
A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO ÂMBITO LOCAL

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Professor do Departamento de Política da PUC-SP e da FGV-SP, Pesquisador do Cedec

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

Professor do Departamento de Política da PUC-SP, Pesquisador do Cedec

O objetivo deste artigo é discutir o novo papel a ser assumido pelos municípios brasileiros diante das mudanças por que passa o Estado nacional, no que se refere tanto à redefinição das funções do setor público quanto à construção de um novo arranjo federativo, delimitado pelas regras da Constituição de 1988. Os municípios hoje enfrentam um duplo desafio: precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (*função de Welfare*) como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local, o que envolve o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (*função desenvolvimentista*).

O enfrentamento desse duplo desafio está condicionado por três parâmetros: a estrutura fiscal da federação brasileira; as diferentes características socioeconômicas de cada ente local; e a dinâmica política interna aos municípios. Será discutido o quanto estes fatores influenciam a construção de um novo modelo de Estado, no qual a esfera municipal passa a ter papel protagônico, no que isto tem de potencial criador e de sérias limitações.

O NOVO PAPEL DO ESTADO NO ÂMBITO MUNICIPAL

O Estado brasileiro vem sofrendo duas ordens de problemas com implicações para a redefinição de seus papéis. Por um lado, no início da década de 80, entra em crise o chamado Estado nacional-desenvolvimentista, *design* estatal que vigorou por cerca de meio século e cuja característica principal era alavancar o processo de de-

envolvimento econômico. Para que se tenha uma idéia da importância do papel estatal na alavancagem do investimento global, basta dizer que até 1983 cerca de 30% a 50% das inversões totais cabiam ao setor público – sem considerar a intermediação de “grande parte do investimento privado através da administração de importantes fundos compulsórios de poupança” (Carneiro e Modiano, 1992:331). Com a crise financeira do Estado – vigente, em grande medida, até os dias atuais –, o setor público federal está redefinindo suas tarefas, com conseqüências para os outros níveis de governo.

Por outro lado, a partir da Constituição de 1988, a União perdeu boa parte de seus recursos financeiros para estados e municípios. Desta forma, sua capacidade de atuação na área das políticas públicas é reduzida drasticamente, de modo que importantes tarefas, antes assumidas pelo poder central, têm de ser incorporadas ao âmbito governamental subnacional, não só no que concerne às políticas sociais – como é freqüentemente levantado – mas também em outras esferas, como será discutido adiante.

Diante dessas duas ordens de fatores e num momento em que ganha força a idéia de um Estado mais enxuto e eficiente – cada vez mais próximo do modelo liberal do “Estado mínimo” –, as políticas que ainda são tidas como de responsabilidade governamental são justamente aquelas mais compatíveis às esferas subnacionais de governo, especialmente no âmbito municipal: as áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público, etc. Entretanto, mesmo as políticas governamentais postas de lado pelo Governo federal em razão do desmantelamento das bases do Estado nacional-desenvolvimentista não são, em sua maior parte, simplesmente abandonadas, principalmente por conta da pressão social, e acabam sendo

incorporadas à nova dinâmica de governo assumida pelas esferas subnacionais. Trata-se agora não de um desenvolvimentismo como fora tipicamente o modelo varguista, voltado à construção autárquica de uma estrutura industrial de grande porte; o que se constitui, atualmente, no âmbito estadual e, sobretudo, no municipal é um tipo de política de cunho redistributivo e/ou anticíclico para garantir, minimamente, a renda e o emprego dos habitantes destas regiões.

Os municípios, portanto, precisam redesenhar sua atividade estatal. Na área social, ao contrário da impressão geral presente na opinião pública, estados e, sobretudo, municípios assumiram boa parte da responsabilidade por estas políticas, que, de maneira geral, antes cabiam à União. Aumentaram significativamente os gastos dos municípios com saúde e educação, o que demonstra o quanto essas unidades têm cada vez mais assumido o papel de *welfare*. A União, inversamente, tem se distanciando paulatinamente de sua atuação nesta área, exceto em algumas políticas no setor educacional ou através de iniciativas isoladas, as quais, no mais das vezes, estão sendo malsucedidas no que se propõem, como é o caso do Programa Comunidade Solidária (Pralon, 1996). E mesmo no caso da educação, os municípios e os estados gastaram, em 1995, um volume de recursos superior ao da União, como mostra a Tabela 1.

