

MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Anais do Seminário

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Instituto de Administração Municipal

ENAP Escola
Nacional
de Administração Pública

Anais do Seminário

Municipalização de Políticas Públicas

Seminário *Municipalização das Políticas Públicas*

Brasília, 21 e 22 de setembro de 1993

Coordenação do Evento

Coordenador Nacional
Ademar Kyotoshi Sato

Coordenação pela ENAP
Maria Lisboa de Oliveira

Coordenação pelo IBAM
Alexandre Santos

Organização e Apoio Logístico

ENAP
Diretoria de Descentralização de Programas e Projetos – DDPP
Luiz Carlos A. Mendes

Anais do Seminário
Municipalização de
Políticas Públicas

IPEA
IBAM – ENAP

Anais do Seminário Municipalização de Políticas Públicas

Depositado na Reserva Legal da Biblioteca Nacional

Copyright © by IPEA – IBAM – ENAP

Organização

Alexandre Santos – Coordenador

Romay Conde Garcia

Helena Oliveira da Silva

Coordenação Editorial

Sandra Mager

Produção Gráfica

Hamilton Nascimento

Revisão

Cláudia Ajúz e Isabel Newlands

Editoração Eletrônica

Dulce C. Cruz

Ficha Catalográfica

Catálogo na fonte pela Biblioteca do IBAM

Seminário municipalização das políticas públicas. Brasília, DF, 21-22 set. 1993.

Anais do Seminário municipalização das políticas públicas. [Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Romay Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro] IBAM [1993].

146p.

28cm

1 – Políticas públicas – serviços públicos. 2 – Municipalização – serviços públicos. 3 – Carta de Brasília. I – Santos, Alexandre Carlos de A. org. II – Garcia, Romay Conde org. III – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. IV – Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica. V – Brasília, DF. Escola Nacional de Administração Pública. IV – Título.

338.39 (CDD 15.ed.)

SUMÁRIO

O Interesse pela Descentralização	9
<i>Ademar K. Sato</i>	
Carta de Brasília	23
Sessão de Abertura	27
<i>Palavras de Aspásia Camargo</i>	29
<i>Palavras de Lino Ferreira Netto</i>	31
<i>Palavras de Romildo Canhin</i>	33
<i>Palavras de Alexis Stepanenko</i>	35
Descentralização Intergovernamental: circunstâncias e perspectivas	37
<i>Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte</i>	39
<i>Alexandre Santos</i>	
<i>A Descentralização Forçada</i>	53
<i>Fernando Rezende</i>	
Gestão Local: alternativas institucionais	57
<i>Alternativas Institucionais para a Gestão Local dos Serviços Urbanos Relativos à Moradia</i>	58
<i>Marlene Fernandes</i>	
Municipalização de Políticas Públicas: experiências nas áreas de transporte, habitação e saneamento	65
<i>Municipalização: O Caso da Habitação Popular</i>	67
<i>Maria Lais Pereira da Silva</i>	
<i>Municipalização dos Serviços Urbanos: Perspectivas Extraídas de Algumas Experiências Municipais</i>	72
<i>Hélia Nacif Xavier</i>	
<i>Municipalização dos Serviços de Transportes Coletivos</i>	79
<i>Ângela M. M. Fontes</i>	
Municipalização de Políticas Públicas: experiências nas áreas de saúde e educação	87
<i>Política Educacional e Participação</i>	88
<i>Pedro R. Jacobi</i>	
<i>Municipalização das Políticas Públicas: a experiência da saúde</i>	98
<i>Sérgio Francisco Piola</i>	

Municipalização dos Serviços Públicos: requisitos básicos	101
<i>Municipalização de Serviços Públicos</i>	102
<i>Nidia Albessa de Rabi</i>	
<i>O Novo Contexto da Gestão Local</i>	110
<i>Ladislau Dowbor</i>	
Descentralização e Reforma do Estado	121
<i>Descentralização e Revisão Constitucional</i>	122
<i>Thereza Lobo</i>	
<i>Análise do Marco Legal para a Privatização de Serviços Urbanos</i>	127
<i>Marcos Flávio R. Gonçalves</i>	
Sessão de Encerramento	141
<i>Palavras de Jamil Reston</i>	143
<i>Palavras de Maria Lisboa de Oliveira</i>	145
Repensar a Federação	147
<i>Aspásia Camargo</i>	

APRESENTAÇÃO

Este documento sumariza os principais aspectos discutidos, inclui os *papers* que inspiraram as principais exposições, bem como reflete as recomendações de consenso dos participantes do Seminário *Municipalização das Políticas Públicas*, realizado em 21 e 22 de setembro em Brasília.

