

A AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DAS
ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

A Autonomia Municipal em face das Associações de Municípios

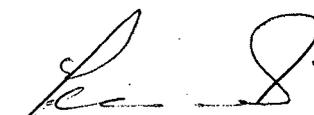
Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do grau de mestre em direito.

ALFREDO DA SILVA

Setembro/1977

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciências - Especialidade em Direito do Estado, aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.

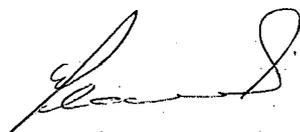
Prof. Osvaldo Ferreira de Mello
Orientador



Prof. Paulo Henrique Blasi
Coordenador

Apresentada perante a banca examinadora composta dos
Professores:

Osvaldo Ferreira de Mello
Clovis Souto Goulart
Paulo Henrique Blasi



DEDICO ESTE TRABALHO à memória de
meus pais que em vida tiveram o
direito de serem humildes.

Aproveito o ensejo para agradecer à Univer
sidade Federal de Santa Catarina a oportuni
dade de realizar o Curso de Pós-Graduação,
ao meu orientador Prof. Osvaldo Ferreira de
Mello, aos mestres, sem os quais não teria
alcançado esta oportunidade e aos órgãos
que me franquearam seus arquivos e presta
ram informações para este trabalho.

S U M Á R I O

Resumo	vii
Retrospecto Bibliográfico	ix
Metodologia	xi
Introdução	xii
A Federação Brasileira	1
1.1. Influência Externa	1
1.2. Valores Internos	3
1.3. Natureza Jurídica dos Estados	4
O Município	7
2.1. Histórico.	7
2.2. O Município na Legislação Brasileira	9
2.3. Autonomia Municipal	17
O Município Catarinense	21
3.1. Aspectos Gerais	21
A Regionalização Planejada	25
4.1. Aspectos Fundamentais	25
Microrregiões Homogêneas em Santa Catarina	30
5.1. A Implantação	30
5.2. O Modelo	33
5.3. A Divisão	35
5.4. A Divisão em Santa Catarina	36
5.5. Suporte Legal	36
As Associações de Municípios	38
6.1. Antecedentes	38
6.2. Implantação das Associações Municipais	40
6.3. Da Organização - Importância e Conceito	42
6.4. Modelo Proposto	44
6.5. Universo e População	45
6.6. Associação de Municípios do Norte de Santa Catarina	47
Associação de Municípios da Grande Florianópolis	52
Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina	55
Associação de Municípios do Vale do Rio do Peixe	61
Associação de Municípios do Sul de Santa Catarina e	66
Associação de Municípios da Região de Laguna	66

Depoimentos	68
Posição dos Prefeitos em relação as Associações	77
Posição dos Secretários Executivos	80
Conclusões	83
Anexos	87
Bibliografia	103

- R E S U M O

O objetivo deste trabalho é esclarecer e avaliar o relacionamento jurídico entre os municípios e suas respectivas ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS, aferindo a possibilidade de intervenção em sua AUTONOMIA.

Por isso a opção do título: A AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS.

A pesquisa foi realizada com recursos próprios do autor, que visitou dois terços das Associações Municipais do Estado em busca de dados, além de sua participação em Congressos, Reuniões e Seminários. Aplicou dois questionários, sendo que no primeiro a "população" foi a maioria dos prefeitos catarinenses, e o segundo foi aplicado junto aos Presidentes e Secretários Executivos das Associações. Reuniu uma série de documentos, realizou entrevistas e gravações, além da observação participante em alguns trabalhos e realização de consultas a Órgãos ligados ao sistema, como a SUDESUL, o IBAM e a SUPERVISÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, SECRETARIA DA JUSTIÇA E SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO.

A análise do material empírico, colhido no trabalho de campo, levou à conclusão de que é válido o sistema de Planejamento Local Integrado e de que o Associativismo Municipal, que ainda é embrionário, em termos globais - apresenta-se como solução mais indicada na viabilização do desenvolvimento do País e especialmente do Estado de Santa Catarina, sem quebra do princípio de Autonomia Municipal.

Propõe-se dentro dos princípios estabelecidos pela Lei, a ampliação do intercâmbio entre a União, Estados e Municípios, através das Associações Municipais e um fortalecimento destas ASSOCIAÇÕES, a fim de que possam estruturar-se de forma equivalente, para que as microrregiões mais carentes de recursos, sejam humanas ou materiais, não caiam no desânimo ou apatia.

Pelo "Survey" realizado em algumas Associações, chegamos a resultados satisfatórios.

Independentemente da coleta de dados, entramos em contato com alguns órgãos ligados ao Sistema já mencionados no resumo deste trabalho e graças à receptividade que tivemos, foi possível reunir um bom material e obter imprescindível orientação.

Uma dezena de viagens foram realizadas para contatos e coleta de dados junto às Prefeituras e Associações.

- RETROSPECTO BIBLIOGRÁFICO

Quanto à bibliografia consultada, devemos salientar que pouco se escreveu sobre o assunto, principalmente no que se refere às ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS. Além de alguns ensaios e monografias regionais, como por exemplo um Relatório de Pesquisa realizado por acadêmicos da FUNDESTE sobre a AMOSC, para a cadeira de Metodologia Científica; Comunicações Divulgadas em Congressos de Associações, como por exemplo a tese de LENIM PENÃ, Coordenador de Planejamento da AMUNESC, citada neste trabalho, com sugestões para melhoria das Atividades das Associações de Municípios; TERMOS DE REFERÊNCIA de diversas microrregiões, elaboradas sob o patrocínio da SUDESUL e alguns Relatórios de atividades das Associações, como por exemplo, o Relatório de Atividades e Prestação de Contas da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis, também citado neste trabalho.

Por outro lado, a bibliografia referente à legislação municipal é abundante, bem como a que se refere ao planejamento, e às REGIÕES METROPOLITANAS, como por exemplo, o trabalho de TOSHIO MUKAI, professor da Faculdade de Administração de São Paulo e Advogado da Empresa Metropolitana da grande São Paulo, sob o título, "O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas".

O trabalho de EUGÊNIO FRANCISCO MONTORO "Master" em Administração Pública pela Syracuse University, York, Doutor em Direito pela Universidade Católica de São Paulo, Professor da Fundação Getúlio Vargas e da Faculdade Paulista de Direito, sob o título "O município na Constituição Brasileira", que também serviu de subsídio para este trabalho.

Por outro lado a obra de EROS ROBERTO GRAU, "Regiões Metropolitanas", foi importante fonte de consulta.

A dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Santa Catarina, para concurso de Docente-Livre à Cadeira de Direito Público-Constitucional, de IVO D'AQUINO, sob o título "O Município, sua Constituição Histórica e Jurídico-Constitucional" além de outros trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, obra de eminentes professores e homens ligados ao Planejamento em Santa Catari -

na, relacionados na bibliografia, que foram sustentáculos teóricos deste trabalho.

Merecem destaque os dois trabalhos de OSVALDO FERREIRA DE MELLO, livre docente e Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulados: "Tendências do Federalismo no Brasil" e "Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional".

- METODOLOGIA

Embora a metodologia já tenha ficado expressa na introdução deste trabalho, bem como as técnicas e o universo de pesquisa, evidenciamos que o método empregado foi o comparativo, usado para um entendimento global, resultante da interpretação dos dados.

O universo da pesquisa e população restringiu-se ao Estado de Santa Catarina, especificamente, às quatorze microrregiões com suas respectivas Associações de Municípios.

As técnicas empregadas constituíram-se de:

- aplicação de questionários
- entrevistas
- participação em seminários, congressos e reuniões
- gravações
- interpretação de dados e documentos

- I N T R O D U Ç Ã O

Este trabalho foi realizado com o objetivo de constatar a possível ingerência na Autonomia Municipal da atuação das Associações de Municípios de Santa Catarina.

Como variáveis dependentes, visa observar as possíveis transformações de ordem jurídica e política, no relacionamento ASSOCIAÇÃO - MUNICÍPIO - ESTADO e situar a real situação jurídica do município no quadro político e administrativo.

Para isto, elaboramos um projeto de pesquisa, e por ocasião de sua elaboração, pensamos ser possível a constatação de uma ingerência das ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS na AUTONOMIA MUNICIPAL, se não de direito, mas de fato, pois esta continua assegurada na Constituição, para que com os resultados obtidos e a sua interpretação pudéssemos oferecer aos interessados um quadro mais real possível com as sugestões cabíveis.

No decorrer da investigação, no entanto, fomos levados a uma retomada de posição e reorientação dessa premissa. Isto por força dos depoimentos de pessoas envolvidas no processo. Na verdade a autonomia municipal é mantida.

Superado o primeiro impasse, passamos então a observar, até que ponto o Município tem assegurada a sua autonomia, com a sua participação na ASSOCIAÇÃO. Concluimos que é assessorado por esta, que o Município pode melhor se organizar para enfrentar a complexidade de uma administração moderna.

Além dos fundamentos históricos da Federação Brasileira, do Estado-Membro e do Município, cuja fonte foi bibliográfica, passamos à análise e interpretação do material recolhido junto às ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS, destacando aquelas que mais subsídios ofereceram.

Há mais de dez anos, vínhamos mantendo a preocupação para com o problema do Associativismo Municipal, dadas as circunstâncias como foi criada a maioria dos municípios brasileiros e especialmente do Estado de Santa Catarina. Empiricamente, pressupúnhamos que

as ASSOCIAÇÕES, trariam a solução para esta marcante sub-divisão _ de áreas, reagrupando-as racionalmente. Mas para alcançar os seus objetivos interviriam na autonomia municipal. Os dados obtidos e analisados revelaram exatamente o contrário.

1. FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1.1. Influência externa

O processo de desenvolvimento de uma Nação poderá evoluir, a partir de fenômenos internos, caso em que o mesmo se dá com mais lentidão, e a partir de influências externas onde os padrões de outras culturas poderão se impor, sendo mais dinâmico.

Um bom número de autores, ligados ao campo da História e do Direito, têm afirmado que se deve aos Estados Unidos da América do Norte o nascimento da Federação Brasileira. Não há como negar tal influência. Entretanto, não podemos descurar de outros valores, alguns dos quais nativos, que desde os tempos do Brasil-Colônia, vinham sendo fomentados.

Se nos detivermos numa análise mais profunda da História, veremos que as causas fundamentais estão ainda na Revolução Francesa, tanto para o Brasil, quanto para os Estados Unidos e a maioria dos países da América.

Os Estados Unidos da América do Norte, deram-nos a forma de nossa Federação. Por outro lado, os filósofos da Revolução Francesa, forneceram as bases doutrinárias da Federação Brasileira. Entretanto o exemplo Americano de 1787, que consubstancia as aspirações dos constituintes de Filadélfia, ressaltando grande autonomia aos Estados-Membros, pela própria exigência do processo histórico norte-americano, repercutiu no Sul como um incentivo.

Mesmo nos Estados Unidos da América do Norte, principalmente na década de 30, sem grandes transformações em virtude da rigidez constitucional, foi se operando por ocasião das necessidades, a substituição de uma Constituição de Direito, com ampla liberdade aos Estados e aos indivíduos, por uma "Constituição de Governo", com sentido mais prático e dinâmico, onde o executivo aparece mais fortalecido.

A Federação Brasileira de 1891, assimilou os princípios da Constituição Americana. Entretanto, existe uma diferença de origem: Enquanto que, nos Estados Unidos da América do Norte, a Federação surgiu como consequência de um estreitamento de relações e certa

abdicação da liberdade por parte das colônias, aqui o processo foi inverso: a Federação significou abertura e conquista de liberdade, pois substituiu um Estado Unitário.

Dentro deste prisma de observação, nota-se que todos os episódios vividos, principalmente a partir dos movimentos separatistas, são formativos da mentalidade brasileira, com repercussões em todas as áreas do contexto social, marcadamente na política e no Direito. Apesar da forte tendência centralizadora, amparada objetivamente pela Lei, desde a fase colonial, a História do País, registra várias revoltas de cunho local ou regional, de Tiradentes a Farrapos, estimuladas pela filosofia emergente da Europa, desde a Revolução Francesa, presente em todos estes movimentos.

Com a primeira República, do ponto de vista geral, evidencia-se o princípio de autonomia dos Estados. Entretanto, com o advento da Revolução de Vargas, conseqüentemente, com a Constituição de 34, o bafejo universal já diverge daquele do final do Século XIX. Traz a inspiração SOCIAL-DEMOCRÁTICA determinada pela encíclica do Papa Leão XIII, intitulada RERUM NOVARUM e pela Constituição de Weimar.

Instaura-se, sob o prisma constitucional, o intervencionismo estatal no domínio econômico.

A abordagem principal, é a de que as decisões jurídicas e institucionais do período não surgiram à revelia de um contexto universal, que já não é o mesmo de 1891.

Em 1946, novamente o universalismo chega até nós e a tônica das decisões transporta, em seu bojo, a marca da II Grande Guerra. Basta lembrar a Carta das Nações Unidas. Este foi o clima que forjou a institucionalização do governo brasileiro de 1946, cuja constituição restitui a Democracia dentro do sistema federativo.

Quanto à Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. 1, torna-se difícil identificar uma causa externa que tenha influenciado na eleição do modelo que foi adotado.

Este surgiu como conseqüência de um movimento nacional e a preocupação manifesta é a de uma reorganização interna.

1.2. Os Valores Internos

Há valores universais que não se pode desconhecer na formação da vida política e social da Nação Brasileira.

Entretanto, isto não é o enfoque principal para quem pretende conhecer a Federação Brasileira.

Se o modelo foi Americano e a filosofia emergiu na Europa, houve uma preocupação que forjou o nosso próprio destino.

O Estado Imperial era unitário, porém dividido em províncias, que simplesmente passaram a se chamar "Estado" e que já haviam dado prova da sua posição de resistência à centralização do poder.

Por outro lado, deve-se levar em conta as dessemelhanças regionais motivadas por questões étnicas e pela grande extensão do território.

Temos as características fundamentais exigidas para a formação de um conceito de sociedade Brasileira. Todavia, com exceção da língua, religião e unificação política compulsória, outros valores poderão ser constatados, que nos levam a perceber que, por ocasião da Proclamação da República, a Federação foi a solução mais propícia para o momento. Era o tipo de Estado que viria corresponder às aspirações regionais.

Basta lembrar os movimentos políticos e as conquistas jurídicas, a partir do Império.

O que pediam os Farrapos e outros revoltosos do período Regional ?

O que determinou o Ato Adicional de 1834 ?

Qual a causa da Revolução Federalista de 1893 ?

A resposta para estas questões sempre foi a mesma liberdade Regional.

Foi criada a Federação de 1891 porque havia ambiente para esse tipo de Estado, pelo menos, teoricamente.

A que se atribui a chamada política dos governadores, marcadamente na primeira República ?

Não há dúvidas de que o Brasil, na sua evolução, forjou o espírito de autonomia e liberdade das unidades em relação ao poder central. Sempre foi este um dos valores que têm dificultado a integração nacional.

Outro caminho para que se chegue à mesma conclusão, seria o estudo das agremiações partidárias. Não tivemos uma só realmente que representasse a vontade nacional, porque as decisões sempre obedeceram aos interesses locais e regionais.

Mesmo em pleno Regime Federativo, dos primeiros anos da República, levantavam-se campanhas visando ampliar a descentralização político-administrativa.

A Autonomia dos Estados-Membros e a autonomia Municipal foi uma preocupação permanente do legislador brasileiro.

1.3. A natureza jurídica dos Estados

O problema fundamental num Estado Federal é o estabelecimento das relações mútuas entre a União e os Estados-Membros. Os defensores radicais, da autonomia das unidades da federação, chegam a argumentar que o Estado-Membro pode ser concebido como verdadeiro Estado, pois o princípio de soberania é compartilhado entre ele e o Estado Federal.

Além disso, ainda os Estados-Membros concorrem para formar o Estado Federal através do legislativo, onde os primeiros têm representação e também participação na organização dos órgãos da Federação. Entretanto, um dos traços fundamentais do regime federativo é a faculdade que têm os Estados-Membros de organizarem o seu próprio governo, naturalmente dentro dos limites da Constituição Federal.

A base fundamental para a concepção de um Estado-Membro é

a existência de um grupo humano, vivendo numa parte do território federal constituindo uma unidade política e social, com personalidade jurídica própria.

Sua incorporação à União não chega a descaracterizar uma distinção em relação aos demais grupos, constituídos em outros Estados. Há interesses e necessidades próprias.

Se a Federação tem soberania, os Estados-Membros têm efetiva participação na vontade federal. O exemplo mais marcante, no Brasil, seria a existência do Senado que constitui uma das garantias do respeito à autonomia, embora seja delimitada, em certos campos, pela própria constituição.

No Brasil, cabe à União, poderes expressos, fixados pela Constituição e aos Estados-Membros, os remanescentes, independentemente de discriminação ou enumeração. Aos municípios cabem os poderes que lhes são deferidos pela Constituição.

Pela análise do texto constitucional, observamos que os Estados-Membros, além do respeito devido aos "poderes enumerados" ou implícitos (resultantes dos princípios constitucionais) ou explícitos (que defluem dos enumerados, deferidos à União e aos Municípios), terão de observar as proibições que lhes são impostas pela Constituição.

Sem a intenção de esgotar o assunto, posto que o mesmo não é específico deste trabalho, poderíamos citar, como exemplo o artigo 9º da Constituição: À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

- I - criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público com outra.....

Além de outros princípios estabelecidos na Constituição, os Estados-Membros terão que observar especialmente: a forma republicana representativa; temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá à dos mandatos federais correspondentes; independência e harmonia dos poderes; garantia do Poder Judiciário, autonomia municipal; prestação de contas da administração; proibição

ao deputado estadual na prática de ato ou do exercício de cargo , função ou emprego (itens I e II do art. 34), salvo função de Secre tário de Estado.

Com referência à competência tributária, a Constituição é rígida e expressa nas três esferas do Governo, com uma única exceção, que diz respeito ao poder tributário da União.

A Constituição não delimita os poderes dos Estados-Membros que poderão fazer tudo o que, expressamente, não lhes for vedado.

Para MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, em sua obra "Curso _ de Direito Constitucional", o "Estado Federal Brasileiro não foge à regra. De 1889 aos dias que correm pelos textos e fora dos tex tos, regride ele, diminuindo a autonomia estadual" e continua fundamentando seu ponto de vista, quando alega que "sua luta se trava em duas frentes", combate o impulso absorvente da União e enfrenta a reivindicação autonomista do município. Atualmente a tendência é não só o fortalecimento da União, mas também o fortalecimento do município, sempre com o sacrifício do estado-federado (FERREIRA FI LHO. 1973:139/149).

Isto realmente ocorre. Entretanto, a harmonia poderá ser alcançada desde que a União, Estados e Municípios se integrem num sistema de planejamento global.

2. O MUNICÍPIO

2.1. Histórico

"MUNICÍPIO. Derivado do Latim (municipium), usava-se o vo cábulo para designar toda a extensão territorial constituída em di visão administrativa de um Estado Federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela von tade de seus habitantes". (...)

"O princípio da autonomia municipal resulta de sua própria personalidade jurídica. É pessoa jurídica de Direito Público.

A direção dos negócios cabe à municipalidade que se consti tui por delegação de seus municipes, cidadãos que os habitam" (VO CABULÁRIO JURÍDICO - DE PLÁCIDO E SILVA - FORENSE III JP).

O município é uma instituição romana, que nasceu com a ex pansão de Roma, fruto da conquista para servir de "instrumento à tranquilidade do Estado Romano" no seu domínio sobre os vencidos, conforme interpretava IVO D'AQUINO, em seu trabalho "O Município", "conceituação histórica de Jurídica-Constitucional".

Na idade média, com uma ascendência extraordinária da Igre ja, foi se operando uma lenta transição sobre o município e a Dio cese.