Para assumir de forma mais abrangente as funções de *welfare*, os municípios precisam modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente, alterando suas áreas de ação prioritária e incorporando estruturas de serviços antes pertencentes aos níveis superiores de governo – este é o caso, por exemplo, da municipalização da saúde. Esta mudança ocorre de tal forma que a área social ganha relevância no debate eleitoral municipal, como pôde ser visto na campanha à prefeitura de São Paulo em 1996. Apesar do volume de recursos destinados pelo então prefeito Paulo Maluf à área social ter sido bem menor do que o direcionado às obras viárias, os carros-chefes da campanha do candidato situacionista foram dois programas sociais, um na área de saúde e outro na de habitação popular – respectivamente, o Programa de

Assistência à Saúde (PAS) e o Projeto Cingapura, ambos ausentes da campanha malufista à prefeitura em 1992.¹

As funções de *welfare*, no entanto, estão ganhando importância nos municípios ao lado de iniciativas em prol do desenvolvimento econômico local, especialmente direcionadas à geração de emprego de renda. Talvez seja essa a maior novidade em termos de redesenho do Estado no nível local. Entre os bons exemplos desse tipo de política, podem ser citados os programas de renda mínima e de fomento ao desenvolvimento e à geração de empregos. No caso da renda mínima, Campinas já obteve um grande sucesso em sua implementação, constituindo-se num exemplo que já vem sendo seguido por outros municípios. No que diz respeito a políticas anticíclicas (ou de desenvolvimento), pode-se citar o “Banco do Povo”, de Porto Alegre, voltado ao financiamento de pequenos negócios, ou ainda a cidade cearense de Quixadá e seu “Programa de Geração de Emprego e Renda”, voltado à capacitação de mão-de-obra, financiamento de pequenos empreendimentos e formação de associações e cooperativas. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* (17/08/96:1-7), esse programa já logrou reduzir pela metade o desemprego verificado na cidade em três anos, “capacitou 900 trabalhadores, fomentou a criação de 40 associações e uma cooperativa e financiou 196 negócios”. Além disso, o envolvimento dos trabalhadores participantes do programa nas obras da prefeitura reduziu o seu custo em até 50%, segundo a secretária municipal de Ação Social.

Este tipo de atuação voltado ao desenvolvimento local é, ao menos no caso brasileiro, uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Trata-se de uma verdadeira reinvenção do governo,² que envolve novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, superando as formas limitadas, porém *indispensáveis* de representação política da democracia liberal, através da criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses – é o caso de mecanismos de democracia direta, como o do orçamento participativo (de grande sucesso em Porto Alegre), bem como de arranjos neocorporativos (como em Sertãozinho), os quais permitem conciliar os múltiplos interesses setoriais relevantes na sociedade local – o capital privado, os trabalhadores e o setor público.

Para compreender melhor a redefinição do papel do Estado no âmbito municipal, é preciso considerar não apenas os casos vistos individualmente. Mais do que isso, é necessário ter em vista as condições mais globais que dão suporte à transformação do papel do governo no nível local, considerando de que maneira torna-se viável a expansão de experiências isoladas para os municípios de um modo geral. Caso contrário, a consideração de experiências inovadoras será a exaltação de sucessos gover-

TABELA 1

Gastos com Educação nas Três Esferas de Governo
Brasil – 1995

Esferas de Governo	Em R\$ bilhões	Em %
União	5.423	22,34
Estados	11.659	48,03
Municípios	7.192	29,63

Fonte: Ministério da Educação, apud Gazeta Mercantil, São Paulo, 11/09/96, p.A-7.

namentais em um ou outro município e não um passo para que se efetive uma reforma *do Estado* em nível municipal. Essas condições dizem respeito à estrutura fiscal federativa, às diferenças socioeconômicas entre os municípios e à dinâmica política típica do âmbito municipal.

O CENÁRIO FINANCEIRO DA FEDERAÇÃO

Com o regime militar iniciado em 1964, ocorreu uma grande centralização fiscal juntamente com o aumento do poder da União relativamente aos outros entes federativos. Entre os atos implementados pelo Governo central, podem ser destacados o Código Tributário Nacional (1966), a nova Constituição (outorgada em 1967) e o Ato Complementar nº 40 (AC-40) de 1968. A Tabela 2 mostra o impacto das mudanças na distribuição de receita nacional entre 1965 e 1974, quando o regime militar estava em seu apogeu.

O principal ponto é o significativo incremento da receita da União (11,5%), às expensas dos estados-membros (que perderam cerca de 12%), ao passo que os municípios permaneceram com quase a mesma fatia ao longo do período – exceto para 1968, quando os ganhos anteriores dos governos locais foram reduzidos pelo AC-40, o qual diminuiu em aproximadamente 50% a participação dos governos subnacionais em seus respectivos fundos de participação.

