAM, 1984, p.5).

EM 1970, a SUDESUL (Superintendência de Desenvolvimento do Sul) firmou acordo com o SERFHAU, o qual tinha como ênfase a prestação de assistência técnica e cooperação aos municípios e microrregiões do Estado na elaboração de seus planos de desenvolvimento. Com a extinção do SERFHAU, a SUDESUL incorporou a preocupação com o planejamento local e microrregional (GAPLAN/FECAM, 1984, p.5).

O governo do Estado de Santa Catarina, através do decreto lei n. 844/71, dividiu o estado em 13 microrregiões polarizadas. A divisão, elaborada pelo IBGE em 1969, foi considerada falha, pois diversas variáveis importantes de ordem sócio-econômica, histórica e política não foram observadas no processo de regionalização. Atualmente o Estado possui 22 microrregiões polarizadas, regulamentadas pelo decreto lei n. 19542/83.

A institucionalização da divisão em microrregiões polarizadas abrangendo a delimitação física das associações de municípios, demonstrava a intenção de atuação a nível microrregional do Governo do Estado.

Durante o período 1972-1986, o Governo do Estado em conjunto com a SUDESUL, elaborou vários projetos numa estratégia de atuação a nível microrregional. Muito embora a coordenação e o controle, ou seja, o poder de decisão, sempre estivessem nas mãos do Governo do Estado. As relações Estado-associações davam-se da seguinte maneira: O Estado fornecia os recursos e assistência técnica, mas dentro do possível aproveitando as equipes de técnicos das associações (GAPLAN/FECAM, 1984, p.8).

No governo Esperidião Amin, (1983-1987), o Estado possuía um grupo de 35 técnicos, que atendiam os 199 municípios. A utilização da estrutura das associações já existentes possibilitou a prestação de serviços com este número de funcionários.

A partir de 1987, com o governo Pedro Ivo Campos, a política de apoio e fomento às Associações de Municípios sofre alterações. Na fase de pré-instalação, foi elaborado um estudo, dividindo o Estado em 14 regiões funcionais - o conjunto de centros

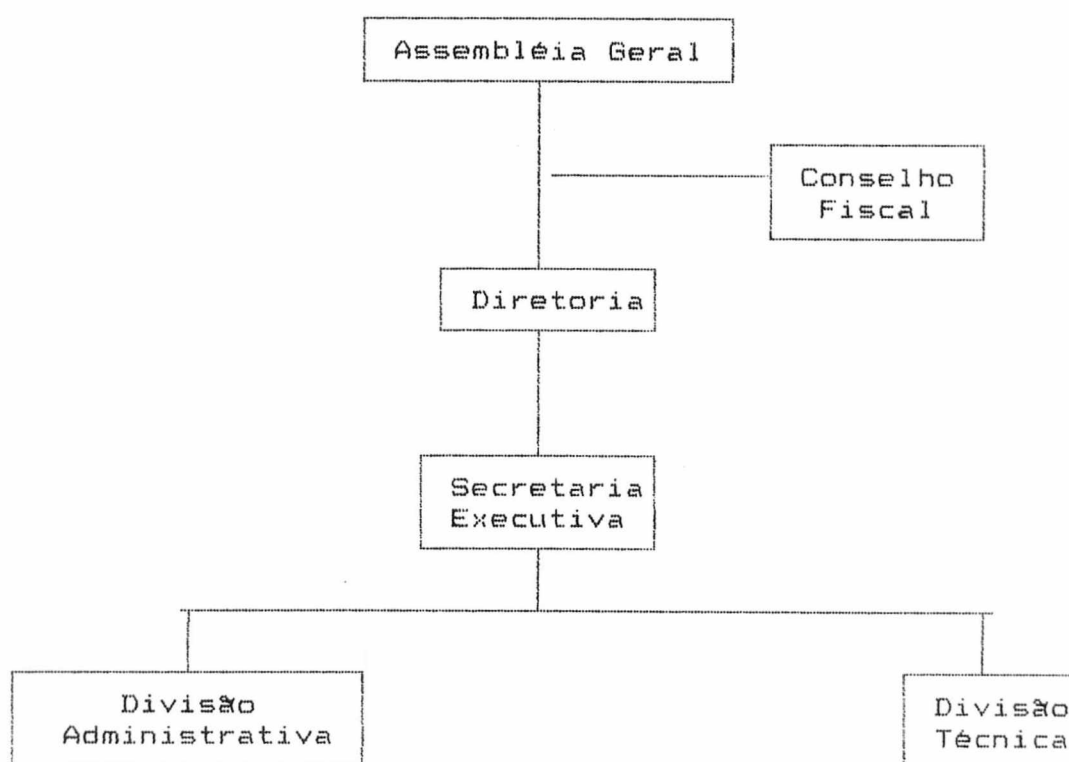
urbanos e sua hierarquia como localidades centrais e suas áreas de influência.

Este trabalho considerou a ação dos governos anteriores e suas relações com as associações de municípios como sendo "paternalistas", obras do acaso, ou efeito de arranjos políticos.

Esta nova divisão regional sofreu grande resistência por parte dos municípios, decorrente do fato de não considerar a força política das associações e o "espírito associativista" já arraigado. Tal resistência foi tão característica que a divisão por regiões funcionais não foi nem total, nem parcialmente adotada.

2.3.1.1. Estrutura e Recursos

A estrutura básica das associações obedece a seguinte composição:



a) ASSEMBLEIA GERAL - órgão máximo de decisão, composto por todos os prefeitos dos municípios associados.

b) DIRETORIA - integrada por três prefeitos, eleitos pela Assembléia Geral, sendo um Presidente e dois Vices.

c) CONSELHO FISCAL - composto por três membros efetivos e respectivos suplentes eleitos pela Assembléia Geral, devendo seus mandatos coincidirem com a diretoria executiva.

d) SECRETARIO EXECUTIVO - gere as atividades da associação,

viabilizando as decisões superiores, através das divisões administrativas e técnicas.

d.1) DIVISÃO ADMINISTRATIVA - órgão responsável pelos serviços burocráticos e de apoio.

d.2) DIVISÃO TÉCNICA - órgão responsável pelo planejamento e prestação de serviços, visa atender às atividades meio-fim.

Esta representação básica da estrutura pode sofrer modificações por parte das associações.

A sede da associação é preferencialmente fixada na cidade definida como pólo da microrregião.

Os recursos de que dispõem as associações estão assim representados:

RECURSOS FINANCEIROS - originando-se de :

- contribuição dos municípios associados - através de receita proveniente do ICMS (fonte estadual) até 1986. E a partir de 1987, sobretudo também, o Fundo de Participação de Municípios (fonte federal).

- recursos consignados no orçamento estadual e federal; produtos de operações de crédito;

- recursos eventuais que lhes forem atribuídos;

- outras receitas;

RECURSOS HUMANOS - as associações possuem, em seu quadro técnico, pessoal habilitado das mais variadas áreas: engenheiros, administradores, advogados, arquitetos, economistas, agrônomos, desenhistas e auxiliares nas áreas de topografia e administração. Este quadro técnico varia de uma associação para outra.

As associações de municípios catarinenses têm conseguido relativo sucesso em sua atuação, sendo consideradas modelos à nível nacional. Um dos fatores que colaboram para este êxito, talvez seja a permanência na maioria das associações do mesmo secretário executivo por várias gestões, independentemente da legenda partidária do presidente. Os secretários acumulam um grande conhecimento por vivenciarem os acontecimentos municipais, intermunicipais e da Associação de Municípios em si.

2.3.1.2. Apoio Legal ao Associativismo

A Constituição Federal, promulgada em 05/10/88, em seu art. 29; item X, admite a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Este dispositivo permite, a participação dos segmentos organizados da sociedade, no planejamento a nível municipal. A carta, contudo, é omissa quanto ao tipo de participação no tocante a solução de problemas comuns, a dois ou mais municípios.

Já o art. 43, estabelece que "a união poderá articular sua ação em um mesmo complexo geo-econômico e social, visando o seu desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais". Este artigo demonstra a intenção de ações a nível macrorregional, em detrimento do nível microrregional.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 1989, em seu art. 111; Parágrafo Único - Os atos municipais que

produzam efeitos externos serão publicados no órgão oficial do Município ou da respectiva associação municipal e em jornal local ou da microrregião a que pertence, na falta deles, em edital que será afixado na sede da Prefeitura e da Câmara. Neste artigo, a carta constitucional catarinense faz uma equiparação entre microrregião e área coberta pela Associação. Neste ponto ainda, a carta permite que a Associação de Municípios introduza um órgão oficial para divulgar as deliberações legais dos poderes executivo e legislativo municipais. Em seu art. 114 § 3º - Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum. Este dispositivo dá suporte legal para o funcionamento das Associações de Municípios em Santa Catarina.

2.4. Planejamento Microrregional

O emprego de técnicas de planejamento para conduzir a política econômica nasceu nos sistemas socialistas, mas gradualmente passou a ser adotado por países capitalistas.

Dentro do sistema capitalista, a necessidade de elaboração do planejamento surgiu pela constatação de que as forças de mercado não eram suficientes para atingir determinados objetivos econômicos e sociais. O planejamento pode ser entendido como uma busca do aumento no nível de racionalidade das decisões políticas.

Em nosso país, o planejamento governamental está ligado ao nível global (nacional). No final da década de 50, o Estado passou a intervir também a nível macrorregional, com a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Contudo, os níveis municipal e microrregional não foram incluídos inicialmente como formas viáveis de ação planejada. A argumentação usada para justificar este fato era que, devido a escassez de recursos, não seria racional atuar em várias frentes num mesmo espaço de tempo (Tavares, 1977, p.54).

Devido a esse descaso dos governos federal e estaduais, as próprias municipalidades procuraram conjugar esforços através do associativismo intermunicipal; alcançando, ao menos teoricamente, propostas de elaboração do planejamento microrregional (Tavares, 1977, p.54).

Souto Maior (1988, p.13) utilizou o termo microrregião de forma mais específica, como sendo "uma área englobando vários municípios, geralmente polarizada por um deles, mas não necessariamente correspondendo a uma 'microrregião homogênea' como definida pela FIBGE".

Já o planejamento microrregional para este mesmo autor (1988, p.14), é planejamento governamental espacial e abrangente, o qual se caracteriza por uma atenção às relações urbano-rurais numa microrregião.

Vários foram os programas desenvolvidos em nosso país a nível microrregional, dentre eles: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, POLOAMAZONIA, POLOCENTRO. Todos voltados para solução de problemas da área rural. Entretanto, explicitamente nenhum deles

foi direcionado para as relações urbano-rurais. O pressuposto básico destas relações é a existência de uma "divisão social do trabalho entre áreas rurais e 'urbanas' (bem como os diversos níveis de centros urbanos)" (Redwood III, 1983, p.58).

Em um estudo realizado para avaliar a experiência do planejamento participativo, aplicado a algumas microrregiões de Minas Gerais, Prates e Andrade (1985) concluem que a esse nível conseguiu-se um maior envolvimento do cidadão comum e de suas entidades representativas no processo de planejamento.

As observações colocadas pelos vários autores levam-nos a caracterizar o planejamento a nível microrregional como:

- a) atuando na divisão espacial classificada como microrregião;
- b) formula estratégia de ação espacial, integrada e dinâmica;
- c) engloba as relações urbano-rurais;
- d) tende a ser mais participativo.

Com base neste marco conceitual, buscou-se levantar a literatura sobre o papel das Associações de Municípios Catarinenses, suas relações com o planejamento e a administração microrregional e municipal. No próximo capítulo, coloca-se a metodologia do estudo.

3. METODOLOGIA

No marco conceitual, discutiu-se diversas variáveis: centralização, tamanho, participação popular, e suas possíveis relações com o associativismo intermunicipal e o planejamento a nível microrregional.

Considerando os vários pontos abordados sobre o associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional, que embasam a pesquisa e orientam a coleta de dados, tem-se como objetivo identificar o papel das Associações de Municípios Catarinenses, sua relação com o planejamento e a administração microrregional e municipal.

3.1. Perguntas de Pesquisa

Com base no problema de pesquisa e no marco conceitual, formulou-se as seguintes perguntas de pesquisa que orientam o presente estudo:

1. Qual o papel desempenhado pelas Associações de Municípios Catarinenses?

2. Quais os fatores que atuam sobre as Associações de Municípios catarinenses obstaculizando a realização do planejamento a nível microrregional?
3. Há consórcios intermunicipais em andamento nas microrregiões pesquisadas?
4. Quais são os vários serviços/assistência técnica prestados pelas Associações de Municípios?
5. Qual o nível de institucionalização do planejamento a nível municipal em Santa Catarina?
6. Qual a participação da população nas decisões a nível municipal?
7. Qual o grau de centralização da administração dos municípios catarinenses?

3.2. Delimitação da Pesquisa

3.2.1. Design e perspectiva da Pesquisa

A pesquisa realizada tem um "design" do tipo levantamento, isto é, conforme Kerlinger (apud Selltiz 1987,p.49) nesta abordagem,

"coletam-se dados de toda ou parte de uma população, a fim de avaliar a incidência relativa, distribuição e inter-relações de fenômenos que ocorrem naturalmente".

A perspectiva da pesquisa é do tipo seccional com avaliação longitudinal, já que se procura analisar o associativismo intermunicipal em Santa Catarina no ano de 1990, utilizando-se dados referentes a 3 anos (período 1988-90), que parece permitir uma avaliação de tendências.

3.2.2. População e amostragem

A população do presente estudo é compreendida pelas 18 Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina conforme Quadro 1.

QUADRO 1 - ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS CATARINENSES

ASSOCIAÇÃO	MUNICÍPIO-POLO	Nº DE MUNICÍPIOS-MEMBROS
GRANFPOLIS	Florianópolis	21
AMFRI	Itajaí	10
AMMVI	Blumenau	14
AMUNESC	Joinville	07
AMOSC	Chapecó	19
AMPLA	Mafra	04
AMREC	Criciúma	07
AMAUC	Concórdia	11
AMUREL	Tubarão	16
AMURES	Lages	12

AMARP	Videira	09
AMAVI	Rio do Sul	22
AMMOC	Joaçaba	13
AMEOSC	São Miguel d'Oeste	12
AMAI	Xanxerê	09
AMVALI	Jaraguá do Sul	06
AMESC	Araranguá	10
AMVAC	Canoinhas	06
TOTAL		208

(FONTE: FECAM, 1989)

Foi realizada uma amostragem do tipo intencional estratificada com 6 Associações:

- AMAVI (Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí);
- AMMVI (Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí);
- AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina);
- AMPLA (Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense);
- AMVALI (Associação dos Municípios do Vale do Itapocu);
- GRANFPOLIS (Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis).

A escolha dessas Associações deu-se segundo os critérios demonstrados no Quadro 2.

QUADRO 2 - CRITERIOS DA DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

ASSOCIAÇÃO	MUNICÍPIO- POLO	MUNICÍPIOS- MEMBROS	CRITERIOS DE ESCOLHA
AMAVI	Rio do Sul	22	Maior Associação do Estado em número de municípios e uma das que tem obtido melhores resultados.
AMMVI	Blumenau	14	Microrregião de grande destaque econômico no setor secundário.
AMOSC	Chapecó	19	Microrregião com destaque econômico no setor primário.
AMPLA	Mafra	04	Menor Associação em número de associados.
AMVALI	Jaraguá do Sul	06	Microrregião de destaque econômico médio a nível estadual.
GRANFPOLIS	Florianópolis	21	Microrregião que possui como cidade-pólo a capital do Estado de Santa Catarina.
TOTAL DE MUNICÍPIOS DA AMOSTRA		86	

3.3 Definição constitutiva de termos e variáveis

- **Microrregião** - o termo será aqui entendido como uma divisão do espaço geográfico do Estado de Santa Catarina, no qual estão contidos vários municípios-membros de uma Associação de Municípios, sendo polarizada por um deles.

- **Associação de Municípios** - entidades voltadas à busca de soluções para problemas municipais e microrregionais de forma geral.

- **Secretário Executivo** - cargo desempenhado por técnico capacitado, que exerce as funções de gerente da Associação de Municípios. O secretário executivo é contratado pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

- **Prestação de serviços/assistência técnica** - todas as ações desenvolvidas pelas associações de municípios que visem dar uma maior infraestrutura material ou técnica às prefeituras associadas. Os termos prestação de serviços e assistência técnica serão utilizados indistintamente, tendo para efeitos deste estudo a mesma conotação.

- **Planejamento Microrregional** - tipo de planejamento governamental, aqui concebido como forma de atuação espacial planejada na divisão política, coberta pelas Associações de Municípios.

- **Reivindicação** - é a forma pela qual os municípios ou a população solicitam o atendimento para suas demandas.

- **Forum de debates** - ato em que os prefeitos associados discutem problemas comuns e trocam experiências entre si.

- **Centralização** - será entendida neste estudo como a concentração do poder de decisão.

- **Descentralização** - será entendida como a delegação do poder de decisão.

- **Tamanho** - o tamanho do município será mensurado pelo número de habitantes.

- **Participação** - tentativa de influenciar a formulação de políticas públicas e/ou o processo de planejamento urbano e microrregional, por parte da população organizada, principalmente em associações de moradores ou de bairro.

- **Cooperação** - será tratada como a atuação conjunta de duas ou mais esferas de governo, visando o bem comum.

- **Município-pólo** - é o município-sede da Associação de Municípios. No pólo concentram-se a densidade demográfica e os setores secundário e terciário da economia microrregional.

- **Demandas** - são as necessidades da população e das prefeituras das microrregiões, além daquelas das próprias associações de municípios.

3.4. Dados

3.4.1. Tipos de Dados

Os dados utilizados na pesquisa são de dois tipos: primários e secundários. Os dados primários foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas com os Secretários Executivos das seis Associações constantes da amostra e também dos questionários aplicados a 81 dos 86 prefeitos associados. Deste total foram devolvidos 69 questionários (85,18%).

Os dados secundários são oriundos dos Relatórios Anuais de Atividades referentes aos anos de 1988 e 1989, e dos Estatutos das Associações. Além desses documentos, foram utilizadas fontes documentais diversas das Associações como: jornais de divulgação, panfletos, etc.

3.4.2. Coleta e Análise de dados

Num primeiro momento, foi realizada uma visita, com a duração de um dia, a cada Associação pesquisada. Nesta ocasião, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os Secretários Executivos, com uma duração média de duas horas cada. Na mesma

ocasião, foram realizadas visitas as instalações da Associação, o que possibilitou vários contatos informais com funcionários e técnicos. Na oportunidade, foram coletados os Relatórios de Atividades de 1988, os Estatutos das Associações e documentação diversa.

Concluída a fase inicial e com base nos dados documentais e no marco analítico, elaborou-se o questionário (anexo 1), com 24 questões.

Os questionários foram pré-testados com cinco prefeitos, ligados a AMFRI (Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí). Estes prefeitos foram escolhidos para a pré-testagem, por serem representativos do universo pesquisado. No pré-teste, os prefeitos foram entrevistados em seus gabinetes, sem interferências de terceiros, num espaço de 1 hora cada.