Os bispos tornaram-se, nas cidades, verdadeiros chefes de comunas. E para reafirmar o pensamento, cito GUIZOT: "entre o an tigo regime municipal dos Romanos e o regime municipal civil das comunas da Idade Média, está o regime municipal eclesiástico, tran sição que durou vários séculos (D'AQUINO, 1940 : 42).

Entretanto, a dominação política da Igreja absorveu o muni cípio, a exemplo do que ocorrera no Império Romano.

A invasão teotônica trouxe uma ideologia que o romano não conhecia, fundamentada mais na valorização individual, enquanto em Roma só conhecia a "cidadania".

No final do século republicano e início do reinado dos Cê

sares, o domínio de Roma era exercido na Itália e nas províncias com uma multiplicidade de divisões administrativas, sob dois tipos de regime jurídico: as Colônias, que se regiam pelas Leis da Metrópole, e os Municípios, formados por uma população que não era originária de Roma.

As atribuições do município eram principalmente administrativas, manutenção do culto e jurisdição para julgamento dos municipes em alguns casos de contravenção.

"em alguns Municípios, mesmo na península, existe o cargo de "Praefectus" de onde esses municípios tomaram o nome de prefeitura" (op. cit 1940 : 23).

Durante o Império, em virtude de um regime mais centralizado, o município acabou por ser extinto.

Assim como em Roma, na Península Ibérica, o município sofreu transformações na sua organização tipicamente romana, após a invasão dos bárbaros. Além disso sofreu também a influência do domínio árabe.

ALEXANDRE HERCULANO, refere-se a um grande número de vocábulos de origem árabe, ainda hoje facilmente constatáveis e em uso. (a.-Kaid, Alwasir, al-Kai, al-Molitsidi), que serviam para (distinguir as magistraturas e cargos das cidades e vilas constituídas municipalmente (cit.p/D'AQUINO:1940:114/115).

É oportuno salientar a transformação havida em consequência das Ordenações Afonsinas que introduziram, no município o sistema representativo de participação indireta do povo, por meio de seus delegados "Vereadores" que substituíam as antigas assembleias de "Homens Bons".

Em vários países da Europa, o município conservou certa originalidade e autonomia, que no entanto, as foi perdendo paulatinamente, na medida em que foram se fortalecendo as monarquias. Todavia, a sua concepção estrutural permaneceu no subconsciente das Nações.

O Município reaparece como foros de "Estado", por ocasião

da Revolução Francesa, adquirindo inclusive o direito de formar a sua guarda especial. A desorganização política e social, posterior à Revolução, teve como consequência o choque entre as "comunas" empanando outro modelo de glória da municipalidade, que decaiu mais ainda, durante o governo de Napoleão.

As Ordenações Manoelinas de 1521 em nada alteram a organização municipal. O mesmo, porém, não ocorreu com as Ordenações Filipinas (1603), que deram aos municípios luso-brasileiros caráter eminentemente administrativo.

"Embora as municipalidades, regidas pelas Ordenações Filipinas, tivessem uma grande aparência de autonomia, cumpre, todavia, levar em conta que a indiscriminação, entre as funções tipicamente municipais e as de jurisdição mais alta, foi pretexto para intervenções do poder central na vida dos MUNICÍPIOS que dependiam, em muitos casos, do beneplácito e dos favores reais". (DAQUINO:1940:126).

Embora já tenhamos feito referência ao município luso-brasileiro, novamente, voltamos ao passado para mostrar que foi realmente nas primeiras raízes, sob a inspiração ibérica, moçárabe ou romana, transplantada pelo modelo português.

Queremos destacar o papel que as câmaras de vereadores representam na formação do espírito democrático dos cidadãos e no trato com os assuntos da comuna.

2.2. O Município na Legislação Brasileira

Tanto IVO D'AQUINO, em sua obra citada neste trabalho, quanto EUGÊNIO FRANCO MONTORO, em sua tese de doutorado "O Município na Constituição Brasileira" (EDUC. 1975:S.P.) ao abordarem o assunto sobre o "Município no Império" ou "O Município no Regime Imperial Brasileiro" reportam-se a CASTRO NUNES, que diz "com a Constituição do Império, de 25 de março de 1824 e a Lei de 19 de outubro de 1828, começou a fase verdadeiramente brasileira da história municipal do Brasil".

A origem constitucional do município brasileiro está, assim, nos artigos 167 a 169 da Constituição de 1824.

"Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, as quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.

168 - As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver o maior número de votos será o presidente.

169 - O exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar".

MONTORO pergunta: Qual a natureza deste governo municipal? Consistia verdadeiro ente político ou não passaria de mera corporação administrativa? Segundo este autor, isto foi motivo de preocupação, inclusive para os constituintes de vinte e três, que se dividiram em duas correntes, ao caracterizarem a natureza jurídica do município. "Para alguns, os governos municipais deveriam ser entes autônomos de uma federação provincial, dotados, conseqüentemente, de capacidade política. Fiéis a uma centralização mais rígida, outros defendiam o caráter meramente administrativo de tais entidades". (MONTORO. 1975:28).

Pela Lei complementar de 1828, art. 24, percebe-se que a corrente vitoriosa foi a segunda, pois as Câmaras foram confirmadas como "Corporações meramente administrativas".

O Ato Adicional de 34, ao criar as Assembléias Legislativas, deu-lhes, no que se refere ao regime municipal, as atribuições: para legislar em matéria de desapropriação por utilidade pública municipal; exercer o poder de estruturar a polícia e economia local; fixar as despesas municipais e os impostos para elas necessários; repartir a contribuição direta dos Municípios e fiscalizar o emprego das rendas públicas locais e as contas de sua receita e despesa; os empregos municipais, procedendo as devidas nomeações; autorizar as Câmaras locais, para contrair empréstimos.

CARLOS MAXIMILIANO afirma que "desde a Independência, permaneceu sufocado o ideal federalista que já despontava no país. O modelo político brasileiro, da monarquia unitária, cortava o surto

espontâneo da federação e da República". (Cit. por MONTORO: 1975: 30).

O Ato Adicional de 34, portanto, provocou uma abertura para a autonomia das Províncias, atendendo a uma reivindicação "federalista", o que teve, como consequência, o enfraquecimento da autonomia dos municípios, que ficaram na dependência das Assembléias Provinciais para a aprovação de seus atos.

Os municípios, durante o Império, não arrecadavam o suficiente para o atendimento de suas necessidades, fato que hoje ainda ocorre com a maioria das unidades municipais.

A figura do Prefeito, que não existia no município brasileiro aparece primeiramente, em São Paulo, fato que é relatado por HELY LOPES MEIRELLES e atribuído à Lei n. 18 de 11 de abril de 1835, que cria, na província de São Paulo o cargo de prefeito, seria o delegado do executivo, nomeado pelo Presidente da Província. Ocorre com isto, a separação dos corpos executivo e deliberativo, já que o prefeito não pertence à câmara.

ORLANDO DE CARVALHO mostra que, em Minas Gerais pela Resolução n. 53 de 1836, são fixadas as rendas municipais, destacadas das rendas provinciais. Isto e a figura do prefeito foram as duas características marcantes das instituições municipais do Império.

Vitorioso o ideal federalista emergente da luta travada durante o Império contra a centralização, prepara-se, com a Proclamação da República, uma Constituição provisória, baixada pelo Dec.n. 510 de 22 de junho de 1890 e alterada pelo de n. 194-A de 23 de outubro do mesmo ano.

Hã, então, lugar para o município.

"Surge o conceito de autonomia municipal, característico do regime federativo brasileiro sobre o qual fez-se tanta polêmica no início de nossa vida republicana e ainda se discute" (MONTORO: 1975:35).

O projeto ressalva dois aspectos básicos da organização municipal: A autonomia no que diz respeito ao peculiar interesse e a

eletividade da administração local.

Entretanto, no art. 58 da Constituição de 1891 não há referência sobre a eletividade da administração local.

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite a seu peculiar interesse".

O problema gira, agora, em torno da interpretação ao art. 68, principalmente com referência à "eletividade", ou à busca do verdadeiro conceito de "peculiar interesse".

"a imperatividade da adoção de um regime municipal uniforme para todo o país, não atendia às necessidades de certas áreas especiais, para as quais seria muito melhor adotar o modelo americano do condado, sob controle direto da administração estadual. Tal solução poderia ser muito mais eficiente para as áreas rurais de nossos municípios, que ficam esquecidas por um governo essencialmente urbano". (ORLANDO CARVALHO cit. p/MONTORO - 1975:38).

Com a reforma da Carta de 26, ficou esclarecido o sentido de autonomia municipal, que prevista, desde 91, passou a ser princípio constitucional da União, a que os estados estavam obrigados.

Por uma série de conseqüências, inclusive internacionais, destacando-se a REVOLUÇÃO de 1930, passa o regime jurídico municipal brasileiro por nova transformação e, no que diz respeito aos estados-membros e municípios, a tendência foi a de centralização. O regime municipal foi, através do Doc. 20.348 de 29 de agosto de 1931, disciplinado dentro dos seguintes princípios: "criação de Conselhos Consultivos Municipais", desde que os municípios os comportassem, a critério do Interventor. Estes Conselhos se responsabilizavam pela administração local.

Os municípios de menor renda poderiam ser agrupados em zonas, havendo para estas um Conselho Regional. Estes municípios ficariam sob direta dependência do governo estadual.

O Decreto dava ainda autonomia ao Interventor, para supri-

mir Municípios considerados "inviáveis", ou seja aqueles que não possuíam rendas suficientes ou condições de subsistência.

Porém, segundo ORLANDO CARVALHO, tal prerrogativa não foi utilizada no Brasil.

A Constituição de 1934 veio tornar mais explícita a autonomia municipal.

Entre as características do regime instituído em 34, podemos destacar:

1. Estabeleceu a eletividade de Prefeitos e Vereadores em caráter obrigatório, podendo o prefeito ser eleito pela Câmara. No Município da Capital e nas estâncias hidrominerais, o prefeito poderia ser nomeado pelo Governo do Estado (art. 13, I e § 1º). Era vedada a reeleição de Prefeitos para o período imediato (art. 7, I, c).
2. Optou pelo processo de intervenção dos Estados no Município para regularizar as finanças (art. 13, § 4º).
3. Facultou, aos Estados, a criação de órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças (art. 13, § 3º).
4. Atribui ao Município competência para decretar e arrecadar tributos, além dos que lhes fossem transferidos pelo Estado (art. 13, § 2º).
5. Tornou expressa a faculdade de o Município livremente organizar os serviços de sua competência.
6. Tornou expressa a conceituação da autonomia financeira (13-11).
7. Manteve a cláusula do "peculiar interesse" como limitadora da competência do Município (art. 7).
8. Previu, novamente, a intervenção federal nos Estados que não respeitassem o princípio da autonomia Municipal.

Convém ressaltar que a formação de "regiões" serve de sustentáculo e base histórica para a atual estrutura político-administrativa do Município que em termos de Brasil, ainda não está tão definida como no Estado de Santa Catarina, que optou pelo associativismo municipal, organizado em Associações Microrregionais.

São estas Associações, como previa a Constituição de 1934, entidades intermediárias, embora não institucionalizadas por Lei Constitucional, conforme veremos a seguir.

Não há dúvidas referentes ao regime jurídico-municipal repousam principalmente, na instabilidade da Federação Brasileira, cuja História registra sucessivas mudanças.

Se a Carta de 34 trouxe melhores condições estruturais, estas se romperam com a Carta de 37, que apesar de haver mantido a autonomia municipal, determinou que os prefeitos passassem a ser nomeados pelos Governadores. A inovação foi a manutenção das eleições para Vereadores, os quais, passaram a constituir o corpo de eleitores para escolha dos deputados, e tiveram sua participação garantida no Colégio Eleitoral, para escolha do Presidente da República. Entretanto, isto foi letra morta, pois os municípios passaram a ser regidos por leis especiais, ficaram com sua autonomia restringida sob a tutela dos Conselhos Administrativos Estaduais, e dos Departamentos de Assistência aos Municípios.

A Constituição de 18 de setembro de 1846, tenta restringir a medida da Carta anterior e restitui a autonomia Municipal. Todavia a política de Governadores reduz esta autonomia.

Novamente a possibilidade de criação, pelos Estados, de órgãos de Assistência aos Municípios foi objeto de debates pela constituinte. Finalmente, foi assegurada autonomia municipal no seu tríplice aspecto:

Político, administrativo e financeiro.

Admitiu também a possibilidade de restrição dessa autonomia nos municípios das capitais, estâncias hidro-minerais e naqueles de interesse para a segurança nacional.

Com as cotas de retorno, ficou manifesta a preocupação dos constituintes de 46 de reforçar as rendas municipais.

É verdade, porém, que com isto advieram algumas limitações à autonomia: a obrigatoriedade de aplicação de 20% no desenvolvimento do ensino de 1º grau; a autorização prévia do Senado para empréstimos ou a obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

Foram introduzidas várias modificações no regime municipal brasileiro, após a revolução de 31 de março de 1964, através dos atos institucionais, atos complementares e emendas constitucionais. Tais modificações, na sua maioria, foram incorporadas à Constituição de 1967.

A proliferação de municípios criados sem a mínima condição de subsistência, a precária situação administrativa e financeira, que se observava em grande número de governos locais, a necessidade de se integrar a atuação dos governos estaduais com a administração dos municípios das capitais, tornavam imperiosas algumas modificações na legislação vigente.

A partir de uma análise da legislação referente aos municípios, posterior a 1964, podemos destacar:

As Emendas 5, 10 e 18, instituíram nova discriminação de rendas em favor dos municípios, com a adoção de critérios mais justos para distribuição de recursos, beneficiando os municípios das capitais e estabelecendo a participação proporcional.

A Emenda 21 revogou a exigência para os municípios da Amazônia, contida na Constituição de 46, a qual estabelecia a aplicação de 3% da renda tributária no plano de valorização econômica da região.

Os Atos Complementares 22, 31, 34, 35 e 36, fixam regras especiais para implantação do novo sistema tributário nacional, objeto da Emenda 18 e Código Tributário Nacional.

O Ato Complementar 27 estabeleceu normas específicas para elaboração dos orçamentos municipais. A Emenda 12 eliminou a pos

sibilidade de nomeação, pelos governadores estaduais dos prefeitos municipais, restringindo esta possibilidade apenas às estâncias hidro-minerais naturais.

A Emenda 13 estabeleceu a coincidência de mandato de prefeitos e vereadores fixando-o em quatro anos.

O Ato Institucional 2 previu a possibilidade de ser decretado pelo Presidente da República o Recesso das Câmaras Municipais e vedou a remuneração a qualquer título dos Vereadores.

O Ato Institucional 3, retira a garantia prevista na Emenda Constitucional 12. Estabelece o sistema de nomeação de prefeitos das Capitais, condicionada à aprovação da Assembléia Legislativa.

Os Atos Complementares 5, 8, 14, 33 e 37 vieram determinar a intervenção no município em caso de vacância de cargos executivos e limitaram ainda a hipótese de convocação de suplentes e Vereadores. Através destes atos complementares, ficou vedada a prorrogação de mandatos.

A Emenda 15 proibiu, aos prefeitos, a prática de certos atos, a partir dos últimos 90 dias que precedem às eleições daqueles que os irão substituir no cargo.

Os Atos Complementares 15, 28 e 30, fixaram normas especiais para o processo legislativo e restrições quanto à fixação de vencimentos aos servidores públicos municipais.

O Ato Institucional 2, condicionou a criação de novos municípios à apresentação de prova cabal de sua viabilidade econômica e financeira perante a Assembléia Legislativa.

A posição do município na federação foi mantida pela constituição de 1967. Além de conservar o princípio da intervenção no Estado-Membro que não respeitasse a autonomia municipal, levantou a hipótese da intervenção no Estado que "deixar de entregar aos municípios as cotas tributárias a eles destinadas". Fixa princípios, os quais o Estado deve respeitar ao estabelecer a constituição e leis próprias à sua organização.

É uma constituição mais centralizadora. Fiel a esta orientação, a Carta de 67 faculta à União, decretar a isenção de impostos municipais, atendendo a "Relevante interesse social ou interesse econômico nacional" (art. 20, § 2º).

Pode-se concluir que é minucioso o tratamento dado pela Constituição de 67 ao regime municipal.

O Ato Complementar 4 disciplina o problema da fiscalização municipal. Extinguiu os tribunais de contas próprios, permanecendo apenas nos municípios de mais de 500 mil habitantes e renda superior a Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros).

O Ato Institucional 7 restringiu ainda mais a possibilidade de remuneração de Vereadores. A Câmara Municipal só poderia realizar por mês, três sessões extraordinárias remuneradas. Atualmente, a Emenda Constitucional 4, de 23.04.75, autoriza o pagamento de subsídios aos Vereadores de todos os municípios da Federação Brasileira.

2.3. A Autonomia Municipal

O Capítulo anterior, tenta avaliar a posição do município brasileiro na legislação que lhe é pertinente, e seu grau de autonomia nos mais diversos períodos da história do país. Entretanto, para concluir o assunto que tem a finalidade específica de procurar entender o atual estágio político-administrativo do Município Brasileiro, procuraremos ainda, à luz da legislação vigente, definir a autonomia municipal de forma mais precisa.

Com base na história do município já focalizada neste capítulo, e também se nos detivéssemos a um estudo de Direito Constitucional Comparado, veríamos que a posição do município na federação brasileira, não é, juridicamente, a de uma "entidade estatal" e sim a de uma unidade administrativa autônoma e que preexiste à própria Federação. Por outro lado, muitos outros Estados têm o município constitucionalmente reconhecido.

OSVALDO FERREIRA DE MELLO em sua obra "Tendências do Federalismo no Brasil" ao se referir à organização municipal, define o grau de autonomia do município na Federação Brasileira, evidencian

do que, "a existência de unidades parcialmente autônomas, para trato de assuntos locais, é fenômeno comum a todos os Estados modernos, sejam eles federais ou unitários" (op.cit: 53).¹

Também com referência à autonomia política, há contradição entre vários autores que abordam o assunto. Esta autonomia compreenderia a "capacidade de auto-organização, o exercício de funções estatais através dos três poderes constituídos e a detenção de um poder constituinte decorrentes da organização nacional.

1 ... Pensam alguns que autonomia municipal tem relação necessária com o federalismo, e é um fenômeno a ele inerente ou pelo menos afim. Este é um erro tão largamente repetido que têm aparecido documentos para discussão, versando sobre o federalismo moderno, em que se fala até em "três esferas da Federação" em vez de "três esferas governamentais".

Na verdade a existência de unidades parcialmente autônomas, para trato de assuntos locais, é fenômeno comum a todos os Estados modernos, sejam eles federais ou unitários.

Este tipo de autonomia se reflete na necessidade de gerir principalmente as cidades, no que elas tenham de interesses particulares.

E tanto isso é certo, que para a execução de obras e serviços que extravasam o âmbito da unidade local, os governos estaduais têm criado as microrregiões que abrangem grupos de municípios de assemelhadas características sócio-econômicas.

Nada disso tem nem poderia ter o Município. Ele é organizado pelo Estado-Membro do qual, portanto, é célula (op.cit.:54).

A autonomia municipal está expressa no texto da Constituição:

"A autonomia municipal será assegurada:

- I. Pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, realizada, simultaneamente, em todo o país, em data diferente das eleições gerais para Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais.
- II. Pela administração própria no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
 - b) à organização dos serviços públicos locais "art. 15 da emenda constitucional n. 1 de 1969 e art. 12, § único, I e II, letras a e b da Constituição do Estado, Emenda Constitucional n. 1 de 1970".

Portanto, a autonomia municipal brasileira é princípio básico da organização política, que não compreende, somente, a auto-gestão administrativa, mas um Governo próprio para o município. A autonomia municipal está desdobrada em autonomia política e autonomia administrativa. Embora alguns autores refiram-se a uma autonomia financeira, esta poderá se integrar à autonomia administrativa.