Juntamente com as mudanças apontadas na Tabela 2, duas outras medidas contribuíram para aumentar a centralização financeira: em primeiro lugar, o aumento das transferências vinculadas aos governos subnacionais; e, em segundo, a restrição da autonomia tributária dos estados, que deu ao Senado poder de definir as alíquotas do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias). Uma vez que o Senado, assim como todo o Congresso, era fortemente controlado pelo Executivo Federal, tornou-se mais fácil para a União determinar a política tributária dos estados.

TABELA 2

Participação na Receita Líquida dos Três Níveis de Governo
Brasil – 1965-1974

Anos	Em porcentagem		
	Receita da União(1)	Receita dos Estados(2)	Receita dos Municípios (3)
1965	39,0	48,1	12,9
1968	40,2	42,9	16,9
1970	45,0	40,7	14,3
1972	48,8	37,5	13,7
1974	50,5	36,0	13,5

Fonte: Oliveira, 1980:51.

(1) Exclui transferências intergovernamentais para estados e municípios.

(2) Exclui transferências intergovernamentais para municípios mais ajudas da União.

(3) Inclui transferências intergovernamentais para União e estados.

Com a distensão política, o modelo de financiamento vigente foi, pouco a pouco, perdendo força: os mecanismos centralizadores foram gradualmente erodidos, uma vez que o Governo central era obrigado a barganhar com as elites estaduais para obter apoio no Congresso, de modo que estados e municípios obtiveram maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias. Este processo foi dramaticamente acelerado em 1982, quando candidatos oposicionistas venceram a eleição para governador nos principais estados. Nesse sentido, uma mudança emblemática foi a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, que aumentou a participação dos governos subnacionais no bolo de recursos tributários do país.

De 1980 a 1986, durante o processo de transição, a participação das entidades subnacionais nos fundos federais cresceu substancialmente. Os municípios aumentaram sua parcela de 9% para 17%, enquanto a participação dos estados passou de 9% para 14% no total das transferências de recursos tributários (Serra e Affonso, 1991:48). A nova Constituição, promulgada em 1988, gradualmente aprofundou a descentralização fiscal, já que o novo sistema tributário foi implementado passo a passo até 1993. É importante assinalar que a distribuição da Receita Total da União entre 1980 e 1993 foi reduzida em 16%, ao passo que a participação de estados e municípios aumentou em 18% e 78%, respectivamente (Giambiagi, 1991:64). Após 1988, a União tentou reverter esta tendência sem obter sucesso.

As principais conseqüências das mudanças constitucionais com relação à taxa são o aumento do poder tributário das unidades subnacionais em sua própria jurisdição e o aumento dos recursos disponíveis de forma não vinculada para os estados e municípios, como resultado do incremento das transferências constitucionais. No que se refere ao segundo aspecto, é importante observar que a participação dos estados-membros no montante nacional de recursos é uma das mais descentralizadas entre os sistemas federativos. De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), a participação dos estados-membros brasileiros nos recursos nacionais é de 30%, menor que a do Canadá (40%), mas superior à dos estados-membros dos EUA e da Alemanha – 20% e 22% respectivamente (Lageman e Bordin, 1993:29).

Após a promulgação da nova Constituição, aumentaram as transferências da União e dos estados para os municípios. Incluindo o Fundo de Participação dos Municípios e a participação destes na receita do ICMS, as transferências municipais passaram de R\$ 9,84 bilhões, em 1988, para R\$ 21,20 bilhões, em 1995. Neste processo, a participação das receitas municipais em relação ao PIB passou de 1,76%, em 1988, para 3,21%, em 1990, atingindo 3,36%, em 1995.³

Mais importante ainda para a discussão aqui é o fato de que o volume de recursos obtidos pela arrecadação de tributos municipais próprios aumentou consideravelmente. Em 1988, esse volume representava 0,66% do PIB, ao passo que em 1995 passou a perfazer 1,70% (*Folha de S.Paulo*, 31/08/96:1-7). A principal fonte arrecadadora de recursos próprios é o ISS, o qual, em 1991, representava um terço da receita municipal em nível nacional, 20% a mais do que o segundo mais importante imposto municipal, o IPTU. A maior parte do ISS é coletada nas capitais e nas grandes cidades, com os pequenos municípios tendo apenas uma pequena parte de sua receita composta pelo ISS, porque esse imposto, incidindo sobre a prestação de serviços, tende a encontrar uma maior base tributária nas localidades economicamente mais dinâmicas. As cidades mais pobres não têm aí, portanto, uma fonte significativa de seus recursos.

Houve um considerável incremento também na arrecadação do IPTU desde 1988, mas este imposto ainda arrecada menos do que o seu potencial permitiria. Como o incremento verificado ocorreu por conta da elevação de alíquotas e estas eram extremamente baixas, ainda existe uma grande margem de crescimento. Há uma causa política que explica as baixas alíquotas do IPTU: ele é um imposto direto e existe uma tendência das autoridades locais a mantê-lo num nível baixo, uma vez que qualquer incremento em impostos diretos é facilmente percebido pela população – isto é, pelos eleitores –, sendo portanto uma medida, no mais das vezes, impopular.