Gastou-se um período de 6 meses (março a agosto/90). Os 81 prefeitos receberam pessoalmente o instrumento de coleta de dados durante as assembleias das Associações. Ao iniciar a Assembleia, era solicitada inclusão, na pauta da reunião, de um espaço para explanação aos prefeitos sobre os objetivos do trabalho. Após a explanação, os questionários eram entregues e estipulava-se um prazo de no máximo 15 dias para o retorno dos mesmos. Os secretários executivos das Associações comprometiam-se a receber os questionários na Associação de Municípios. Muito embora essa sistemática tenha facilitado a coleta dos dados, pode ter influenciado as respostas de muitos prefeitos, principalmente aquelas que envolviam a figura do secretário executivo e as atividades da Associação.

Os dados coletados através de entrevistas semi-estruturadas e os documentos, bem como, as questões abertas do questionário, foram analisados e interpretados de modo qualitativo. As perguntas fechadas do questionário receberam tratamento através do pacote estatístico "SPSS - Statistical Package for Social Sciences", o que possibilitou a montagem de tabelas de distribuição de frequência, além de viabilizar os cruzamentos dos dados quantitativos.

3.5. Limitações da Pesquisa

As limitações constantes nas diversas fases do desenvolvimento da pesquisa são resultantes dos seguintes aspectos:

- a inexistência de pesquisas, relatos e experiências sobre o associativismo intermunicipal no Brasil de forma geral e em particular Santa Catarina, possibilitou a obtenção de dados originais. Tal fato resultou num estudo pioneiro a cerca do associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional em Santa Catarina, no que veio a tornar mais complexa a análise dos dados.

- A questão relativa as relações urbano-rurais, constante do questionário, tencionava levantar possíveis relações entre as áreas urbana e rural dos municípios. Entretanto, os dados cole-

tados demandariam um tempo demasiado longo para sua análise, com resultados possivelmente dúbios. Baseado no exposto, a questão não foi analisada.

- Em relação aos dados coletados mediante as entrevistas semi-estruturadas e os questionários, pode-se dizer que eles se limitam a percepções dos secretários executivos das Associações e dos prefeitos. Todavia, através da conjugação de técnicas de coletas de dados (entrevistas semi-estruturadas, questionários e análise documental), buscou-se eliminar possíveis viéses.

4. MARCO ANALÍTICO

Neste ponto do trabalho serão extraídos do marco conceitual as variáveis consideradas de maior importância para o presente estudo: tamanho, participação, centralização, planejamento municipal e microrregional, as relações urbano-rurais, os consórcios intermunicipais, o associativismo intermunicipal, as funções da Associação de Municípios e o papel do secretário executivo. As várias reflexões e as questões levantadas neste marco analítico possibilitaram a construção do instrumento de coletas de dados (anexo 1).

4.1. Tamanho

Hall (1984,p.82) afirma que a variável tamanho está relacionada com a centralização/descentralização. Já Vasconcellos (1979,p.101), coloca que o crescimento dificulta a manutenção da centralização. A opinião comumente aceita é de que o maior tamanho acarreta maior delegação ou descentralização.

A experiência mostra que quanto maior o município maiores as demandas de suas populações por serviços públicos. Parece existir uma certa relação entre o número de habitantes e a demanda por serviços. Neste trabalho o tamanho do município será medido pelo número de habitantes. Os municípios de Santa Catarina em sua grande maioria são de pequeno porte, com até 10.000 habitantes.

4.2. Participação

Com o início do processo de abertura política no final da década de 70, são constituídas as primeiras associações de moradores ou de bairro no Brasil, inicialmente nos grandes centros Rio de Janeiro e São Paulo. Durante seu período embrionário, esses movimentos procuraram influenciar o processo decisório a nível municipal, com maior ênfase na formulação de Políticas Públicas e no Processo de Planejamento Urbano.

Os movimentos participativos eclodem principalmente na esfera municipal em decorrência do crescimento urbano acelerado; o cidadão busca o atendimento de suas demandas e esta busca implementa a ação conjunta da coletividade (Brasileiro, 1987, p.10).

Atualmente as associações de moradores são canais de participação não tradicionais e possuem um papel importante frente aos legislativos municipais. Todavia, o envolvimento da população nos assuntos que a afeta diretamente ainda é pequeno. Neste sentido, Maclkarson (1978, p.105) enfatiza que cada vez mais se percebe os "custos da apatia política", principalmente nas massas trabalhadoras, onde a "não participação (...), a baixa participação" ou apenas a busca dos canais rotineiros de representação abrem caminho para a concentração do poder.

Para Mendonça (1984, p.178), no Brasil

"a experiência de participação (...) tem como cenário preferido as áreas urbanas, é iniciativa do usuário antes que do governo, e diferentemente da experiência observada nos outros países, tem como objetivo um determinado serviço público, ao invés do todo da cidade".

Para levantar o nível de participação dos cidadãos na administração municipal em Santa Catarina formulamos a seguinte questão:

Além da participação dos cidadãos através da eleição do prefeito e dos vereadores do município, eles participam na administração municipal (assinale uma):

1. () ATRAVES DOS SEGMENTOS ORGANIZADOS (EX.: ASSOCIAÇÃO DE MORADORES).
2. () ATRAVES DE LIDERES COMUNITARIOS.
3. () OS CIDADÃOS PROCURAM DIRETAMENTE A ADMINISTRAÇÃO (PREFEITOS OU SECRETARIOS).
4. () OS CIDADÃOS PROCURAM OS VEREADORES.
5. () HA APATIA GENERALIZADA; OS CIDADÃOS NAO PARTICIPAM.

As alternativas, colocadas anteriormente, representam dois extremos: de um lado a alternativa (n^o 1), que corresponde a uma maior participação da população via os canais não tradicionais e portanto maior desconcentração do poder do executivo, no outro extremo a alternativa (n^o 5) demonstra a apatia generalizada dos cidadãos e a maior concentração do poder no executivo municipal.

4.3. Centralização

No Brasil, a centralização é uma variável presente no cotidiano. As esferas superiores de governo representam os focos máximos de poder, dos quais todos dependem para a solução de seus problemas.

Segundo Silva (1986), a centralização no Brasil possui raízes no período colonial. Naquela época, copiou-se o sistema de Administração Centralizado, adotado por Portugal. A não participação da população, além do caráter explorador de muitos do que aqui viviam, não ajudava a mudar o quadro político-administrativo vigente.

Oszlak (1982) coloca que, no Brasil, o Estado centraliza os principais mecanismos de decisão, suas políticas públicas beneficiam primordialmente alguns setores de interesse para o grande capital. Os recursos públicos encontram-se concentrados no poder executivo, tendo como justificativa a busca de uma maior eficiência, o que na prática não ocorre.

Neste trabalho, a centralização será entendida como a concentração do poder de decisão e a descentralização como a delegação do poder de decisão. Nesta ótica, podemos antever algumas relações entre as questões participação popular e centralização a nível municipal. Hall (1984,p.81) coloca que o nível de participação possui relação inversamente proporcional a centralização. Nesta mesma linha, Vieira (1967,p.46) afirma que "a descentralização conduz à maior participação (...), favorecendo,

assim, o desenvolvimento do processo democrático".

Partindo das afirmações de Silva (1986) e Oszlak (1982), de que a centralização é uma característica marcante do Estado Brasileiro em suas diversas esferas de governo, com relação a administração municipal, formulou-se a seguinte questão:

No decorrer de sua administração a maior parte das decisões acerca das obras e/ou serviços a serem executados no município foram tomadas pelo(s) (assinale uma)

1. () VEREADORES.
2. () OS SECRETARIOS.
3. () OS PREFEITOS COM A PARTICIPAÇÃO DOS SECRETARIOS.
4. () O PREFEITO.

O pressuposto básico da questão colocada acima é de que há concentração de poder no executivo municipal. A análise dos dados possibilitará levantarmos o nível de centralização: fraco (1), médio (2), forte (3) e (4).

4.4. Planejamento Microrregional

No Brasil o planejamento governamental iniciou-se ligado ao nível global (nacional). A partir da década de 50, o Estado passou a intervir a nível macrorregional, com a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Apesar da mudança de enfoque, os níveis municipal e microrregional não foram incluídos, inicialmente, como áreas possíveis de atuação planejada, a justificativa usada na época era que, devido a escasséz

de recursos, não seria racional atuar em várias frentes num mesmo espaço de tempo (Tavares, 1977, p.54).

O associativismo intermunicipal surgiu da conjugação de esforços das próprias municipalidades para se posicionarem frente a esse descaso das esferas superiores de governo (união e estados) (Tavares, 1977, p.54).

Neste trabalho busca-se também verificar a premissa de que as Associações não elaboram o planejamento microrregional. Tal premissa foi colocada em conversas preliminares por técnicos da Secretaria de Planejamento de Santa Catarina e os secretários executivos das Associações pesquisadas.

Quanto ao planejamento microrregional, Prates e Andrade (1985, p.134), salientam que

"os planos de desenvolvimento regional integrado demonstram ser uma forma adequada de tratar (...) problemas estaduais de interesse nacional".

Segundo estes mesmos autores (1985, p.134), a experiência tem demonstrado que questões de interesse estadual não obtiveram sucesso com o planejamento integrado.

No Brasil, foram desenvolvidas vários programas à nível microrregional, como por exemplo: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, POLOAMAZONIA, POLOCENTRO (Redwood III, 1983). Todos eles direcionados à área rural, nenhum contemplou as relações urbano-rurais identificadas no marco conceitual como uma das características do planejamento microrregional. Com o intuito de mapear algumas relações urbano-rurais nas microrregiões, formulou-se a questão abaixo:

Dê dois exemplos de obras e/ou serviços executados, ou em execução, na área rural e na área urbana em sua administração:

Area Urbana:

- 1) _____
2) _____

Area Rural:

- 1) _____
2) _____

A questão busca identificar se há relação entre as obras e/ou serviços prestados pelas prefeituras nas áreas rurais-urbanas, em caso positivo, a introdução de um processo de planejamento microrregional pode ser facilitado.

A partir das constatações levantadas e ciente da consolidação política da divisão microrregional coberta pelas Associações de Municípios, temos que verificar a favorabilidade, ou não, da implantação de um processo de planejamento a nível microrregional e quais os argumentos para o posicionamento dos prefeitos entrevistados. Neste sentido, formulou-se a seguinte questão:

Em sua opinião há necessidade de implantação de um processo de planejamento a nível microrregional nesta microrregião:

1. () SIM. 2. () NAO.

POR QUE? _____

Os prefeitos foram colocados diante de uma dicotomia: a alternativa (sim) indica favorabilidade à introdução do planejamento microrregional, já a alternativa (não) indica um posicionamento desfavorável. A solicitação de justificativa para a resposta foi utilizada a fim de levantar alguns fatores que obsta-

culizam a realização do planejamento microrregional no Estado de Santa Catarina.

4.5. Consórcio Intermunicipais

Uma das formas de ocorrência do planejamento microrregional setorial é através da formação dos consórcios intermunicipais, formados para solucionarem problemas específicos de dois ou mais municípios, com caráter permanente ou não, sem necessariamente envolverem toda a microrregião. Os consórcios têm obtido relativo êxito em outros Estados (São Paulo e Bahia). Em Santa Catarina, todavia, tinha-se apenas informações esparsas sobre a formação de consórcios intermunicipais, para tanto, formulou-se a seguinte pergunta:

Ao contrário das Associações de Municípios que possuem responsabilidades muito amplas; os consórcios intermunicipais são formados quando dois ou mais municípios somam esforços para solucionarem problemas setoriais comuns. Os exemplos mais comuns de consórcios são a construção e/ou manutenção de: hospital, aeroporto e estradas regionais.

No período de seu atual mandato, seu município:

1. () PARTICIPA DE UM CONSORCIO INTERMUNICIPAL.
2. () GOSTARIA DE PARTICIPAR DE UM CONSORCIO.
3. () NÃO VÊ NECESSIDADE DA CRIAÇÃO DE CONSORCIO(S).

Caso afirmativo (opções 1 ou 2), o consórcio tem ou teria quais finalidades básicas: _____.

Os dados obtidos com a questão acima nos possibilitarão verificar se estão ocorrendo experiências de formação de consórcios, a questão, ainda, mostrará tendências favoráveis, ou não, à atuação grupal para solucionar problemas que o município isolado não consegue resolver sozinho.

4.6. Planejamento municipal

Um dos objetivos deste trabalho é o de verificar os fatores que obstaculizam o planejamento microrregional em Santa Catarina. Numa perspectiva analítica, faz-se necessário identificar a institucionalização do planejamento a nível municipal. Entende-se que a experiência com o planejamento municipal é uma pré-condição para o desenvolvimento de atitudes favoráveis nos prefeitos, acerca do planejamento microrregional. Para tanto, formulou-se a seguinte questão:

Na maioria dos municípios de Santa Catarina a institucionalização do planejamento se dá conforme os itens colocados abaixo; qual é o caso de sua administração:

1. () HA UMA SECRETARIA, NUCLEO DE PLANEJAMENTO OU ASSESSOR.
2. () O PLANEJAMENTO ESTA LIGADO A UM SECRETARIO QUE NAO POSSUI SOMENTE A AREA DE PLANEJAMENTO COMO RESPONSABILIDADE.
3. () NAO HA FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONALIZADA.

A questão busca identificar o lugar que o planejamento ocupa na estrutura da prefeitura. A alternativa (1) significará que a função de planejamento possui função de primeiro escalão. A alternativa (2) demonstrará que o planejamento ocupa função intermediária, pois divide as atenções com outra função. A alternativa (3) indicará a não institucionalização do planejamento. Todavia, este fato não permite afirmar que inexistente planejamento, pois pode haver mecanismos informais. Dentro dessa ótica, formulou-se também a seguinte pergunta:

No caso de não haver órgão específico de planejamento; porque não foi criado na sua administração: _____

Como forma de verificar se há uma tendência de institucionalização do planejamento a nível municipal, formulou-se a seguinte pergunta:

No caso de haver órgão específico de planejamento em sua prefeitura; ele foi criado em sua gestão:

1. () SIM 2. () NÃO

Para checar os dados das perguntas anteriores sobre o planejamento a nível municipal, incluiu-se a seguinte questão:

Os objetivos e metas de sua administração (assinale a mais importante)

1. () SÃO OS COMPROMISSOS DE CAMPANHA, MAS NÃO ESTÃO FORMALIZADOS NUM PLANO.
 2. () ESTÃO CONTIDOS NUM PLANO.
 3. () SÃO FORMULADOS A MEDIDA QUE APARECEM PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES.
 4. () OUTROS (ESPECIFICAR) _____

A questão acima pode trazer esclarecimentos importantes, após o cruzamento com os demais dados sobre o planejamento a nível microrregional, como por exemplo: se há relação entre plano e planejamento, ou se o planejamento é mais um componente do marketing político, ou, ainda, se os prefeitos cumprem suas promessas de campanha.

4.7. Atitude dos prefeitos em relação ao associativismo microrregional e o planejamento microrregional.

As perguntas levantadas anteriormente sobre o planejamento microrregional, os consórcios intermunicipais e o planejamento municipal, apenas nos trarão respostas embasadas nas percepções dos prefeitos entrevistados. O ideal seria observá-los em seu ambiente de trabalho, ou então analisar algumas decisões do grupo de prefeitos e confrontá-las com as respostas do questionário. Este ideal, contudo, demandaria um tempo enorme para o levantamento dos dados. Optou-se então por uma saída intermediária, que, ao mesmo tempo, possibilitasse observar o comportamento dos prefeitos frente a decisões que teriam que tomar e comparar o produto dessas decisões com os demais dados obtidos via percepção.

A seguir são discutidos os aspectos conceituais que embasaram a formulação das situações-problema e as alternativas para solução.

Esta base conceitual está estruturada nos trabalhos de March e Simon (1979), Stoner (1984) e Souto-Maior (1988).

March e Simon (1979,p.198) afirmam que o processo decisório humano, seja individual ou organizacional, "ocupa-se da descoberta e seleção de alternativas satisfatórias; somente em casos excepcionais, preocupa-se com a descoberta e seleção de alternativas ótimas". Portanto, podemos concluir que os seres humanos de forma geral se "satisfazem" e não otimizam na busca de alternativas para solução de problemas. A escolha nesta perspectiva é muito mais simples de ser obtida.

Quando do aparecimento de novas situações, March e Simon (1979,p.210) apontam, como raras, as alternativas para solução inteiramente novas. Na maioria dos casos, há apenas uma adaptação das linhas de ação já utilizadas. Isto se dá em decorrência das situações reais serem por demais complexas para o processamento em detalhes pelos finitos poderes humanos. Para se obter resultados, os autores (1979,p.211) aconselham "limitar as alternativas de ação, em exame, a recombinações baseadas no repertório" já existente.

Para March e Simon (1979,p.212), o comportamento racional "compreende a substituição da realidade complexa por um modelo de realidade suficientemente simples, para poder ser tratado mediante processos de solução de problemas" e "a definição da situação, em qualquer momento, tem que ser suficientemente simples para poder ser apreendida pela mente humana".

Para Stoner (1984,p.111), sempre aspectos desconhecidos e imprevisíveis estão presentes nas situações de decisão importantes. Os administradores, contudo, antes de atacar um problema tentam classificá-lo num "continuum", num extremo as situações

previsíveis, no outro as altamente imprevisíveis. A "certeza", "risco" e "incerteza" podem ser termos utilizáveis para classificações entre os extremos.

"Em condições de certeza, sabemos o que acontecerá no futuro. Com risco, sabemos a probabilidade de cada resultado possível. Com incerteza, não sabemos as probabilidades - e talvez nem mesmo os possíveis resultados".

Muito embora as classificações "certeza", "risco" e "incerteza" sejam importantes, March e Simon (1979,p.241) afirmam que quando "o problema de escolha é formado por seleção de uma alternativa dentro de um conjunto determinado", os processos de influência operam no sentido de tornar uma das alternativas mais atraente que as demais.

Segundo March e Simon (1979,p.248), geralmente a solução de problemas apresenta uma estrutura hierárquica, ou seja, uma sucessão de etapas, como por exemplo: "formulação do problema, procura de alternativas, e avaliação de alternativas". Uma vez avaliadas as alternativas levantadas e caso uma seja considerada satisfatória dentro das exigências do problema, ela será "aceita como solução do problema, e a procura se encerrará" (1979,p.249).

Apresentou-se, até aqui, alguns aspectos sobre solução de problemas sob a ótica da racionalidade individual, neste estudo contudo, por levantar-se o papel das Associações de Municípios catarinenses, onde também são tomadas decisões em grupo cabe ainda apresentar alguns aspectos da racionalidade coletiva.

Para Souto-Maior (1988,p.1627), a Teoria da Ação Coletiva, elaborada por Mancur Olson (1968), procura demonstrar o problema de obtenção de um bem coletivo por um grupo, "o que na sua essência é uma questão de racionalidade coletiva".

A Teoria da Ação Coletiva, segundo Souto-Maior (1988,p.1627), tem como premissa que

"os grupos se formam e se mantêm para a obtenção de um bem comum, coletivo, ou público. Um bem coletivo é um bem tal que se uma pessoa X_1 , membro de um grupo $X_1, X_2...X_i...X_n$, obtém o bem, nenhum outro membro do grupo pode ser impedido de consegui-lo".