O referido seminário resultou de uma ação cooperativa entre o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública e o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, viabilizada pelo apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, através do projeto BRA 93/011.

O *paper* do Prof. Ademar K. Sato, da Coordenação de Políticas Sociais do IPEA, denominado *O Interesse pela Descentralização*, consistiu no balizamento central da organização do evento.

A principal motivação para realizar o seminário foi avançar na discussão do processo de descentralização e conseqüente municipalização das políticas de prestação dos serviços públicos de interesse local, frente à revisão constitucional que está em curso.

Ao tomar a iniciativa de realizar o evento, o IPEA dá continuidade às iniciativas que vêm desenvolvendo e promovendo, inclusive em associação com o IBAM, no sentido da descentralização e do fortalecimento do pacto federativo.

O seminário representou, também, a continuidade de um processo conjunto de trabalho, estabelecido na elaboração pelo IBAM para o IPEA de uma série de estudos denominada “Reforma Fiscal e Gerenciamento do Setor Público”, finalizada em abril deste ano. As principais conclusões destes estudos motivaram as exposições centrais em quatro sessões do seminário.

A integração a este processo cooperativo da ENAP, viabilizou a realização do evento no Distrito Federal e evidencia a disposição deste organismo governamental em alinhar-se com o IBAM e o IPEA, na perseguição de objetivos de democracia e federalismo para o país.

A *Carta de Brasília*, decorrente dos debates e posições defendidas no evento, alinha de forma objetiva e consensual, recomendações à questão da descentralização/ municipalização da prestação dos serviços públicos.

As opiniões expressas pelos Ministros Alexis Stepanenko e Romildo Canhin – do Planejamento e da Administração Federal, além de virem ao encontro dos argumentos técnicos defendidos e debatidos, conferem o peso político e atestam a seriedade com que o Estado brasileiro vem conduzindo o advogado processo de descentralização da prestação de serviços públicos.

O Interesse pela Descentralização

Ademar K. Sato

*Economista, Cientista Social e Técnico do IPEA
Coordenador Nacional do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*

Nos últimos anos, a descentralização tem constado, de forma notável, da pauta de discussão das políticas públicas. Está na agenda das autoridades governamentais, na análise dos estudiosos da gestão pública e no campo de ação dos representantes de grupos de interesse.

A preocupação das autoridades governamentais pela descentralização administrativa e orçamentária é pragmática, delineando o jogo político de acúmulo, manutenção e perda de poder, não só entre as três instâncias do Executivo, como entre os diversos componentes do próprio sistema político. Não é casual que, embora a Constituição de 1988 estabeleça princípios descentralizantes no que se refere às competências e às atribuições da União, Estados e Municípios, a sua regulamentação através de leis complementares esteja bastante atrasada.

No caso dos analistas de gestão pública, o tema de descentralização tem gerado muita controvérsia. Seria esta controvérsia apenas conceitual? Observe-se que as divergências conceituais em si mesmas expressam tomadas de posição eminentemente políticas, na medida em que é facultado aos analistas se apresentarem como detentores dos critérios de racionalidade e participarem do jogo democrático como "cidadãos excepcionalmente ativos". Como diz Lindblom (1980) "no jogo do poder, a relação dos principais jogadores inclui as autoridades governamentais eleitas e nomeadas, os líderes de partidos e grupos de interesse e um *pequeno número de cidadãos excepcionalmente ativos.*" (grifo nosso)

Quanto aos grupos de interesse, o nosso entendimento é que eles não se restringem aos empresários ou intermediários que buscam assegurar posições privilegiadas para seus negócios dentro do aparelho do Estado. Para muitos outros segmentos da população, agrupados em organizações sindicais, profissionais, comunitárias, entre outras, grupos de pressão representam o principal meio de exercer influência no processo decisório político. Este método tem-se tornado crescentemente importante com a democratização do país.