Contudo, essa tendência tem sido atenuada nos últimos anos. Nas palavras do ex-secretário de Planejamento de São Paulo, o economista Paul Singer, “os prefeitos ‘perderam o pudor’ de cobrar os impostos municipais”.

“Quando os valores do IPTU foram atualizados em São Paulo durante o governo Jânio Quadros, houve gritaria geral. Depois, houve uma tendência geral no país de rever os valores dos impostos” (*Folha de S.Paulo*, 31/08/96:1-7).

A causa dessa mudança reside na necessidade econômica dos municípios de fazer frente às duas dificuldades que a eles se apresentam. Primeiro, a crise do Estado nacional-desenvolvimentista tornou inviável aos governos locais recorrer à União em busca de ajuda financeira – a velha política do “pires na mão” –, pois o Governo federal já não dispõe dos recursos de outrora, sequer para fazer frente a seus próprios problemas. Segundo, os estados estão imersos numa séria crise econômica desde 1995, cuja maior evidência é o montante de sua dívida – nesse mesmo ano ela perfazia o total de R\$ 97 bilhões, segundo o Banco Mundial (Abrucio e Couto, 1996:18).

Diante desse quadro, torna-se imperioso aos municípios colocarem em prática uma política de responsabili-

dade fiscal, elevando sua arrecadação própria. Como é prerrogativa do próprio poder local legislar sobre seus tributos, a autonomia municipal não é obtida através da peregrinação dos prefeitos aos níveis superiores de governo – quando estes últimos são os donos da “chave do cofre”. A autonomia municipal é obtida transformando-se a arrecadação local no próprio cofre, possível através do estabelecimento de uma relação cooperativa entre as autoridades executivas e legislativas municipais – o que pode se dar nos moldes tradicionais ou através de um relacionamento de cunho republicano, como será discutido mais adiante.

Embora boa parte dos municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a federação e mesmo em municípios de um mesmo estado. Tal fato indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la.

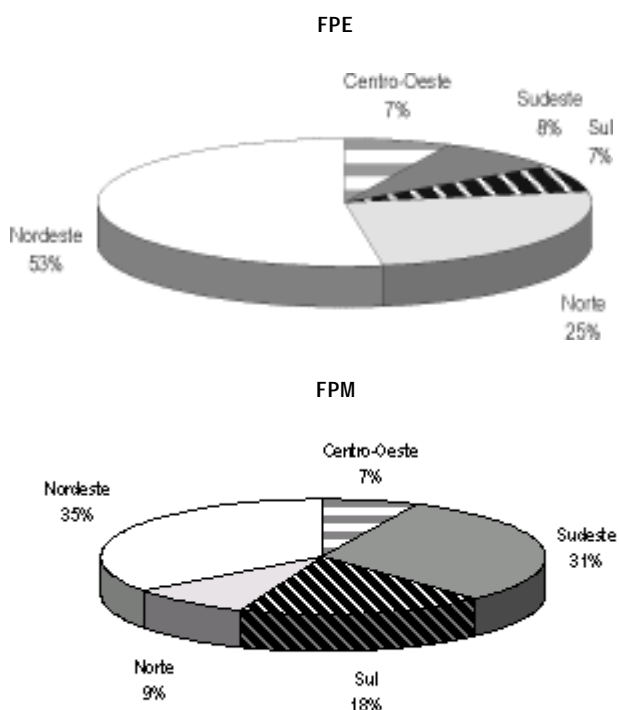
AS CONDIÇÕES DESIGUAIS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Mesmo ganhando novos recursos com a Constituição de 1988, o fato é que os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados. Um agravante a isto é a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal. O primeiro desses dispositivos é constituído pelos Fundos de Participação de Estados e Municípios. O Gráfico 1 indica a distribuição de recursos entre as regiões do país.

Através do Gráfico 1, verifica-se que o FPE é mais efetivo no seu papel redistributivo entre as regiões. Isto se deve ao fato de que o FPE considera a renda per capita de cada estado como o principal critério de distribuição dos recursos, ao passo que o FPM considera o critério de renda apenas para as grandes cidades e as capitais estaduais, as quais representam somente 13,6% dos municípios brasileiros. Para os assim chamados “pequenos municípios” (aqueles que têm menos de 156.216 habitantes), o FPM é distribuído considerando apenas a magnitude da população. Esse conjunto de “pequenos municípios”, por sua vez, é subdividido em diversas faixas, de acordo com o tamanho da população: quanto maior a população, maior a fatia de recursos. Isto significa que os estados com o maior número de municípios deste tipo tendem a receber uma fatia maior do bolo de recursos. Tendo em vista que os estados mais ricos têm um número maior de “pequenos municípios” compreendidos pelas faixas populacionais mais altas, eles provavelmente receberão uma parcela proporcionalmente maior do FPM.