Cabe-nos, aqui, uma observação: A eletividade não é um pressuposto da autonomia. Podem os municípios, nos quais os Prefeitos sejam nomeados, conservar sua autonomia.

Lembramos, ainda, que na Federação Brasileira, a autonomia é distribuída em graus. O grau de autonomia dos Estados-Membros é maior do que o grau de autonomia dos municípios. Aqueles é que têm competência para legislar sobre estes.

Quanto à autonomia administrativa, a Constituição prevê as

hipóteses em que ela é limitada.

E quanto à autonomia política conforme já evidenciamos neste trabalho, esta não tem a amplitude atribuída a um "Estado".

Trata-se do caso da intervenção Estadual no Município ou da determinação federal quanto às prioridades para aplicação dos recursos transferidos.

Temos as leis federais, estaduais e municipais.

As Câmaras de Vereadores têm poder para legislar nos limites de sua competência.

"Possui o município, desta forma, uma esfera de ação própria, uma competência determinada. Esta competência compreende, inclusive, competência legislativa" (MONTORO:1976 : 114).

Além da Constituição atribuir, ao município a competência para arrecadar tributos na área de seu "peculiar interesse" inclui, também, a faculdade de organizar os serviços públicos locais.

Aqui reside o princípio da autonomia municipal, que pode ser vislumbrada, através do estudo feito nos capítulos anteriores.

O próprio direito de se associar, o que veremos a seguir, pode estar integrado dentro do "peculiar interesse" tão discutido por um grande número de publicistas de Direito Constitucional Brasileiro. Aí reside o objeto em função do qual está a autonomia municipal.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, Emenda Constitucional n. 1 de 20 de janeiro de 1970, nos mesmos termos da Constituição Federal, em seu art. 12, § único, itens I e II, letras a e b, já citados neste Capítulo, igualmente assegura a autonomia municipal.

3. O MUNICÍPIO CATARINENSE

3.1. Aspectos Gerais

O município, em Santa Catarina, não diverge dos demais municípios do Brasil, principalmente em suas características fundamentais.

Gostaríamos de historiá-lo no que tem de sério, que seria a evolução de seu regime organizacional e também no que tem de pitoresco, porém o presente trabalho não comporta tal extensão. Entretanto, não furto ao desejo de me reportar ao passado e recorro ao ilustre historiador, Dr. OSVALDO RODRIGUES CABRAL:

"Um ligeiro esboço da nossa vida do século passado, na primeira década posterior ao Ipiranga uma vida social incipiente, numa idade pacífica. Inexistente ainda os salões, e embora não houvesse aqui a classica reclusão das mulheres, que em outras partes se tornara fato chocante à observação dos viajantes, as reuniões não eram por isso conhecidas. As noites eram então intermináveis. Mal batia às nove, no sino da Câmara, fechavam-se os negócios e o silêncio era quase obrigatório. Escravos nas ruas, depois do toque, só munidos de bilhete de que iam a mandado de seus senhores e aqueles que se afoitavam em desobecer às posturas e iam, apesar de tudo, para as tabernas fazer ruído ou cantar modinhas nas proximidades dos chafarizes, onde vinham as crioulas buscar a água fresca da noite, atraíam muitas para os senhores complacentes e não raro, curtiam na infecta prisão da Câmara, o castigo de sua ousadia. Cavalhadas pelas ruas eram i-

gualmente proibidas pela Câmara em posturas severas".+

O que se pretende buscar, com este painel pintado pelo Historiador, foi um quadro de referência sobre o governo local no século XIX, de onde se deduz, que a Câmara exercia realmente o seu poder dentro de seu "poder de competência", mas que a organização social, não exigia do poder municipal o esforço e a capacidade político-administrativa da fase contemporânea.

Como não podemos fugir aos parâmetros traçados para a presente pesquisa, não nos deteremos a analisar, particularmente, cada município catarinense, sob o risco de ampliar em demasia, o universo para o qual estamos procurando conhecimento tendo o município catarinense e as suas Associações Microrregionais, como "população".

O município, do ponto de vista formal, existe depois de criado por lei. Mas o que não podemos perder de vista é que não haveria criação, nem lei, se não houvesse uma "comuna" ou um grupo humano vivendo em comunidade e que, por suas próprias necessidades de organização, deixasse de manifestar este desejo.

Alguns municípios catarinenses surgiram, realmente, a partir de uma evolução de desejos, necessidades, e aspirações. Entretanto, outros tiveram causas bem divergentes das normais.

-
- + - OSVALDO RODRIGUES CABRAL, "Laguna e outras Ensaio".
- As atividades de uma Sociedade Patriótica no século XIX.
 - Palestra realizada no Instituto Histórico em 20 de julho de 1938, referente a "pesquisa realizada no Arquivo de nossa Prefeitura Municipal" e sobre "uma Sociedade Patriótica que existiu nesta Capital, nos anos de 1831 a 1936". Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1939:28.

PAULO FERNANDO LAGO em sua obra "Santa Catarina", a Terra, o Homem e a Economia", no Capítulo "A Divisão Administrativa" faz um estudo sobre a Divisão e a Evolução da Divisão Municipal, importante para a elucidação de muitos problemas referentes ao município, embora não tenha analisado o problema do ponto de vista jurídico, aborda o problema do desmembramento dos municípios em Santa Catarina evidenciando que em 1940 o Estado possuía 44 unidades municipais, em 1950, 52 - 1960 - 102, totalizando em 1963, 185.

De 1963 até os dias atuais foram criados mais doze municípios, perfazendo um total de 197 unidades. Isto nos leva a concluir que a grande maioria dos municípios catarinenses não dispõe de reais condições de subsistência, como também não dispõe de recursos humanos capazes de promover o seu desenvolvimento. O quadro nacional não é muito diferente, tendo aproximadamente, quatro mil unidades municipais.

"É necessário, de início, insistir no fato de que a composição de um Estado, em unidades municipais não correspondente, precisamente, à existência de equivalente número de centros urbanos.

A rede municipal, em outros termos, não representa a realidade da rede urbana. (...)

Assim sendo, qualquer cartograma do Estado, focalizando a divisão administrativa municipal, não revelará a distribuição de centros urbanos (...), mas mostrará espantosa multiplicação de unidades municipais, e ipso facto, de modestas vilas transformadas em "cidades". Examinando outros elementos como os quantitativos demográficos, os valores da produção industrial, a capacidade tributária, a tipologia das atividades culturais, etc., em cada sede municipal, constatar-se-á que a divisão municipal tem sido, nos últimos anos, determinada mais por decisões políticas de que pela evolução combinada das atividades humanas que forçam a centralização administrativa (LAGO: 1968:18).

OSWALDO FERREIRA DE MELO em seu trabalho "Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional", volta a enfatizar a "Gradação da Autonomia Municipal" na Constituição de 46,

dizendo que "ela é limitada, graduada a partir do zero até só o absolutamente indispensável para que se efetive a autogestão das finanças próprias" que para serem regularizadas pode o Estado-Membro intervir e inclusive criar órgãos de "assistência técnica aos municípios".

Diante dessa competência do Estado-Membro, pode-se deduzir que a autonomia municipal é limitada no bom sentido, com vistas ao desenvolvimento e ao bem-estar social dos municípios em que pesem as críticas constantes de defensores da plena autonomia municipal.

++

++ - "Faltasse do Estado assistência técnica e financeira, e raríssimos municípios teriam condições sociais, políticas e econômicas se não de sobrevivência, pelo menos de desenvolvimento" (O.F. DE MELO, Op.cit.50).

4. A REGIONALIZAÇÃO PLANEJADA

4.1. Aspectos Fundamentais

O extraordinário progresso que se registra no século atual em todas às áreas da atividade humana, tem exigido urgente mudança das instituições que deverão se preparar para o atendimento de uma demanda cada vez mais crescente de necessidades. As sociedades vão se tornando cada vez mais complexas e à medida que os indivíduos vão tomando consciência dos verdadeiros problemas e necessidades, passam a contestar e a exigir dos poderes constituídos soluções que, na maioria das vezes, não estão ao seu alcance.

Isto ocorre em todos os níveis de governo, na maioria das Nações, não sendo, portanto, um fenômeno constatável somente na Federação Brasileira.

Entretanto, tem-se procurado arregimentar recursos humanos disponíveis e lançar-se mão de uma tecnologia adequada para a solução desses problemas. Envolto nesse processo dinâmico, o homem tem atuado como sujeito do processo histórico e aos poucos vai deixando de ser um objeto manipulado por interesses diversos. A maneira mais indicada para o homem satisfazer as suas necessidades é através de um planejamento. Sem metas e visualização dos meios para alcançá-las, jamais o homem poderá alcançar o desenvolvimento. E quando o homem está preparado para as mudanças, as instituições, que são grupos organizados, com a finalidade de atender às suas necessidades, também mudam, por força de uma exigência do processo.

"El desarrollo autêntico, entre otras cosas, debe ser un proceso de câmbio social com modificaciones trascendentales em las funciones Y relaciones de poder de diferentes grupos em determinada sociedad. Como es natural, ese processo seria propiciado por alguns grupos Y resistido por otros".

(Artigo da Comissão Econômica para a América Latina "Tendências sociales Y política de desarrollo social em América Latina" in Revista Mexicana de Sociologia, N.6: 1970).

Conforme a citação acima, é normal que este processo de mudança não seja homogêneo. Porém para alcançá-lo, especialistas co

locam no planejamento, o instrumental mais adequado.

No mundo ocidental, como também no Brasil, o uso do Planejamento como instrumento de ação dos Governos é bastante recente, embora, hoje, seja amplamente solicitado, principalmente na área do desenvolvimento econômico. Isto provocou o aparecimento de uma abundante legislação complementar. A medida que a necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil foi se evidenciando, a fixação de uma política de planejamento, vem se intensificando, a partir de 1951.

Entretanto, já em 1939 o Dec. Lei 1058 instituiu o Plano Especial de Obras Públicas, o Aparelhamento da Defesa Nacional. A Constituição de 1946 contém igualmente, disposições gerais sobre a matéria. Todavia, o Plano Salte, institucionalizado pela Lei 1102 de 18.05.50, já tem maior abrangência.

No quinquênio 1956/1960, através do Decreto 30744 de 19 de fevereiro de 1956, o governo estabelece um programa de metas. Cria-se, a seguir, a Comissão Nacional de Planejamento. O período já marcado por grande instabilidade política, impedindo a realização deste plano, que, depois de sofrer várias alterações, transforma-se no Plano Trienal 1963/1965, interrompido com o movimento de março de 1964. O Governo cria o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica cujo titular elabora o Programa de Ação Econômica do Governo.

O sistema de planejamento na América Latina, apesar de suas agências especializadas e técnicos de alto nível era recebido, até bem pouco tempo, com certas restrições, devido à conotação político-ideológica de que era alvo.

No Brasil, além dos planos já enumerados neste trabalho, a legislação somente institucionalizou o planejamento como instrumento orientador das ações do governo, através do Decreto Lei n. 200 de 25.02.67, que contém as diretrizes da organização administrativa do Poder Executivo Federal. Em seu art. 39, destaca a área de competência de cada Ministério. Ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (hoje transformado em Secretaria de Planejamento) e ao Ministério do Interior, foi atribuída a competência de institucionalização e execução de planos regionais, inclusive assistên-

cia aos municípios.

Com o Decreto n. 66.882 de julho de 1970, reorganizado, o Ministério do Interior "caracterizaria definitivamente a SUDAM, SUDECO, SUDENE e SUDESUL, como entidades de coordenação e planejamento regional (art. 7, § 1º) e enumeraria aquelas que estariam em carregadas de programas subregionais" (OSVALDO FERREIRA DE MELO, "Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional, SUDESUL 1972:12).

A atual Constituição (Emenda Constitucional N. 1) em seu art. 164, autoriza "a União, mediante lei complementar, para realizar serviços comuns e estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica".

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em seu capítulo XV, referente à "Ação Administrativa do Governo", no nível de articulação com os municípios estabelece:

"Operação de um sistema nacional de planejamento permitindo a ação conjunta no planejamento federal com os Estados, regiões metropolitanas e principais municípios, para compatibilização de prioridades".

Criadas as Macrorregiões e respectivas Superintendências, bem como as Microrregiões homogêneas, divisão do país, aprovada pela Comissão de Planejamento e Normas Estatísticas (Resolução N. 5 de 03.1969), há todo um instrumental jurídico que ainda não definiu a situação do planejamento sub-regional. Também ainda não houve uma divisão de fato, dessas microrregiões, por não estarem ainda institucionalizadas em todo o território nacional.

Neste particular, entre outras, há a experiência de Santa Catarina, que abordaremos em capítulo próprio.

No que se refere às Regiões Metropolitanas, a abertura jurídica foi mais abrangente, com respaldo na Constituição.

ALAOR CEFFÉ ALVES, em artigo para a Revista BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO Nº 2, sob o título "Fundamentos Legais em Relação às

Regiões Metropolitanas no Brasil", quando se refere ao "Tratamento Jurídico e Legislação Básica", conclui:

1. as regiões metropolitanas somente poderão ser estabelecidas por lei complementar;
2. cada região metropolitana está constituída por mais de um município;
3. deverá ser respeitada a autonomia municipal garantida, aliás, pela própria Constituição Federal;
4. a reunião dos Municípios numa região metropolitana não dependerá de sua vinculação administrativa;
5. deverão aqueles municípios fazer parte de uma mesma comunidade sócio-econômica;
6. o objetivo da constituição de uma região metropolitana é limitado à realização de serviços comuns.

Observa-se a crescente afirmação de nosso "federalismo cooperativo", já mencionado neste trabalho. Enquanto mantido, não poderá ter outro caminho para o planejamento, a não ser através da coordenação com o Estado-Membro e municípios mediante convênios e consórcios.

Chega-se às metas planejadas através de incentivos ou outros recursos indiretos, provocando abertura e receptividade por parte dos Estados-Membros ou Unidades Municipais. Ingressam em novo sistema organizacional, por um processo de esvaziamento da autonomia das Unidades menores, se observada isoladamente. Analisada esta Autonomia em termos globalizantes, resultará fortalecida.

O problema é mais político e institucional, do que técnico. Para encerrar este Capítulo, ilustraremos com QUERMONE, (Cit. por ALBERTO VENÂNCIO FILHO em sua obra "A Intervenção do Estado no Domínio Econômico - Fund. Getúlio Vargas: 334).

"... o planejamento exerce no ordenamento jurídico um efeito de degradação evidente e de substituição eventual no

sentido de que a forma de decisão planificada colida com o mecanismo de decisão jurídica".

As soluções adequadas somente poderão ser encontradas na doutrina.

Levanta-se afinal a questão: A lei poderá provocar a mudança social, levando os indivíduos que compõem uma sociedade complexa, estruturada por padrões que sua evolução histórica registra, ou a Lei é que se transforma e se adapta, para disciplinar o relacionamento humano dentro de um novo sistema ?

A resposta cabe a esta mesma sociedade que é responsável _ pelo seu próprio destino.

5. MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS EM SANTA CATARINA

5.1. A Implantação

A seguir, procuraremos com o objetivo único de nos situarmos no espaço ocupado pelos municípios catarinenses, algumas informações referentes à criação das microrregiões em Santa Catarina, consequência de estudos realizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e alguns conceitos de especialistas no campo de geografia e estatística.

Evidenciamos que esta classificação do IBGE em que pese a seriedade com que tratou do assunto, juridicamente independe da criação das microrregiões em Santa Catarina, por decretos do Governo do Estado incluídos no "material de referência" deste trabalho, pois se trata de matéria de competência dos Estados-Membros. Santa Catarina, com uma área calculada em 95.985 km² que correspondem a 1,3% da superfície do Brasil com uma população que ultrapassa os três milhões de habitantes, dentro do atual sistema político-administrativo da Federação Brasileira, foi dividido em dezesseis microrregiões. Tudo leva a entender que "os esforços técnicos preocupados com os problemas de divisão regional se orientam para a delimitação baseada na intensidade de relações entre centros e áreas por eles polarizadas" (LAGO: 1968:15).

Apenas para nos situarmos, do ponto de vista geo-econômico e cultural, lembramos que dentro da Região Sul, que compreende as regiões geográficas do Litoral e Encosta Planalto Cristalino, Sédimentar Paleozóica e Planalto Ocidental, o Estado está compreendido pela primeira e última, com uma pequena faixa intermediária, relativa à terceira.

Constatam-se as seguintes Zonas Geográficas: Bacia do Itajaí, Litoral Norte ou de São Francisco do Sul, Litoral Central, Litoral Sul ou Zona de Laguna, cujos principais pólos, pela ordem seria Blumenau, Joinville, Florianópolis e Tubarão - Criciúma; Zona do Planalto de Canoinhas a Alto Rio Negro, tendo como pólos urbanos, Canoinhas, Mafra, Porto União e Joinville; Zona dos Campos de Lages, Vale do Rio do Peixe ou meio-oeste, Oeste ou Zona do Iguaçú, tendo como pólos urbanos, Lages, Joaçaba e Chapecó.

"Vigorarão dois conceitos novos - o de "regiões homogêneas" e o de regiões polarizadas".

Pelo primeiro serão delimitadas as áreas que apresentam identidades de situações, principalmente econômicas, e comportarão também, o conceito de microrregiões" o que vem a ser, em suma, subdivisões de "regiões homogêneas".

Pelo segundo, serão delimitadas as áreas sob a influência de "pólos urbanos" cujo poder de "centralizar" relações e conômicas, sociais e culturais pode se estender além ou aquém das "regiões homogêneas".

Sem a intenção de evocar La Blache, é fácil encontrar-se em Santa Catarina regiões homogêneas, do ponto de vista geográfico e heterogêneas quanto aos meios de produção e a origem étnico-cultural das sociedades que ocupam este espaço.

Surge a necessidade de se estabelecer certos parâmetros, para visualização do problema em termos globais.

Como colocar a diversidade dentro de uma unidade de ação ?

"... aceitando-se que a conurbação é um fato gerador de unidade microrregional que contraria a compartimentação das unidades políticas envolvidas no mesmo processo, abre um desafio ao planejamento integrado e supra local" (PAULO F. LAGO - "A Metropolização de Florianópolis" Rev. Brasileira de Planejamento, N. 4:36)".

Embora o sistema de planejamento microrregional venha se afirmando cada vez mais e de há muito deixou de ser apenas preocupação de técnicos, para alcançar o domínio público, há estudos a respeito através dos quais pode-se delimitar com segurança um quadro teórico de referência, para a análise do atual estágio do sistema microrregional, tendo como universo da pesquisa, o Estado de Santa Catarina, cuja "população abrangida", está dividida em dois grupos.

1. Os Municípios
2. As Associações de Municípios.

Estas últimas são representativas das microrregiões.

NEREU DO VALE PEREIRA, na obra "Ensaio sobre a Sociologia e Desenvolvimento em Santa Catarina, (1971:15) ao se referir às microrregiões diz que "O método de divisão do espaço em microrregiões homogêneas consiste na adoção de critérios científicos, olhados pelo ângulo da geografia e completados por valores de origens econômicas ou sociológicas".

Cita, inclusive o britânico F.H.W. Gren, que propõe uma classificação hierárquica de centros populacionais, obedecendo uma ordem decrescente em cinco estágios (Metropolitan Centre-Provincial, Centro-Maior, Regional-Centre e ainda o Serviço Village).

Entretanto, segundo o autor supracitado, foi o francês MICHEL ROCHEFORT que introduziu no Brasil este método que "preconiza a divisão do espaço físico em regiões homogêneas, obedecendo a ordem de macro ou grandes Regiões, de microrregiões e espaços humanos polarizados, definindo as áreas metropolitanas e espaços humanos polarizados". (op.cit.:16).