Já frisamos que muitos dos princípios descentralizantes que constam da Constituição só se tornarão efetivos se regulamentados por leis complementares, ainda não aprovadas. Esses princípios deverão ser também objeto de debate na reformulação constitucional. A descentralização é, portanto, uma peça importante no tabuleiro do jogo democrático do poder.

O objetivo deste trabalho é mostrar a controvérsia conceitual, o seu porquê e o que está em jogo quando se fala em descentralização.

A descentralização na Constituição brasileira de 1988

A atual Constituição estabelece que os Municípios são considerados como parte integrante da Federação. Isto não é um detalhe insignificante para os juristas e tributaristas, pois na Constituição anterior assim não constava, o que leva a associar a descentralização à municipalização. Logo em seguida, o art. 18 abre o capítulo da Organização Político-Administrativa do Estado, confirmando que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos* (grifo nosso), nos termos desta Constituição."

O dispositivo citado parece vincular o processo de descentralização ao de *autonomização* dos entes da Federação entre si. Contudo, o art. 23 estabelece a *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em diversas atividades, entre elas:

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;”

O entendimento que se tem pela comparação dos dois artigos que tratam da *autonomização* e da competência comum, respectivamente, é de que não é vedado a qualquer ente da Federação atuar nessas atividades. O parágrafo único deste mesmo art. 23 diz que “lei complementar fixará *normas para a cooperação* (grifo nosso) entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Além disso, o art. 30, que estabelece especificamente a competência dos Municípios, diz:

“VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;”

Ademais, a regulamentação e a normatização dos mecanismos de cooperação das Unidades da Federação são mediatizadas por preceitos constitucionais, de natureza setorial e regional.

Em termos setoriais, há dispositivos especiais para a saúde e a educação.

No setor saúde, o art. 198 preceitua que:

“As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.” (grifo nosso)

Na educação, o art. 211 explicita que:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º – A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”

O art. 214 arremata enunciando que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público (...)”.

Do ponto de vista regional, o art. 21, no seu inciso XX, diz que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Já pelo art. 182, § 1º “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Além disso, conforme o art. 25, § 3º, é facultado aos Estados, “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. O art. 43 preceitua que “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.”

A reprodução de artigos da Constituição teve como propósito mostrar no próprio Texto Constitucional o cruzamento de diretrizes setoriais e regionais. Em consequência, emergem indagações do seguinte tipo:

- Qual a estrutura e o mecanismo adequados de coordenação – autonomia *versus* controle – em face do estabelecimento de um sistema unificado setorial ou formulação de um plano nacional?
- Quando esferas de Governo com atribuições delegadas continuam requerendo assistência técnica e financeira de instâncias superiores, seria apenas *desconcentração*?
- Como a participação da comunidade se imbrica com a descentralização?

A última indagação é relevante uma vez que a Constituição vigente estabelece, no art. 14, o *plebiscito, o referendo e a iniciativa popular* como instrumentos de soberania popular, além, naturalmente, do sufrágio universal. Assim, conforme o inciso XI do art. 29, no âmbito do Município cabe “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Para completar, o art. 31, § 3º, diz que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Em suma, nesta leitura do Texto Constitucional constata-se a presença de termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do Texto Constitucional – está explícito só no caso da saúde –, mas não existe uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse.

Seria simplismo debitar essa heterogeneidade exclusivamente à organização de trabalho fortemente descentralizada da Constituinte. De todo modo, é bom lembrar que subcomissões e comissões temáticas fizeram os estudos iniciais, votando relatórios preliminares. Em seguida, a Comissão de Sistematização, composta de 97 membros, preparou o projeto constitucional que foi votado pela primeira vez em plenário no início de 1988. Como não se formaram blocos monolíticos – indicio da dispersão de valores e aspirações no interior dos partidos tradicionais – a maior parte dos artigos foi negociada e renegociada inúmeras vezes para assegurar o voto majoritário. A última rodada ocorreu em setembro de 1988 e a Constituição foi promulgada no dia 5 de outubro.