Olson (apud Souto-maior,1988,p.1627) afirma que

"se os membros de um grande grupo procuram racionalmente maximizar o bem estar deles, não agirão no sentido de promover seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja coerção para forçá-los para assim proceder, ou a menos que algum incentivo separado distinto da obtenção do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente, na condição de que eles ajudarão a pagar os custos ou sobregargas envolvidas na obtenção dos objetivos grupais". (...) "A visão generalizada, comum das ciências sociais, que os grupos procuram promover seus interesses, não é, portanto, justificado, pelo menos quando é baseada, como usualmente acontece, na (algumas vezes implícita) premissa de que os grupos agem em seu interesse próprio, porque os indivíduos assim o fazem".

A Teoria da Ação coletiva (TAC) "prevê que quanto maior for o grupo mais ele precisará desenvolver acordos e organizar-se para a obtenção do bem comum" (Souto-Maior,1988,p.1627). A TAC explica, em parte, a formação de Associações de Municípios em Santa Catarina, pois elas buscam a obtenção de bens coletivos,

como por exemplo: prestação de serviços, reivindicações, que, sem essa organização, seriam praticamente impossíveis de serem obtidos.

As colocações anteriores a cerca da racionalidade individual e coletiva, fundamentaram a elaboração das situações-problema. Através da construção das situações-problema, reproduz-se, em modelo, uma realidade complexa capaz de ser tratada mediante processos de solução de problemas. Para tanto, dois temas atuais foram escolhidos:

- como negociar a instalação de um grupo empresarial de certo porte na microrregião;

- quais os procedimentos a serem adotados para solucionar um problema de poluição (esgotos domésticos e resíduos industriais) advinda de outro município.

No caso da instalação de um grupo empresarial, formulou-se a seguinte pergunta:

Caso um grupo empresarial de certo porte decidisse instalar um parque industrial na microrregião a qual seu município pertence, o qual representasse para a microrregião um grande aumento na oferta de emprego e renda, e um substancial aumento na arrecadação de impostos municipais, V.Sa. Concordaria:

As alternativas para solução do problema são baseadas como afirmam March e Simon (1979,p.211) no repertório já existente.

- 1.() EM CONFIAR OS ESTUDOS TÉCNICOS DE LOCALIZAÇÃO A CARGO DA SECRETARIA EXECUTIVA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E DO GRUPO EMPRESARIAL, E AS NEGOCIAÇÕES A CARGO DA DIRETORIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.
- 2.() CONFIAR OS ESTUDOS TÉCNICOS A SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA DO COMÉRCIO E DO TURISMO JUNTO COM O GRUPO EMPRESARIAL, E O MUNICÍPIO PARTICIPAR DAS NEGOCIAÇÕES.
- 3.() PREFERIRIA NEGOCIAR A LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO DIRETAMENTE COM O GRUPO EMPRESARIAL, E CONTRATAR UMA CONSULTORIA PARA REALIZAR ESTUDOS TÉCNICOS.

A análise dos dados possibilitará conhecer a atitude dos prefeitos frente a situações decisórias reais.

A escolha da alternativa (1) pode, de um lado indicar uma atitude positiva para com o associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional, e confiança na capacidade técnica/política da Associação, por outro lado, pode evidenciar que os prefeitos que optarem por essa alternativa, ou governam municípios de pequeno porte, ou não possuem recursos humanos qualificados em seu corpo técnico para darem cabo da tarefa.

A opção pela alternativa (2) pode demonstrar uma tentativa de se obter vantagem devido a alguma ligação política mais estreita com o governo do estado. Essa opção pode ser vista como uma atitude negativa para com o associativismo, devido as políticas contrárias ao mesmo ocorridas no início do período 1987-91 (último governo) que não respeitaram a divisão estadual coberta pelas Associações de Municípios.

A escolha da alternativa (3) pode indicar que o município possui algo a oferecer que o diferencie dos demais, como por exemplo, localização privilegiada, recursos humanos capacitados,

ou em condições de serem treinados. O prefeito pode acreditar que esses fatores influenciarão positivamente na decisão do grupo empresarial. Esta alternativa também identifica a busca do interesse individual do município em detrimento do grupo de municípios da microrregião, o que caracteriza uma atitude negativa referente ao associativismo e o planejamento microrregional.

Para a questão referente a poluição advinda de outro município, os prefeitos foram colocados frente a seguinte situação-problema:

Suponha que um rio atravessasse vários municípios de sua microrregião, inclusive o seu, e esteja sendo poluído por descargas municipais (esgotos domésticos) e industriais (por exemplo, uma fábrica de papel); que esta poluição, procedente de outros municípios, esteja prejudicando o abastecimento de água e atividades recreativas de algumas comunidades de seu município; qual a atitude de V. Sa. em ordem de preferência (1_o, 2_o, 3_o).

- a. () CONFIARIA INTEIRAMENTE A SOLUÇÃO DO PROBLEMA AO GOVERNO ESTADUAL (EX.: SEDUMA/FATMA).
- b. () NEGOCIARIA O PROBLEMA DIRETAMENTE COM O(S) MUNICÍPIOS(S) CAUSADOR(ES) DA POLUIÇÃO, APELANDO SE NECESSÁRIO AOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL.
- c. () PREFERIRIA TRAZER O PROBLEMA PARA A ASSEMBLEIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS A QUAL PERTENCE, E DELEGAR A PROCURA DE UMA SOLUÇÃO TÉCNICA PARA A SECRETARIA EXECUTIVA DA ASSOCIAÇÃO, DOTANDO-A DOS RECURSOS NECESSÁRIOS.

Numa tentativa de facilitar a posterior análise dos dados, colocamos abaixo algumas interpretações no caso da alternativa ser escolhida em primeira opção. A escolha da alternativa (a) pode levar-nos a algumas conclusões: o prefeito entende os órgãos do Governo do Estado com superioridade técnica no assunto, ou possui ligações políticas com o Governo do Estado. A questão

pode evidenciar, ainda, que o prefeito deseja delegar ao governo estadual a solução de um problema considerado indesejável, o qual geralmente não obtém uma solução ótima do ponto de vista político, pois envolve vários grupos de interesse, entre eles, associação de moradores, empresários, forças políticas, grupos de ecologistas etc. Esta questão revela uma atitude negativa em relação ao associativismo e o planejamento microrregional.

A escolha da alternativa (b) pode indicar uma tendência a negociação ou a opção por soluções que atendam satisfatoriamente ambas as partes. Os órgãos dos governos estadual e federal, neste caso, apenas dariam suporte técnico, o levantamento de alternativas para solução e a decisão final ficariam a cargo dos municípios envolvidos. Esta alternativa também reflete uma atitude negativa em relação ao associativismo e o planejamento microrregional.

A escolha da alternativa (c) evidenciará uma certa divisão de responsabilidades para a solução do problema entre os membros da Assembléia da Associação. Esta opção também evidenciará confiança na competência técnica/política da Associação, ou por outro lado, mostrará a falta de recursos técnicos por parte dos municípios. Esta alternativa reflete uma atitude positiva em relação associativismo e o planejamento microrregional

4.8. As Associações de Municípios

As Associações de Municípios Catarinenses, como já citado no marco conceitual, nasceram com a finalidade de somar força política e aumentar o peso das reivindicações dos municípios junto ao Governo do Estado e da União. Com o passar do tempo, estas funções foram ampliadas e as Associações passaram a atuar em diversas frentes.

Segundo Souto-Maior (1989), as Associações de Municípios atuam fundamentadas em quatro funções básicas: reivindicação, planejamento, forum de debates e a prestação de serviços/assistência técnica. Com certeza estas quatro funções básicas não são executadas com a mesma intensidade. Sabemos de antemão que, na década de 60 quando foram criadas, as Associações eram o somatório das forças políticas microrregionais. Com as várias mudanças ocorridas no cenário político nacional e estadual, as Associações adotaram posturas mais voltadas ao atendimento das necessidades emergenciais do grupo de municípios, como, por exemplo, a prestação de serviços/assistência técnica.

Dentro da ótica colocada acima, uma lacuna a averiguar é qual das funções deveria ser a mais importante na percepção dos prefeitos. Para tanto formulou-se a seguinte questão:

Coloque o número 1 para a função da Associação de Municípios que V. Sa. considera que deveria ser a mais importante, o número 4 para a menos importante, e os números 2 e 3 para as funções intermediárias:

- a. () ATUAR COMO CANAL DE REIVINDICAÇÃO DOS MUNICIPIOS MEMBRO, JUNTO AOS ORGAOS ESTADUAIS, FEDERAIS E DO SETOR PRIVADO.

- b. () PLANEJAR PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA MICRORREGIÃO COMO UM TODO.
- c. () SER UM FORUM DE DEBATES DOS PROBLEMAS DOS MUNICÍPIOS.
- d. () AGIR COMO PRESTADORA DE SERVIÇOS, TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS, PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS DOS MUNICÍPIOS-MEMBROS.

Obs.: Esta pergunta foi elaborada com o objetivo de hierarquizar as funções. Adotar-se-á o critério do maior número de indicações para as combinações possíveis, sendo que o arranjo final representa a maioria dos casos.

A pergunta anterior apenas levantará como deveria ser a realidade e não como ela é. Para tanto, formulou-se outra pergunta para levantar qual é a função mais forte atualmente:

E qual das quatro funções citadas antes é a mais forte atualmente nesta Associação de Municípios?

- () Função de reivindicação.
- () Função de planejamento.
- () Função forum de debates.
- () Função de prestação de serviços.

A análise das duas questões possibilitará uma relação entre o presente estágio e o ideal. Nesta mesma abordagem e objetivando levantar tendências para projeções futuras, falta investigar qual das funções deveria ser fortalecida no curto prazo. Nesta perspectiva incluiu-se a seguinte questão:

Qual dentre as funções mais fracas desta Associação de Municípios mereceria se fortalecida a curto prazo? _____

O associativismo intermunicipal de Santa Catarina é considerado modelo, a nível nacional, todavia, não tem sido fôco de estudos os motivos que mantêm todos os municípios catarinenses ligados as Associações de Municípios. Com o objetivo de levantar alguns desses fatores, perguntou-se aos prefeitos:

No seu ponto de vista, quais as vantagens de pertencer a Associação de Municípios: _____

Outra peculiaridade, não explorada na literatura e considerada nesta pesquisa, é o papel desempenhado pelo secretário executivo da Associação. A nosso entender no associativismo catariense a figura do secretário executivo é central para a continuidade dos trabalhos da Associação. Ele dirige as atividades internas da Associação e toma várias iniciativas em programas externos e está presente na maior parte das articulações entre as esferas superiores e os municípios que envolvam a Associação. O secretário executivo, mesmo nos casos em que a Associação não está envolvida diretamente, assume o papel de conselheiro dos prefeitos, principalmente dos municípios menores. Conhecendo esta realidade, resolvemos incluir no questionário uma questão indagando aos prefeitos:

Caso o secretário executivo da Associação de Municípios a que pertence pedisse demissão. Como o Sr. acha que agiriam seu colegas membros da Associação; eles:

1. () TERIAM FACILIDADE DE ENCONTRAR UM SUBSTITUTO.
2. () NÃO ENCONTRARIAM FACILMENTE UM SUBSTITUTO.

A pergunta foi formulada de forma indireta para levantar as opiniões dos prefeitos, o que não seria possível através de uma pergunta direta.

A alternativa (1) demonstra que, na percepção dos prefeitos, o secretário executivo atual não é altamente qualificado.

A alternativa (2) demonstra que na percepção dos prefeitos, o secretário executivo é altamente qualificado.

Como forma de checar os dados da questão anterior, foi incluída uma pergunta direta sobre o papel do secretário executivo:

Em sua opinião qual a importância do papel desempenhado pelo secretário executivo desta Associação de Municípios: _____

Esta última questão possibilitará um cruzamento entre o que os outros prefeitos pensam (forma indireta) e o que o prefeito pensa (forma direta).

Neste capítulo, foram levantadas as variáveis de maior importância para o presente estudo e colocadas as várias reflexões que possibilitaram a montagem do instrumento de coleta de dados, os quais serão apresentados e analisados no capítulo seguinte.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta a descrição e a análise dos resultados da pesquisa. A análise foi conduzida para se identificar o papel das Associações de Municípios catarinenses, sua relação com o planejamento e a administração microrregional e municipal.

A apresentação e análise dos dados da pesquisa se divide em quatro partes: caracterização dos respondentes, o papel das Associações de Municípios, dados referentes ao município, dados a nível microrregional.

Apresentam-se, na primeira parte, os dados que caracterizam os prefeitos entrevistados: idade, sexo, escolaridade.

Na segunda parte, analisou-se, à luz dos estatutos e da literatura consultada, quais as funções hoje exercidas pelas Associações de Municípios. levantou-se, dentro da percepção dos prefeitos, qual a função considerada a mais importante; qual função mereceria ser fortalecida a curto prazo e qual deveria ser a hierarquia das funções da Associação.

Buscou-se, na terceira fase, identificar fatores afetos ao município que pudessem ter relação com a temática em estudo, tais como: tamanho do município, participação popular, centralização, planejamento a nível municipal.

Na quarta fase, procurou-se levantar fatores ligados a Associação de Municípios para indentificar o seu papel e as relações com o planejamento a nível microrregional e a administração microrregional. Foram analisadas a dependência dos municípios na Associação, a formação de consórcios intermunicipais e a necessidade de implantação de um processo de planejamento microrregional. Analisou-se, ainda, as atitudes dos prefeitos frente ao associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional através, de duas situações-problemas: a primeira é referente a instalação, na microrregião, de um grupo empresarial, a segunda, aborda um caso de poluição advinda de outro município.

5.1. Caracterização dos respondentes

Foram aplicados questionários a todos os prefeitos das microrregiões pesquisadas, contendo, inicialmente, questões de ordem pessoal, idade, sexo e escolaridade.

5.1.1. Idade

A Constituição Federal, promulgada em 1988, estabeleceu a idade mínima de vinte e um anos para o cidadão ter condições de elegibilidade para o cargo de prefeito.

A idade dos prefeitos pesquisados está representada pela Tabela 1:

Tabela 1 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DAS IDADES DOS PREFEITOS

CLASSE DE IDADE	FREQUENCIA	%
21 ——— 30	9	13,0
31 ——— 40	24	34,8
41 ——— 50	22	31,9
51 ——— 60	13	18,8
60 ———	1	1,4
T O T A L	69	100,0

(Fonte: Questionários)

A tabela 1 mostra que apenas 13,0% (9) dos prefeitos estão na faixa dos 21 aos 30 anos, isto pode evidenciar que, na maioria dos municípios, tradicionalmente, exige-se dos postulantes experiência política anterior, como, por exemplo, a de vereador.

Observou-se, também, que muitos prefeitos são empresários, ou profissionais bem sucedidos. Essas observações são confirmadas pelos dados, visto que as classes de idade entre os 31 e os 50 anos, período em que ocorre a consolidação profissional, concentram o maior número de prefeitos, 66,7% (46).

5.1.2. Sexo

As mulheres, muito embora representem uma significativa parcela da população, não possuem uma expressiva participação em cargos de prefeito, como demonstrado pela Tabela 2.

Tabela 2 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL SEXO

SEXO	FREQUENCIA	%
MASCULINO	66	95,7
FEMININO	3	4,3
T O T A L	69	100,0

(Fonte: Questionários)

5.1.3. Escolaridade

A Tabela 3 demonstra que 50,7% (35) dos prefeitos possuem nível superior. Isto nos remete a duas constatações: de que, em nosso Estado, há um maior acesso à escolaridade superior, ou que

os prefeitos, constantes desta parcela da amostra, pertencem as classes mais altas, contudo, a variável renda não foi incluída no questionário. Estas constatações além de não serem respondidas pelos demais dados, esbarram no fato de que os outros 49,6% (34) dos prefeitos não possuem escolaridade superior o que impossibilita uma relação entre escolaridade superior e o cargo de prefeito.

Tabela 3 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA ESCOLARIDADE

ESCOLARIDADE	FREQUENCIA	%
PRIMARIO	9	13,4
1 ^o GRAU	6	8,7
2 ^o GRAU	19	27,5
CURSO SUPERIOR	29	42,0
POS-GRADUAÇÃO	6	8,7
T O T A L	69	100,0

(FONTE: QUESTIONARIOS)

5.2. As Funções da Associação de Municípios

No Estado de Santa Catarina, as Associações de Municípios tem como funções básicas, previstas em seus Estatutos, a realização do planejamento microrregional e a prestação de serviços. Todavia, implicitamente evidencia-se duas outras: reivindicação e forum de debates

Dentro desse espírito, solicitou-se, nos questionários, que os prefeitos mencionassem:

- qual das quatro funções é a mais forte atualmente?
- qual dentre as funções mais fracas mereceria ser fortalecida a curto prazo?
- qual deveria ser a hierarquia das funções da Associação?

No tocante a função, considerada pelos prefeitos como a mais forte atualmente nas associações pesquisadas, a Tabela 4 confirma a ênfase na prestação de serviços.

Tabela 4 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA FUNÇÃO CONSIDERADA PELOS PREFEITOS COMO A MAIS FORTE.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
REIVINDICAÇÃO	5	7,2
PLANEJAMENTO	8	11,6
FORUM DE DEBATES	12	17,4
PREST. DE SERVIÇOS	42	60,9
NAO RESPONDERAM	2	2,9
T O T A L	69	100,0%

(Fonte: Questionários)

A maioria dos prefeitos, 60,9% (42), entendem que a principal função da associação é a prestação de serviços e assistência técnica. Estes números são significativos e em parte se justificam devido a dependência que os municípios de pequeno porte possuem na Associação.

A função forum de debates foi colocada em segundo lugar por 17,4% (12) dos prefeitos. Na prática, as Assembléias das Associações são o espaço para a troca de experiências entre os pre-

feitos, quer seja durante os trabalhos das reuniões, ou nas conversas informais nos almoços de confraternização e nos intervalos.

Outro fato que chama a atenção na análise dos dados da Tabela 4 é o percentual inexpressivo atribuído à função de reivindicação (7,2%). Algumas podem ser as explicações para este fato:

- No plano estadual, principalmente durante o período 1987-90, as Associações de Municípios foram classificadas como um instrumento de políticas paternalistas dos governos anteriores. A divisão do Estado em regiões funcionais, proposta naquele período, foi uma decisão que procurou desestabilizar a atuação das Associações. Em parte, este objetivo foi atingido, pois, até então, recursos técnicos e financeiros eram canalizados para os municípios via Associações. Com a quebra desse canal de comunicação, os prefeitos buscaram de outras maneiras sensibilizar o governo estadual para suas demandas.

- Na inviabilidade da Associação de Municípios atuar como canal de reivindicação dos pleitos municipais, devido a conjuntura política adversa, os prefeitos buscaram esse contato via os caminhos tradicionais, como, por exemplo: os deputados estaduais e federais, os ocupantes de cargos-chaves na administração estadual ou federal. Este comportamento, reforça a política "de pires na mão", onde as demandas são apenas aquelas do município pedinte, dentro de uma visão restrita dos problemas.

- Os dados podem evidenciar uma questão ainda mais profunda, a de que, quando as reivindicações são do conjunto de municípios, o dividendo político também é obtido por prefeitos de

oposição ao governo estadual, inviabilizando ex-ante as propostas de reivindicação em conjunto, embora os dados coletados não sejam suficientes para confirmarem esta suspeita.