Fazendo uma análise dos dois métodos acima, pode-se concluir que o primeiro opta por uma estratificação em várias categorias de núcleos, vilas ou cidades, esboçando uma certa subordinação entre as zonas de influência e o segundo define os centros polarizados regionais.

O ponto de partida é o planejamento e a pesquisa regional, concentrando a observação mais sobre os efeitos do que sobre as causas.

O método de Rochefort é mais complexo e mais detalhado com uma série de variáveis para medir o "social" correlacionado com o meio e suas condições de potencialidade, dimensionamento inclusive os fatores de produção e os setores da economia (terciário, secundários e primários) da região eleita para a pesquisa.

Nota-se certa dificuldade de assimilação do verdadeiro conceito de "microrregião" homogênea e "espaço polarizado". O primeiro está mais afeto ao "espaço em si" na sua conceituação geográfica e o segundo é mais complexo e pode ser definido por fatores de

ordem sociológica (PEREIRA (1971:19)).

5.2. O Modelo

O modelo ainda é novo. Porém, com toda consideração dada, a autonomia municipal, hoje talvez, não possa ser concebida no seu sentido clássico com as conotações de "soberania". Já não mais poderemos sentir como Rui Barbosa que definia o Município, no final do século XIX e início do século atual, envolto no seu idealismo de propugnar por uma descentralização político-administrativa - cada vez mais abrangente, à luz do "liberalismo". Correr-se-ia o risco de ver esta "célula mater" enfraquecer, por falta de possibilidade no acompanhamento das exigências do mundo contemporâneo, onde o efeito demonstração, ampliado com os meios de comunicação de massa, alcança até mesmo a comuna mais remota da Federação Brasileira. O despertar para um novo modelo, dentro dos limites estabelecidos pela constituição, poderá ser a solução para uma sociedade em mudança que se vai tornando cada vez mais exigente, diante dos poderes constituídos. É a explosão demográfica, com todas as suas conseqüências de ordem econômica e social, exigindo dos dirigentes a prestação de serviços cada vez mais perfeitos. Chegou o momento de se reagrupar e unir esforços para soluções maiores.

É do domínio público, o fato de que a grande maioria dos municípios brasileiros, principalmente nas últimas décadas, como já nos referimos neste trabalho, não haver nascido com base nas reais necessidades e probabilidades de auto-sustentação. Meios artificiosos e interesses pessoais e grupais deturpam o processo de criação de municípios.

Com a criação das Regiões Metropolitanas nos centros maiores e das microrregiões nas regiões mais distantes e menores, evita-se a duplicidade de ações, conjugando recursos. A solução em Santa Catarina foi a divisão do Estado em microrregiões, cujos municípios formaram as ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS.

Julgamos oportuno citar aqui, na íntegra a Resolução 5, de 3 de março de 1969 da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas, (CONPLANE) que dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção, pelo sistema estatístico nacional da nova divisão regional do Brasil:

1. A Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas (CONPLANE), usando das atribuições e considerando que a divisão regional do Brasil comporta revisão e atualização que tornem mais adequadas às transformações do espaço, criadas pelo processo de desenvolvimento econômico:

Considerando que as modificações ocorridas no quadro geo-econômico do país, nos últimos decênios são decorrentes dos diferentes graus de desenvolvimento, experimentados pelas várias unidades da Federação e principalmente, pelos municípios que as integram;

Considerando que a divisão das unidades da Federação em zonas fisiográficas, em uso pelos sistemas estatístico nacional, já não corresponde mais à realidade atual;

Considerando que se faz necessário ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística dispor de nova divisão regional para fins de adoção no planejamento das apurações, tabulações e divulgação de dados estatísticos e na aplicação da técnica de amostragem aos levantamentos;

Considerando que I CONFEGE na sua Recomendação nº 17 resolveu que as modificações que se façam necessárias introduzir na nova divisão regional em qualquer de seus níveis só serão feitas nos anos terminados em milésimo oito, do que resulta ficar assegurada a comparabilidade dos dados estatísticos delas resultantes,

R E S O L V E :

Artigo Único - Aprovar a utilização, em caráter obrigatório pelo sistema estatístico nacional, a nova divisão regional do Brasil, em grandes regiões e microrregiões homogêneas, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e aprovada pela Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfica-Cartográficas (CONPLANGE), referente à data de 31 de dezembro de 1968 e anexo à presente Resolução.

- (a) Constança Ladeira, Secretária
- (a) Raul Romero de Oliveira - Coordenador

5.3. A Divisão

Eis a divisão do país em 1969, conforme a Resolução supra citada:

GRANDE REGIÃO DO NORTE

Amazonas
Acre
Pará
Rondônia
Roraima

GRANDE REGIÃO CENTRO OESTE

Mato Grosso
Goiás
Distrito Federal

GRANDE REGIÃO NORTE

Maranhão
Piauí
Ceará
Rio Grande do Norte
Paraíba
Alagoas
Sergipe
Bahia

GRANDE REGIÃO SUDESTE

Minas Gerais
Espírito Santo
Rio de Janeiro
Guanabara (hoje excluída pela fusão)
São Paulo

GRANDE REGIÃO SUL

Paraná

Santa Catarina

Rio Grande do Sul

5.4. A Divisão de Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina foi dividido em dezesseis (16) microrregiões, depois de estudos e levantamentos em que participaram vários órgãos: EPEA, CNG, SERFHAU, SUDESUL, IBGE, DEGC, PLAMEG (então Plano de Metas do Governo do Estado de Santa Catarina) DEE (Departamento Estadual de Estatística de Santa Catarina) IPEE - Instituto de Pesquisa e Estudos Econômicos da UFSC, além de outros técnicos e professores especialmente convidados.

Com base em dados de ordem histórico-cultural e nas potencialidades existentes e emergentes, "reforçando a noção de regiões homogêneas globais, resultaria, em síntese, de seis elementos:

1. Zonas de mesmo quadro natural para as atividades humanas.
2. Zonas de igual potencial humano.
3. Zonas da mesma organização dos transportes.
4. Zonas homogêneas quanto à produção agrícola.
5. Zonas da mesma formação de produção industrial.
6. Zonas de mesma atividade terciária não polarizadas (PE REIRA: 1971:26).

5.5. Suporte Legal

A institucionalização das microrregiões em Santa Catarina, foi feita pelo Decreto N. SDE - 28.09.71/N.844, alterado pelo Decreto N./SDE - 28.12.73/N. 1190.

A alteração de 1973, além de criar a região do Alto Rio

Uruguai e alterar a composição das regiões do Nordeste de Santa Catarina e da Foz do Rio Itajaí, delegou poderes à Secretaria do Desenvolvimento Econômico para acompanhar e coordenar o desenvolvimento microrregional e municipal " e todos os estudos que se efetuarem, com vistas a novas alterações na divisão microrregional do Estado (art. 49)".

É demonstração clara de que está havendo uma abertura de mentalidade para a aceitação do novo sistema, não somente por parte dos municípios que integram cada microrregião, como também pelo Estado, que no âmbito de sua competência tem tomado as medidas que lhe são asseguradas por Lei.

Hoje, a Coordenação e Orientação às microrregiões com suas respectivas Associações de Municípios, é de responsabilidade do Gabinete do Vice-Governador do Estado, através de seus órgãos, especialmente a Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento (SSPO), que absorveu a Coordenadoria de Desenvolvimento Microrregional e Municipal ligada à Secretaria da Justiça.

6. AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

6.1. Antecedentes

O associativismo municipal foi implantado em Santa Catarina a partir da divisão microrregional e está melhor organizado na GRANDE REGIÃO SUL, servindo de modelo para as demais, com acentuado destaque, conforme se constatou pelos depoimentos de técnicos entrevistados durante a coleta de dados para este trabalho. O sistema de Santa Catarina começa a refletir inclusive em outros países da América Latina, interessados em planejar o desenvolvimento municipal.

No Brasil, a preocupação para com a organização municipal não é recente. NEREU DO VALE PEREIRA em trabalho realizado em 1960 como membro do Diretório Acadêmico José Boiteux da Faculdade de Ciências Econômicas sob o Título de "Municipalismo e Desenvolvimento", cita Costa Porto que diz: "Cuidar do ajustamento dos Estados e da União é tentar uma obra de cumieira. Todo o trabalho de ali-cerçamento há de partir tendo em vista o Município, e no dia em que todos os Municípios estiverem reajustados, a Nação automaticamente entrará no regime de consolidação e segurança".

Todo o movimento municipalista, anterior à criação das Associações de Municípios, girava em torno de soluções para os problemas financeiros, melhoria das Administrações Municipais, aproveitamento da Economia e resolução dos problemas sociais.

O município no Brasil, tem participado muito pouco das Rendas Públicas, que giram em torno de 10 por cento, enquanto em outros países chegam a ultrapassar 50 por cento.

Outro problema é o político, onde salvo exceções, nem sempre o eleitorado tem colocado à testa das prefeituras pessoas preparadas para o cargo. Por outro lado, os homens de maior visão e até mesmo de mais liderança do que os possíveis eleitos, não se candidatam, porque sabem de antemão que diante de tão poucos recursos e de crescentes necessidades, nada ou pouco poderão realizar. Ainda uma terceira causa são as baixas remunerações dos prefeitos que em Santa Catarina (giram em torno de 10 mil cruzeiros). Eis o dilema: o profissional liberal e o técnico não poderão se

candidatar, pois na sua maioria são homens da classe média e de poucos recursos para um afastamento por quatro anos de suas atividades habituais e mais lucrativas; os Empresários, que possuem recursos próprios, não sentiriam este problema financeiro caso resolvessem dedicar, por um sentimento cívico, quatro anos de sua vida à administração municipal. Entretanto, o problema se torna mais grave. Nem sempre as empresas estão organizadas de forma que a saída de um dos diretores, não acarreta dificuldades. Todos os Empresários entrevistados e que assumiram o cargo de prefeito em Santa Catarina, constataram indícios de decadência na Empresa que até então dirigiam.

Além da legislação já citada, julgamos oportuno citar, como suporte legal para a implantação das Associações Municipais em Santa Catarina, os seguintes textos legais:

Constituição do Estado de Santa Catarina (Emenda Constitucional N. 1 de 20 de janeiro de 1970).

Art. 19 - Os municípios da mesma região poderão associar-se para instalação, exploração e administração de serviços públicos de interesse comum, respeitada a competência da União nos termos do art. 164 § 1º da Constituição da República.

O parágrafo único do artigo supracitado dá ainda mais elasticidade à autonomia do município quando admite que:

"Igual procedimento poderão ter os municípios (ad referendum) da Assembléia Legislativa quando o serviço for de interesse comum com o limítrofe de outro Estado".

O artigo 123, §§ 1º, 2º, 1 e 2 da Lei Complementar 5 de 1975 que dispõe sobre a organização municipal e dá outras providências:

Os municípios poderão realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado e a União, ou através de consórcios ou associações com outros municípios da mesma região geo-econômica.

§ 1º - Os consórcios ou associações deverão ter sempre um

Conselho Consultivo, com a participação de todos os municípios integrantes, uma autoridade executiva e um Conselho Fiscal composto de pessoas não pertencentes ao serviço público.

§ 2º - A tais consórcios ou associações poderão ser atribuídos os seguintes encargos:

1. ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios, prestando-lhes assistência técnica relacionada com as atividades-meio e as atividades-fim dos respectivos municípios.
2. promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e inter-governamental.

6.2. Implantação das Associações Municipais

Embora já tenhamos feito referência na introdução deste trabalho, e como veremos a seguir, não colocamos como objetivo o histórico das Associações, embora tivesse alguma importância para a pesquisa, pois a hipótese levantada fundamentava-se na elaboração de um estudo que conseguisse aferir o grau de interferência das Associações na autonomia municipal. (1)

O que realmente procurávamos era uma visão de conjunto.

(1) Esta nota é para que por seu intermédio, possamos justificar o fato de não termos explicitado detalhadamente a situação de todas as Associações e citadas informações que tão gentilmente nos foram fornecidas na fase de coleta de dados.

Evidenciamos no entanto, que todas as informações que nos foram prestadas por parte das Associações que não figuram detalhadamente neste trabalho, foram muito importantes para um conhecimento global.

Segundo o Decreto 844/71 e a alteração através do Decreto 1190/73 assim foram definidas as microrregiões do Estado de Santa Catarina e respectivas Associações de Municípios: (2)

1 Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) cujos municípios por ela abrangidos fundaram a Associação de Municípios da Grande Florianópolis.

2 Região da Foz do Rio Itajaí, com a Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI).

3 Região do Médio Vale do Itajaí, com a Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI).

4 Região do Alto Vale do Itajaí, com a Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI).

5 Região Nordeste de Santa Catarina, com a Federação Intermunicipal de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. (atualmente Associação de Municípios do Norte do Estado de Santa Catarina - AMUNESC).

6 Região do Planalto Norte, com a Associação de Municípios do Planalto AMPLA).

7 Região do Alto Rio do Peixe, com a Associação de Municípios do Alto Rio do Peixe (AMARP).

8 Região do Meio Oeste Catarinense, com a Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOSC).

9 Região do Oeste de Santa Catarina, com a Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC).

10 Região do Extremo Oeste de Santa Catarina, com a Associação de Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina (AMEOSC).

(2) Registramos que a nomenclatura aplicada pelo decreto optou pelo termo "região" em vez de "microrregião".

11 Região Serrana, com a Associação de Municípios da Região Serrana (AMURES).

12 Região de Laguna, com a Associação de Municípios da Região de Laguna (AMUREL).

13 Região Sul de Santa Catarina, com a Associação de Municípios do Sul do Estado de Santa Catarina (AMSESC).

Finalmente, através do Dec. 1190, foi criada a Região do Alto Rio Uruguai, onde posteriormente se criou a Associação de Municípios do Alto Uruguai (AMAU).

6.3. Da Organização - Importância e Conceito

Tem o executivo municipal, a função de providenciar para que os trabalhos administrativos sigam um rumo traçado, zelar pelos recursos da cidade para realizar de forma eficaz o programa determinado pelo legislativo. A Administração esteve e está sempre presente. No Governo ou na empresa, assim no passado como no presente.

"A importância da Administração no governo municipal moderno e a natureza altamente técnica e complexa das funções do administrador são reflexos da evolução verificada em algumas cidades, no século passado, principalmente no que se refere ao aumento do número de serviços prestados pelo governo e as transformações urbanas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Técnica de Administração Municipal - Rio 1955:16)".

As funções municipais têm evoluído não somente em número, mas também em espécie. Conforme já tivemos oportunidade de nos referir na parte introdutória deste trabalho, as necessidades de uma comunidade aumentam e chegam a provocar uma defasagem em relação às reais condições financeiras ou capacidade administrativa do Município. A obra supracitada, faz referência a uma pesquisa realizada pela comissão de Pesquisas sobre tendências sociais, instituída pelo Presidente Hoover, nos Estados Unidos da América do Norte, entre 1915 e 1929, em nove cidades e constatou a necessidade de providenciar: O desenvolvimento de planos regionais; planejamento de melhoramentos públicos; centralização de compras; centralização e

conservação de veículos a motor; elaboração do orçamento do executivo; sinalização do tráfego; rádio-patrolha; polícia montada; comunicação policial por meio de teletipo; agência municipal de emprego; inspeção de piscinas; preparo de enfermeiras para assistência aos tuberculosos; clínicas de doenças venéreas; serviço de assistência à infância; assistência dentária aos escolares; assistência pré-natal; enfermeiras especializadas em puericultura; instalação de postos de saúde; fiscalização de laticínios..... (op.cit. 18).

E a listagem de atribuições da administração continua. Entretanto, a título de argumentação, poderíamos dizer que seriam mais ou menos dessa ordem, as providências a serem tomadas por um governo municipal, hoje.

Quando diante dessa realidade com recursos precários, a solução seria mesmo a conjugação de esforços.

Isto está sendo viabilizado democraticamente pela Administração Municipal em Santa Catarina, com a formação, organização e expansão das Associações dos Municípios.

A importância está no fato de que se evita a duplicação de atividades e funções, o esbanjamento de recursos, e se promove a racionalização de atividades.

Quanto ao conceito, ele está inserido na argumentação precedente. Torna-se difícil conceituar uma Associação de Municípios, pelo seu próprio ineditismo. Entretanto, há as raízes históricas do "associativismo".

"Pessoas que exercem a mesma profissão e têm necessidade de associar-se para estudar as questões concernentes ao exercício de sua profissão, para a defesa de seus interesses comuns e apresentação de suas reivindicações perante os poderes públicos" (CESARINO JÚNIOR - Direito Social Brasileiro - Saraiva 1970:110).

São as Associações de Municípios, pelo modo como foram organizadas, a união de pessoas que estão envolvidas na administração municipal, no caso representadas pelo chefe do executivo do município, e como a representação é do Município, estas pessoas en

volvidas são jurídicas e de direito público, mas que formam uma ASSOCIAÇÃO (Pessoa Jurídica de Direito Privado), visando a defesa de interesses comuns e a reivindicação perante outros organismos e mesmo perante os poderes públicos, Estaduais e Federais.

É realmente inédita esta relação jurídica. A Câmara de Vereadores vota e aprova o ingresso do Município na Associação e a importância que deverá pagar como associado. A instituição tem respaldo na Legislação Federal, na Lei Orgânica dos Municípios (Art. 123) e através do Decreto do Poder Executivo Estadual.

O seu caráter jurídico de "privacidade" não é tão simples quanto o de uma simples associação de classe.

Pela sua abrangência e objetivos, uma Associação de Municípios embora "pessoa jurídica de direito privado ou civil", tem, do ponto de vista formal e real, uma verdadeira sincronia com o Direito Público, digna somente de uma organização jurisdicional ampla e democrática.

6.4. Modelo Proposto

LENIN PENÃ, Assessor e Coordenador de Planejamento de AMUNESC, "em Tese elaborada para o II Congresso de Associações de Municípios" realizada em Itajaí em setembro de 1976, propõe um modelo para a organização das Associações de Municípios:

"A Associação desempenha, principalmente a função de "staff" uma vez que nenhuma autoridade lhe é dada no que concerne à efetivação de suas recomendações, porquanto estas devem ser implantadas somente mediante aprovação da respectiva norma por parte da chefia executiva municipal.

À Associação, como órgão assessor, compete os papéis abaixo indicados:

- a) angariar informações pertinentes a uma situação particular (pesquisa e análise);
- b) interpretar normas ou situações;

- c) diligenciar no sentido de resolver problemas prioritários, localizados pelo planejamento, mostrando sua importância e implicações;
- d) reivindicar junto aos poderes competentes, soluções para questões de caráter microrregional e/ou que possuam implicações no espaço microrregional;
- e) dar assistência técnica na implantação de novos processos, de novos trabalhos e, em geral, no desenvolvimento municipalista;
- f) coordenar por meio de planificação prévia ou controle do desenvolvimento das atividades no âmbito da microrregião ou no âmbito de cada município;
- g) controlar, visando assegurar os elementos para a avaliação, completando o ciclo que irá recair, novamente, no planejamento, face aos objetivos especificados.

O técnico supracitado, no seu "tipo ideal" de Associação, a coloca no "universo representativo dos três governos na posição de quarto elemento, em ligação direta com o primeiro que seria a União, com o segundo que seria o Estado e com o terceiro que seria o Município, sem obstruir a ligação da municipalidade com os mesmos poderes constituídos, e, em nível e nos termos da Lei.

Sugere também nova estrutura para as Associações: Diretoria, ligada à Assembléia Geral e Conselho Fiscal. Em segundo plano a Assessoria e Coordenadoria de Planejamento Microrregional e Apoio Administrativo.

Na base, Assessoria em Administração - Assessoria Contábil e Orçamentária - Assessoria em Engenharia Civil e Assessoria Jurídica, resumindo-se a estrutura administrativa em órgãos decisórios e órgãos de Assessoria.