É inegável que a Constituição condensou, num determinado momento da história brasileira, pactos políticos moldados por forças sociais influentes. Neste sentido, explica-se tanto a presença da tendência descentralizante como das contradições e heterogeneidades setoriais. Outro fator importante para explicar essa tendência é o processo de reação ao centralismo e autoritarismo do sistema político anterior. Estávamos em transição para o governo civil, como decorrência da campanha popular pelas “diretas”, após mais de duas décadas de regime militar. A própria Constituição da ditadura – cujas emendas agravaram o caráter autoritário – sofria forte influência do getulismo que caracterizou o ciclo ditatorial anterior. Mesmo as forças conservadoras não se atreveriam, publicamente, a confirmar o centralismo identificado com o autoritarismo na nova Constituição.

Nestas condições, a tendência descentralizante da nova Constituição pode ser associada à democratização, *autonomização*, participação popular, ou seja, signos do Estado moderno.

Entretanto, as contradições e as heterogeneidades detectadas não são de ordem formal ou lógica, mas sim de natureza substantiva, sintoma de que a Constituição expressa a identificação de perdas

e ganhos de grupos específicos (atores sociais) que representam interesses e aspirações para manter ou mudar o *status quo*.

Como não poderia deixar de ser, a Constituinte foi uma verdadeira bolsa de valores, e isso sem sentido pejorativo. Só no autoritarismo as decisões políticas são unilaterais, verticalizadas, indiscutíveis e, porque não dizer, coerentes com os valores de grupos dominantes. Na democracia, ao contrário, a decisão política se origina da interação de grupos específicos que disputam entre si os termos da sua troca ou cooperação. Isto é exatamente a virtude do processo democrático.

Em outras palavras, a Constituição atual não é uma peça acabada; está à espera da sua regulamentação através de leis complementares ou mesmo da revisão. O relevante é a presença de indicadores dos termos de troca ou cooperação – verdadeiras taxas de câmbio social e institucional – segundo os quais os diferentes atores sociais avaliariam a propensão dos esforços ou riscos a despende ou assumir, para reexaminar e renegociar os ganhos e custos presumíveis.

Apurações recentes (*apud* Vianna e Piola, 1991) mostram que, se na segunda metade de 70 a União ficava com 51,3% das receitas tributárias, cabendo aos Estados e Municípios respectivamente 34,5% e 14,2%, em 1993, quando a nova partição constitucional estiver totalmente implementada, esses percentuais serão de 36,5% (União), 40,7% (Estados) e 22% (Municípios).

O processo democrático de decisão política implica reorganização da gestão territorial das políticas públicas. Ou seja, não só diz respeito à interação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como passa pela descentralização política, administrativa e tributária no interior de cada um dos Poderes, especialmente do Executivo. A cada nível de Governo se abrem oportunidades de ação conflitiva ou cooperativa entre os vários atores sociais.

Um novo cenário se descortina. O avanço no sentido de estabelecer princípios descentralizantes foi grande. Entretanto, este avanço não é confirmado pela aprovação de normas reguladoras. O resultado é um quadro ambíguo. Surgirá uma nova correlação de forças políticas e sociais ou tudo continuará como antes? Ou haverá retrocesso?

A experiência internacional

Tanto pelo fato de já existir em outros países uma discussão acumulada sobre experiências concretas

de descentralização, quanto pela base de comparação que estas experiências podem nos fornecer, a análise do ocorrido alhures é útil.

Preteceille (1987) analisa a descentralização francesa que ocorreu no decorrer da crise do estado de bem-estar. O autor afirma que esse processo outorgou uma espécie de proteção política ao Estado central, no sentido de que este já não aparece como responsável imediato por uma política de austeridade dos gastos públicos que vinha afetando negativamente as condições de vida do povo francês. A descentralização estaria servindo como uma espécie de "cortina de fumaça", ocultando decisões no campo da política econômica nacional e internacional que são tomadas nos bastidores. Estaria servindo também de "colchão amortecedor" das crises de legitimidade advindas dos movimentos recentes pela autonomia política de diversas regiões.