Com relação a função mais fraca que mereceria ser fortalecida a curto prazo (Tabela 5), os dados evidenciam uma coerência se comparados com os dados da Tabela 4. As funções que foram consideradas pelos prefeitos como as mais fortes (prestação de serviços e forum de debates) obtiveram poucas indicações como sendo as funções que mereceriam um fortalecimento a curto prazo.

Tabela 5 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA FUNÇÃO CONSIDERADA PELOS PREFEITOS COMO A QUE MERECE SER FORTALECIDA A CURTO PRAZO.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
REIVINDICAÇÃO	20	29,0
PLANEJAMENTO	25	36,2
FORUM DE DEBATES	7	10,1
PREST. DE SERVIÇOS	6	8,7
NÃO RESPONDERAM	11	16,0
T O T A L	69	100,0%

(Fonte: questionários)

O fato de 36,2% (25) dos prefeitos terem assinalado a função de planejamento como a que mereceria ser fortalecida a curto prazo, pode evidenciar que:

- atualmente os administradores públicos que utilizam o planejamento governamental vendem uma imagem de tratamento técnico para as decisões políticas. Portanto, a nível de discurso (formal), poucos políticos são contrários a ele. Contudo, a prá-

tica tem demonstrado, como verifica-se na quarta parte desta análise (situações-problema), que os prefeitos em sua atuação não utilizam esse instrumental na esfera municipal. Então, pode-se deduzir a inexistência do planejamento microrregional em Santa Catarina, entre outros fatores, devido a grande distância que separa o formal do real.

- Os dados podem indicar, todavia, o início de uma certa conscientização dos problemas microrregionais, a percepção por parte dos prefeitos de que o município isolado pouco ou quase nada pode realizar. Essa conscientização, por outro lado, pode ser decorrente da imposição legal contida na Constituição Brasileira que prevê em seu capítulo sobre a política urbana; art. 182, § 1º -

"O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Dessa forma, a imposição legal, aliada a inexistência de pessoal tecnicamente qualificado no município, pode ter motivado os prefeitos a afirmarem que a função de planejamento mereceria ser fortalecida a curto prazo nas Associações de Municípios.

A função reivindicação foi considerada pela maioria (29% dos prefeitos) como a que mereceria tratamento no curto prazo. Estes dados podem demonstrar que os meios tradicionais de reivindicação (ex. pedidos diretos) não estão alcançando resultados, principalmente nos pleitos maiores, como por exemplo: a construção de estradas, ou de hospitais de grande porte. Nesses casos, os dados da Tabela 5 deixam implícito que, para os pre-

feitos, o somatório das forças políticas em torno da Associação de Municípios é importante para o êxito dos pleitos. Por outro lado, nas demandas menores, como as obras de pequeno porte, a política "de pires na mão" ainda continuará tendo seu papel como parte integrante do jogo político.

Na questão referente a como deveria ser, no entender dos prefeitos, a hierarquização das funções da associação, obteve-se os seguintes dados:

- A maioria dos prefeitos, conforme demonstram os dados da Tabela 6, entende que a prestação de serviços deveria ser a função de maior importância. Disto se conclui que as deficiências em pessoal técnico, por parte dos municípios associados, são enormes.

- A função de planejamento aparece em 2º lugar, o que por si só evidencia a já citada conscientização dos problemas microrregionais.

Tabela 6 - COMO DEVERIA SER A HIERARQUIA DAS FUNÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS CATARINENSES.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS

1º PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

2º PLANEJAR PARA O DESENVOLVIMENTO

3º FORUM DE DEBATES

4º REIVINDICAÇÃO

(Fonte: Questionários)

Obs.: Esta Tabela foi elaborada com o objetivo de hierarquizar as funções, adotou-se o critério do maior número de indicações para as combinações possíveis, sendo que o arranjo apresentado representa a maioria dos casos.

A hierarquia, apresentada na Tabela 6, confirma a influência da conjuntura política atual, sobre a função de reivindicação, que, segundo os prefeitos, necessita de um reforço imediato e está desacreditada entre os municípios-membros. A Associação desempenha um fraco papel como canal de comunicação entre os municípios e as demais esferas de governo. Os dados demonstram a mudança da ênfase do movimento associativista de Santa Catarina; de reivindicatório quando do seu nascimento no início da década de 60 (GAFLAN/SEPLAN, 1984, p.10), para a prestação de serviços atualmente. Isto caracteriza também a Associação como um escritório de assessoria aos municípios filiados.

Os dados da Tabela 6 apenas demonstram, ao nível do discurso, o que os prefeitos entendem que deveria ser a hierarquia das funções da associação. Há uma enorme diferença entre discurso e prática. No tocante a função de planejamento, por exemplo, que figura na segunda posição, das várias visitas realizadas por este pesquisador às associações, somente na AMAVI e na AMMVI, observou-se uma preocupação com a necessidade de planejamento microrregional. Na AMAVI está sendo elaborado o "**Projeto Cooperação**", onde os municípios estabeleceram a cessão onerosa ou gratuita, da troca do uso de equipamentos entre si, para fins públicos. Já na AMMVI existe o "**Projeto de Utilização do Solo Microrregional**", neste caso, os prefeitos reconhecem que muitas das soluções, bem como, as origens de muitos de seus problemas estão fora de sua jurisdição territorial. Esses projetos estão em curso e não dispomos de resultados conclusivos sobre os mesmos.

Nas demais Associações não foi levantado nenhum dado significativo quanto a mudança da ênfase na prestação de serviços.

Concluindo, os dados revelam que as funções não estão contempladas de uma mesma maneira, há uma certa hierarquia entre as quatro funções básicas das Associações de Municípios de Santa Catarina, onde a função de prestação de serviço ocupa o primeiro lugar. Isto corrobora as conclusões do IBAM (1978), de que o papel das Associações de Municípios está ligado mais diretamente a incapacidade do município isolado resolver os seus problemas, do que da integração intermunicipal a nível microrregional.

5.2.2. Dependência dos Municípios na Associação

Conforme colocado no item anterior, as Associações de Municípios exercem, em maior ou menor grau, a função de prestação de serviços. Isto em parte se justifica, já que elas reúnem apenas os prefeitos e não os grupos de interesse da microrregião. As questões relacionadas com os interesses dos municípios passam pela assembléia de prefeitos. Neste ponto, entretanto, verifica-se uma contradição, pois as demandas dos municípios nem sempre coincidem com as percepções dos prefeitos. Todavia, este fato não é um gerador de conflitos, pois somente os prefeitos tem direito a voto nas assembleias das Associações.

A ênfase das Associações de Municípios, na prestação de serviços, pode ser explicada, em parte, devido a visão que os

prefeitos fazem de si mesmos "fazedores de obras". Observou-se que a construção de obras possui um grande aspecto simbólico e é uma marca material da passagem do político pelo executivo municipal.

O Quadro 1 mostra os vários serviços de assessoria técnica prestados pelas Associações pesquisadas.

QUADRO 3 - SERVIÇOS PRESTADOS PELAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

ASSOCIAÇÕES	AMAVI	AMMVI	AMOSC	AMPLA	AMVALI	GRANFPOLIS
PRINCIPAIS SERVIÇOS						
ASSESSORIA JURIDICA	X	X	X			X
ASSISTENCIA SOCIAL	X					
ENGENHARIA CIVIL	X	X	X	X	X	X
ARQUITETURA	X	X	X			X
TOPOGRAFIA	X		X	X	X	X
DESENHO	X	X	X	X	X	X
PROCES. DE DADOS	X		X			X
ASSES. IMPRENSA	X					X
ASSES. CONTABIL ADMINISTRATIVA	X	X	X	X	X	X
ASSESSORIA EDUCAÇÃO			X			

(FONTE: RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES DAS ASSOCIAÇÕES)

Verifica-se, no Quadro 1, a predominância dos serviços de engenharia/arquitetura. Nessas áreas, estão as maiores deficiên-

cias em técnicos dos municípios. Nos municípios menores há um volume pequeno de serviços de engenharia/arquitetura o que não justifica a contratação de um técnico pelo município.

Constata-se também, nos dados do Quadro 1, as assessorias prestadas pelas Associações nas áreas jurídica, contábil e administrativa, o que evidencia o papel da Associação como uma entidade de consultoria aos municípios-membros.

Observa-se, através da análise do Quadro 1, uma certa relação entre número de municípios-membros e a diversificação de serviços, a AMPLA (4 municípios-membros) e a AMVALI (6 municípios-membros) possuem um menor número de opções, restritas a área de engenharia e a assessoria contábil-administrativa. Neste mesmo sentido, observa-se, ainda, que na AMAVI e na GRANFPOLIS há uma assessoria de imprensa aos municípios. A prestação de serviços de processamento de dados está presente na AMAVI, AMOSC e GRANFPOLIS, o que indica uma tendência futura para as demais Associações, pois observou-se que as Associações menores adotam, depois de um certo período, as experiências bem sucedidas nas Associações maiores.

Verifica-se, através da análise dos Relatórios Anuais de Atividades das Associações, que os municípios menores são os maiores usuários dos serviços prestados pelas Associações de Municípios, em contrapartida, são os que menos contribuem financeiramente, pelo fato da receita ser baseada no FPM (Fundo de Participação dos Municípios) o qual possui o critério populacional para o retorno do tributo.

O trabalho desenvolvido pelas Associações de municípios amplia a capacidade dos pequenos municípios de resolverem seus problemas, como expressou um prefeito:

"Uma Associação que funciona é o melhor caminho para o desenvolvimento dos nossos municípios, é trocando idéias com nossos colegas (prefeitos), com nossa assessoria (Associação) é que se chega ao bom trabalho, ao progresso".

Já os grandes e médios municípios são os que mais contribuem e os que menos utilizam os serviços oferecidos pelas Associações. Muito embora, isto possa parecer contraditório, na prática os municípios maiores permanecem associados devido ao aumento do seu poder de reivindicação junto as esferas Estadual e Federal. E, secundariamente, na troca de experiências ocorridas nas reuniões de trabalho e nas assembléias. Segundo Olson (apud Souto-Maior, 1988, p.1627), os municípios assim agem devido ao recebimento de um "incentivo separado, distinto da obtenção do objetivo comum ou grupal".

Verifica-se, no decorrer deste item, a dependência existente entre os municípios de pequeno porte e dos serviços prestados pelas Associações. Os dados coletados não possibilitam identificar qualquer diminuição dessas relações, o que reforça o papel da Associação como prestadora de serviços.

5.2.3. O papel do Secretário Executivo

Observou-se uma certa relação entre o desempenho profissional do secretário executivo e o volume de trabalho desenvolvido pela associação. Isso é corroborado pelo depoimento de um prefeito: "Se (o secretário executivo) for competente, a Associação vai bem, se não, o reflexo é negativo".

Dentro deste mesmo raciocínio, 47 prefeitos (68,1%) afirmaram que não encontrariam facilmente um substituto para o atual secretário. Na visão dos prefeitos, o desempenho profissional do secretário executivo é

" fundamental quanto ao assessoramento geral e técnico, bem como, na integração dos municípios que compõem a microrregião".

Alguns prefeitos mencionaram a importância do secretário no processo decisório: "dele partem as orientações para as administrações tomarem as suas decisões com mais segurança".

A FECAM (Federação Catarinense de Associações de Municípios) promove trimestralmente reuniões entre os secretários executivos de todas as associações, o que gera posicionamentos comuns sobre vários assuntos e possibilita aos secretários a troca de experiências.

Os dados demonstram uma certa relação de dependência entre os prefeitos associados e a figura do secretário executivo. Contudo, os dados coletados não trazem qualquer indicação de mudan-

ça neste sentido. Constatou-se que, em nenhuma das Associações pesquisadas, não há indivíduo em condições de substituir plenamente o secretário, ou sendo preparado para sua sucessão.

Conclui-se, portanto, que no associativismo catarinense de modo geral e nas associações pesquisadas em particular, o papel desempenhado pelo secretário executivo é crucial para o funcionamento das associações. Ele é o elo de ligação entre a equipe técnica e os prefeitos associados.

5.3. Dados referentes aos municípios

As associações de municípios pesquisadas, como demonstrado no item anterior, têm sua ênfase na prestação de serviços. Nesta etapa da análise, buscar-se-á, através de dados referentes aos municípios, identificar alguns fatores que conduzem a esta ênfase, ou que obstaculizam o planejamento a nível microrregional e dados sobre a administração microrregional. Serão analisados o tamanho do município, a participação popular, a centralização a nível municipal e o planejamento a nível municipal.

5.3.1 Tamanho do Município

Conforme os dados da Tabela 7, 87% (60) dos municípios pesquisados possuem população até 40.000 habitantes, sendo, portanto, municípios de pequeno porte. Conforme constatado nos relatórios anuais de atividades das Associações, estes municípios são os maiores usuários das Associações, devido as deficiências do corpo técnico das prefeituras. Em contrapartida, os municípios maiores utilizam pouco os serviços prestados pela Associação, pois possuem uma equipe técnica mais diversificada.

Tabela 7 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DO TAMANHO DO MUNICÍPIO.

Nº DE HABITANTES	FREQUENCIA	%	% Acumulada
Até 10.000 Habit.	33	47,8	47,8
10.001 a 20.000 Habit.	17	24,6	72,5
20.001 a 40.000 Habit.	10	14,5	87,0
40.001 a 60.000 Habit.	04	5,8	92,8
60.001 a 80.000 Habit.	--	---	92,8
80.001 a 100.000 Habit.	--	---	92,8
mais de 100.000 Habit.	05	7,2	100,0
T O T A L	69	100,0%	

(Fonte: Questionários)

A não existência de um corpo técnico especializado no município pode ter levado vários prefeitos a afirmarem, em conversas informais, que se sentiam sobrecarregados por tarefas conside-

radas por eles como secundárias. Numa das visitas durante a realização do pré-teste, um funcionário da prefeitura interrompeu a audiência para perguntar ao prefeito: "Quais eram os valores máximos permitidos para a compra via carta convite." Este relato reflete a situação dos pequenos municípios catarinenses e é de certo ponto natural o envolvimento do prefeito nestes assuntos, em caso de omissão os problemas ficam em constante pendência.

Segundo os secretários das Associações e diversos prefeitos, a contratação de técnicos, por parte do município, esbarra em alguns fatores, tais como: a concorrência pelos recursos humanos com o município-pólo e as dificuldades de oferecer as mesmas condições de remuneração e nível de vida dos centros maiores. Mesmo no caso de pessoas oriundas da localidade, o retorno é raro.

As Associações de Municípios, compostas basicamente por municípios de pequeno porte, desempenham um papel de assessoria técnica. Em muitos desses municípios o volume de trabalho para algumas especialidades como: engenharia, advocacia e arquitetura, não justificaria a contratação de um profissional por parte do município. Isto pode indicar um círculo vicioso de duplo reforço, pois as demandas cada vez maiores dos municípios levam as Associações a ampliarem sua oferta e opções de serviços, em contrapartida, essa ampliação conduz os prefeitos a retardarem a contratação de técnicos. Verificou-se que vários prefeitos criticaram a falta de agilidade e o atendimento demorado por parte das Associações, segundo eles, causado pelo acúmulo excessivo de pedidos.

Do exposto, podemos concluir que as Associações são consideradas pelos prefeitos como meios para minimizar deficiências existentes nas prefeituras. Portanto, é compreensível que os prefeitos busquem o atendimento de suas demandas mais urgentes, antes até de proporem quaisquer mudança na atuação da Associação, por exemplo: realizar os vários tipos de cooperação (IBAM, 1978), ou mesmo a elaboração do planejamento microrregional (Souto-Maior, 1989).

5.3.2 Participação Popular

Nas microrregiões pesquisadas, conforme os dados da Tabela 8, há uma tendência do cidadão procurar diretamente a administração municipal, prefeitos e secretários (58,6%), ou os vereadores (11,5%). Portanto, para a solução de problemas no âmbito municipal, a maioria dos prefeitos personifica a figura do ser "todo-poderoso", colocada por Silva (1986,04), pois é dele que emana o poder para a solução de grande parte das questões.

Tabela 8 - PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
SEGMENTOS ORGANIZADOS	7	8,0
LIDERES COMUNITARIOS	18	20,7
OS CIDADÃOS PROCURAM PREFEITO OU SECRETARIOS	51	58,6
OS CIDADÃOS PROCURAM OS VEREADORES	10	11,5
HA APATIA GENERALIZADA	1	1,4
T O T A L	* 87	100,0%

(Fonte: Questionários)

*Obs.: Vários prefeitos assinalaram mais de uma alternativa.

Os dados da Tabela 8 demonstram o inexpressivo percentual de 11,5% atribuído aos munícipes que procuram os vereadores, o que corrobora as afirmações de Brasileiro (1987), sobre o enfraquecimento progressivo do poder legislativo municipal como canal tradicional das reivindicações da população.

Vários prefeitos afirmaram que o municípe "**procura a administração na busca do interesse próprio**", o que reforça as colocações de Mendonça (1984), acerca da inexistência de uma visão mais abrangente dos problemas municipais por parte da população. Fatos como estes são comuns nos municípios com menos de 40.000 habitantes.

Os dados possibilitam concluir que o cidadão isolado reproduz, no âmbito municipal, a política "de pires na mão". Um dos produtos dessa política é o aumento da concentração de poder no

executivo municipal, amarrando o cidadão aos caciques políticos locais, através de relações de interdependência. No entanto, para Demo (1982) a participação é o meio apto a superar o assistencialismo e um instrumento útil para diminuir este estado de dependência.

Os dados apresentados na Tabela 9 relacionam o tamanho do município a participação popular.

Tabela 9 - RELAÇÃO ENTRE O TAMANHO DO MUNICÍPIO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.

T A M A N H O	: POPULAÇÃO PARTICIPA : ATRAVES DOS SEGMENTOS : ORGANIZADOS	: POPULAÇÃO PARTICIPA : ATRAVES DOS LIDERES : COMUNITARIOS	: OS CIDADÃOS : PROCURAM OS : SECR. OU PREF.	: OS CIDADÃOS : PROCURAM OS : VEREADORES
Até 10.000 Habit.	-	8	25	2
10.001 a 20.000 Habit.	1	3	12	1
20.001 a 40.000 Habit.	1	2	8	2
40.001 a 60.000 Habit.	3	4	2	2
60.001 a 80.000 Habit.	-	-	-	-
80.001 a 100.000 Habit.	-	-	-	-
mais de 100.000 Habit.	2	3	4	3
T O T A L	7	18	51	10

(Fonte: Questionários)

A análise dos dados da Tabela 9 não permite traçar-se um paralelo entre o tamanho do município e a participação popular. Verifica-se, todavia, que, nos municípios com até 10.000 habitantes, existem líderes comunitários (8 afirmativas).

Já os prefeitos dos municípios com mais de 40.000 habitantes, tiveram maiores dificuldades de responderem somente uma afirmativa (Tabela 9). Observações feitas durante a pesquisa in-

dicam uma maior mobilização da população nos municípios maiores. Portanto, podemos concluir, muito embora os dados coletados não confirmem plenamente, que, em Santa Catarina, está ocorrendo o fenômeno identificado por Brasileiro (1987), ou seja, nas cidades de grande porte começam a articular-se associações de moradores ou despontam lideranças comunitárias. Para esta mesma autora (1987), esses movimentos participativos seriam uma resposta para a "crise urbana", crise esta, que teria como fundamento a impossibilidade do poder público e da iniciativa privada de atenderem as necessidades advindas do processo de desenvolvimento. Os dados coletados, entretanto, não são suficientes para se verificar a influência destes segmentos na administração municipal.