GRÁFICO 1

Participação das Regiões no Fundo de Participação dos Estados (FPE)
e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Brasil - 1991



Fonte: Barrera e Roarelli, 1995.

A menor eficiência redistributiva do FPM é acentuada pela inexistência de um mecanismo com a mesma finalidade dentro dos estados. Embora uma pequena parte do ICMS arrecadado seja destinado de forma não proporcional à contribuição fiscal dos vários municípios de um estado, atuando como um mecanismo de redistribuição, a lógica preponderante desse imposto é a de premiar os municípios economicamente mais bem-sucedidos. Desta forma, aqueles que já partem de uma condição econômica melhor são beneficiados também pela partilha do principal tributo estadual. Concluindo, no que se refere aos municípios, a lógica tributária brasileira, tanto no âmbito interestadual como no intra-estadual, mostra-se de baixa eficácia redistributiva.

Uma forma de amenizar o caráter desigual da descentralização brasileira seria o Governo Federal assumir, de fato, a coordenação desse processo. Todavia, a União tem sido incapaz de coordenar o processo de descentralização. A principal preocupação do Executivo, desde o governo do presidente José Sarney, tem sido recentralizar os re-

ursos, alternativa preferida às tentativas de coordenar a descentralização de responsabilidades. Ainda assim, quase todas as iniciativas recentralizadoras foram infrutíferas. Isso pode ser constatado nas fracassadas negociações das dívidas estaduais e nos esforços em vão para reduzir os recursos de estados e municípios em seus respectivos Fundos de Participação. Não obstante todas essas restrições para mudar a atual distribuição de recursos, o Governo central tem obtido um relativo sucesso por meio do aumento das alíquotas das Contribuições Sociais, do decréscimo do montante de transferências negociadas,⁴ da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994 – cuja aprovação foi uma das maiores vitórias fiscais da União nos últimos anos – e a sua recriação com novo nome em 1995.

Dado que não há mecanismos institucionais capazes de tornar a descentralização mais equitativa e como o Governo federal não possui uma política nacional voltada para este fim, uma reforma global do Estado nos municípios passaria pelo estabelecimento de uma ação coordenada entre eles com vistas a diminuir as disparidades. O problema é que não há incentivos à cooperação entre os municípios; ao contrário, o que vem ocorrendo é uma acirrada competição por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre as municipalidades. Um exemplo disto é a multiplicação de unidades municipais através do país. Uma vez que cada novo município tem direito a receber uma parte do FPM e uma quota do ICMS, torna-se interessante a certos distritos transformarem-se em municípios – o que é facilitado pela legislação permissiva. A Tabela 3 mostra a multiplicação de municípios desde 1988.

Além da permissividade legislativa no que diz respeito ao desmembramento de municípios, atualmente inexistem mecanismos efetivos que propiciem a associação entre os entes locais. A formação de consórcios intermunicipais, por exemplo, encontra obstáculos na legislação, que os prevê apenas como instituição de direito privado. Como para instituições de direito privado é inviável a obtenção de empréstimos junto a organismos internacionais de fomento, o instrumento do consórcio sofre enormes limitações, a não ser que a União dê o aval aos participantes do consórcio. Aqui surge o primeiro nó político: será que o presidente avalizaria um consórcio formado por prefeitos adversários? Além disso, como a figura do consórcio é um instrumento jurídico “fraco” (sua dissolução pode ocorrer facilmente), os prefeitos não optam por consorciar-se com outros municípios, pois temem que, com a troca de governo, a associação se desfça.

Municípios que compõem regiões metropolitanas têm na formação de um ente supramunicipal de governo outra forma de cooperação federativa de grande importância, pois há uma série de problemas nestas áreas cuja re-

TABELA 3
Evolução do Número de Municípios
Brasil – 1988-1995

Estados	Número de Municípios	
	1988	1995
Total	4.189	5.437
Amapá	5	16
Acre	12	22
Rondônia	19	48
Roraima	2	8
Amazonas	60	62
Pará	88	137
Tocantins	83	148
Distrito Federal	1	1
Goiás	184	234
Mato Grosso	93	130
Mato Grosso do Sul	72	77
Piauí	48	148
Maranhão	136	213
Ceará	170	184
Rio Grande do Norte	152	166
Alagoas	97	102
Sergipe	74	74
Paraíba	171	221
Pernambuco	168	185
Bahia	367	460
Minas Gerais	722	853
Espírito Santo	58	71
Rio de Janeiro	66	93
São Paulo	572	636
Paraná	297	396
Santa Catarina	199	287
Rio Grande do Sul	273	465