6.5. Universo e População

Estabelecido o "tipo ideal", fixar-nos-emos nos dados obtidos junto às Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina

na; junta aos setores competentes do Governo do Estado e atos municipais, onde aplicamos um questionário, que foi devidamente respondido pelos prefeitos em exercício, quase que na sua totalidade. Desta "população" usada para o fim a que nos propomos, optamos pela seleção de uma amostragem, segundo o volume material e de informações recebidas.

Fixaremos nosso estudo em sete Associações Municipais a saber:

1. AMUNESC Com sede em Joinville
2. GRANFPOLIS Com sede em Florianópolis
3. AMOSC Com sede em Chapecó
4. AMARP Com sede em Caçador
5. AMURESC Com sede em Lages
6. AMSESC Com sede em Criciúma/Laguna

Estas representarão as microrregiões eqüidistantes e que poderão ser uma amostra autêntica do associativismo municipal em Santa Catarina.

Quanto às demais, através de dados obtidos e pelo uso do Método Comparativo, procuraremos chegar à compreensão de sua real situação.

O que procuramos realmente é uma visão de conjunto, especificamente do ponto de vista institucional, propondo como variável independente, a autonomia municipal diante da funcionalidade das Associações de Municípios, que envolvem o município e as Associações Municipais.

O econômico e o social têm aparecido na composição desse trabalho, mais como um instrumento para a elucidação dos fatos de ordem jurídica e institucional.

6.6. Associação de Municípios do Norte do Estado de Santa Catarina

Localizada ao Norte do Estado de Santa Catarina, e tendo como Pólo, Joinville, a AMUNESC, é integrada por municípios cujas potencialidades divergem, bem como o próprio meio geográfico. Entretanto há dois fatores, que a compõem. Senão vejamos - Primeiro, as vias de comunicação que levam ao porto de São Francisco do Sul, sendo Joinville além de fonte de consumo de produtos primários, o produtor e exportador de produtos industrializados numa linha variadíssima. Além da atração econômica, razões de ordem pedagógica também fazem com que grande número de habitantes dos outros municípios, dependam diretamente de Joinville que é responsável pelo fluxo natural de correntes em busca de melhoria de recursos humanos, principalmente de nível técnico e superior. Além disso, Joinville oferece um bom mercado de trabalho.

Formada por treze municípios: Araquari, Barra Velha, Campo Alegre, Corupá, Garuva, Guaramirim, Jaraguá do Sul, Joinville, Masaranduba, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul e Schroeder.

Possui equipe técnica e uma diretoria. A diretoria é formada por um Presidente, 1º Vice-Presidente e um segundo Vice-Presidente.

A equipe técnica que se denomina "Equipe de Elaboração" é formada por um Assessor e Coordenador de Planejamento e uma Assessoria de Administração, além da participação de um economista, um contador, um engenheiro civil e um arquiteto que também é especialista em planejamento urbano.

R e a l i z a ç õ e s

A AMUNESC possui um arquivo de mapas e plantas urbanas de todos os municípios que a integram, muitos deles elaborados pelos próprios Técnicos da Associação: criou uma maquete do complexo esportivo de São Francisco do Sul; possui um banco de dados de todas as prefeituras da microrregião, trabalho de pesquisa próprio e biblioteca especializada.

Possui um esquema interno de controle "créditos de trabalho" para todas as Ações que competem às prefeituras.

O Coordenador de Planejamento ao ser entrevistado, afirmou que para as Prefeituras, "em termos econômicos é mais vantajoso manter uma associação do que trabalhar isoladamente, pois o papel da Associação é de interrelacionar esforços para a realização de interesses comuns".

Faz questão de salientar que a AMUNESC mantém, sempre que possível, uma permuta de prestação de serviços especializados, também com técnicos engenheiros ou advogados das Prefeituras que possam cedê-los para que prestem seus serviços à Associação. Assim aumenta a capacidade de trabalho com menores despesas.

Com referência ao relacionamento político da Associação com as prefeituras e câmaras de vereadores, as respostas dos entrevistados além do já citado, na sua maioria foi a de que há "bom entendimento".

Sobre a importância da Associação para o "seu" município ?

Resposta do Prefeito: É muito importante. Porém ainda temos muitos problemas a serem resolvidos. Acrescentou ainda que a representatividade do município junto a outras esferas tem sido satisfatória.

Outro Prefeito entrevistado: Resposta: A Associação nos dá toda cobertura, inclusive perante o Governo. Sendo uma coletividade, tem mais peso. Refere-se ao Coordenador, quanto ao planejamento e realizações, numa "ação integrada" visando a:

- I - Capacitação de recursos humanos das Novas Administrações Municipais;
- II - Administração por objetivos;
- III - Escritório de Planejamento;
- IV - Conforto Ambiental da Comunidade Catarinense.

No setor de Capacitação de Recursos Humanos, a Associação por ocasião em que assumiram os prefeitos que cumprem atualmente o mandato, empenhou-se numa campanha de conscientização junto aos mesmos, para dar conhecimento de que os programas e projetos já iniciados, deveriam ser implantados e executados em benefício das comunidades.

E no III Congresso de Associações de Municípios de Itajaí, em data já mencionada, o Coordenador da AMUNESC, incentiva aos congressistas para que acelerem através de suas Associações "o processo de programação de Capacitação de Recursos Humanos", principalmente nas áreas que comportam as estruturas municipais a saber:

- Orçamento - Contabilidade
- Tributos Municipais
- Fiscalização de Tributo e de Posturas
- Planejamento Municipal
- Administração Escolar
- Administração de Obras Públicas e Serviços Urbanos
- Aperfeiçoamento de Professores Municipais
- Capacitação Comunitária
- Lideranças Executivas e Legislativas
- Capacitação das Novas Gestões Administrativas.

Uma das grandes preocupações desta Associação é também a criação de escritórios de Planejamento a nível Central e Local.

Sendo que o escritório daria um assessoramento direto ao prefeito e o Central, responsabilizar-se-ia pelo Planejamento microrregional e de assessoria direta aos Escritórios Locais. Os objetivos seriam o de capacitação do Planejamento Municipal e Microrregional com o Estadual e Federal; integração de investimentos municipais, estaduais e federais, na execução de programas comuns ou complementares, montagem de uma estrutura de comunicação mais efetiva entre os três níveis de governo, adequação de seus programas de ação às necessidades microrregionais; Promoção do Desenvolvimento das relações de complementaridade das atividades econômicas, sociais e culturais dos municípios, integrando os governos locais na realização de projetos intermunicipais; orientação técnica dos poderes Legislativos.

Outra meta da AMUNESC é O CONFORTO AMBIENTAL, tema bastante atualizado e que inclusive no campo de Direito, tem provocado uma série de estudos e trabalho, visando o jurista, bem como os cientistas e técnicos, encontrar um caminho para a preservação da natureza.

Pretende a AMUNESC tomar medidas e programá-las a médio prazo em busca de mais conforto ambiental.

Para o Coordenador da AMUNESC, uma Associação de Municípios está envolvida em duas áreas de atividade que exigem muito preparo por parte de quem se propõe ingressar no Associativismo Municipal:

1. A Técnica

2. A Política

Apesar de estar bastante divulgado de que a meta principal da Associação é capacitar e dar auto-suficiência às prefeituras, ainda se constata, por parte de alguns prefeitos, uma certa reserva para com o trabalho do técnico, um certo cuidado para que ele não interfira nos negócios do município.

Os técnicos têm sido orientados no sentido de não agirem compulsoriamente ao oferecerem suas idéias ao administrador municipal, e sim apresentá-las apenas como alternativas.

Outro depoimento é o de que Santa Catarina, para chegar a um plano global de Planejamento, com segura viabilidade para o Processo de execução, somente poderá fazê-lo através das Associações.

Mais de cem projetos já foram realizados no sentido de atender às necessidades da Microrregião e suas definidas prioridades.

A AMUNESC inclusive fez parte de uma equipe de especialistas, que foi convidada, através de seu Coordenador, para estudar problemas relacionados com o "município" no Paraguai.

Para o Coordenador da AMUNESC, cada Associação de Municí -
pio deveria ter técnicos com conhecimentos generalizados para co
ordenar as Ações, porque um generalista percebe os problemas e busca
soluções de forma global.

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

- GRANFPOLIS -

Formada pelos municípios de Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José e Tijucas.

Abrange uma área de grande extensão, a se considerar que estamos em Florianópolis a noventa quilômetros de Anitápolis, sessenta de Paulo Lopes, direção sul, setenta de Leoberto Leal no Leste e, aproximadamente, cem de Nova Trento, que são os que ficam mais distantes.

A se julgar pelos centros urbanos, com exceção de Florianópolis, Biguaçu, Palhoça e São José, que já estão envolvidos em emergente processo de conturbação, os demais têm sua sede em cidades pequenas ou até mesmo pequenas "vilas", como por exemplo os municípios de Anitápolis, Rancho Queimado, Antônio Carlos, Águas Mornas, Paulo Lopes e outros.

Entretanto, o campo de ação da Granfpolis, é enorme, com predominância de necessidades sociais de todo gênero, melhoria nas vias de comunicação e viabilização de projetos que beneficiem o setor primário de forma que alcance o pequeno agricultor e o pequeno pescador.

Na área da Capital, as prioridades são de outra ordem. O planejamento urbano poderá ser o prioritário.

A Associação se propõe a alcançar os seguintes objetivos :

- a) oferecer apoio permanente e contínuo aos municípios integrantes, possibilitando meio mais acelerado no seu desenvolvimento;
- b) promover a integração destes municípios, com os órgãos federais e estaduais;
- c) ampliar e fortalecer a capacidade administrativa;

d) ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social, prestando-lhes assistência técnica.

Compõe-se a Associação, de um Presidente, um Secretário Executivo, uma Assessoria Técnica e um Assessor de Imprensa.

Suas atividades desenvolvidas, giram em torno dos seguintes assuntos :

- Assistência a Profissionais habilitados, junto às Prefeituras;
- Esquema de Abastecimento em pequenos e médios Centros Urbanos;
- Preparação sobre a "Lei Orgânica dos Municípios";
- Eletrificação Rural;
- Programa Municipal do Bem Estar do Menor;
- Movimento Econômico;
- Cadastro Rural, etc..., além de reivindicações e audiências com autoridades estaduais e federais, para tratar de assuntos de interesse da microrregião.

Entre outras promoções, pode-se destacar o "Encontro de Associações Microrregionais para Implantação da Política Estadual de articulação com os municípios. Foi coordenada pela Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento, Divisão de Articulação com os municípios e Gabinete do Vice-Governador do Estado.

No setor de recursos humanos, a GRANFPOLIS promoveu a ida a Itajaí dos prefeitos da microrregião, para assistirem ao Curso de Organização Administrativa das Prefeituras Municipais.

Na Capital foi realizado o Curso de Administração Tributária, com a participação de três Associações de Municípios : AMMOC, GRANFPOLIS e AMMVI.

Participação efetiva na fase de organização da 1ª. Jornada Microrregional de Ação Comunitária, sendo que entre os temas abordados estão :

- A Política de Desenvolvimento em Âmbito Federal;
- O Fenômeno de Urbanização e o Processo de Planejamento Integrado;
- Caracterização Sócio-Econômica da Microrregião da Grande Florianópolis.

A GRANFPOLIS está agora empenhada na valorização e dinamização da equipe técnica com apoio do Governo do Estado, através da SSPO (Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento), mediante realização de convênio.

Um processo de Planejamento através do IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis), que prioritariamente abrangerá aglomerados urbanos em torno da Capital e futuramente estender-se-á, envolvendo outros municípios.

(Dados fornecidos pelo Secretário Executivo, da GRANFPOLIS, Miguel Augusto Forbeck Faraco).

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DE SANTA CATARINA

- AMOSC -

Na terceira etapa de coleta de dados conseguimos da AMOSC uma série de informações e documentos que revelam detalhadamente a sua institucionalização, sua capacidade técnica e administrativa, por isso optamos pela sua juntada, na íntegra.

Desejamos com isto, revelar, pelo exemplo da AMOSC, a forma pela qual a Associação de Municípios se organiza e como desempenha suas atividades.

Estes documentos revelam também o relacionamento jurídico de uma Associação deste gênero com todas as unidades municipais que a integram, apesar dos problemas de ordem política e econômica encontrados.

Fundada em 1968, tem sede própria, estatutos, é composta de 23 municípios, e está sediada em Chapecó.

A seguir, vejamos documentos e informações fornecidos pela Diretoria da AMOSC, que revelam o intenso trabalho de assessoramento realizado em benefício dos seus associados.

Através da organização e atividade da AMOSC, da qual obtivemos documentação mais completa, procuraremos traçar um perfil das exigências legais para a formação de uma Associação de Municípios :

- Fundação
- Sede e Local
- CGC
- Estatutos Sociais e sua Publicação
- Registro no Cartório de Registro de Títulos e Documentos
- Sociedades Cíveis e Pessoas Jurídicas.

- Código de atividades - Federal e INPS.
- Código de Domicílio Bancário.
- Código de Soma.
- Associados: 23 (vinte e três) municípios.
- Reuniões : A AMOSC promove duas reuniões por mês.
- Data das Eleições - Anualmente, nos primeiros cinco dias de fevereiro.
- Assessoramento e Planejamento : A Associação está organizada com a seguinte técnica:
 - I - Técnica de Controle Interno;
 - II - Assessoria em Engenharia Civil;
 - III - Assessoria Jurídica;
 - IV - Assessoria de Administração e Planejamento.

CONVÊNIOS

Assinou os seguintes convênios :

- Com a SUDESUL para a criação e instalação da Assessoria de Planejamento Microrregional;
- SSPO, através do Gabinete do Vice-Governador;
 - a) Modernização do Sistema Orçamentário;
 - b) Atualização do Sistema Contábil Municipal;
 - c) Implantação de Cadastros Técnicos;
 - d) Atualização da Legislação Básica Municipal, com um cronograma de execução previsto para dois anos.

Como parte desse último convênio a AMOSC elaborou e distribuiu aos municípios, 35 documentos básicos de interesse para as áreas dos projetos.

Com a instalação da Assessoria de Engenharia Civil os municípios do Oeste passaram a ter mais um importante apoio administrativo. Cinquenta e quatro projetos estão sendo executados naquela área.

A Assessoria Técnica está desenvolvendo "in loco" e na sede da AMOSC, uma campanha de esclarecimentos globais às Prefeituras.

Além do Planejamento Geral de suas atividades, a AMOSC estabeleceu planos específicos para cada Assessoria que são avaliados em cada semestre.

Sua receita básica conta com 1% da Receita efetivamente arrecadada dos municípios, além das advindas da realização de convênios, Alienação de Bens e Serviços prestados.

A participação dos municípios é unânime, bem como a da comunidade.

O quadro de pessoal é instituído mediante resolução do Presidente, e o regime jurídico é o estabelecido pela CLT.

A Resolução 005/77, instituiu a ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina, com as seguintes funções e órgãos :

- Presidência;
- Assessoria Técnica de Controle Interno;
- Assessoria de Engenharia Civil;
- Assessoria Jurídica;
- Secretaria Administrativa;
- Assessoria de Planejamento e Administração.

No primeiro semestre de 1977, a AMOSC desenvolveu intensa atividade correspondente à execução do convênio SSPO/GVG-AMOSC, na implantação de documentos básicos junto a todas as Prefeituras da microrregião. Assessoramento em todos os municípios associados, registrando na sede quatrocentos e oitenta e seis atendimentos, cujo assunto principal foi de ordem técnica, referente à Administração Municipal.

A AMOSC destaca-se pelo real cumprimento das obrigações fiscais e sociais, Controle Contábil atualizado e um crescente aumento de patrimônio.

Bom relacionamento com as entidades governamentais e congêneres e com a imprensa.

A AMOSC promoveu somente nesse semestre para Contadores e Secretários Municipais, um curso para implantação de Legislação Básica. Um curso para alteração de programa para aplicação do Fundo de Participação dos Municípios, Supervisionados pelo Sistema de Planejamento e Orçamento, para os Contadores Municipais.

Participou ainda ativamente do MOVIMENTO ECONÔMICO PARA FINS DE ICM.

Sua receita atual arrecadada no primeiro semestre é de aproximadamente quinhentos mil cruzeiros, com uma despesa de pessoal superior a duzentos e trinta mil cruzeiros. Sua situação Financeira Patrimonial ultrapassa a casa dos setecentos e cinquenta mil cruzeiros. Fez catorze reivindicações, de interesse para a microrregião e municípios associados, todas de grande importância.

Na conclusão de seu relatório o presidente da AMOSC, assim se expressa :

"Cabe um agradecimento todo especial às Prefeituras Municipais do Oeste, pelo apoio hipotecado e ao Gabinete do Vice-Governador do Estado, pela Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento, pelo grande incentivo e subsídios de ordem financeira e técnica emprestados à AMOSC.

Ressalte-se a necessidade de uma arregimentação cada vez

maior dos recursos financeiros, para dar continuidade ao processo ora em marcha, para evitar a solução de continuidade, objetivando, de fato, a solução dos problemas regionais".

O Plano de Ação para 1977, da Assessoria Jurídica junto aos municípios da AMOSC; é mais uma revelação das carências em relação a um aparelhamento jurídico e se não fosse a criação da Associação, a tendência seria no sentido de um agravamento da situação, pois um bom número de municípios não tem condições de montar a sua própria assessoria jurídica.

Outro fator preponderante é que o Advogado para desempenhar essa função, além de sua especialidade em Direito Municipal, precisa adquirir vivência dos problemas jurídicos e administrativos atinentes à administração municipal.

Exigirá desse profissional um conhecimento global.

Estão a cargo dessa Assessoria a divulgação e a ação atinentes ao seguinte :

Constituição Federal;

Lei 4.320/64;

D.L. 200/67;

D.L. 201/67;

Leis Complementares Estaduais N. 5, 6 e 8;

Resolução do Senado;

Lei referente à remuneração de Vereadores;

Código Tributário Municipal;

Código de Posturas Municipais;

Regimento Interno e demais legislações do interesse da municipalidade.

Além disso, a Assessoria Jurídica ainda se encarrega do trabalho forense normal.

Não detalhamos também as atividades das demais Assessorias, por não comportá-las o presente trabalho. Todavia, apresentam-nos uma visão global do atual estágio institucional da AMOSC; são informações muito importantes com ressonância também no setor de Direito.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO RIO DO PEIXE

- AMARP -

Integrada por doze municípios que representam considerável potencial para a economia catarinense, a AMARP, está em fase de reestruturação de seu plano de atividades.

Com exceção de Curitibanos, cuja sede já providenciou a definição do Plano Diretor Físico-Territorial da cidade, já aprovado pela Câmara de Vereadores, - os demais sofreram um atraso no processo de planejamento, destacando-se Caçador e Videira.

Nosso contato durante a elaboração desta Pesquisa foi mais freqüente com o Presidente da AMARP e o Secretário Executivo dessa Associação.

Pelos documentos consultados e informações obtidas, a AMARP é bem um retrato de Caçador ou Fraiburgo, onde o processo econômico tem ultrapassado as expectativas e exigido de seus administradores um grande esforço para enfrentar as necessidades cada vez mais agressivas, principalmente nos núcleos urbanos.

Por outro lado, hábitos ainda enraizados na vida associativa de um grande número de munícipes que não recolhem devidamente seus tributos, dificultam o aumento da receita, que jamais acompanha o aumento das necessidades locais.

A presença de Fundações Educacionais de nível superior do porte da FEARPE (Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe), e Unidades de Ensino Superior em Videira e Curitibanos, é um sintoma de que uma equipe pensante está voltada para a pesquisa cujo objetivo é o "desenvolvimento local integrado" dentro de um atendimento das necessidades globais da microrregião.