A experiência brasileira com a participação, conforme já mencionado, comprova a inexistência de uma visão mais abrangente dos problemas. O que dizer então de movimentos incipientes como os encontrados nas microrregiões pesquisadas? É previsível que estes movimentos evoluam, como o que ocorreu em outros Estados, mas, com certeza, objetivando a construção de obras e/ou a prestação de serviços à comunidade, e não os problemas municipais como um todo, nem tão pouco aqueles exógenos ao município, como, por exemplo, os microrregionais.

Os dados nos remetem a concluir que a participação da população, não só nos problemas municipais, mas principalmente nos microrregionais, não ocorrerá num futuro próximo. Os prefeitos, dentro da lógica de manutenção do poder, apenas estão voltados para a confecção de obras de engenharia e/ou a prestação de ser-

viços. Isto é, conforme colocado por um prefeito, "sinônimo de boa administração".

Nesta ótica, podemos entender a ênfase da Associação de Municípios na prestação de serviços, visando atender sua clientela imediata (prefeitos). Porém, era de se esperar que uma entidade de atuação microrregional tivesse uma clientela mais ampla, que reunisse outros grupos de interesse, tais como: câmaras de vereadores, grupos de defesa do meio ambiente, sindicatos, representantes do empresariado, representantes das associações de moradores dos diversos municípios e políticos eleitos pela microrregião. Dessa forma, a Associação modificaria sua ênfase pelas demandas dessa clientela e adotaria posições mais concretas, frente a questões mais emergenciais do grupo de municípios, como, por exemplo: o lixo urbano, a malha viária, a degradação do meio ambiente, e o próprio rumo do desenvolvimento econômico do grupo de municípios.

Para Hall (1984,81), o nível de participação possui relação inversamente proporcional à centralização, ou seja, se baixa participação então alta centralização, no próximo item será analisada a centralização a nível municipal.

5.3.3. A Centralização a nível municipal

Até bem pouco tempo atrás, pensava-se que a descentralização era melhor que a centralização dentro de uma perspectiva de valores, hoje, já se discute em termos de graus, sendo que o grau deve ser adequado a cada situação.

Neste estudo a centralização é entendida como a concentração do poder de decisão. Neste sentido, foi perguntado aos prefeitos, quem no decorrer de seus mandatos toma a maior parte das decisões acerca das obras e/ou serviços a serem executados no município.

Tabela 10 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL CENTRALIZAÇÃO

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%	% ACUMULADA
1. VEREADORES	4	5,5	5,5
2. SECRETARIOS	1	1,4	6,9
3. O PREFEITOS COM OS SECRETARIOS	56	76,7	83,6
4. O PREFEITO	12	16,4	100,0
T O T A L	73	100,0	--

*Obs.: Em alguns casos foram assinalados mais de um item. (Fonte: Questionários).

Os dados da Tabela 10 demonstram a existência de um alto grau de centralização e corroboram as afirmações de Oszlak (1982), Hampton (1984), Motta e Pereira (1986), quanto a existência, nesses municípios, de uma grande concentração de poder. Dos prefeitos pesquisados, 16,4% afirmaram que decidem sozinhos; 76,7% afirmaram os secretários também participam das decisões.

Os dados confirmam as conclusões de Hall (1984), de que nos municípios catarinenses, além do alto grau de centralização, há uma certa relação desta com a baixa participação, numa relação de duplo reforço.

Outro fator, identificado no item anterior acerca da baixa participação popular e que acentua a centralização é o cará-

ter individualista dos cidadãos ao procurarem de forma isolada a solução para seus problemas.

A falta de um corpo técnico qualificado também acentua a centralização. Prefeitos e secretários tomam decisões que seriam de responsabilidade técnica, o que é justificável pela urgência de muitas questões. Esse é o caso principalmente das pequenas prefeituras de Santa Catarina. Segundo Hall (1984), a contratação de técnicos pelos municípios pode operacionalizar muitas decisões, contudo a descentralização só ocorrerá se estas decisões forem finais.

Uma verificação detalhada nos questionários, quando de sua tabulação, demonstrou que, nos municípios com mais 40.000 habitantes, os prefeitos assinalaram mais de uma alternativa. Neste particular, Vasconcelos (1979) enfatiza que o crescimento do município dificulta a manutenção da centralização, com ele surgem a diversificação e o "aumento da complexidade dos problemas técnicos e administrativos". Todavia, os dados obtidos não são significativos para confirmar se nas microrregiões pesquisadas o maior tamanho do município acarreta maior delegação ou descentralização.

5.3.4. Planejamento a nível Municipal

A Tabela 11 apresenta os dados referentes a institucionalização do planejamento a nível municipal.

Tabela 11 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA DA VARIÁVEL INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
1. HA UMA SECRETARIA	20	29,0
2. ESTA LIGADO A OUTRO ORGAO	30	43,5
3. NAO ESTA INSTITUCIONALIZADO	19	27,5
T O T A L	69	100,0%

(Fonte: Questionários)

Os dados da Tabela 11 demonstram que, em 29% (20) das prefeituras, o planejamento possui uma estrutura própria, uma secretaria específica, núcleo de planejamento ou assessor de planejamento. Todavia, ao observar-se a Tabela 12, verifica-se que, dessas 20 prefeituras onde órgão de planejamento é estruturado, 14 delas são de pequeno porte. Constatou-se, nos dados referentes ao tamanho, que esses municípios possuem dificuldades para contratar e manter um corpo técnico. Os dados nos levam a suspeitar que, nesses municípios, a institucionalização do planejamento municipal está a nível formal/legal.

Tabela 12 - RELAÇÃO DA VARIÁVEL TAMANHO, COM A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL.

FORMAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL				
HA UMA SECRETARIA : PLANEJ. LIGADO : NAO HA ORGAO DE PLANEJAMENTO : A OUTRO ORGAO : DE PLANEJ.				
TAMANHO				TOTAL
Até 10.000 Habit.	09	14	10	33
10.001 a 20.000 Habit.	02	09	06	17
20.001 a 40.000 Habit.	03	04	03	10
40.001 a 60.000 Habit.	01	03	--	04
80.001 a 100.000 Habit.	05	--	--	05
	TOTAL	20	30	19
	%	29,0	43,5	27,5
				100,0

(FONTE: QUESTIONARIOS).

Conforme os dados da Tabela 11, em 43,5% (30) das prefeituras, a função de planejamento está contida numa secretaria que não possui somente a área de planejamento como responsabilidade. Observou-se que, na maioria desses municípios, o planejamento está ligado geralmente à Secretaria de Obras. Fato que, nessa prefeituras, pode reduzir o planejamento municipal, ao planejamento de obras de engenharia/arquitetura, como, por exemplo: a construção de pontes e o embelezamento de praças públicas.

Os dados da Tabela 11 mostram ainda que, em 27,5% (19) das prefeituras, o planejamento não é institucionalizado. Quando confrontam-se estes dados com as informações da Tabela 12, verifica-se que todos esses municípios são de pequeno porte. Já foram citadas neste trabalho as dificuldades que estes municípios possuem para atrair/manter pessoal qualificado.

Na Tabela 13 são apresentados os dados sobre a criação de órgão de planejamento na atual gestão.

Tabela 13 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - O ORGAO DE PLANEJAMENTO FOI INSTITUCIONALIZADO NA ATUAL GESTAO.

AFIRMAÇÃO	FREQUENCIA	%
SIM	20	29,0
NAO	21	30,4
NAO RESPONDERAM	28	40,6
TOTAL	69	100,0%

(FONTE: QUESTIONARIOS)

Verifica-se, na Tabela 13, que foram criadas estruturas de planejamento em 20 das 50 prefeituras (Tabela) onde o planejamento está institucionalizado de alguma forma, quer seja, através de uma secretaria, ou contido em outro órgão. Conclui-se que há uma tendência pela institucionalização do planejamento. Esse fato pode ser entendido como mais um componente de propaganda eleitoral, ou, ainda, que o planejamento municipal, embora incipiente, começa a despertar o interesse dos prefeitos catarinenses. Os dados são significativos pois, das 50 prefeituras que possuem a função de planejamento institucionalizada de alguma forma, em 40% delas a função de planejamento foi criada na atual gestão.

Segundo os dados da Tabela 12, todos os municípios de grande porte possuem a função de planejamento institucionalizada, o que em parte se explica pela maior complexidade encontrada nesses municípios. Outra explicação para este fato é a exigência contida na Constituição Federal do plano diretor para os municípios com mais de 20.000. Esse aspecto legal pode ter in-

fluenciado muitos dos prefeitos a institucionalizarem o planejamento.

Das associações de municípios pesquisadas, a AMAVI, AMMVI e a AMOSC prestam assessoramento na elaboração de planos diretores. As demais Associações não possuem equipe, ou pessoa qualificada para propor ou assessorar as prefeituras em seu planejamento local.

Ainda em relação a institucionalização do planejamento a nível municipal, levantou-se dados (Tabela 14) sobre como estão estabelecidos os objetivos e as metas das administrações municipais.

Tabela 14 DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - COMO ESTÃO ESTABELECIDOS OS OBJETIVOS E METAS DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
NÃO FORMALIZADOS	13	18,0
HA UM PLANO	41	56,9
SEGUE OPORTUNIDADES	15	20,8
OUTROS	3	4,2
TOTAL	73(*)	100,0%

(*) Obs. Alguns prefeitos assinalaram mais de uma alternativa.

(FONTE: QUESTIONARIOS)

Verifica-se, conforme os dados da Tabela 14, que a maioria dos prefeitos formalizaram os seus objetivos e metas sob a forma de planos. Entretanto, quando estes dados são cruzados com os

referentes a Tabela 11 (institucionalização do planejamento) constata-se contradições, as quais são apresentadas na Tabela 15.

Tabela 15 - RELAÇÃO ENTRE OS 41 PREFEITOS QUE AFIRMARAM POSSUIREM UM PLANO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	PREFEITOS QUE POSSUEM UM PLANO
HA UMA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO	13
O PLANEJAMENTO ESTA LIGADO A OUTRA SECRET.	19
NAO HA FUNÇÃO DE PLANEJ.	09
TOTAL	41

(FONTE: QUESTIONARIOS)

Os dados da Tabela 15 mostram que, dos 41 prefeitos que afirmaram ter um plano, apenas 13 possuem uma secretaria de planejamento. Em 19 prefeituras, o planejamento está ligado a outro órgão e 9 prefeituras não possuem a função de planejamento institucionalizada, mas possuem um plano (documento). Constata-se, portanto, que a existência de um plano não pressupõem a institucionalização do planejamento. Nestes municípios onde o planejamento não está institucionalizado, pode-se supor que existam mecanismos informais de planejamento.

Em 13 prefeituras (Tabela 16) os objetivos e metas da administração são baseados nos compromissos da época da campanha eleitoral, mas não estão formalizados num plano.

Tabela 16 - RELAÇÃO ENTRE OS 13 PREFEITOS QUE AFIRMARAM NÃO POSSUIREM UM PLANO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	NÃO HA UM PLANO
HA UMA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO	05
O PLANEJAMENTO ESTA LIGADO A OUTRA SECRET.	03
NÃO HA FUNÇÃO DE PLANEJ.	05
TOTAL	13

(FONTE: QUESTIONARIOS)

Os dados da Tabela 16 confirmam a não relação entre institucionalização do planejamento municipal e a existência de um plano. Observou-se, em algumas prefeituras, que o planejamento municipal desempenha um papel de assessoria na construção de obras de engenharia/arquitetura, não havendo em muitos casos uma preocupação com os problemas do município como um todo.

Em 15 prefeituras (Tabela 17), os objetivos e metas são formulados à medida que aparecem problemas ou oportunidades.

Tabela 17 - RELAÇÃO ENTRE OS 15 PREFEITOS QUE FORMULAM OS OBJETIVOS E METAS A MEDIDA QUE APARECEM PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES
HA UMA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO	04
O PLANEJAMENTO ESTA LIGADO A OUTRA SECRET.	06
NÃO HA FUNÇÃO DE PLANEJ.	05
TOTAL	15

(FONTE: QUESTIONARIOS)

A Tabela 17 mostra que, em 15 prefeituras, os prefeitos elaboram seus objetivos e metas quando surgem problemas ou oportunidades, muito embora, em 4 prefeituras, haja secretaria de planejamento, o que demonstra uma postura reativa, numa perspectiva imediatista. Observou-se, também, uma relativa autonomia por parte dos prefeitos para direcionarem a administração pública municipal, não havendo uma cobrança por parte dos eleitores das promessas de campanha eleitoral.

5.4. Consórcios Intermunicipais

A Tabela 18 apresenta os dados referentes a formação de consórcios intermunicipais em Santa Catarina.

Tabela 18 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - DA PARTICIPAÇÃO EM CONSORCIOS INTERMUNICIPAIS

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%	% Acumulada
PARTIC. DE CONSORCIO	8	11,6	11,6
GOSTARIA DE PARTICIPAR	34	50,0	61,6
NAO VE NECESSIDADE	25	36,8	98,4
NAO RESPODEU	1	1,5	100,0
CASOS VALIDOS	68		
TOTAL DA AMOSTRA	69		

(Fonte: Questionários)

Dos prefeitos constantes da amostra, conforme os dados da Tabela 18, apenas 8 deles (11,6%), responderam que participam

de consórcios, o que nos leva a concluir que, ao contrário de outros Estados (Bahia e São Paulo), esse instrumento é pouco utilizado em Santa Catarina. Chama a atenção, ainda, o fato de que deste número (11,6%), apenas 5 prefeitos citaram, como finalidades básicas, coisas passíveis de serem objeto de um consórcio, tais como: Instalação na microrregião de repetidora de sinais de T. V.; manutenção de hospital regional; construção de aeroporto regional; manutenção de Instituição de Ensino Superior. Isto confirma que vários prefeitos integrantes das Associações não conheciam o termo consórcio intermunicipal.

A grande maioria, 34 prefeitos (50%), afirmou que gostaria de participar de um consórcio. Alguns desses prefeitos manifestaram que as finalidades básicas seriam:

- "A remoção e destino do lixo";
- "a integração entre os municípios para minimizar os grandes problemas existentes";
- "para compra de equipamentos rodoviários e agrícolas";
- "cooperação de esforços para determinados projetos/obras e ações em comum".

A formação de consórcios pressupõe assumir obrigações contratuais, as quais diminuem o espaço para decisões políticas individuais. Esta falta de flexibilidade pode provocar resistências por parte dos prefeitos.

A formação de consórcios foi considerada desnecessária, por 25 prefeitos (36,8%). Várias podem ser as alternativas para explicar este fato: o não conhecimento mais aprofundado do termo ou da problemática microrregional; a inexperiência em ações de cooperação intermunicipal; ou o descrédito em resultados sinér-

gicos, isto é, benefícios individuais devido a atuação grupal. O prefeito, ao adotar uma postura contrária aos consórcios, assume um comportamento que isola o município e reforça a política "de pires na mão", a qual mantém a dependência Municipal nas esferas Estadual e Federal.

Os dados da Tabela 15 mostram a inexistência de uma tradição na formação de consórcios. Disto pode-se deduzir que a atuação dos municípios em grupo está limitada as assembleias da Associação de Municípios. Os dados são inexpressivos para verificar se, de alguma forma, as poucas experiências com consórcios existentes são fruto de intervenção planejada.

5.5. Planejamento a nível Microrregional

Neste estudo como já mencionado no marco analítico partiu-se do pressuposto de que as Associações de Municípios não elaboram o planejamento a nível microrregional. Buscou-se então levantar a favorabilidade, ou não, da implantação de um processo de planejamento a nível microrregional em Santa Catarina (Tabela 19).

Tabela 19 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - FAVORABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL.

AFIRMAÇÕES	FREQUENCIA	%	% Acumulada
SIM	58	84,1	84,1
NAO	11	15,9	100,0
TOTAL	69	100,0	

(Fonte: Questionários)

Os dados da Tabela 19 mostram que 84,1% (58) dos prefeitos são favoráveis a introdução de um processo de planejamento microrregional. Como justificativa um prefeito afirmou que

"as necessidades e deficiências municipais devem encontrar soluções comuns, ações integradas para evitar que um município solucione o seu problema em detrimento de outros, e, também, para possibilitar esforços conjuntos".

Em Santa Catarina, além da inexperiência na formação de Consórcios Intermunicipais como apontado no item anterior, os dados demonstram que os prefeitos entendem o planejamento microrregional como um instrumento integralizador. Há, nas respostas, uma contradição entre discurso e prática, pois a maioria dos prefeitos afirma sua predisposição para atividades comuns, muito embora, estas intenções não são implementadas na prática. Essa dicotomia entre discurso e prática será novamente tratada quando da análise das atitudes dos prefeitos frente ao associativismo intermunicipal e o planejamento microrregional.

Os resultados da atuação sinérgica foi mencionada por um prefeito;

"quanto melhor planejarmos e entrosados estivermos, melhores serão os resultados obtidos em cada município".

Os prefeitos, pelo menos em tese, têm visão da problemática microrregional e reconhecem que o município isolado não consegue solucionar muitas questões, principalmente, aquelas que estão fora do seu controle. Na opinião de alguns deles o planejamento microrregional

"resolveria muitos problemas hoje sem solução", "especialmente no que diz respeito ao meio ambiente; lixo; saúde"; e também para a "obtenção de melhores resultados técnico-administrativos" nos municípios".

O êxito em empreendimentos comuns a nível microrregional, segundo alguns prefeitos, passa pelo uso racional dos **"recursos existentes em cada município"**; além de uma disciplina nos investimentos e o melhor aproveitando das potencialidades regionais, através de **"um comprometimento de todos os municípios que compõem a associação"**.

Das colocações acima, podemos concluir que os prefeitos, a nível do discurso, reconhecem os benefícios da sinergia na atividade coletiva. Para Tavares (1977), dentro do desenvolvimento do planejamento no Brasil, o nível microrregional não foi inicialmente incluído como um das formas viáveis de ação planejada, constatou-se que tal se verifica atualmente em Santa Catarina. Tavares (1977) também observa que uma possível atuação conjunta a nível microrregional virá através da busca de soluções para problemas comuns. Os dados levantados, no entanto, não possibilitam confirmar se essa atuação conjunta a nível microrregional ocorrerá.

5.6. Atitudes dos prefeitos frente ao associativismo inter-municipal e o planejamento microrregional

No questionário, foram colocadas duas questões que enfocam situações-problema: 1^o) a instalação de um grupo empresarial na microrregião; 2^o) a poluição fluvial advinda de outro município, as quais podem ocorrer durante o mandato dos prefeitos e onde eles necessariamente têm que se posicionar.

5.6.1. Instalação de um grupo empresarial

Na primeira questão as alternativas foram elaboradas objetivando apenas uma escolha por parte dos prefeitos.

Tabela 20 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA - A QUEM OS PREFEITOS CONFIARIAM OS ESTUDOS PARA A INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL NA MICRORREGIÃO.