Fonte: Gazeta Mercantil, 17/12/1995.

solução só pode se dar tendo em vista o seu caráter sistêmico. Entidades previstas na Constituição, as regiões metropolitanas não se constituem, contudo, em organismos de cooperação efetiva entre os entes federativos. Estas regiões acabaram tornando-se meras circunscrições administrativas, com as quais não se comprometem nem os governos estaduais e tampouco os municípios que as compreendem. Em resumo, não há governos metropolitanos, com autonomia política, administrativa e financeira para atuar em termos de políticas públicas, assim como não há dispositivos institucionais que incentivem a formação de uma estrutura desse tipo por parte dos municípios.

Estes incentivos à fragmentação presentes na federação brasileira vão contra a corrente internacional em prol da descentralização que ganha força a partir da década de 80. Ao contrário da multiplicação dos municípios, o instrumento utilizado para fortalecer o poder local tem sido o da redução do número de municipalidades. Países federativos, como a Alemanha, ou unitários, como a Suécia, adotaram essa estratégia. Neste último, por exemplo, houve uma redução de 2.000 para 284 municípios (Mendoza, 1996:77). Caso os consórcios e outras formas associativas intermunicipais tivessem maior efetividade no Brasil, seria possível obter um resultado semelhante ao da redução dos entes locais; afinal de contas a unidade de ação alcançada por meio destes instrumentos, potencializando as capacidades administrativas e financeiras de diversas municipalidades – antes dispersas –, é o que se obteve através da diminuição do número de municípios em vários países.

A DINÂMICA POLÍTICA INTRAMUNICIPAL

Como foi dito anteriormente, uma das condições para que os municípios obtenham sua autonomia financeira é o estabelecimento de uma relação cooperativa entre os atores políticos relevantes. Isto tem implicações não apenas para o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo,⁵ mas também para a interação entre as autoridades governamentais (prefeito, secretários, vereadores, etc.) e a sociedade civil. A obtenção de maioria na Câmara é uma condição necessária, porém insuficiente para que o prefeito aprove as medidas que pretende implementar – em nosso caso, o incremento tributário municipal. Se os parlamentares sofrerem uma pressão muito grande de suas bases no sentido de vetar a política de incremento tributário, dificilmente essa política logrará êxito. Por isso, torna-se necessária também a institucionalização de formas de negociação que incorporem diretamente à discussão os setores a serem atingidos pelas políticas municipais, não apenas para que não ocorra o seu veto às políticas de incremento tributário, mas também para incorporar sua contribuição à designação e à formulação das políticas públicas que serão encampadas pelo município.

Nesse sentido, a experiência do orçamento participativo mostra-se bastante positiva, assim como o são os conselhos municipais e outros eventuais fóruns de consulta direta, seja à população de um modo geral, seja a setores específicos – em particular àqueles dotados de grande poder de pressão. Note-se que se trata de implementar no município não apenas formas *mais democráticas* de gestão, mas também *mais eficazes* para a tomada e implementação de decisões de governo. Se por vezes o funcionamento normal de um regime democrático pode constituir

um obstáculo à eficácia decisória, em parte devido à capacidade de constrangimento que têm as pressões exercidas sobre as autoridades governamentais, a instituição de mecanismos de concertação com a sociedade cria condições para a redução das pressões.⁶ Assim, tanto o processo decisório ocorre de forma menos turbulenta, como a implementação das políticas encontra menores resistências.

A transformação política do município envolve, ainda, o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o setor privado. Mesmo àqueles municípios que obtiveram significativos ganhos com a Constituição de 1988 – em particular as capitais –, a necessidade de não só assumir a função de *welfare*, mas também o estímulo ao desenvolvimento econômico local, torna fundamental o incremento das parcerias com a iniciativa privada. Porém, para acrescentar recursos privados à receita municipal, é preciso tornar *republicana* a relação entre os empresários e o poder público, caracterizada historicamente por padrões patrimonialistas. Setores como os de coleta de lixo e de transporte público são, na maior parte dos casos, controlados nas capitais do país por seus próprios concessionários. Episódio recente na cidade do Rio de Janeiro ilustra bem essa situação. Lá, tanto o governador Marcello Alencar como o prefeito César Maia admitiram, resignadamente, que há um cartel de empresários de ônibus que controla as licitações públicas.⁷

Modificar a relação entre o empresariado local e a prefeitura, na verdade, poderia aumentar o número de interessados em realizar parcerias com o setor público, os quais não o fazem hoje por conhecerem a forma tradicional e excludente de relacionamento entre o setor público e a iniciativa privada. Considerando principalmente a escassez de recursos públicos destinados ao investimento, estabelecer parcerias significa viabilizar inúmeros projetos de interesse da sociedade.