Estão no planejamento estabelecido pela AMARP e coordenado pela Secretaria Executiva desta entidade, os seguintes objetivos :

"promover o fortalecimento dos municípios membros e o desenvolvimento microrregional, através da promoção da assistência técnica, da prestação de serviços, da reivindicação,

da coordenação, do acompanhamento e da divulgação de informações relativas aos setores :

- agropecuário;
- industrial;
- energético;
- comunicação;
- transporte;
- saneamento;
- habitação;
- turismo;
- desenvolvimento da comunidade;
- educação;
- saúde e administração municipal no que concerne à organização administrativa, à legislação e à tributação e orçamento". (Estatuto da AMARP).

Os municípios componentes dessa microrregião, no aspecto institucional, apresentam-se como média dos municípios do Estado de Santa Catarina.

De um modo geral, seus instrumentos normativos são suficientes, com uma legislação básica incompleta, o que contribui para a improvisação administrativa. Apenas um terço dos municípios dessa microrregião conta com Estatutos dos Funcionários Municipais. De um modo geral a legislação tributária municipal está crescendo e carecendo de atualização. Quanto ao Código de Posturas Municipais, este é adotado pela maioria dos municípios.

Nem todos os municípios daquela área possuem Código de Obras ou Plano Diretor Urbano. A estrutura administrativa com re-

flexos no quadro de Pessoal, existe na maioria dos municípios, porém geralmente deficiente.

As prioridades, para a AMARP são de cunho institucional.

A Associação está se aparelhando para a solução dos problemas institucionais através da composição de equipe constituída de técnicos especializados para a elaboração e implantação de programas e projetos.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SERRANA

- AMURES -

Com aproximadamente dez anos de existência, a AMURES está vivendo uma nova fase, que é a tomada de uma decisão para a execução de projetos - de grande alcance para a microrregião.

O item II dos Estatutos Sociais refere-se aos objetivos da AMURES, cuja sede fica em Lages.

Ampliar e fortalecer a capacidade administrativa econômica e social dos Municípios, prestando-lhes assistência técnica relacionada com as atividades-meio e atividades-fim das respectivas Prefeituras.

Estudar a administração municipal na região e promover a reforma administrativa, através da reorganização dos serviços públicos municipais; dando-se ênfase especial aos serviços fazendários e ao treinamento e aperfeiçoamento dos servidores municipais; estudar e sugerir a adoção de normas sobre a legislação tributária e outras leis básicas municipais, visando sua uniformização nos municípios associados; assessorar e cooperar com as Câmaras de Vereadores dos municípios associados, na adoção de medidas legislativas que concorram para a melhoria das administrações municipais; defender e reivindicar os interesses das administrações municipais da microrregião; promover nos municípios associados a doação de estímulos fiscais e de outra ordem para a industrialização da microrregião bem como o aproveitamento de seus recursos naturais, matérias primas e mão-de-obra disponíveis; elaborar um plano administrativo a partir dos planos municipais, compreendendo um programa de obras, empreendimentos e serviços públicos Microrregionais, visando institucionalizar a continuidade administrativa dos municípios participantes, sobrepondo-o à temporariedade dos Mandatos Executivos; coordenar medidas para a implantação do planejamento local integrado na Microrregião; participar de convênios e contratos de interesse de seus associados.

No que se refere às atividades fins, a AMURES visa estimular a conservação e o bom uso dos recursos naturais renováveis; estudar, propor e executar medidas visando o incremento da produção;

assessorar na elaboração, execução de planos, programas e projetos relacionados com a educação, saúde pública e assistência social e habitação; promover iniciativas para elevar as condições de bem estar econômico e social das populações rurais da microrregião; promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e intergovernamental visando divulgar na microrregião as normas e exigências dos órgãos públicos e instituições de assistência técnica e financeira aos municípios; conjugar recursos financeiros, inclusive da União e do Estado; reivindicar a descentralização dos serviços públicos estaduais e federais, notadamente os de educação, saúde pública e serviços urbanos; estimular e promover o intercâmbio técnico-administrativo no plano intermunicipal integrado; elaborar estudos e levantamentos sobre os problemas e potencialidades da microrregião que indiquem prioridades para atendimento pelos poderes públicos; defender e reivindicar os interesses econômicos e sociais da Microrregião.

A Associação está organizada com a sua Diretoria, Assembleia Geral, Secretaria Executiva e Conselho Fiscal.

Pelo depoimento dos prefeitos da microrregião, e de alguns técnicos entrevistados, podemos deduzir que como a maioria das Associações microrregionais do Estado, a AMURES está se equipando para a prestação de grandes serviços de assessoramento às prefeituras que integram o seu quadro social.

O meio, principalmente pela dificuldade de comunicação com associados como Alfredo Wagner, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, São Joaquim e Urubici, tem dificultado maior aproximação.

Com exceção de Lages, a falta ou deficiência de um plano de Obras ou Plano Diretor, no contexto geral ainda não chega a causar um problema para a microrregião que ainda não sofre dificuldades de aproveitamento de espaço.

Há carências mais acentuadas na parte da legislação Tributária e no setor de recursos humanos.

(Dados colhidos junto ao Secretário Executivo e citados dos Estatutos Sociais).

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUL DE SANTA CATARINA E
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE LAGUNA

AMSESC - AMUREL

Recorremos inicialmente aos "Termos de Referência" integrantes do processo de planejamento do Sul de Santa Catarina coordenado pela SUDESUL, /Relatório Final/Setembro de 1976), para caracterizar "A vida de relação e polarização" nestas duas microrregiões que abrangem todo o litoral sul de Santa Catarina.

"Apesar das fronteiras político-administrativas e sócio-econômicas serem especialmente coincidentes, a região não se encontra em perfeito equilíbrio, apresentando, mesmo, conflitos de natureza sócio-econômica. Há fenômenos que ultrapassam as fronteiras político-administrativas e cujas influências transcendem a área de origem. Por outro lado, fenômenos externos têm implicações sobre a área, já que a mesma pertence a um sistema bem mais amplo e complexo".

"A organização institucional-administrativa, com frequência, contribui para consolidar a unidade regional, porquanto, órgãos sediados em algumas das cidades sul-catarinenses, exercem jurisdição sobre todo o espaço regional. (...) Conclui-se caber tratamento ao sul de Santa Catarina como região operacional, a fim de que a interação funcional, corresponda uma harmonização de ações de parte do político, do Técnico e do Administrador". +

Estas informações preliminares comparadas com os dados mais recentes colhidos por nossa pesquisa, evidenciam, que os problemas das duas microrregiões supracitadas, comparativamente às demais do Estado, ainda são mais abrangentes e exigem um melhor aparelhamento jurídico-administrativo das prefeituras locais, acentuadamente quanto ao seu poder de polícia.

Os principais núcleos urbanos, destacadamente Criciúma e Tubarão, com seu acentuado desenvolvimento industrial, têm atraído um grande número de imigrantes, não somente do meio rural que cir-

+ - Relatório supracitado.

cunda aquelas áreas, mas de outras partes do Estado e do País, aumentando em contrapartida, as necessidades básicas de infra-estrutura.

O mesmo já começa a ocorrer com Imbituba, com a implantação do complexo carboquímico. De repente, a vida de relação interpessoal dentro das características de "comunidade" vai se desintegrando. É quando urge a necessidade de instituições atuantes para suprimir essa lacuna.

Do ponto de vista institucional de cada Associação, a AMSESC e a AMUREL, estão organizadas dentro do princípio jurídico das demais.

Somente agora, com o Plano de Aplicação para projetos prioritários, é que se vislumbra um maior dinamismo por parte dessas Associações. As Fundações Educacionais existentes nos pólos Tubarão-Criciúma têm destacado papel a desempenhar nesse processo.

DEPOIMENTOS

7.1. Entrevistas

Além de visitas, reuniões, participação em seminários, tivemos também a preocupação de ouvir depoimentos de Prefeitos, Presidentes de Associações Microrregionais, Secretários Executivos e Contadores.

O primeiro entrevistado deixa transparecer a sua satisfação e entusiasmo pela instituição, inclusive quanto à situação financeira. Porém revela que um dos municípios da microrregião não participa e faz questão de frisar que este é da "oposição" o que não deixa de ser uma conotação política.

Diz : "Atualmente estamos elaborando um trabalho com assistência completa aos municípios, com uma equipe de seis pessoas, um secretário técnico, um engenheiro, topógrafo, advogado e mais um datilógrafo".

"Estamos financeiramente bem colocados, inclusive com dinheiro em caixa, compromissos todos em dia. SÓ TEMOS UM MUNICÍPIO QUE NÃO ESTÁ COLABORANDO E É UM MUNICÍPIO DA OPOSIÇÃO E PEQUENO. REALMENTE NÃO PESA NA BALANÇA".

Revela inclusive o entrevistado, que sua Associação já está realizando gestões para aquisição de um terreno a fim de construir a sede da mesma.

Outro ponto que preocupa o pesquisador seria a possibilidade de do "MUNICÍPIO PÓLO" exercer pressão sobre os menores integrantes da Associação. No caso presente a resposta é negativa, pois a resposta é :

"Tudo o que nós solicitamos ao município-sede, somos atendidos".

As atividades da Associação ainda estão sendo desenvolvidas na área de projetos e cadastramento.

"Existem 30 a 40 por cento das propriedades urbanas que re

almente não recolhem imposto predial e outros" isto por falta de preparo e condições administrativas.

Com referência à validade das Associações a resposta é a seguinte :

"São válidas. Eu me baseio pela que presido. A Assistência que a nossa Associação está dando aos municípios numa microrregião que é a segunda maior de Santa Catarina, com 21 municípios, é boa. Nota-se a realização de um trabalho a contento, junto às prefeituras que a integram".

Ouvido também um dos assessores, revelação foi a seguinte:

"A criação das Associações Microrregionais de Santa Catarina, foi através da Lei. Um de seus objetivos principais é o desenvolvimento homogêneo e vem corresponder às expectativas dos Governos Federal e Estadual, dentro de seus planos de desenvolvimento. A Associação vem desenvolvendo atualmente atividades técnicas de assessoramento e coordenação, tendo como base o planejamento microrregional. Através de convênio elaborado com área competente do Governo Estadual, no sentido de fortalecer as associações municipais, estamos atualmente desenvolvendo planos estratégicos para aprimorar em primeira instância a atividade-meio da Prefeitura e proporcionar com esse aprimoramento a atividade final que seriamos serviços públicos da prefeitura, a razão de sua existência. E em terceiro plano, motivar as autoridades no sentido de desenvolver o seu município sempre com planos e projetos adaptados às características locais. Através de diagnóstico elaborado, chegamos à conclusão que muitas prefeituras de nossa região têm suas receitas vinculadas praticamente a transferências correntes, ou seja, 80% de suas receitas são oriundas de transferências correntes da área do Governo Estadual e Federal. Com a implantação do cadastro técnico elaborado por uma equipe interdisciplinar composta de um engenheiro, advogado, topógrafo, assessor de planejamento e um secretário executivo, no sentido de qualificar todas as potencialidades tributárias que são conferidas aos municípios, qualitativa e quantitativamente. O segundo projeto visa dar condições ao mu-

nicípio de aparelhar dispositivos legais, instituído LE - GISLAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL, no sentido de que o município organize o seu sistema normativo, quanto aos loteamentos, organização administrativa, policiamento, etc., no sentido de aprimorar os serviços públicos do município. Há uma preocupação também na preparação dos recursos humanos.

Relegando o que muitos dizem por aí, sobre autonomia municipal e que vem enfraquecendo com a criação das associações, ao contrário, elas atuam no sentido de aprimorar as atividades de uma prefeitura. É o ponto intermediário entre a prefeitura e as áreas do Governo.

DEPOIMENTO 3

"No relacionamento com órgãos estaduais, eu acredito que a Associação não tem encontrado dificuldades. O que ocorre é que as Associações encontram certos problemas é com órgãos políticos, porque o POLÍTICO, EVIDENTEMENTE NÃO QUER A EXISTÊNCIA DE UMA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, PORQUE ELA VAI DESENVOLVER DENTRO DO MUNICÍPIO AQUELE TRABALHO QUE O POLÍTICO QUER FAZER. Não obstante o trabalho da Associação vem em fortalecimento ao Município, levando a este, sem prejuízo de sua autonomia, aquele trabalho que o município precisa. Vejamos por exemplo : Nós hoje estamos num trabalho de desenvolvimento econômico. Se os cento e noventa e sete municípios de Santa Catarina tivessem que vir aqui na Capital do Estado, cada um para defender o seu interesse, particularmente, qual seria o resultado dessa análise e quanto tempo se levaria para fazer este trabalho? Assim a existência de uma Associação, que é um direito que cada um tem em se juntar em associativismo. Se todo mundo tem seu sindicalismo, porque os municípios não podem ter a sua associação? Então os municípios, são representados através das Associações, principalmente através de seus presidentes, em defesa dos próprios municípios. Por isso nós achamos que uma Associação de município é válida e deve se fortalecer. E malgrado aquele município que também não quer colaborar com a sua associação. O prefeito que não quer dar o seu apoio a sua associação, quer moral, quer financeira ou economicamente, é um prefeito que não está cons-

cientizado sobre o que seja uma Associação de Municípios. Ele ainda encara uma Associação como sendo um órgão que viu nos seus representantes um motivo apenas para almoço e um jantar. Então nós chamamos aquilo de "reunião de jantar" ou "reunião de almoço", um clube de prefeitos, para sermos mais claros. Por isso acho que o prefeito deve se conscientizar do que é uma associação para que dê o seu valor. Nós vimos, hoje por exemplo, um presidente de Associação dizer que as prefeituras não contribuem por razões diversas, que agora não nos interessa, mais são prefeitos não conscientizados. Quando uma Associação é criticada, o que deve ser feito? Em primeiro lugar deve ser estruturada, para que ela seja realmente uma associação de fato e de prestar serviços aos seus associados. E isto é muito difícil. Só se consegue através de trabalho. Hoje, ouvi certos presidentes dizerem que o Governo deve estimular, dar dinheiro. Esperava receber o negócio de mão-beijada. É preciso que nós façamos alguma coisa. Se o governo der só dinheiro, o que vai ocorrer?

Em algumas das Associações, vai ocorrer aquele empreguismo político, sem visar se o elemento é competente, interessado ou não.

DEPOIMENTO 4

Todo o trabalho da Associação, inclusive com reuniões dos Secretários Executivos, três a quatro vezes por ano, no sentido de avaliar os trabalhos de cada associação e de criar novos métodos e programas de trabalho. Todo o trabalho da Associação, está sendo desenvolvido, tendo como base o planejamento municipal microrregional, pelo desenvolvimento do município e o desenvolvimento da microrregião, no sentido de FORTALECER A AUTONOMIA MUNICIPAL.

Anualmente existe um congresso de Associações Municipais do qual participam os seus presidentes, assessores e secretários.

DEPOIMENTO 5

Não há uma aprovação geral às Associações. Não me recordo de nenhuma municipalidade que tenha ido contra a divisão microrregional.

DEPOIMENTO 6

O Estado de Santa Catarina está servido de exemplo em termos de Associações Municipais para todo o Brasil. Mesmo os estados vizinhos pretendem adaptar o seu modelo ao catariense.

DEPOIMENTO 7

Como complementação quero alegar que já recebemos a visita do Secretário de Planejamento do Estado da Paraíba, que veio a Santa Catarina, copiar o nosso modelo, para aplicá-lo naquele Estado. Tenho também muito contato com o Secretário de Planejamento do Estado de Minas Gerais. Só agora é que aquele Estado está implantando as Associações. Dos seus setecentos e vinte e dois municípios, estão implantadas associações em apenas 100.

DEPOIMENTO 8

Eu sinto nestas determinações de índice do movimento econômico, uma disparidade de ordem conceitual muito grande. Realmente a determinação desses índices de movimento econômico se estriba, ou pretende estribar-se nas ASSOCIAÇÕES MICRORREGIONAIS. É sabido de todos nós, que estas Associações microrregionais, ainda não estão perfeitamente definidas. Existe um dimensionamento em termos de associação ou de eficácia e eficiência de uma para outra, bastante grande. Aquelas associações microrregionais que não por culpa delas, mas porque receberam altos subsídios, contratando técnicos de alto nível por ótimos salários. Eu estive aqui numa ocasião quando estavam a discutir o problema do "movimento econômico" observei que aquele que tem um pouco mais de capacidade se sai muito melhor do que outros. Existem regiões onde suas riquezas de matéria prima são de muito mais difícil dimensionamento do que em outras. Por exemplo, o peixe ou a madeira, sofrem uma série de ingerências

e glosas por uma série de aspectos do que as outras regiões que produzem felpudos ou fundição que é ali "in loco", facilmente comprovado, tem seu movimento seguramente aprovado. Então não queremos de maneira nenhuma, dizer que há protecionismo. Acho que não. Mas eu acho que se realmente hoje, se pagasse uma audidotria e fosse analisar sem isenção de ânimos, nenhum, de nós estaria aqui, todos estes índices seriam novamente reconduzidos. Porque, dentro dessas equipes, formam-se grupos de trabalho de maior capacidade que outros. E não vai aqui demérito ou crítica nenhuma a esses moços que são heróis. Porque há pessoas que são pegas "no laço" para fazer e para dar um jeito. Eu acho que deveria haver uma preocupação também, tanto do planejamento microrregional como do Estadual, e temos de dotar todas as microrregiões independentemente de potencialidade de riqueza daqueles municípios que compõem aquelas microrregiões, de uma estrutura de trabalho idêntica para que aqui o debate possa ser idêntico. Essa é a colocação minha, sem entrar no mérito da constitucionalidade ou não desses sistemas, na eficácia de outro método que venha em seguida. No momento atual, nós sabemos e temos certeza, que muita coisa, deveria ser mexida, porque se nós compararmos todas as estruturas microrregionais, verificaremos que umas estão lá na frente e outras estão aqui em baixo. É culpa dos municípios? Não. Eu tenho certeza absoluta que a região de Florianópolis, a região de Itajaí, Joaçaba e Chapecô, se receberem setecentos mil cruzeiros, oitocentos mil cruzeiros, para fazer um planejamento, também saberiam fazê-lo.

DEPOIMENTO 9

Dentro daqueles recursos pagos pelos municípios, não há condições de estruturar a microrregião ou a Associação da Microrregião, de forma a dar o atendimento que os municípios precisam. Nós tentamos e estamos procurando fazer da Associação, um balcão de projetos. Mas falta o elemento humano, faltam recursos (...) o alcance poderá ser menor, mas as necessidades devem ser iguais a todas as microrregiões. E para isso, não de onde, há necessidade de recursos. Temos dos dezesseis municípios, seis ou sete pagando. Temos

municípios que não podem pagar novecentos cruzeiros mensais, acho que nós temos que estudar uma forma de chegar a um bom termo e fazer com que essas associações venham a funcionar ou fechar. Liquidar com elas. Eu tenho uma proposição estreita já, para entregar ao Governador sobre esse assunto. Tenho uma carta já escrita, só estou pegando assinaturas. Há necessidade ou de ativar ou liquidar. O presidente fica numa situação difícil, porque a culpa recai sobre ele, que não tem condições para o atendimento das solicitações.

DEPOIMENTO 10

"Eu quero fazer uma colocação em torno de microrregião no aspecto de retorno de ICM que representa hoje uma grande parte da receita do município. Grande fonte de riqueza. Nós estamos estribando a nossa maior fonte de riqueza em cima de um sustentáculo que não tem as mínimas condições de apoio, que é a estruturação microrregional.

DEPOIMENTO 11

Nossa Associação com apenas um ano de existência vem com todo o esforço procurando atingir os seus objetivos em função do local não ser adequado (falta de espaço) baixa renda própria (poucos municípios filiados, apenas 7) os demais, em número de cinco, não se filiaram ainda por influência política de UM DEPUTADO QUE TEM PROCURADO DE TODAS AS FORMAS EVITAR TAL FILIAÇÃO COM MEDO DE PERDER A SUA LIDERANÇA NESSES MUNICÍPIOS.