AFIRMAÇÕES ABREVIADAS	FREQUENCIA	%
CONFIARIA NA ASSOCIAÇÃO	36	53,7
CONFIARIA EM ORGAOS DO GOVERNO DO ESTADO	8	11,6
NEGOCIARIA DIRETAMENTE	23	34,3
T O T A L	67	100,0%

*Obs.: 02 prefeitos não responderam.
(Fonte: Questionários)

Uma primeira leitura dos dados informa que 36 prefeitos (53,7%) confiariam na competência técnica e política da Associa-

ção de Municípios. A análise isolada, desta questão, indica que a maioria dos prefeitos entende os interesses da microrregião maiores que os do município-membro.

Tabela 21 - RELAÇÃO ENTRE O TAMANHO DO MUNICÍPIO E A QUEM OS PREFEITOS CONFIARIAM OS ESTUDOS DE INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL.

TAMANHO	CONFIARIA NA ASSOCIAÇÃO	CONFIARIA NOS ORGÃOS DO ESTADO	PREFERIRIA NEGOCIARIA DIRETO
Até 10.000 Habit.	22	3	8
10.001 a 20.000 Habit.	9	4	4
20.001 a 40.000 Habit.	3	-	6
40.001 a 60.000 Habit.	4	1	1
Mais de 100.000 Habit.	-	-	4
TOTAL	36	8	23
	% 53,7%	11,9%	34,3%

(Fonte: Questionários)

Quando, porém, confrontamos os dados da Tabela 20 com os da Tabela 21, verificamos que, dos 38 prefeitos que confiariam os estudos à Associação, 34 deles governam municípios de pequeno porte. Portanto, possuem deficiências em recursos humanos próprios para realizar os estudos.

Dois prefeitos assim justificaram a sua escolha pela Associação:

- "não haveria interferência partidária, e não teríamos condições de sozinhos realizar os estudos técnicos necessários".
- "Há imparcialidade e se evitam as disputas entre os municípios em favor de critérios mais técnicos nas decisões".

As afirmativas acima evidenciam o poder de influência da política partidária sobre os municípios e a crença dos prefeitos de que, nas Associações, as bases das decisões são mais racionais. A diminuição dos fatores políticos-partidários, intervenientes no processo de escolha da localização do grupo empresarial, pode ter levado muitos prefeitos a elegerem a Associação como o foro para conduzir o processo. Neste mesmo sentido, um prefeito enfatizou que

"a Associação de Municípios, primária pela escolha de uma região (área) que representasse um meio termo, de forma tal que cada município integrante direta ou indiretamente fosse beneficiado".

Um prefeito sintetizou parte do discurso corrente em diversas Associações de Municípios do Estado,

"as necessidades e deficiências municipais devem encontrar soluções comuns e ações integradas, para evitar que um município solucione os seus problemas em detrimento de outro(s) município(s)".

A colocação feita acima, mostra o início de um questionamento do atual papel da associação de municípios e sua ênfase na prestação de serviços.

Pode-se afirmar que, neste ponto, os dados corroboram as colocações de Olson (apud Souto-Maior, 1988, p.1627) quanto a Teoria da Ação Coletiva, visto que os prefeitos buscam **"algum incentivo separado distinto da obtenção do objetivo comum ou grupal"**. No caso a Associação fornecerá o incentivo, ou seja, suprirá as deficiências desses municípios em recursos técnicos.

O que chama a atenção, na análise da tabela 18, é que todos os municípios de grande porte optaram pela negociação direta com o grupo empresarial. O que mantém os grandes municípios ligados a Associação, como já colocado nesta análise, é o aumento do seu poder de reivindicação, a troca de experiências com os demais prefeitos e a consolidação de sua hegemonia sobre o grupo de municípios. Os municípios de grande porte não receberão, no caso do grupo empresarial, o "incentivo" colocado por Olson para atuarem em grupo, devido sua capacidade própria em recursos técnicos.

Outro fato, que pode ter conduzido os prefeitos dos grandes municípios a assinalarem esta alternativa, é que, na percepção destes, os interesses do seu município como pólo da microrregião estariam acima dos demais municípios. A prática tem demonstrado que o município pólo quase sempre se antecipa aos municípios polarizados, esses, na maioria dos casos, são coadjuvantes das principais ações. Um prefeito, representante do grupo dos municípios de grande porte, afirmou que negociaria diretamente, pois em seu município:

"já existe uma área industrial, e na realidade se faz necessário mais uma outra área.

As afirmações, feitas anteriormente, podem ser melhor entendidas quando constatamos que a quase totalidade dos serviços, do comércio e as principais indústrias da microrregião estão localizadas no pólo, ou próximas a ele. Portanto, é, até certo

ponto, lógica a atitude desses prefeitos. Ou segundo Olson (apud Souto-Maior, 1988, p.1627) os membros de um grande grupo não procuram racionalmente maximizar o bem estar deles. Entretanto, esse comportamento reforça a concentração econômica, multiplicando também toda sorte de problemas para o município-pólo, tais como: a degradação do meio ambiente, o êxodo rural, e a criação de cinturões de pobreza.

No caso brasileiro, o papel do Estado, dentro da doutrina desenvolvimentista adotada, principalmente a partir da década de 60, era fornecer infra-estrutura ao capital privado. A exemplo do que ocorre em outros estados, em Santa Catarina, é hábito das prefeituras concederem isenção de impostos e/ou taxas municipais por um determinado período de anos. Além da doação do terreno para a localização do novo empreendimento. Dentro desta perspectiva um prefeito justificou-se:

"a prefeitura negociando diretamente com a empresa viabiliza a instalação no município, além da proposição de incentivos".

Diante desta afirmativa, também é compreensível entender a razão do número expressivo, 23 prefeitos (34,3%), optarem pela negociação direta com o grupo empresarial. A tradição na Administração Pública, de antemão determina os princípios básicos para a negociação, a isenção de impostos e a doação de terreno. Constata-se, através dos diversos jornais de circulação diária no Estado de Santa Catarina, que diversos municípios adotam esses dois instrumentos como forma de atrair empresas.

Muitos desses 23 prefeitos podem ter decidido pela negociação isolada, vislumbrando dividendos políticos que obteriam com a instalação do grupo empresarial, principalmente no aspecto de geração de empregos e o aumento do movimento econômico. No tocante ao aumento do movimento econômico para o município, um prefeito declarou que

"as vantagens na arrecadação só atingem o município beneficiado pela implantação da indústria, motivo pelo qual a negociação deve ser direta".

O retorno direto dos tributos segundo a legislação em vigor, somente beneficia o município onde se localiza o empreendimento. Esta imposição legal, de certa forma, obstaculiza a busca de soluções que tragam retorno financeiro para a microrregião o que incentiva a ação individual e inibe a atuação grupal.

Outro ponto, levantado pelos dados, é a centralização por parte dos prefeitos, como colocado por um deles: através da negociação direta posso **"acompanhar e solucionar dúvidas que surjam"** e ter condições de **"avaliar o interesse do município em sediar ou não o empreendimento"**.

Os depoimentos evidenciam o alto grau de centralização a nível municipal, uma vez que, esse grupo de prefeitos concentrará em sua figura todo o processo de negociação. Com a centralização não haverá uma divisão de responsabilidades com os municípios, o prefeito dará a palavra final e a população desempenhará um papel de espectadora.

Dos prefeitos constantes da amostra, apenas 8 (11,6%) deixariam os estudos a cargo dos órgãos estaduais. Isto pode revelar afinidades político-partidárias com o governo estadual. Para um prefeito representante desse grupo,

"a nível do Governo do Estado o projeto seria mais confiável e econômico para o município".

Conforme os dados da Tabela 18, a maioria dos prefeitos que deixariam os estudos técnicos a cargo de órgãos do governo estadual governam municípios de pequeno porte. Muito embora, os dados não forneçam a sigla partidária dos prefeitos pesquisados, podemos inferir que eles buscam através de suas ligações políticas aumentar seu peso no processo de negociação. March e Simon (1979, p.210) afirmam que, quando as pessoas são confrontadas com novas situações, na maioria dos casos, há apenas uma adaptação nas linhas de ação costumeiramente utilizadas. Conclui-se, portanto, que esse prefeitos deixariam os estudos técnicos a cargo do Governo do Estado, provavelmente porque essa é a opção costumeira e raramente procurariam uma nova alternativa.

Os dados da Tabela 22 evidenciam a dicotomia existente entre discurso e prática. A nível de discurso, 86,6% (58) dos prefeitos entendem como necessária a implantação de um processo de planejamento em sua microrregião. Entretanto, os dados demonstram que diante de uma situação concreta, 46,2% (27) desses prefeitos abandonam o discurso e adotam posturas contrárias a atuação coletiva a nível microrregional.

Tabela 22 - RELAÇÃO ENTRE A FAVORABILIDADE A INTRODUÇÃO DO PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL E A INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL.

INSTALAÇÃO DE UM GRUPO EMPRESARIAL	FAVORABILIDADE AO PLANEJAMENTO		TOTAL	%
	SIM	NÃO		
AFIRMAÇÕES ABREVIADAS				
CONFIARIA NA ASSOCIAÇÃO	31	5	36	53,7
CONFIARIA EM ORGÃOS DO GOVERNO ESTADUAL	7	1	08	11,9
NEGOCIARIA DIRETAMENTE	20	3	23	34,3
T O T A L	58	9	67	
%	86,6	13,4		100,0

Obs.: 2 prefeitos não responderam ambas as questões.
(Fonte: Questionários).

Do exposto, podemos concluir que os prefeitos a nível formal são favoráveis ao planejamento microrregional, todavia, quando os tomadores de decisão (prefeitos) são colocados diante de uma situação, onde o planejamento microrregional é uma das opções viáveis, começam a manifestar resistências contrárias. Segundo os prefeitos, as decisões coletivas nem sempre beneficiarão a todos igualmente.

Conclui-se, com base nos dados, que, no caso da instalação de um grupo empresarial na microrregião, os prefeitos não demonstram a intenção de obtenção de um bem coletivo para o grupo de prefeitos, o que seria em essência "uma questão de racionalidade coletiva". Pelo contrário, os prefeitos procuram obter somente benefícios para si, ou seu município, dentro de uma maximização do ganho particular, próprio da racionalidade individual.

5.6.2. Problema de Poluição

A segunda situação problema diz respeito a poluição fluvial advinda de outro município (esgotos domésticos e industriais). Os dejetos prejudicariam o abastecimento de água e as atividades recreativas de algumas comunidades do município.

As alternativas para resposta foram as mesmas da questão anterior sobre a instalação de um grupo empresarial, porém, desta feita, foi solicitado aos prefeitos que enumerassem os itens em ordem decrescente.

A Tabela 20 apresenta os dados referente a confiança da solução do problema ao governo do Estado.

Tabela 23 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE CONFIARIAM A SOLUÇÃO DO PROBLEMA DE POLUIÇÃO AO GOVERNO DO ESTADO.

ORDEM DE CONFIANÇA	FREQUENCIA	%
1a	11	15,9
2a	9	13,0
3a	23	33,3
NAO RESPONDERAM	26	37,7
T O T A L	69	100,0

(FONTE: QUESTIONARIOS)

A análise dos dados da Tabela 23 mostra que 15,9% (11) dos prefeitos recorreriam a órgãos do Governo do Estado em primeira instância, esse reduzido número pode indicar uma certa "incerteza" nos órgãos do Governo do Estado, para solucionar problemas

ligados ao meio ambiente. Por outro lado, os dados podem evidenciar que, na percepção dos prefeitos, a delegação pura e simples do problema de poluição à esfera superior de governo não trará a resposta mais adequada para o município.

Os dados da Tabela 20 demonstram também que 33,3% (23) dos prefeitos entendem os órgãos do Governo do Estado como a 3ª opção. Isto pode indicar que um problema de crucial importância para o município muitas vezes é classificado como secundário, na perspectiva dos órgãos estaduais envolvidos.

Quanto aos 37,7% (26) dos prefeitos que não assinalaram nenhuma das alternativas quanto ao nível de confiança nos órgãos do governo estadual para a solução do problema de poluição, podemos especular que esses prefeitos ou entendem os problemas relacionados ao meio ambiente complexos demais para uma resposta rápida, ou, ainda, classificam os órgãos do Governo do Estado em posições inferiores as listadas. Todavia não foi solicitada uma justificativa no questionário.

Na Tabela 24 são apresentados os dados referentes a negociação direta com o município(s) envolvido(s) no problema de poluição.

Tabela 24 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE NEGOCIARIAM O PROBLEMA DE POLUIÇÃO DIRETAMENTE COM O MUNICÍPIO CAUSADOR .

ORDEM DE PREFERENCIA	FREQUENCIA	%
1 _a	18	26,1
2 _a	19	27,5
3 _a	8	11,6
NAO RESPONDERAM	24	34,8
T O T A L	69	100,0

(FONTE: QUESTIONARIOS)

Os dados da Tabela 24 mostram um empate técnico quanto a ordem de preferência pela negociação direta. No 1º item com 18 (26,1%), e no 2º com 19 (27,5%) das indicações dos prefeitos. Isso nos remete a concluir que, em situações emergenciais, a negociação direta traz uma relativa diminuição da incerteza e risco, pois os interessados participam mais efetivamente na solução do problema.

Uma vantagem da negociação direta, sob o item referente a busca de soluções nos Órgãos do Estado, é que na negociação podem ser chamados para a discussão do problema outras entidades representativas do município, ou mesmo da microrregião, tais como: associação de moradores, associações comerciais, grupos de ecologista e lideranças políticas, etc., o que aumenta consideravelmente, o poder de barganha e o volume de informações do município dentro das negociações. Neste caso não há apenas o prefeito e alguns assessores discutindo o problema, mas sim, toda uma comunidade, o que em nosso entender legitima as decisões.

Na Tabela 25 são apresentados os dados referentes a alternativa de trazer o problema de poluição para a assembléia da Associação de Municípios.

Tabela 25 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUENCIA POR ORDEM DECRESCENTE - DOS PREFEITOS QUE TRARIAM O PROBLEMA PARA A ASSEMBLEIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS.

ORDEM DE PREFERENCIA	FREQUENCIA	%
1a	37	53,6
2a	8	11,6
3a	5	7,2
Não responderam	19	27,5
T O T A L	69	100,0

(Fonte Questionários)

Conforme a Tabela 25, 53,6% (37) dos prefeitos, como primeira alternativa, trariam o problema sobre poluição para ser discutido na Assembléia da Associação de Municípios. Estes dados reafirmam as conclusões já feitas neste capítulo acerca da valorização da Associação como forum de debates para os problemas microrregionais. Os dados corroboram também Tavares (1977), pois os municípios buscam juntos soluções para problemas comuns, além disso, esses prefeitos teriam o apoio de prefeitos em situações semelhantes. Nesta situação-problema, observa-se a "racionalidade coletiva", ou seja, os prefeitos buscam a "obtenção de um bem coletivo por um grupo" (Souto-Maior, 1988, p.1627)

Do exposto, podemos concluir que os dados obtidos, nas respostas as duas questões, trazem informações novas sobre os fatores que obstaculizam o planejamento microrregional em Santa Ca-

tarina. Os prefeitos adotariam posturas diferentes frente a cada situação concreta:

- no primeiro caso, instalação de um grupo empresarial estaria em jogo questões políticas. O prefeito que trouxesse o grupo industrial para o seu município poderia obter vantagens eleitorais, além da possibilidade de aumento da arrecadação de impostos para o município. Verificou-se, também, que a maioria dos prefeitos com condições de barganhar optou pela negociação direta, caso típico dos grandes municípios. Já os prefeitos dos municípios menores, conscientes de sua fragilidade, optaram pela Associação, numa perspectiva de que esta lhes desse suporte técnico e talvez político para uma negociação direta com o grupo empresarial.

- Na situação referente a poluição, pelo contrário, a Associação despontou como o espaço ideal para a busca de soluções conjuntas, o que pode evidenciar que os prefeitos tendem a discutir com os demais, nos casos onde os produtos finais não modifiquem as relações de poder entre os municípios, como, por exemplo, o aumento da arrecadação de impostos.

Os dados nos levam a concluir que, na percepção dos prefeitos e tendo em vista suas carreiras políticas, a instalação de um grupo empresarial em seu município, pode marcar sua passagem a frente do executivo municipal. Já, no problema relacionado ao meio ambiente, a conotação pode ser positiva quando a poluição afeta o abastecimento de água do município, a solução do problema além de ser vital para a população, traz dividendos políticos para o administrador público que solucionar a questão. Em

contrapartida, problemas relacionados com o meio ambiente, como, por exemplo dejetos industriais, embora pese negativamente contra a administração municipal, em muitos casos, uma vez solucionados, não produzem repercussões eleitorais.

No próximo capítulo, colocam-se as conclusões do presente estudo.

6. Conclusões e Recomendações

O Marco Conceitual que embasa este trabalho juntamente com a análise dos dados possibilitam a elaboração de algumas conclusões e recomendações.

As conclusões, aqui reunidas, podem ser generalizadas para as demais Associações de Municípios do estado, observadas as especificidades de cada microrregião. No entanto, estes resultados particularizam o caso catarinense e não podem ser estendidos a outros estados da federação, sem investigações adicionais. (2)

6.1 Conclusões

Com base no objetivo geral deste trabalho de verificar o papel das Associações de Municípios catarinenses, sua relação com o planejamento e a administração microrregional e municipal, chegou-se a algumas conclusões, apresentadas de acordo com as perguntas de pesquisa.

6.1.1. Qual o papel desempenhado pelas Associação de Municípios catarinenses?

Os dados mostram que as Associações de Municípios catarinenses não executam, de forma equilibrada, as funções previstas

em seus estatutos: reivindicação, planejamento, forum de debates e a prestação de serviços. Constatou-se que a função de prestação de serviços destaca-se das demais e foi indicada por 60,9% (42) dos prefeitos como o produto básico no atendimento aos municípios associados. Constatou-se, ainda, como fator importante para essa ênfase, a dependência que os municípios de pequeno porte (87%) possuem nos serviços prestados pelas Associações. Este fato corrobora as conclusões do IBAM (1978), sobre o papel das Associações estar mais ligado a resolver problemas do município isolado, do que de possibilitar uma integração intermunicipal na microrregião.

Os prefeitos (17,4%) dispensam uma significativa importância à função forum de debates. As Assembléias das Associações são os espaços destinados a troca de informações e experiências entre os prefeitos, seja nos trabalhos formais da reunião, ou nas conversas informais, como verificado na situação-problema referente a poluição. Observou-se, a não ocorrência de debates durante as Assembléias, entre prefeitos e comunidades, ou representantes de grupos de interesse da microrregião.

Contatou-se a não utilização da Associação como um canal de comunicação entre os municípios e as demais esferas de governo. Apenas 7,2% (5) dos prefeitos afirmaram ser a função de reivindicação a mais forte atualmente nas Associações. Observou-se que as reivindicações municipais estão ocorrendo pelos canais tradicionais, como por exemplo: os deputados estaduais e federais, as pessoas da microrregião ocupantes de cargos na Administração Estadual ou Federal. Neste caso, as relações são diretas

entre as esferas superiores e o município. As demandas são aquelas do solicitante, reforçando a política "de pires na mão", numa perspectiva limitada dos problemas. Este fato, em parte, se explica, devido a postura adotada pelo Governo do Estado, no início do período 1987-90, para com as Associações. Foram realizados cortes de recursos técnicos e materiais e o estado dividido em regiões funcionais, sem se levar em conta a divisão consagrada politicamente pelas Associações.