CONCLUSÃO

Demasiadamente centrado na discussão sobre os processos de mudança do aparato estatal da União, o debate acerca da reforma do Estado tem deixado de lado, de um modo geral, o estudo da dimensão municipal desse processo. Considerá-la sob este prisma não significa apenas transplantar para o âmbito municipal diagnósticos e soluções aplicados a outras esferas de poder. Afinal de contas, é preciso lembrar que *o Estado* não se resume à sua dimensão central, de modo que reformá-lo significa também redistribuir suas atribuições entre os três níveis de governo. Isto permite ir além do maniqueísmo presente na opção entre *Estado mínimo* e *Estado máximo*.

A partir da análise das condições para a reforma do Estado no nível municipal, constatamos que o enfrentamento do duplo desafio – o cumprimento das funções de bem-estar e de desenvolvimento local – tende a ocorrer de forma desigual ao longo do país. Isto, que pode parecer um truísmo, ocorre pela forma pouco cuidadosa com que se vem realizando (ou se pretende realizar) o processo de descentralização. O debate em torno deste assunto ou se concentrou de forma ideológica, por um lado, nas supostas virtudes da descentralização e, por outro em seus defeitos inatos; ou então se restringiu à discussão acerca do caráter democrático e/ou eficaz desse processo. O que se pretende ressaltar aqui é que, em primeiro lugar, a profunda crise financeira por que passam a União e os estados não permite mais pensar de forma *realista* em qualquer política de recentralização. É por isso que os municípios assumem um papel tão relevante. Porém, em segundo lugar, a descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como pata-mar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas.

Os dois primeiros parâmetros da reforma do Estado no âmbito municipal – a questão fiscal federativa e a desigualdade econômica entre os municípios – apontam para a exigência de serem estabelecidos mecanismos de cooperação entre as unidades de governo. O fato é que a atual escassez de recursos tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos. A única forma pela qual torna-se possível alterar este quadro é a institucionalização de mecanismos que incentivem a ação cooperativa.

Para realizar uma reforma do Estado em âmbito municipal que garanta a equidade, é preciso fazê-la de forma *coordenada* – conciliando as diferenças e carências locais, mas de um modo minimamente coerente. A criação desses meios somente é possível através da negociação política entre os entes federativos. É aí que reside o maior obstáculo, pois mesmo com a retomada da capacidade de investimento do Estado, não será possível empreender projetos minimamente eficientes caso não haja acordo sobre certos pontos. E, para construir tal acordo, são necessárias instituições políticas que o permitam.

Esse problema institucional de ordem nacional também está presente no interior dos municípios. A empreitada política requer formas cooperativas e republicanas de interação entre os agentes locais – as autoridades governamentais, o setor privado e os cidadãos de um modo geral. A cooperação, aliás, é elemento central na viabili-

zação da reforma, uma vez que o cenário atual é caracterizado pela fragmentação, pela competição não-cooperativa, pelos padrões predatórios e pela combinação de esforços no mais das vezes precária, dentro e fora dos municípios. E diante de um cenário como esse, o duplo desafio dos municípios torna-se ainda maior.

NOTAS

1. Segundo o Ministério Público paulista, a prefeitura de São Paulo gastou seis vezes mais com vias públicas do que com programas sociais entre 1994 e 1995. O novo discurso em prol da área social, adotado pelo malufismo, torna-se ainda mais frágil quando se considera que o governo paulistano “deixou de construir em dois anos 577 escolas previstas nos Orçamentos”, há “um déficit de 2 mil professores e as escolas municipais não estão dando 20% das aulas previstas”, ao passo que “em sete obras viárias foram gastos 738% a mais do que as previsões [orçamentárias]”. (*Jornal da Tarde*, 05/09/96:18-A).

2. A expressão “reinventar o governo” foi cunhada originalmente por (Osborne e Gaebler, 1994), cujo trabalho é constituído basicamente pela análise de experiências municipais nos Estados Unidos.

3. Dados de pesquisa feita pelo economista José Roberto Afonso, do BNDES, e publicados no jornal *Folha de S.Paulo* (31/08/96:1-7).