DEPOIMENTO 12

A Associação foi criada com grande esperança de vir a contribuir com os municípios que a integram, tendo se desenvolvido a contento até o primeiro semestre de 1973. Porém, com o falecimento do Presidente, a Associação não tem mais evoluído.

A Associação contratou um Secretário Executivo que nada resolve, pois não possui qualquer aptidão, capaz de orientar

o município. Simplesmente atua como um agente de recebimento de correspondência e expedição de respostas às mesmas.

O que precisa mesmo é Secretarias Técnicas, distribuindo assistência. Atualmente a Associação não passa de um trampolim político do Município Pólo. (...)

DEPOIMENTO 13

A Associação à qual pertencemos, está em fase de estruturação, razão por que ainda não podemos avaliar de perto seu trabalho. A expectativa, no entanto, é de que muito representará aos municípios.

DEPOIMENTO 14

O bom andamento da Associação de Municípios depende da escolha do Presidente desta entidade. Existem prefeitos que conseguem eleger-se presidente da entidade e aproveitam-se unicamente com seu município, mantendo inclusive em sigilo os benefícios a serem empregados em Ação Conjunta. Sugestão. Deveria existir supervisão de Órgãos Governamentais, para que não sejam prejudicados municípios pertencentes a tais Associações.

DEPOIMENTO 15

Na minha opinião as Associações de Municípios deveriam dar mais assistência aos Municípios a terem mais força na parte do Governo.

DEPOIMENTO 16

Tendo já, há um bom tempo, acompanhado os trabalhos da Associação que inclui meu município, verifiquei que faltava apenas dinamização dos trabalhos, na área de atuação da Associação, para que o Município pudesse junto à Associação e na força conjunta que ela pode proporcionar, resolver os problemas que normalmente os pequenos municípios não podem isoladamente resolver. Acredito porém que a dinamização das atuais Microrregiões do Estado, com as Associações

trarão resultados altamente positivos, na resolução de pro
blemas que pertencem à área Municipal, como facilitação de
contato com os governos : Constituídos do Estado e da Uni-
ão e seus respectivos órgãos. (1)

Entre os depoimentos, inclusive podendo se deduzir também
das respostas aos questionários entre as quais há uma, em que se -
tenta e sete prefeitos dos cento e trinta e cinco entrevistados ,
portanto, mais de dois terços do número total dos Prefeitos catari-
nenses, assinalaram que a Associação de Município deve ter mais
força de atuação junto aos municípios.

Queremos lembrar ainda que foi apresentada no II Congresso
de Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina realizado
em Criciúma, uma proposição, dentro do tema, "Os objetivos das As-
sociações de Municípios, Frente às Instituições", onde uma equipe
formada pelos presidentes da AMOSC, AMMOC, AMEOSC, assessor técni-
co da AMOSC e outros, encarregou-se de estudar o assunto, optando_
pela idéia "da transformação das atuais Associações, em autarquias
intermunicipais microrregionais, órgão de Administração indireta _
dos Municípios consorciados, com suporte financeiro definido e com
autonomia financeira e administrativa própria dos órgãos descentra-
lizados".

Foi elaborado um anteprojeto para ser apresentado no III
Congresso realizado em Itajaí em 1976. A idéia em princípio, foi
aceita pelos congressistas que deliberaram estudar o assunto com
mais profundidade. (O TRABALHO SUPRACITADO ENCONTRA-SE RELACIONA-
DO NO "MATERIAL DE REFERÊNCIA")

(1) Queremos salientar que quanto aos depoimentos tivemos a inten-
ção de manter a autenticidade dos mesmos, copiando-os conforme
foram gravados.

7.2. POSIÇÃO DOS PREFEITOS EM RELAÇÃO AS ASSOCIAÇÕES

Dos cento e trinta e cinco questionários respondidos pelos atuais Prefeitos de igual número de municípios do Estado, portanto dois terços do total, os resultados foram os seguintes :

QUESTIONÁRIO E RESPOSTAS

1. A divisão do Estado em microrregiões foi: Nº
 - a) de grande importância para o meu município. 95 70,3
 - b) pouco ajudou 33 24,0
 - c) nada ajudou. 13 9,0

2. A Associação de municípios de minha região foi composta ou criada :
 - a) exatamente com os municípios que pela posição geográfica, posição econômica e meios de comunicação podem formar um grupo homogêneo para promoção do desenvolvimento integrado 85 62,0
 - b) a sua composição foi mais em função de interesse político 13 9,0
 - c) desconheço o critério. 48 36,0

3. a) Na minha opinião a associação de municípios facilitou a administração da prefeitura 81 60,0
 - b) prejudicou a autonomia do município 03 2,0
 - c) em nada alterou. 33 24,0

4. Papel da Associação como órgão de ligação entre Prefeitura - Governo do Estado e Go

	Nº	%
verno Federal.		
a) Ajuda o município para que consiga auxílios e recursos	52	38,0-SIM
	16	12,0-NÃO
b) tem dado mais força para facilitar a atuação em grupo	85	62,0-SIM
	10	7,0-NÃO
c) beneficia mais os municípios maiores.	43	32,0-SIM
	25	18,0-NÃO
5. a) Para a execução do meu programa de Governo recorrerei à Associação de Municípios, para elaboração de projetos de interesse da região, auxílio técnico e administrativo e assistência jurídica.	53	39,0-SIM
	13	9,0-NÃO
6. Na minha opinião a Associação de Municípios deve :		
a) ser dissolvida	03	2,0
b) deve ser dinamizada	55	40,0
c) deve ter mais força de atuação junto aos municípios.	77	57,0

Pontos Positivos

Com estes resultados se pode concluir que a Associação de Municípios, para grande maioria dos Municípios integrantes, é considerada como de grande importância; criada segundo a posição geográfica, situação econômica e meios de comunicação de forma a constituir um grupo homogêneo para a promoção do desenvolvimento integrado; capaz de facilitar a administração das prefeituras; mais força de ação para facilitar a atuação em grupo; na opinião da maioria deve ter mais força de atuação junto aos municípios; maioria esta que

já se vale da Assessoria para elaboração de projetos de interesse da região; auxílio técnico e administrativo e assistência jurídica; manifestando também o desejo de que a Associação seja mais dinâmica.

Pontos Negativos

Um considerável número de prefeitos revela que a Associação pouco ou nada ajudou, porém muitos desconhecem o critério de criação das Associações de Municípios e suas atribuições. Entende um bom número de Prefeitos que a criação das Associações foi mais em função de interesse político e que elas beneficiam mais os municípios maiores.

Entretanto, basta uma pequena reflexão sobre os números do quadro anterior e ficará confirmada a assertiva de que a maioria dos prefeitos revela o seu entusiasmo pela Associação a que pertence, como a forma mais viável para o atendimento das necessidades inerentes à Administração Municipal.

Convém ressaltar que quando foi aplicado o questionário a que nos referimos, os declarantes, pelo menos como chefes do Poder Executivo local, ainda não estavam diretamente envolvidos, pois haviam sido empossados recentemente.

Através de entrevistas posteriores, e depois comparando as respostas, nota-se o prenúncio de uma mudança de mentalidade, no que se refere à importância para a Administração Municipal, da existência das Associações de Municípios.

7.3. Posição dos Secretário Executivos das Associações

Aplicando outro questionário, respondido pelos Secretários Executivos das Associações de Municípios, obtivemos a seguinte incidência de respostas :

1. A sua Associação de Municípios está com sua equipe técnica organizada? Oitenta por cento das respostas foram (SIM) e vinte por cento (em fase de Organização).
2. A data da criação das Associações - compreende o período 1968/1976, para a maioria delas.
3. Realizações : Escolhemos aqui, as três respostas de maior incidência :
 - a) Elaboração dos Termos de Referência dos Municípios , Projetos de Engenharia, Levantamentos Urbanos, Modernização do Sistema Contábil, Assistência Contábil , Tecnologia Orçamentária, Confecção das leis básicas dos Municípios e Orientação Administrativa em Geral;
 - b) Sede Própria - Equipamentos da Sede - Veículos. Projetos : Legislação Básica Municipal - Cadastros Técnicos - Atualização de Sistema Contábil Municipal - Modernização do Sistema Orçamentário (todos já implantados e em execução). Reivindicações concretizadas em grande número destacando-se o Hidroeste;
 - c) Assessoramento e Assistência periódica e local aos Municípios, em todas as áreas de seus órgãos; realizações de projetos urbanos, viários, escolas, etc. , através dos serviços de Engenharia e Topografia.
4. Convênios :
 - a) com a SUDESUL, SSPO - Contrato de Serviços com a Secretaria da Fazenda
 - b) SUDESUL - Gabinete do Vice-Governador do Estado (repasse de recursos financeiros e contraprestação de

serviços aos municípios).

- c) 1969 - com a SUDESUL (Estudo Preliminar) - 1972 com a SERFHAU para elaboração do termo de referência, não concluído - 1977 com o Gabinete do Vice-Governador do Estado.

5. Algumas dificuldades encontradas no relacionamento com as Prefeituras :

- a) no relacionamento encontramos alguma reação para a aceitação de novas técnicas, em função da capacidade limitada dos Assessores;
- b) todas já superadas. Bom funcionamento e atendimento aos municípios, geram em contrapartida, participação efetiva e financeira destes, para a Associação. A recíproca é verdadeira;
- c) nenhuma.

6. Projetos e previsões para o presente exercício :

- a) Departamento de Engenharia com Assistência e elaboração em geral. Atualização da legislação Básica, Modernização Contábil, Modernização Administrativa - Levantamento Econômico dos Municípios;
- b) Planos Diretores Urbanos, Cadastros Técnicos - Planejamento Urbano Racional e Justiça Fiscal;
- c) implantação da Secretaria Técnica (concluído) - projeto urbanístico - implantação do banco de dados, já em fase adiantada - pesquisa nos municípios para constatação de suas necessidades e potencialidades - continuidade da prestação de serviços rotineiros nas áreas de Engenharia, Topografia, Jurídica, Contabilidade, Administrativa, Legislação, etc...

7. Relacionamento com o Governo do Estado :

A resposta foi (bom) por unanimidade.

a) Mantemos, constantemente, contatos com todos os órgãos de interesse da Associação e dos Municípios, com um bom relacionamento, com SUDESUL, SSPO, TRIBUNAIS, DER, SECRETARIA DA FAZENDA, etc...;

b) Sem explicações;

c) Atendimento de todas as nossas reivindicações.

8. Relacionamento com a SUDESUL:

a) Bons;

b) Regulares;

c) Bons.

9. Há orientação e contato com outras áreas Federais ou Instituições Nacionais ?

a) Em branco;

b) Ministério da Fazenda, Tribunal de Contas da União , Tribunal de Contas do Estado, INCRA e SENAI;

c) IBAM - ABM.

10. Relacionamento da Associação com o Estado :

a) Ótimo;

b) Excelente, embora a Associação, mantenha uma posição de absoluta isenção político-partidária, ao menos a nível de Assessoramento e Planejamento e Administração de suas Atividades-meio e fins;

c) Bom.

C O N C L U S Õ E S

O Estado de Santa Catarina, desde 1971, por força do Decreto 844 com a alteração de 1.190/73 do Poder Executivo, foi dividido em quatorze microrregiões, que surgiram como consequência do Planejamento, necessidade de desenvolvimento e a racionalização das relações entre os órgãos dos diferentes setores da Administração Pública.

Cada microrregião está representada por sua ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, cujo cronograma de criação diverge de uma para outra.

Preocupados em avaliar a utilização do sistema, cujo suporte é o associativismo municipal, e averiguar até que ponto as Associações teriam competência para interferir na administração dos municípios associados e como esta interferência poderia ferir a autonomia municipal, realizamos um levantamento exaustivo da situação de cada Associação de Municípios, ouvimos a maioria dos prefeitos do Estado, procurando caracterizar em que condições é estabelecido o relacionamento jurídico Município-Associação Municipal-Estado-União, dentro do âmbito da competência de cada um.

A análise do material empírico obtido no decorrer da pesquisa e apresentado no texto deste trabalho, permite-nos formular as seguintes conclusões; que estão subdivididas em dois itens :

- . Abordagem Jurídica; e
- . Abordagem Político-Administrativa.

Abordagem Jurídica

1. O Município, como pessoa jurídica de Direito Público , tem seu regime jurídico definido pela Constituição e legislações Federais e pelas Constituições e legislações dos Estados-Membros. A competência da União é expressa como no caso da criação de limites para despesas de pessoal, regras sobre o exercício financeiro e remuneração de vereadores.

Quanto à competência dos Estados-Membros, para legislar

sobre os municípios, esta é mais ampla, tendo inclusive competência para determinar sobre a organização municipal. Entretanto, como ente autônomo, o município deve possuir administração própria, estabelecer livremente, o regime jurídico de seus servidores e definir toda matéria de seu "peculiar interesse", pois esta define o grau de sua autonomia.

2. As Associações de Municípios são pessoas jurídicas de Direito Privado e estão sujeitas à legislação que lhes é pertinente, como sociedades civis.

A sua afinidade com o Direito Público é inegável e os Estados têm procurado estabelecer regras a respeito da constituição e organização de entidades intermunicipais, destinadas à realização de serviços comuns, consequência da necessidade de associação entre municípios, para a prestação de serviços que, isoladamente, não poderiam ser prestados de modo conveniente. Há respaldo legal para que os Estados, no âmbito de sua competência residual (art. 13, § 1º da Constituição), possam definir o problema, encontrando uma forma de eliminar esta dicotomia, resguardada a competência dos municípios (art. 15) e da União, que chamou a si o direito de legislar sobre a criação de áreas metropolitanas (art. 164).

3. Em Santa Catarina, as Associações de Municípios têm seu amparo legal na Constituição do Estado em seu artigo 14 e na Lei Orgânica dos Municípios (Lei Complementar N. 5, art. 123).

Por outro lado nossa pesquisa constatou a viabilidade da transformação das Associações de Municípios em Autarquias, Empresa Pública ou Fundação, e que os estudos neste sentido já estão sendo realizados em Santa Catarina.

4. Não há o pressuposto da interferência das Associações de Municípios das microrregiões de Santa Catarina, na autonomia dos municípios que as integram. Muito pelo contrário, pela Assessoria e pelo suporte técnico que elas

oferecem, possibilitando-lhes melhores condições de estruturação jurídico-administrativo, e sua atuação oferece como resultado o fortalecimento da autonomia municipal.

Abordagem Político-Administrativa

1. São as Associações de Municípios, especificamente órgãos assessores, com a competência para a pesquisa, interpretação de normas atinentes à administração municipal, e para diligenciar no sentido de resolver problemas prioritários localizados pelo planejamento, dando assistência técnica aos municípios associados e reivindicando, junto aos poderes competentes, a resolução de questões de caráter microrregional.
2. A prioridade de ação das Associações, junto aos municípios que as integram, tem sido no sentido de acelerar os processos de adaptação e de criação de Legislação Básica para a Administração dos Municípios, pois se constatou um índice bastante elevado de unidades municipais, desprovidas do aparelhamento jurídico-administrativo indispensável ou compatível com as exigências atuais.
3. Constatou-se também a validade do planejamento microrregional coordenado pelas Associações de Municípios. Porém a sua afirmação definitiva depende, ainda, de fatores de ordem sociológica que estão a exigir uma mudança de mentalidade não somente das pessoas envolvidas diretamente no processo, como também da comunidade, que em grande parte estão arraigadas a métodos e hábitos superados, não oferecendo abertura para uma retomada de posição. Um dos problemas mais graves constatados está ligado à questão de certas lideranças políticas, frustradas com a atuação das Associações, que passam a desempenhar o papel de representação que antes cabia a essas lideranças. As Associações então passaram a funcionar como principais canais de reivindicação junto as esferas governamentais.

4. Por força da existência das Associações de Municípios e em plena atuação, constata-se acentuado interesse dos órgãos estaduais e mesmo federais na realimentação do processo e fortalecimento do sistema, realizando convênios para execução de projetos de interesse das microrregiões, através das Associações de Municípios. Isto faz com que outras instituições sejam também criadas nas sedes das microrregiões, como por exemplo, no Estado de Santa Catarina, a criação das Coordenadorias Regionais de Educação, Delegacias Regionais de Polícia, e outros.

5. Há um consenso geral de que a simples existência das Associações de Municípios, facilita, consideravelmente, o intercâmbio entre os três níveis do poder, com vistas à execução de um planejamento global, que traga como resultado a racionalização funcional e benéficas consequências, não somente para os municípios como também para o Estado e a União.

Por outro lado, também se pode concluir que, no Estado de Santa Catarina, o Governo, através do órgão de Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento, tem desempenhado um marcante papel de Coordenação das Associações de Municípios, viabilizando inclusive o preparo de recursos humanos para atendimento das necessidades dos Municípios neste setor.

A N E X O S

DECRETO N. SDE - 28-09-71/N. 844

Dispõe sobre normas para a regionalização das atividades da administração estadual, o planejamento e o desenvolvimento Microrregional e dá outras providências.

O Governador do Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições,

CONSIDERANDO :

= 1º - que é indispensável ao maior rendimento das atividades governamentais, que se promova em nível territorial inferior ao estadual a racionalização das relações entre os órgãos dos diferentes setores da Administração Pública;

= 2º - a importância de que todos os órgãos governamentais, em seus diferentes níveis administrativos e nos diversos setores de atividades, adotem divisões geográficas para fins de planejamento fornecendo assim um tratamento mais coerente do conjunto sócio-econômico de cada comunidade;

= 3º - a inadiável conveniência de levar a Administração Estadual a adotar critérios de localização para suas instalações e atividades que lhes proporcionam maior rendimento, eficiência e adequação às realidades regionais e evitem a excessiva centralização administrativa;

= 4º - a necessidade de serem organizados o território do Estado e os seus equipamentos de infra-estrutura segundo uma visão de conjunto, de forma a atender peculiares exigências do desenvolvimento de cada uma das regiões sócio-econômicas do Estado, notadamente no que respeita à urbanização e à industrialização;

= 5º - o interesse de facilitar o diálogo e a colaboração entre Estado e Município através da instituição de Unidades Terri-

toriais que reúnam vários municípios interdependentes social e economicamente, de modo a que novas formas associativas sejam encontradas, visando ao desenvolvimento local.

DECRETA :

Art. 1º - Fica aprovado o modelo de unidade territorial polarizada que servirá à finalidade de ação governamental e seu planejamento.

§ 1º - As unidades territoriais mencionadas neste artigo, são áreas geográficas definidas em diferentes escalões e associadas cada uma delas a um município pólo principal.

Art. 2º - O sistema de unidades territoriais polarizadas do Estado, comportará dois escalões básicos :

- a) o escalão das Regiões comportando 13 unidades;
- b) o escalão das Sub-Regiões comportando 30 unidades, caracterizadas como Centros Dinâmicos.

Parágrafo Único - As Regiões e Sub-Regiões compõem-se de Municípios agrupados da seguinte forma :

1 - Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS)

Águas Mornas - Angelina - Anitápolis - Antônio Carlos - Biguaçu - Canelinha - FLORIANÓPOLIS - Garopaba - Gov. Celso Ramos - Leoberto Leal - Major Gercino - Nova Trento - Palhoça - Paulo Lopes - Rancho Queimado - Santo Amaro da Imperatriz - São Bonifácio - São João Batista - São José - Tijucas.

1.1 - Sub-Região

Florianópolis - São José - Palhoça - Biguaçu.

1.2 - Sub-Região

São João Batista - Canelinha.

2 - Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI)

Bal. Camboriú - Camboriú - Ilhota - Itajaí - Itapema - Navegantes - Porto Belo.

2.1 - Sub-Região

Itajaí - Bal. Camboriú - Navegantes.

3 - Região do Médio Vale do Itajaí - (AMMVI)

Ascurra - Benedito Novo - Blumenau - Botuverá - Brusque - Gaspar - Guabiruba - Indaial - Pomerode - Rio dos Cedros - Rodeio - Timbó - Vidal Ramos.