A função de planejamento foi citada por 36,2% (25) dos prefeitos, como sendo a função que mereceria ser fortalecida a curto prazo. Observou-se, a nível de discurso (formal), a completa aceitação do planejamento. Contudo, a prática tem demonstrado que os prefeitos em sua atuação não utilizam esse instrumental na esfera municipal. Verificou-se, ainda, que a imposição legal contida na Constituição Federal em seu capítulo sobre a política urbana; art. 182, § 1º, que prevê o plano diretor obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, levou muitos prefeitos a responderem afirmativamente sobre o fortalecimento da função de planejamento.

A maioria dos prefeitos (29%) identificou a função de reivindicação, como a que mereceria um reforço a curto prazo. Verifica-se, portanto, que os meios tradicionais de reivindicação, ou seja, os pedidos feitos diretamente as esferas superiores de governo (Estado e União), não estão cumprindo o seu papel, principalmente nos pleitos maiores, como: a construção de estradas e hospitais de grande porte. Verificou-se que, quanto aos pleitos menores, como obras de pequeno porte, a reivindicação direta

ainda continuará a ter papel importante dentro do jogo político.

Outro aspecto observado, quanto as funções da Associação, foi a forma como os prefeitos entendem que deveria ser a hierarquia dessas funções:

- 1^o PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS;
- 2^o PLANEJAR PARA O DESENVOLVIMENTO;
- 3^o FORUM DE DEBATES;
- 4^o REIVINDICAÇÃO.

A hierarquia, apresentada acima, mostra a mudança da ênfase do movimento associativista em Santa Catarina, de reivindicatório quando de sua formação no início da década de 60 (GAPLAN/SEPLAN, 1984, p.10), para a prestação de serviços atualmente.

Os dados revelam, entretanto, que essa hierarquização das funções da Associação representa apenas o discurso dos prefeitos. Quanto a função de planejamento que está colocada em segundo lugar, observou-se que em apenas duas Associações, AMAVI e AMMVI, há indícios superficiais de tentativa de elaboração do planejamento microrregional. Na AMAVI está sendo elaborado o "Projeto Cooperação", onde os municípios estabeleceram a cessão onerosa ou gratuita da troca do uso de equipamento entre si, para fins públicos. Já na AMMVI, existe o "Projeto de Utilização do Solo Microrregional", neste caso, os prefeitos reconhecem que muitas das soluções, bem como, as origens de muitos de seus problemas estão fora de sua jurisdição territorial. Todavia, esse projetos são por demais recentes para poder-se verificar resul-

tados a serem comunicados neste estudo. Para Tavares (1977), o reconhecimento, por parte do município, de que ele sozinho não consegue resolver muitos de seus problemas, ao menos teoricamente, pode levar a propostas de elaboração do planejamento microrregional.

Verificou-se, através dos Relatórios Anuais de Atividades das Associações, que os municípios de pequeno porte são os maiores usuários dos serviços da Associação, em contrapartida, são os que menos contribuem financeiramente. Já os médios e grandes municípios são os que mais contribuem e os que menos utilizam os serviços oferecidos. Muito embora isto possa parecer contraditório, na prática os municípios maiores permanecem associados devido ao aumento do seu poder de reivindicação junto as demais esferas de governo. As colocações anteriores corroboram Olson (apud Souto-Maior, 1988, p.1627), visto que os prefeitos dos grandes municípios permanecem associados devido a um incentivo recebido individualmente, neste caso específico o aumento do seu poder de barganha.

Constatou-se que a maioria dos municípios constantes da amostra são de pequeno porte, e, devido as deficiências do seu corpo técnico, são os maiores usuários dos serviços das Associações. Observou-se que a falta de técnicos qualificados leva muitos prefeitos a envolverem-se em assuntos de natureza técnica não ligados diretamente com suas funções. A contratação de técnicos, por parte dos pequenos municípios, esbarra em alguns fatores ligados as dificuldades de oferecer as mesmas condições salariais e o nível de vida dos centros maiores.

Em circunstância dos pontos citados, as Associações desempenham o papel de suprir os municípios em suas deficiências técnicas, o que reforça sua ênfase na prestação de serviços. Verificou-se, também, a ocorrência de um círculo vicioso, onde as demandas, cada vez maiores dos municípios, conduzem as Associações a ampliarem sua oferta em serviços, em contrapartida, esse comportamento leva os prefeitos dos pequenos municípios a retardarem a contratação de técnicos. Portanto, é compreensível que os prefeitos busquem o atendimento de suas demandas mais urgentes, antes de proporem quaisquer mudanças na atuação da Associação, como a elaboração do planejamento municipal, ou mesmo o microrregional.

Observou-se, que o Secretário Executivo é uma figura crucial para o sucesso do associativismo no Estado de Santa Catarina. Identificou-se, uma certa relação entre o desempenho profissional do Secretário e o volume/qualidade do trabalho desenvolvido pela Associação. Constatou-se também, que as Associações não encontrariam facilmente um substituto para o atual Secretário. Isto se agrava, visto as Associações pesquisadas não possuírem um funcionário do corpo técnico em condições de substituir plenamente o Secretário, ou sendo preparado para sua sucessão.

Verificou-se, em 4 das 6 Associações pesquisadas, AMAVI, AMMVI, AMOSC, GRANFPOLIS, o início de um questionamento sobre o papel do associativismo intermunicipal. As bases das discussões são se, a ênfase dos esforços da Associação deve ser a prestação de serviços, ou se a prestação de serviços deve ser complementar

a outros assuntos de interesse para os municípios. A nosso ver estes questionamentos podem conduzir a busca de soluções para problemas comuns e em tese a elaboração do planejamento microrregional.

6.1.2. Quais os fatores que atuam sobre as Associações de Municípios catarinenses obstaculizando a realização do planejamento a nível microrregional?

O trabalho, desenvolvido pelas Associações de Municípios, amplia a capacidade dos pequenos municípios de resolverem seus problemas. Constatou-se, porém, que os vínculos, município-Associação, geram um estado constante de dependência, o que em parte reforça a ênfase na prestação de serviços e obstaculiza propostas de elaboração do planejamento microrregional.

A pesquisa não verificou nenhuma experiência de planejamento a nível microrregional em curso. Mas, a maioria dos prefeitos 58 (84,1%), mostrou-se favorável a necessidade de implantação de um processo de planejamento microrregional, conforme colocado por alguns prefeitos; o planejamento microrregional

"resolveria muitos problemas hoje sem solução", "especialmente no que diz respeito ao meio ambiente, lixo, saúde" e também para a "obtenção de melhores resultados técnicos-administrativos nos municípios".

Além da inexperiência na formação de consórcios intermunicipais, como já apontado, os dados demonstram uma contradição entre discurso e prática. A maioria dos prefeitos afirma sua

predisposição para atividades comuns, o que na realidade não acontece. Para Tavares (1977), enquanto os prefeitos não passarem do nível do discurso para a prática, na busca de soluções para problemas comuns, o planejamento microrregional não será implantado em Santa Catarina.

Identificou-se, como fator relevante, tanto para a manutenção da ênfase das Associações na prestação de serviços, como para a não realização do planejamento microrregional, o não envolvimento em torno da Associação de outros grupos de interesse microrregionais, tais como: grupos de ecologistas, sindicatos de trabalhadores, representantes das associações de moradores, sindicatos patronais, associações comerciais, etc. Verificou-se, também, que as Associações de Municípios na verdade são associações de prefeitos, e orientam sua atuação pelas demandas destes, em detrimento de demandas oriundas dos demais grupos de interesse microrregionais.

Por último, foram analisadas as respostas a dois problemas que poderiam ocorrer durante o mandato dos prefeitos: 1^o) a instalação de um grupo empresarial na microrregião; 2^o) a poluição fluvial causada por outro município.

Os dados nos levam a concluir que muitas atitudes dos atuais prefeitos, também, obstaculizam a elaboração do planejamento a nível microrregional. Quando colocados frente a situações concretas, eles abandonam o discurso e adotam posturas contrárias a atuação coletiva, principalmente, no caso hipotético da instalação do grupo empresarial, quando estariam, em jogo, um aumento na arrecadação de tributos, empregos e renda. Já no caso

sobre poluição, esses aspectos cruciais para o desenvolvimento não estariam em jogo, é, portanto, compreensível a escolha de opções voltadas para a negociação e a discussão na Assembléia da Associação. Os problemas relacionados com o meio ambiente, praticamente atingem a todos, neste particular, a atuação coletiva seria a escolhida.

6.1.3. Há Consórcios intermunicipais em andamento nas microrregiões pesquisadas?

No tocante a formação de consórcios intermunicipais, em Santa Catarina, verificou-se que esse instrumento é pouco utilizado e conhecido, pois 11,6% (8) dos prefeitos afirmaram participar de um consórcio. Observou-se, contudo, que apenas 5 prefeitos integrantes desse grupo citaram como finalidade básica coisas passíveis de ser objeto de um Consórcio Intermunicipal, como por exemplo: Instalação na microrregião de repetidora de sinais de T.V., manutenção de hospital regional, construção de aeroporto regional e a manutenção de Instituição de Ensino Superior.

Constatou-se, ainda, que a maioria, 50% (34), dos prefeitos afirmaram que gostariam de participar de um consórcio, com as seguintes finalidades básicas:

- "A remoção e destino do lixo";
- "a integração entre os municípios para minimizar os grandes problemas existentes";

- "para a compra de equipamentos rodoviários e agrícolas";
- "cooperação de esforços para determinados projetos/obras em comum".

Para 36,8% (25) dos prefeitos, a formação de consórcios foi considerada desnecessária. Os dados demonstram não só a pouca tradição na formação de Consórcios Intermunicipais em Santa Catarina, mas uma certa resistência à idéia. Pode-se levantar várias alternativas para explicar este fato: o conhecimento pouco aprofundado da problemática microrregional por parte dos prefeitos, a inexperiência em ações de cooperação intermunicipal, ou ainda, o descrédito em resultados sinérgicos. Este comportamento isola o município e mantém a política "de pires na mão", a qual perpetua a dependência do município nas demais esferas de governo.

6.1.4. Quais são os vários serviços/assistência técnica prestados pelas Associações de Municípios?

As Associações de Municípios catarinenses prestam vários serviços/assistência técnica aos seus associados, 60,9% (42) dos prefeitos afirmaram ser a função de prestação de serviços a mais forte atualmente. Estes dados são significativos e justificam-se, em parte, devido a dependência que os municípios de pequeno porte possuem na Associação.

Verificou-se que as deficiências em pessoal técnico nos municípios associados são enormes. Esse fato faz com que as demais funções básicas das Associações: planejamento, reivindicação e forum de debates, sejam colocadas pelos prefeitos, num nível de preferência inferior a prestação de serviços.

A ênfase das Associações de Municípios na prestação de serviços pode ser explicada, em parte, devido a visão que os prefeitos fazem de si mesmos, "**fazedores de obras**". Observou-se que a construção de obras possui um grande aspecto simbólico e é uma marca material da passagem do político pelo executivo municipal.

Através dos Relatórios Anuais de Atividades verificou-se que as Associações prestam os seguintes serviços:

- ASSESSORIA JURIDICA;
- ASSESSORIA DE IMPRENSA;
- ASSESSORIA CONTABIL ADMINISTRATIVA;
- ASSESSORIA DE EDUCACAO;
- ASSISTENCIA SOCIAL;
- ENGENHARIA CIVIL;
- ARQUITETURA;
- TOPOGRAFIA;
- DESENHO;
- PROCESSAMENTO DE DADOS.

Os serviços prestados, citados anteriormete, não são oferecidos por todas as Associações. Identificou-se uma relação entre o número de associados e a variedade de serviços oferecidos. Há

uma diversificação dos serviços nas Associações com maior número de associados: AMAVI - 21, AMMVI - 14, AMOSC - 19 e GRANFPOLIS com 21 municípios.

Destaca-se, ainda, que todas as Associações prestam os serviços de: engenharia civil, topografia, desenho e assistência contábil-administrativa. Isto se dá em virtude desses serviços serem os que possuem maior demanda por parte dos municípios.

Verificou-se, também, que três Associações prestam serviços de processamento de dados: AMAVI, AMOSC e GRANFPOLIS. Por tratar-se de grandes Associações, pode-se deduzir que num futuro próximo as demais Associações também iniciarão a prestação desses serviços, visto que há uma tendência das Associações menores copiarem as experiências bem sucedidas das maiores.

Os dados mostram uma aparente contradição quanto a relação custo-benefício. Os municípios menores são os maiores usuários dos serviços da Associação, todavia, são os que menos contribuem financeiramente. Em contrapartida, os municípios maiores são os que mais contribuem e os que menos utilizam os serviços oferecidos pelas Associações, mantendo-se associados em virtude do aumento do seu poder de reivindicação. Segundo Olson (apud Souto-Maior, 1988, p.1627), esse municípios de grande porte permanecem associados, uma vez que o aumento do seu poder de reivindicação individual age como um "incentivo separado, distinto da obtenção do objetivo comum ou grupal".

As Associações de Municípios catarinense, muito embora, prestem relevantes serviços aos municípios associados, principalmente no tocante a supri-los de recursos técnicos habilita-

dos, adotam uma postura assistencialista em seu atendimento aos municípios. Constatou-se que em nenhuma Associação há uma estratégia voltada para que o município adquira a auto-suficiência em alguns serviços, mesmo nas questões rotineiras o assistencialismo está presente. Esta forma de atuação obstaculiza em parte o desenvolvimento das demais funções básicas da Associação: planejamento, reivindicação e fórum de debates.

6.1.5. Qual o nível de institucionalização do planejamento a nível municipal em Santa Catarina?

Verificou-se que, em 29% (20) prefeituras, o planejamento possui uma estrutura própria, uma secretária específica, núcleo de planejamento ou assessor de planejamento. Verifica-se, contudo, que dessas 20 prefeituras, 14 delas são de pequeno porte, o que levanta suspeitas de que nessas prefeituras a institucionalização do planejamento está somente a nível formal/legal.

Constatou-se que em 43,5% (30) prefeituras a função de planejamento está contida numa secretaria que não possui somente a área de planejamento como responsabilidade. Este fato demonstra um reducionismo da função de planejamento à obras de engenharia/arquitetura.

O planejamento não está institucionalizado em 27,5% (19) prefeituras de pequeno porte. Isso provavelmente ocorre devido as dificuldades de contratar/manter técnicos, já levantadas durante a análise dos dados.

Todos os 5 municípios de grande porte possuem a função de planejamento institucionalizada, em parte, devido a sua maior complexidade. Outra explicação para esse fato é a exigência do plano diretor, contida na Constituição Federal, para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

Das Associações de Municípios pesquisadas, a AMAVI, AMMVI e a AMOSC prestam assessoramento na elaboração de planos diretores. As demais Associações não possuem equipe ou pessoa qualificada para propor e/ou assessorar as prefeituras e seu planejamento local.

6.1.6. Qual a participação da população nas decisões a nível municipal?

A participação da população nas decisões a nível municipal, em Santa Catarina, ainda é incipiente. Os dados mostraram que, em 58,6% dos municípios, o cidadão isolado busca diretamente com o prefeito ou secretários o atendimento para sua demandas e em 11,5% dos municípios os pedidos são feitos aos vereadores.

Vários prefeitos afirmaram que o municípe "**procura a administração na busca do interesse próprio**", o que corrobora Mendonça (1984), sobre a inexistência de uma visão mais abrangente dos problemas municipais por parte da população. Observou-se que a não participação organizada da população é comum nos municípios de pequeno porte.

A nível municipal, pode-se concluir que cidadão isolado reproduz a política "de pires na mão". Essa política aumenta a concentração de poder no executivo municipal e amarra através de relações de interdependência, o cidadão aos chefes políticos locais. Para Demo (1982), a participação é o instrumento básico para superação do atual estado de assistencialismo e dependência.

A experiência brasileira com a participação, conforme colocada no marco conceitual, comprova a inexistência de uma visão mais abrangente dos problemas. O que dizer então de movimentos incipientes como os encontrados nas microrregiões pesquisadas? É previsível que estes movimentos evoluam, como o que ocorreu em outros Estados, mas, com certeza, objetivando a construção de obras e/ou a prestação de serviços à comunidade, e não os problemas municipais como um todo, nem tão pouco aqueles exógenos ao município, como, por exemplo, os microrregionais.

Os dados nos remetem a concluir que a participação da população, não só nos problemas municipais, mas principalmente nos microrregionais, não ocorrerá num futuro próximo. Os prefeitos, dentro da lógica de manutenção do poder, apenas estão voltados para a confecção de obras de engenharia e/ou a prestação de serviços. Isto é, conforme colocado por um prefeito, "**sinônimo de boa administração**".

Nesta ótica, podemos entender a ênfase da Associação de Municípios na prestação de serviços, visando atender sua clientela imediata (prefeitos). Porém, era de se esperar que uma entidade de atuação microrregional tivesse uma clientela mais am-

pla, que reunisse outros grupos de interesse, tais como: câmaras de vereadores, grupos de defesa do meio ambiente, sindicatos, representantes do empresariado, representantes das associações de moradores dos diversos municípios e políticos eleitos pela microrregião. Dessa forma, a Associação modificaria sua ênfase pelas demandas dessa clientela e adotaria posições mais concretas frente a questões mais emergenciais do grupo de municípios, como por exemplo: o lixo urbano, a malha viária, a degradação do meio ambiente, e o próprio rumo do desenvolvimento econômico do grupo de municípios.

6.1.7. Qual o grau de centralização da administração dos municípios catarinenses?

Identificou-se um alto grau de centralização na administração dos municípios catarinenses. 16,4% (12) dos prefeitos afirmaram que decidem sozinhos sobre os rumos da administração do município e 76,7% (56) assinalaram que os secretários também participam das decisões. Estes dados corroboram as colocações de Oszlack (1982), Hampton (1984) e Motta e Pereira (1986), quanto a existência nesses municípios de uma grande concentração de poder na figura do prefeito.

Outro fator, também identificado na resposta à pergunta anterior acerca da baixa participação popular e que acentua a centralização, é o caráter individualista de muitos cidadãos ao

procurarem, de forma isolada, a solução para seus problemas. Na relação prefeito - cidadão isolado, o primeiro personifica, no entender de Silva (1986,p.04), o "ser todo-poderoso capaz de resolver todos os nossos problemas mais transcendentos".

Nos municípios de pequeno porte, devido a falta de um corpo técnico qualificado, os prefeitos e secretários tomam muitas decisões que seriam de responsabilidade técnica, todavia, isso justifica-se pela urgência de muitas questões. Hall (1984) observa que a contratação de técnicos pelos municípios pode operacionalizar várias decisões, contudo, a descentralização só ocorrerá se estas decisões forem finais.

Observou-se nos municípios com mais de 40.000 habitantes uma tendência à descentralização. Neste sentido, Vasconcelos (1979) enfatiza que o crescimento do município dificulta a manutenção da centralização, com ele surgem a diversificação e o "aumento da complexidade dos problemas técnicos e administrativos. Os dados, entretanto, não são suficientes para se afirmar que, em Santa Catarina, o maior tamanho do município acarreta maior delegação ou descentralização.