4. É importante frisar que a União não é constitucionalmente obrigada a conceder transferências negociadas aos governos subnacionais. Em virtude da atual crise financeira por que passa o Governo federal, a diminuição do montante dessas transferências tem sido uma das estratégias adotadas para minimizar os problemas de caixa da União. No período 1988-90, a participação das transferências negociadas em relação ao PIB foi reduzida de 0,69% para 0,28% (Serra e Affonso, 1991:40). Historicamente, essas transferências têm sido importantes para obter apoio político no Congresso, quase sempre não obedecendo a critérios técnicos. Muito embora tenha ocorrido a diminuição supramencionada, as características políticas ainda permanecem. Por exemplo, em 1992, os estados mais favorecidos com as transferências negociadas foram Bahia e Pernambuco, cujos governadores foram importantes aliados do presidente Fernando Collor de Mello – Antônio Carlos Magalhães e Joaquim Francisco, ambos do PFL.

5. A este respeito ver Couto e Abrucio (1995).

6. Também a fragmentação de interesses existentes entre as autoridades governamentais num regime democrático de tipo consociativo (Lijphart, 1989) pode se constituir num obstáculo à eficácia decisória. Neste caso, o estabelecimento de formas de concertação societária pode contribuir de forma indireta, uma vez que permite aos representantes de interesses sociais específicos formular acordos contando com um maior respaldo de suas bases.

7. O seguinte trecho de uma entrevista do prefeito César Maia dá uma demonstração desse fato (*Jornal do Brasil*, 09/04/1996).

– Como o senhor avalia a influência dos empresários de ônibus no Legislativo e no Executivo?

– A preocupação deles é maior com o Legislativo. Não querem nenhuma lei, apenas o poder do veto.

– O senhor já tentou mudar a medida que reduziu a incidência do ISS sobre o faturamento das empresas de ônibus?

– Já se tentou por várias vezes, mas na Câmara Municipal o jogo é pesado. Se fizermos uma proposta dessas à Câmara, poderemos expor a instituição ao vexame.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L. *Os Barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política, USP, 1995.
- ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. "O impasse da federação brasileira: o cenário político e financeiro e suas consequências para o processo de descentralização". *Cadernos Cedec*. São Paulo, n.58, 1996, 38p.
- AFONSO, J.R. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro, 1994, mimeo.
- AFONSO, J.R. e AFFONSO, R. "O financiamento público das políticas sociais no Brasil". In: VELLOSO, J.P.R.; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. e KNOPP, J. (orgs.). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro, Inae/Ides, 1995.
- ALMEIDA, S.C.F. e CAVALCANTI, C.E.G. "As contribuições sociais e a reforma tributária". In: AFFONSO, R. e SILVA, P.L. (orgs.). *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap, Unesp, 1995.
- ARRETICHE, M.T.S. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.11, n. 31, junho 1996.
- BARRERA, A.W. e ROARELLI, M.L. "Relações fiscais intergovernamentais". In: AFFONSO, R. e SILVA, P.L.B. (orgs.). *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap, Unesp, 1995.
- CARNEIRO, D.D. e MODIANO, E. "Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984". In: ABREU, M.P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- COUTO, C.G. *Autonomia municipal e processo decisório local: algumas considerações e o exemplo paulistano*. Rio de Janeiro, Ibase, 1992, mimeo.
- COUTO, C.G. e ABRUCIO, F.L. "Governando a cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n.2, abr.-jun. 1995, p.57-65.
- DAIN, S. "Visões equivocadas de uma reforma prematura". In: AFFONSO, R. e SILVA, P.L.B. (orgs.). *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap, Unesp, 1995.
- FOLHA DE S.PAULO. São Paulo, 17/08/1996.
- _____. São Paulo, 31/08/1996.
- GIAMBIAGI, S. "Impasse distributivo e paralisia fiscal – reflexão acerca da crise do setor público". *Planejamento de políticas públicas*. Brasília, Ipea, n.6, dezembro 1991.
- IEI/UFRJ. *Boletim de Conjuntura*, diversos números.
- JORNAL DA TARDE. São Paulo, 05/09/1996.
- LAGEMAN, E. e BORDIN, L.C.V. *Federalismo fiscal no Mercosul*. Porto Alegre, Governo do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, 1993.
- LIJPHART, A. *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- MENDOZA, E. C. "Las políticas descentralizadoras en el ambito internacional". *Nueva Sociedad*. Editorial Nueva Sociedad, n.142, 1996.
- OLIVEIRA, F.A. "O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas". *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, 1980.
- OSBORNE, D. e GAEBLE, T. *Reinventando o governo*. São Paulo, Makron Books, 1994.
- PRALON, E.M. *A assistência social e projetos de descentralização político-administrativo no Brasil*. São Paulo, Cedec, 1996, mimeo.
- SERRA, J. e AFFONSO, J.R. "Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, outubro 1991.
- _____. "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, março 1993.