3.1 - Sub-Região

Blumenau - Gaspar - Indaial - Timbó - Pomerode.

3.2 - Sub-Região

Brusque - Guabiruba.

4 - Região do Alto Vale do Itajaí - (AMAVI)

Agrolândia - Agronômica - Atalanta - Aurora - Dona Emma - Ibirama - Imbuia - Ituporanga - Laurentino - Petrolândia - Pouso Redondo - Pres. Getúlio - Rio do Campo - Rio D'Oeste - Rio do Sul - Salete - Taió - Trombudo Central - Witmarsum - Lontras.

4.1 - Sub-Região

Rio do Sul - Lontras - Aurora - Agronômica - Laurentino.

4.2 - Sub-Região

Taió - Rio D'Oeste - Salete.

4.3 - Sub-Região

Ibirama - Pres. Getúlio.

5 - Região Nordeste de Santa Catarina - (FIDESC)

Araquari - Barra Velha - Campo Alegre - Corupá - Garuva - Guaramirim - Jaraguá do Sul - Joinville - Luiz Alves - Massaranduba - Penha - Piçarras - Rio Negrinho - São Bento do Sul - São Francisco do Sul - Schroeder.

5.1 - Sub-Região

Jaraguá do Sul - Guaramirim - Corupá.

5.2 - Sub-Região

Joinville - Araquari - São Francisco do Sul - Barra Velha - Garuva.

5.3 - Sub-Região

São Bento do Sul - Rio Negrinho.

6 - Região do Planalto Norte - (AMPLA)

Canoinhas - Irineópolis - Itaiópolis - Mafra - Major Vieira - Monte Castelo - Papanduva - Porto União - Três Barras.

6.1 - Sub-Região

Mafra - Itaiópolis.

6.2 - Sub-Região

Canoinhas - Três Barras.

6.3 - Sub-Região

Porto União.

7 - Região do Alto do Rio do Peixe - (AMARP)

Arroio Trinta - Caçador - Curitibanos - Fraiburgo - Lebon Regis - Matos Costa - Rio das Antas - Salto Veloso - Santa Cecília - Videira.

7.1 - Sub-Região

Caçador.

7.2 - Sub-Região

Videira - Fraiburgo.

7.3 - Sub-Região

Curitibanos - Santa Cecília.

8 - Região do Meio Oeste Catarinense - (AMMOC)

Água Doce - Campos Novos - Capinzal - Catanduvas - Concórdia - Erval Velho - Herval do Oeste - Ibicaré - Ipirá - Ipumirim - Irani - Itá - Jaborá - Joaçaba - Lacerdópolis - Ouro - Peritiba - Pinheiro Preto - Piratuba - Ponte Serrada - Pres. Castelo Branco - Seára - Tangará - Treze Tílias - Xavantina.

8.1 - Sub-Região

Joaçaba - Herval do Oeste - Tangará.

8.2 - Sub-Região

Concórdia - Seára.

9 - Região do Oeste de Santa Catarina - (AMOSC)

Abelardo Luz - Águas de Chapecó - Caibi - Campo Erê - Caxambu do Sul - Chapecó - Coronel Freitas - Cunha Po

rã - Faxinal dos Guedes - Galvão - Maravilha - Modelo - Palmitos - Pinhalzinho - Quilombo - São Carlos - São Domingos - São Lourenço do Oeste - Saudades - Vargeão - Xanxerê - Xaxim.

9.1 - Sub-Região

Chapecô - Xaxim - Xanxerê.

9.2 - Sub-Região

São Lourenço do Oeste.

9.3 - Sub-Região

Maravilha.

10 - Região do Extremo Oeste de Santa Catarina - (AMEOSC)

Anchieta - Descanso - Dionísio Cerqueira - Guaraciaba - Guarujá do Sul - Itapiranga - Mondaí - Palma Sola - Romelândia - São José dos Cedros - São Miguel do Oeste.

10.1 - Sub-Região

São Miguel do Oeste.

10.2 - Sub-Região

Itapiranga.

11 - Região Serrana - (AMURES)

Alfredo Wagner - Anita Garibaldi - Bom Jardim da Serra - Bom Retiro - Campo Belo do Sul - Lages - Ponte Alta - São Joaquim - São José do Cerrito - Urubici.

11.1 - Sub-Região

Lages.

11.2 - Sub-Região

São Joaquim - Urubici.

12 - Região de Laguna - (AMUREL)

Armazém - Braço do Norte - Grão Pará - Gravatal - Imaruí - Imbituba - Jaguaruna - Laguna - Orleans - Pedras Grandes - Rio Fortuna - Santa Rosa de Lima - São Ludgero - São Martinho - Treze de Maio - Tubarão.

12.1 - Sub-Região

Tubarão - Laguna - Imbituba.

13 - Região do Sul de Santa Catarina - (AMSESC)

Araranguá - Criciúma - Içara - Jacinto Machado - Lauro Müller - Maracajá - Meleiro - Morro da Fumaça - Nova Veneza - Praia Grande - São João do Sul - Siderópolis - Sombrio - Timbó do Sul - Turvo - Urussanga.

13.1 - Sub-Região

Criciúma.

13.2 - Sub-Região

Araranguá.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio do Governo, em Florianópolis, 28 de Setembro de 1972.

COLOMBO MACHADO SALLES

Alcides Abreu

Publicado no Diário Oficial do Estado - Nº. 360 - de 27-

10-71 - págs. 55/56.

DECRETO N/SDE - 28.12.73/N. 1 190

Altera a composição das Unidades Territoriais de que trata o Decreto N/SDE - 28.09.71 N. 844

O Governador do Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO: a adoção da divisão microrregional do Estado, como medida de racionalização do planejamento estadual e da articulação da administração estadual com o processo de desenvolvimento dos municípios, consoante os termos do Decreto N. SDE 28.09.71/844;

a realização de pesquisa sobre as condições estruturais dos centros dinâmicos consignados no Projeto Catarinense de Desenvolvimento, com o objetivo de definir as bases para uma política de desenvolvimento urbano e de integração da rede urbana estadual;

a constatação da necessidade de alterações na divisão microrregional do Estado estabelecida pelo referido decreto, em resultado dos estudos e pesquisas realizadas, a fim de alcançar maior adequação da divisão geo-política ao planejamento estadual e viabilizar a articulação setorial do planejamento (níveis microrregional e nacional), objetivo do Sistema Nacional de Planejamento e meta do Plano Nacional de Desenvolvimento,

D E C R E T A :

Art. 1º - Ficam desmembrados da Região Nordeste de Santa Catarina os municípios de Luiz Alves, Penha e Piçarras que passam a integrar a Região da Foz do Rio Itajaí.

Art. 2º - Para os fins de Decreto - N/SDE - 28.09.71/N. 844, fica criada a Região do Alto Rio Uruguai com unidades territoriais desmembradas da Região do Meio Oeste Catarinense, composta dos seguintes municípios :

14 - Região do Alto Rio Uruguai

Concórdia - Ipira - Ipumirim - Itá - Jaborá - Piratuba - Presidente Castelo Branco - Seára - Xavantina.

14.1 - Sub-Região

Concórdia - Seára.

Art. 3º - O número de unidades do escalão das Regiões mencionadas na alínea a, do artigo 2º, do Decreto N/SDE - 28/09/71 N. 844, fica alterado de 13 para 14.

Art. 4º - Fica delegado à Secretaria do Desenvolvimento Econômico o acompanhamento, através de sua Coordenação de Desenvolvimento Microrregional e Municipal, de todos os estudos que se efetuarem com vistas a novas alterações na divisão microrregional do Estado.

Art. 5º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

1 - Região da Grande Florianópolis - (GRANFPOLIS)

Águas Mornas - Angelina - Anitápolis - Antônio Carlos - Biguaçu - Canelinha - FLORIANÓPOLIS - Garopaba - Gov. Celso Ramos - Leoberto Leal - Major Gercino - Nova Trento - Palhoça - Paulo Lopes - Rancho Queimado - Santo Amaro da Imperatriz - São Bonifácio - São João Batista - São José - Tijucas.

1.1 - Sub-Região

Florianópolis - São José - Palhoça - Biguaçu.

1.2 - Sub-Região

São João Batista - Canelinha.

2 - Região da Foz do Rio Itajaí - (AMFRI)

Bal. Camboriú - Camboriú - Ilhota - Itajaí - Itapema - Luiz Alves - Navegantes - Penha - Piçarras - Por

to Belo.

2.1 - Sub-Região

Bal. Camboriú - Navegantes.

3 - Região do Médio Vale do Itajaí - (AMMVI)

Ascurra - Benedito Novo - Blumenau - Botuverã - Brusque - Gaspar - Guabiruba - Indaial - Rio dos Cedros - Rodeio - Timbó - Vidal Ramos.

3.1 - Sub-Região

Blumenau - Gaspar - Indaial - Timbó - Pomerode.

3.2 - Sub-Região

Brusque - Guabiruba.

4 - Região do Alto Vale do Itajaí - (AMAVI)

Agrolândia - Agronômica - Atalanta - Dona Emma - Ibirama - Imbuia - Ituporanga - Laurentino - Lontras - Petrolândia - Pouso Redondo - Pres. Getúlio - Pres. Nereu - Rio do Campo - Rio do Oeste - Rio do Sul - Salete - Taió - Trombudo Central - Witmarsum.

4.1 - Sub-Região

Rio do Sul - Lontras - Aurora - Laurentino.

4.2 - Sub-Região

Taió - Rio do Oeste - Salete.

4.3 - Sub-Região

Ibirama - Pres. Getúlio.

5 - Região Nordeste de Santa Catarina - (AMUNESC)

Araquari - Barra Velhá - Campo Alegre - Corupá - Garuva - Guaramirim - Jaraguá do Sul - Joinville - Massaranduba - Rio Negrinho - São Bento do Sul - São Francisco do Sul - Schroeder.

5.1 - Sub-Região

Jaraguá do Sul - Guaramirim - Corupá.

5.2 - Sub-Região

Joinville - Araquari - São Francisco do Sul - Barra Velha - Garuva.

5.3 - Sub-Região

São Bento do Sul - Rio Negrinho.

6 - Região do Planalto Norte - (AMPLA)

Canoinhas - Irineópolis - Itaiópolis - Mafra - Major Gercino - Major Vieira - Monte Castelo - Papanduva - Porto União - Três Barras.

6.1 - Sub-Região

Mafra - Itaiópolis.

6.2 - Sub-Região

Canoinhas - Três Barras.

6.3 - Sub-Região

Porto União.

7 - Região do Alto Rio do Peixe - (AMARP)

Arroio Trinta - Caçador - Curitibaanos - Fraiburgo - Lebon Rêgis - Major Costa - Rio das Antas - Salto Veloso - Santa Cecília - Videira.

7.1 - Sub-Região

Caçador.

7.2 - Sub-Região

Videira - Fraiburgo.

7.3 - Sub-Região

Curitibanos - Santa Cecília.

8 - Região do Alto Rio Uruguai

Concórdia - Ipira - Ipumirim - Irati - Jaborá - Peritiba - Piratuba - Pres. Castelo Branco - Seára - Xavantina.

8.1 - Sub-Região

Concórdia - Seára.

9 - Região do Meio Oeste Catarinense - (AMMOC)

Água Doce - Campos Novos - Capinzal - Catanduvas - Erval Velho - Herval D' Oeste - Ibicaré - Joaçaba - Lacerdópolis - Ouro - Pinheiro Preto - Ponte Serrada - Tangará - Treze Tílias.

9.1 - Sub-Região

Joaçaba - Herval D' Oeste - Tangará.

10 - Região do Oeste de Santa Catarina - (AMOSC)

Abelardo Luz - Águas de Chapecó - Caibí - Campo Erê - Caxambu do Sul - Chapecó - Coronel Freitas - Cunha Porã - Faxinal dos Guedes - Galvão - Maravilha - Modelo - Nova Erechim - Palmitos - Pinhalzinho - Quilombo - São Carlos - São Domingos - São Lourenço D' Oeste - Saudades - Vargeão - Xanxerê - Xaxim.

10.1 - Sub-Região

Chapecô - Xaxim - Xanxerê.

10.2 - Sub-Região

São Lourenço D' Oeste.

10.3 - Sub-Região

Maravilha.

11 - Região do Extremo Oeste de Santa Catarina - (AMEOSC)

Anchieta - Descanso - Dionísio Cerqueira - Guaraciaba - Guarujá do Sul - Itapiranga - Mondaí - Palma Sala - Romelândia - São José dos Cedros - São Miguel D' Oeste.

11.1 - Sub-Região

São Miguel D' Oeste.

11.2 - Sub-Região

Itapiranga.

12 - Região Serrana - (AMURES)

Alfredo Wagner - Anita Garibaldi - Bom Jardim da Serra - Bom Retiro - Campo Belo do Sul - Lages - Ponte Alta - São Joaquim - São José do Cerrito - Urubici.

12.1 - Sub-Região

Lages.

12.2 - Sub-Região

São Joaquim - Urubici.

13 - Região de Laguna - (AMUREL)

Armazém - Braço do Norte - Grão Pará - Gravatal - Ima-
ruí - Imbituba - Jaguaruna - Laguna - Orleans - Pe-
dras Grandes - Rio Fortuna - Santa Rosa de Lima - São
Ludgero - São Martinho - Treze de Maio - Tubarão.

13.1 - Sub-Região

Tubarão - Laguna - Imbituba.

14 - Região Sul de Santa Catarina - (AMSESC)

Araranguá - Criciúma - Içara - Jacinto Machado - Lau-
ro Müller - Maracajá - Meleiro - Morro da Fumaça - No-
va Veneza - Praia Grande - São João do Sul - Siderópo-
lis - Sombrio - Timbé do Sul - Turvo - Urussanga.

14.1 - Sub-Região

Criciúma.

14.2 - Sub-Região

Araranguá.

Florianópolis, maio de 1974.

PROGRAMA DE APLICAÇÃO

Um dos mais recentes e decisivos passos para a estruturação das Associações de Municípios das microrregiões homogêneas do Estado foi o Programa de Aplicação dos Recursos do Convênio Estado-Associações (Dec. 2498/2/577), através da supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento (coordenação de planejamento), assinado entre o Estado e as quatorze Associações de Municípios.

A medida objetiva atender aos municípios através da elaboração e execução de projetos por áreas de prioridade, ou sejam.

- Modernização do Sistema Orçamentário
- Atualização da Legislação Básica
- Implantação de Cadastros Técnicos Municipais
- Atualização dos Sistemas Contábeis
- Leis de Organização Administrativa
- Código de Obras
- Normas Gerais de Loteamento e Zoneamento
- Códigos Tributários
- Assessoria, Planos e Projetos de Ordem Técnica
- Manutenção de Secretaria Executiva
- Preparo de Recursos Humanos
- Término dos Termos de Referência
- Planejamento Governamental
- Cartografia
- Diretrizes Urbanísticas

- Manutenção dos Serviços Jurídicos

- Implantação dos Serviços de Engenharia.

Basta observarmos o rol de projetos supracitados para identificarmos a realidade municipal dos municípios catarinenses e a coincidência de necessidades, praticamente as mesmas em todas as microrregiões.

Os projetos desenvolvidos nos programas de orçamento e modernização administrativa trarão mecanismos indispensáveis capazes de acionar e promover a consecução de objetivos a serem alcançados a nível microrregional, municipal e estadual.

O processo de atualização da legislação básica, com dispositivos que concorram para a melhoria administrativa, promovendo, assim, seu desenvolvimento, prevenindo as administrações municipais contra decisões inseguras e empíricas, conduzindo fatalmente o município a um processo de estagnação.

(Exposição de Motivos extraída do Convênio Estado-AMAVI , para elaboração de quatro projetos), que foram em média o número de projetos conveniados com todas as Associações de Municípios. (Pesquisa feita junto à SSPO).

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alcides e outros - "Ensaio sobre a Economia Catarinense".
- BURKHEED, "Orçamento Público" Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- CABRAL, Oswaldo R., "Laguna e Outros Ensaio", Florianópolis - Imprensa Oficial do Estado - 1939.
- CAMPONHOLE, Adriano e Hilton Lobo "Administração Municipal" Legislação Federal Específica, São Paulo, Editora Atlas, 1971.
- CAVALCANTI T. Brandão, "Curso de Direito Administrativo", Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S/A - 1961.
- D'AQUINO, Ivo - "O Município, sua conceituação Histórica e Jurídica Constitucional". Florianópolis, Imprensa Oficial do Estado, 1940.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, "Curso de Direito Constitucional", São Paulo, Edição Saraiva, 1973.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, "Técnica da Administração Municipal" Rio, 1955.
- GRAU, Eros Roberto, "Regiões Metropolitanas" - Regime Jurídico - São Paulo, José Bushatsy Editor, 1974.
- IPEA, "Política de Desenvolvimento Urbano : Aspectos Metropolitanos Locais, Rio de Janeiro, 1966.
- IPEA, "Estrutura Metropolitana e Sistemas de Transportes", Rio de Janeiro, 1975.
- IPEA, "Região Metropolitana do Grande Rio" Serviços de Interesses Comuns", Rio de Janeiro, 1976.
- JÚNIOR, Cesarino - "Direito Social Brasileiro" São Paulo, Ed. Sa -

raiva, 1970.

LAGO, Paulo Fernando, "Santa Catarina, a Terra, o Homem e a Economia"
Revista dos Tribunais, 1968.

MALUF, Sahid "Direito Constitucional", São Paulo, Sugestões Literá-
rias, 1968.

MELLO, O.A. "Bandeira de "Princípios Gerais de Direito Administra-
tivo". Rio de Janeiro, Forense, 1974.

MELO, Oswaldo Ferreira de, Florianópolis, Sudesul, 1972 - "Aspec-
tos Jurídicos e Institucionais do Plane-
jamento Microrregional, Idem - Tendên-
cias do Federalismo no Brasil.

MONTORO, Eugenio Franco, "O Município na Constituição Brasileira",
São Paulo, EDUC. 1975.

MUDAI, Toshio, "O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropoli-
tanias, (conforme Emenda Constitucional N. 1/69) ,
São Paulo, Sugestões Literárias S/A., 1976.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, "Curso de Direito Administrati-
vo", Rio de Janeiro, Forense ,
1975.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio, "Administração e Responsabilidade dos Pre-
feitos e Vereadores", São Paulo, Sugestões_
Literárias, 1974.

PEREIRA, Nereu do Vale e outros, "Ensaio sobre Sociologia e Desen-
volvimento em Santa Catarina" Flo-
rianópolis, Edeme, 1971.

REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO n^os 2 e 4, Agosto 76, Maio Ju-
nho 77, Publicação do Instituto
Brasileiro de Planejamento.

SANTOS, Silvio Coelho dos, "Nova História de Santa Catarina", Edi-
ção do Autor, 1977.

SUDESUL, "II Plano Nacional de Desenvolvimento", Programa de Ação do Governo para a Região Sul, 1975-1979, Porto Alegre, 1975.

VENÂNCIO FILHO, Alberto, "A Intervenção do Estado do Domínio Econômico", Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968.

VITTA "Direito Administrativo" Unione Tipográfica - Aditrice Torinese, 1968.

WALINE, Marcel, "Detroit Administratif" Librairie du Recuies Syrei 6a, Ed. Paris, 1952.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Federativa do Brasil, "Emenda Constitucional N. 1 de 17/outubro/1969.

Constituições do Brasil, Almeida, Fernando H. Mendes de, Saraiva.

Constituição do Estado de Santa Catarina, "Emenda Constitucional N. 1 de 20/janeiro/1970.

Lei Complementar N. 5 de 26/novembro/1975 - Dispõe sobre a organização Municipal e dá outras providências.

Lei N. 4 320 de 17/março/1964.

Reforma Administrativa, Decreto Lei N. 200 de 25/fevereiro/1969.