As perguntas que surgem naturalmente são: até que ponto a centralização responde aos problemas mais imediatos da população? Seria a centralização apenas uma estratégia de manutenção do poder?

As respostas a tais questões vão muito além deste estudo, porém fica evidente, segundo Demo (1982), a utilidade da centralização municipal dentro da lógica do poder, ou seja, a sua manutenção, enquanto a população permanece ausente do processo decisório os

governantes se sucedem no poder. A quebra desse círculo vicioso, para Mendonça (1984), somente ocorrerá no momento em que a população cobrar/exigir, que sejam discutidos os objetivos da administração pública municipal, dividindo responsabilidades através da participação.

6.2. Recomendações

a) Investigar o papel da centralização a nível do Governo do Estado e suas relações com as Associações de Municípios e a não elaboração do planejamento a nível microrregional.

b) Verificar, de forma aprofundada, quais as relações entre as esferas superiores de governo e as Associações de Municípios.

c) Estudar de forma intensiva a evolução da função prestação de serviço nas Associações de Municípios Catarinenses e a tendência atual de informatização dos serviços

d) Prosseguir o presente estudo, a fim de verificar possíveis mudanças na ênfase de atuação das Associações de Municípios Catarinenses.

e) O desenvolvimento, por parte das Associações de Municípios de propostas para a mudança da legislação estadual que define os critérios de retorno dos impostos, no caso de empreendimentos que envolvam dois ou mais municípios.

7.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 01 - ABREU, Mauricio de Almeida. A regionalização a nível estadual. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 144, p. 73-82, set./out. 1977.
- 02 - ALVA, Eduardo Meira. O planejamento regional e urbano em julgamento. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, n. 120, p. 25-40. 1973.
- 03 - AMARAL, Francisco. Política de desenvolvimento microrregional. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 148, p. 32-41, jul./set. 1978.
- 04 - ANDRADE, Manuel Correia. **Aceleração e freios ao desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1973.
- 05 - _____ . **O planejamento regional e o problema agrário no Brasil**. São Paulo : HUCITEC, 1976.
- 06 - BRASILEIRO, Ana Maria. A cidade e a participação política: as associações de moradores. **Revista de administração municipal**. Rio de Janeiro, IBAM, v. 34, n. 183, p. 6-17, Abr./Jun. 1987.
- 07 - COIMBRA, Marcos A. E. Lins. Desenvolvimento social e planejamento regional: uma reflexão sobre a experiência de Minas Gerais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 33-56. 1981. (Ed. Extra).
- 08 - CORNELLY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. **Revista Brasileira de Planejamento**, São Paulo, n. 7, p. 20-6, Abr. 1978.
- 09 - DEMO, Pedro. Participação é conquista. In: Bromley, Ray, Bustelo, Eduardo S. **Política X Técnica no Planejamento**. São Paulo : Brasiliense, 1982.
- 10 - DOWBOR, Ladislau. Planificação central e regional. In: **IX REUNIAO ANUAL DA ANPAD**, Belo Horizonte, set., 1985. Anais ... São Paulo: PUC. 1985. p. 356-9.
- 11 - EDSTA, Björn. Descentralização administrativa e política regional: uma experiência sueca. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v.15, n. 4, p. 58-65, out./dez. 1981.
- 12 - FICHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 118, p. 18-35, abr./jun. 1987.

- 13 - GONDIM, Linda M. Dilemas da participação comunitária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 187, p. 6-17, Abr./Jun. 1988.
- 14 - GRAU, Eros Roberto. A distinção entre as noções de administração direta e indireta. **Revista de administração**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19-27, abr./jun. 1980.
- 15 - HALL, Richard H. **Organização: estrutura e processo**. 3. ed, Rio de Janeiro : Prentice-Hall do Brasil, 1984.
- 16 - HAMPTON, Davis R. **Administração contemporânea**. 2. ed, São Paulo : McGraw-Hill, 1983.
- 17 - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Associações e consórcios intermunicipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1978.
- 18 - KERLINGER, Fred N. **Metologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, 1980.
- 19 - MACKHARSON, C. B. **A democracia liberal; meios e evolução**. Rio de Janeiro : Zahar, 1978.
- 20 - MARCH, James G., SIMON, Herbert A. **Teoria das Organizações**. 4ª e. Rio de Janeiro : FGV, 1979.
- 21 - MAGALHAES, João B. de Almeida. Diretrizes para o desenvolvimento regional. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, n. 87, p. 125-150, mar./abr. 1968.
- 22 - MELLO, Diogo L. de. Relações públicas, informação e participação popular como expressões de um governo local democrático. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 185, p. 6-10, Out./Dez., 1987.
- 23 - _____. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 27-45, jul./set. 1988.
- 24 - MENDONÇA, Luis C. de. A participação do cidadão nas decisões da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p.175-182, Out./Dez. 1984.
- 25 - MOTTA, Fernando C. P., PEREIRA, Luis C. B. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed, São Paulo : Brasiliense, 1981.

- 26 - OLIVEIRA, Ligia Gomes de. Desenvolvimento urbano e suas externalidades. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, n. 120, p. 05-24. 1973.
- 27 - OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan./mar. 1982.
- 28 - PRATES, Antonio A. P., ANDRADE, Luis A. Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. **Revista de administração pública**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 132-52, abr./jun. 1985.
- 29 - RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo : Nacional, 1978.
- 30 - REDWOOD III, John. Relações rurais-urbanas e projetos de integração rural-urbana. **Revista econômica do nordeste**, v. 14, n. 1, p. 55-74, jan./mar. 1983.
- 31 - RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa social e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.
- 32 - CONGRESSO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 11., 1984, Balneário Camboriú. Anais... Florianópolis : IOESC, 1984.
- 33 - SCHWARTZ, Leonard E. Regionalismo: um ingrediente essencial para o crescimento equilibrado e o desenvolvimento econômico. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 45-57, out./dez. 1981.
- 34 - SELLTIZ, et alii. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo : Pedagógica e Universitária, 1974.
- 35 - SILVA, Paulo Vieira da. **Centralização ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira**. Brasília, 1986. p. 02-25. UNB/Mimeo.
- 36 - SOSTISSO, Ivo, PANIZZI, Wrana Maria. **Associações de Municípios: Programa de ação básica**. Porto Alegre : UFRGS, 1976. Mimeo.
- 37 - SOUTO-MAIOR, Joel. **Micro-regionalização do planejamento na Paraíba**. João Pessoa : Gabinete de Planejamento e Ação Governamental do Estado da Paraíba, 1988.

- 38 - _____ . **Participação no planejamento macrorregional: lições de uma experiência.** João Pessoa, 1988. UFPB/Mimeo.
- 39 - _____ . **Avanços na Teoria da Racionalidade e suas implicações para a Administração.** Natal : ANPAD, p. 1617-32, 1988.
- 40 - _____ . **Planejamento participativo estadual: avaliação de duas experiências.** Aguas de São Pedro - SP : ANPAD, 1989.
- 41 - _____ , GONDIM, Linda M. **Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos.** Florianópolis, UFSC/CPGA, 1990.
- 42 - STEINBERGER, Marília. Política de desenvolvimento regional. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 117-9, abr./jun. 1988.
- 43 - SUDENE. Planejamento a nível microrregional. In: **III Curso intensivo de planejamento urbano e local**, 1972, Brasília: Anais ... Brasília, 1972, v. 2.
- 44 - TAVARES, Hermes. Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 144, p. 53-64, set./out. 1977.
- 45 - VASCONCELLOS, Eduardo. Centralização x Descentralização: uma aplicação para laboratórios de instituições de pesquisa e desenvolvimento. **Revista de administração**, v. 14, n. 2, p. 101-21, abr./jun. 1979.
- 46 - VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria da descentralização. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 45-66, 2. Semestre. 1967.
- 47 - _____ . **Em busca de uma teoria da descentralização.** Rio de Janeiro : FGV, 1971.
- 48 - WATT, Kenneth E. F. As cidades do Futuro. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, n. 136, p. 42-47. 1977.

ANEXOS

ANEXO 1

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CSE - CENTRO SÓCIO-ECONOMICO
CPGA - CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

QUESTIONARIO

Este questionário é um dos instrumentos de coleta de dados para a dissertação de mestrado do mestrando Pedro Guilherme Kraus; orientada pelo Prof. Joel Souto-Maior, do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Além de pesquisar o associativismo intermunicipal em nosso Estado; dentro de critérios científicos a dissertação levantará os fatores que impedem ou deviam facilitar a elaboração do planejamento à nível microrregional em Santa Catarina. De posse dos resultados finais da pesquisa as associações de municípios poderão: concentrar esforços, articular interesses, mudar e decidir sobre uma base sólida de conhecimento.

Instruções:

1. Não se identifique, estes questionários uma vez processados eletronicamente serão destruídos, para preservar o mais absoluto anonimato.
2. Leia e responda atentamente uma a uma as questões.
3. Não existem respostas certas ou erradas, não se trata de um teste de conhecimentos.
4. Responda todas as questões; a sua opinião pessoal é por demais importante para os resultados finais desta pesquisa.
5. Além do pesquisador e seu orientador ninguém terá acesso as respostas dos presentes questionários.

Parte I

Nesta parte do questionário solicitamo-lhes certos dados básicos:

1. Qual sua idade atual ?

1. () ATE 30 ANOS
2. () DE 31 a 40 ANOS
3. () DE 41 a 50 ANOS
4. () DE 51 a 60 ANOS
5. () MAIS DE 60 ANOS

2. Sexo:

1. () MASCULINO
2. () FEMININO

3. Grau de escolaridade:

1. () PRIMÁRIO
2. () 1o. GRAU (GINASIO)
3. () 2o. GRAU (CIENTIFICO/COLEGIAL/PROFISSIONALIZANTE)
4. () CURSO SUPERIOR
5. () POS-GRADUAÇÃO

Parte II

Nesta parte solicitamo-lhe que responda questões relacionadas com a problemática em estudo.

4. Qual o número aproximado de habitantes de seu município atualmente?

1. () ATE 10.000 HAB.
2. () DE 10.001 A 20.000 HAB.
3. () DE 20.001 A 40.000 HAB.
4. () DE 40.001 A 60.000 HAB.
5. () DE 60.001 A 80.000 HAB.
6. () DE 80.001 A 100.000 HAB.
- 7 () MAIS DE 100.000 HAB.

5. Além da participação dos cidadãos através da eleição do prefeito e dos vereadores do município, eles participam na administração municipal (assinale uma):

1. () ATRAVES DOS SEGMENTOS ORGANIZADOS (EX. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES).
2. () ATRAVES DE LIDERES COMUNITARIOS.
3. () OS CIDADÃOS PROCURAM DIRETAMENTE A ADMINISTRAÇÃO (PREFEITO OU SECRETARIOS).
4. () OS CIDADÃOS PROCURAM OS VEREADORES.
5. () HA APATIA GENERALIZADA; OS CIDADÃOS NAO PARTICIPAM.

6. Dê dois exemplos de obras e/ou serviços executados, ou em execução, na área rural e na área urbana em sua administração:

Area Urbana:

- 1) _____

- 2) _____

Area Rural:

- 1) _____

- 2) _____

7. Na maioria dos municípios de Santa Catarina a institucionalização do planejamento se dá conforme os itens colocados abaixo; qual é o caso em sua administração:
1. () HA UMA SECRETARIA, NÚCLEO DE PLANEJAMENTO OU ASSESSOR.
 2. () O PLANEJAMENTO ESTA LIGADO A UM SECRETARIO QUE NÃO POSSUI SOMENTE A AREA DE PLANEJAMENTO COMO RESPONSABILIDADE.
 3. () NÃO HA FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONALIZADA.
8. No caso de haver órgão específico de planejamento em sua prefeitura; ele foi criada em sua gestão:
1. () SIM
 2. () NÃO
9. No caso de não haver órgão específico de planejamento; porque não foi criado na sua administração:
- _____
- _____
- _____
10. No decorrer de sua administração a maior parte das decisões acerca das obras e/ou serviços a serem executados no município foram tomadas pelo(s) (assinale uma):
1. () OS VEREADORES.
 2. () OS SECRETARIOS.
 3. () O PREFEITO COM A PARTICIPAÇÃO DOS SECRETARIOS.
 4. () O PREFEITO.
11. No seu ponto de vista, quais as vantagens de pertencer a Associação de Municípios:
- _____
- _____
- _____
12. Os objetivos e metas de sua administração (assinale a mais importante):
1. () SÃO OS COMPROMISSOS DE CAMPANHA, MAS NÃO ESTÃO FORMALIZADOS NUM PLANO.
 2. () ESTÃO CONTIDOS NUM PLANO.
 3. () SÃO FORMULADOS A MEDIDA QUE APARECEM PROBLEMAS OU OPORTUNIDADES.
 4. () OUTROS (ESPECIFICAR): _____
- _____
13. Ao contrário das Associações de Municípios que possuem responsabilidades muito amplas; os Consórcios intermunicipais são formados quando dois ou mais municípios somam esforços para solucionar problemas setoriais comuns. Os exemplos mais comuns de consórcios são a construção ou manutenção de: hospital, aeroporto e estradas regionais.

No período de seu atual mandato, seu município:

1. () PARTICIPA DE UM CONSORCIO INTERMUNICIPAL.
2. () GOSTARIA DE PARTICIPAR DE UM CONSORCIO.
3. () NAO VE NECESSIDADE DA CRIAÇÃO DE CONSORCIO(S).

Caso afirmativo (opções 1 ou 2), o consórcio tem ou teria quais finalidades básicas:

14. Caso o secretário executivo da Associação de Municípios a que pertence pedisse demissão. Como o Sr. acha que agiriam seus colegas membros da Associação; eles:

1. () TERIAM FACILIDADE DE ENCONTRAR UM SUBSTITUTO.
2. () NAO ENCONTRARIAM FACILMENTE UM SUBSTITUTO.

15. Em sua opinião qual a importância do papel desempenhado pelo secretário executivo desta Associação de Municípios:

16. Em sua opinião há necessidade de implantação de um processo de planejamento a nível microrregional nesta microrregião:

1. () SIM.
2. () NAO.

POR QUE ?

17. Caso um grupo empresarial de certo porte decidisse instalar um parque industrial na micro-região a qual seu município pertence, o qual representaria para a micro-região um grande aumento na oferta de emprego e renda, e um substancial aumento na arrecadação de impostos municipais.
V. Sa. concordaria:

1. () EM CONFIAR OS ESTUDOS TECNICOS DE LOCALIZAÇÃO A CARGO DA SECRETARIA EXECUTIVA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS E DO GRUPO EMPRESARIAL, E AS NEGOCIAÇÕES A CARGO DA DIRETORIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS;

2. () CONFIAR OS ESTUDOS TECNICOS A SECRETARIA DE ESTADO DA INDUSTRIA, DO COMERCIO E DO TURISMO JUNTO COM O GRUPO EMPRESARIAL, E O MUNICIPIO PARTICIPAR DAS NEGOCIAÇÕES;
3. () PREFERIRIA NEGOCIAR A LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO DIRETAMENTE COM O GRUPO EMPRESARIAL, E CONTRATAR UMA CONSULTORIA PARA REALIZAR ESTUDOS TECNICOS.

Quais as vantagens que a alternativa escolhida por V. Sa. apresenta sobre as outras duas ?

18. Suponha que um rio atravessasse vários municípios de sua microrregião, inclusive o seu, e esteja sendo poluído por descargas municipais (esgotos domésticos) e industriais (por exemplo uma fábrica de papel). Suponha também, que esta poluição, procedente de outros municípios, esteja prejudicando o abastecimento de água e atividades recreativas de algumas comunidades de seu município.
- Qual seria a atitude de V.Sa. em ordem de preferência (1º, 2º, 3º):
- () CONFIARIA INTEIRAMENTE A SOLUÇÃO DO PROBLEMA AO GOVERNO ESTADUAL (EX.: SEDUMA/FATMA).
- () NEGOCIARIA O PROBLEMA DIRETAMENTE COM O(S) MUNICIPIO(S) CAUSADOR(ES) DA POLUIÇÃO, APELANDO SE NECESSARIO AOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL.
- () PREFERIRIA TRAZER O PROBLEMA PARA A ASSEMBLEIA DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS A QUAL PERTENCE, E DELEGAR A PROCURA DE UMA SOLUÇÃO TECNICA PARA A SECRETARIA EXECUTIVA DA ASSOCIAÇÃO, DOTANDO-A DOS RECURSOS NECESSARIOS.
19. Coloque o número 1 para a função da Associação de Municípios que V.Sa. considera que deveria ser a mais importante, o número 4 para a menos importante, e os números 2 e 3 para as funções intermediárias:
- a. () ATUAR COMO CANAL DE REIVINDICAÇÕES DOS MUNICIPIOS MEMBROS, JUNTO AOS ORGÃOS ESTADUAIS, FEDERAIS E DO SETOR PRIVADO.
- b. () PLANEJAR PARA O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO DA MICRORREGIAO COMO UM TODO.
- c. () SER UM FORUM DE DEBATES DOS PROBLEMAS DOS MUNICIPIOS
- d. () AGIR COMO PRESTADORA DE SERVIÇOS, TECNICOS E ADMINISTRATIVOS, PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DOS MUNICIPIOS-MEMBROS.

20. E qual das quatro funções citadas antes é a mais forte atualmente nesta Associação de Municípios?

- () Função de reivindicação.
- () Função de planejamento.
- () Função forum de debates.
- () Função de prestação de serviços.

21. Qual dentre as funções mais fracas desta Associação de Municípios mereceria ser fortalecida a curto prazo?

ANEXO 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS SECRETARIOS EXECUTIVOS DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICIPIOS.

01. O QUE MANTEM OS MUNICIPIOS LIGADOS A ASSOCIAÇÃO?
02. DE QUE FORMA OS ASSOCIADOS SOLICITAM OS SERVIÇOS A ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS? (URGÊNCIA OU PROGRAMAÇÃO). SÃO DEMANDAS POPULARES?
03. OS FATORES POLITICOS-PARTIDARIOS INFLUENCIAM NAS RELAÇÕES MUNICIPIOS-ASSOCIAÇÃO?
04. HA RELAÇÕES ENTRE A ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS E ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS, SINDICATOS, GRUPOS ECOLOGICOS OU ASSOCIAÇÕES COMUNITARIAS?
05. QUAL A IMPORTANCIA DO MUNICIPIO-POLO (SEDE), PARA COM A ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS?
06. COMO O MUNICIPIO-POLO (SEDE) SE UTILIZA DA ASSOCIAÇÃO?
07. A ASSOCIAÇÃO DIVULGA O SEU TRABALHO?
08. RECURSOS FINANCEIROS (TRANSFERENCIAS), (RECURSOS EXTERNOS)?
09. SE HA ALGUMA EXPERIENCIA DE PLANEJAMENTO MICRORREGIONAL OU SETORIAL (CONSORCIO)?
10. QUAIS OS PROGRAMAS CONJUNTOS COM ESTADO E UNIAO?
11. QUAIS OS EFEITOS DA POLITICA ESTADUAL DAS REGIOES FUNCIONAIS SOBRE A ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS?
12. QUAL O ENVOLVIMENTO DA ASSOCIAÇÃO NAS DISCUSSÕES DA LEI ORGANICA DOS MUNICIPIOS ASSOCIADOS?