Enfim, o autor se indaga se esse processo de descentralização significa a busca de um novo padrão de cidadania ou se trata de uma reestruturação da hegemonia do Poder central. No segundo caso, tal reestruturação estaria relacionada à tentativa do Poder central de se eximir de responsabilidade pela condução da política nacional de austeridade dos gastos sociais. Ademais, a tendência ao aumento da segregação social e das desigualdades econômicas entre as regiões é de caráter global, nacional e internacional. Existe, para Preteceille, o grave risco da descentralização conduzir à fragmentação dos movimentos sociais que se opõem a esta tendência.

Para Fischer (1989), a descentralização institucional na Espanha foi efetivada simultânea e intrinsecamente ao próprio processo de democratização política do Estado pós-ditadura. Lembra a autora que no processo de derrubada da ditadura franquista, as demandas populares de base local e regional tiveram um papel decisivo. O que ocorreu naquele país foi uma transição democrática pactada com a participação dos mais diversos atores sociais, como partidos políticos, sindicatos, autonomistas, movimentos sociais urbanos, ecologistas, feministas e outros. A descentralização incorporada no pacto de transição democrática espanhola fora de encontro às aspirações das forças políticas que se opunham à ditadura que vigia. Neste sentido, reivindicações e demandas locais por terra, habitação, equipamentos e serviços urbanos, além da vontade política de recuperar elementos de identidade e vida coletiva, bem como de construir instrumentos de agregação e mobilização, teriam sido elementos fundamentais que constituem os pressupostos do processo de descentralização na Espanha.

Para Perdígó (1984), outro autor que analisa a experiência espanhola, dois tipos de pressão coletiva

explicam o "caráter irresistível, pacífico, descentralizado e consensual" do processo democrático espanhol de 1976. Primeiro, a pressão que gerou a capacidade unificadora de grupos e aspirações sociais; segundo, a pressão da vontade popular que buscou a síntese política em termos operativos com a restituição das liberdades democráticas, o reconhecimento legal de partidos e organizações sociais e o Estatuto de Autonomia.

Borja (1988), contudo, não é tão generoso com o processo espanhol. Diz ele que, logo após a Constituição democratizante, as Comunidades Autônomas criadas com base no Estatuto da Autonomia, com competência para estabelecer novas entidades territoriais supramunicipais, colidiam com as estruturas provincial e municipal e a administração regional herdadas do velho regime. A transferência de competência e serviços é realizada sem estudos e programas e sem clarificar as relações entre as diversas instâncias subnacionais. Só em 1985 foi aprovada a "Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local" que estabelece as competências, organizações, participação e descentralização das Comunidades Autônomas e Municípios. O que o autor quer destacar é que o processo de descentralização não extinguiu o dualismo entre a conquista formal das liberdades democráticas e a permanência do sistema tradicional de interesses, lealdades familiares e patrimoniais.

O dualismo entre o moderno e o tradicional é observado no processo de descentralização da Itália. Naquele país, a iniciativa inovadora da Bolonha, que elegeu um Prefeito do Partido Comunista em 1963, estendeu-se rapidamente pelos Municípios governados pela esquerda. Entre 1970 e 1975 são elaborados e aprovados os estatutos regionais, e realizadas as primeiras eleições provinciais e municipais. Os Conselhos Regionais implementam ou criam novos organismos territoriais: os distritos escolares, distritos sanitários e de serviços sociais, etc., alguns eleitos diretamente, outros de forma indireta. Especialmente na última década, projetos de lei têm encaminhado a reforma municipal e provincial. Entretanto, o que se nota é que esse processo mostrou-se insuficiente para reformar um Estado que conserva os vícios herdados de um passado oligárquico e fascista, assim como da falta de alternância no poder desde 1945. Borja (1988) observa que as forças políticas de oposição ao Governo central na Itália ainda não foram capazes de estabelecer a racionalização e a simplificação das estruturas territoriais. Para o autor, o que se assiste é a incrementação político-administrativa, a multiplicação dos níveis institucionais, aumento tanto do pessoal político como do funcionalismo, e a maior burocratização dos

procedimentos administrativos. Borja conclui que no processo italiano de descentralização, o peso que ganhou a máquina burocrática é muito superior ao aumento da quantidade e da qualidade dos serviços e da eficácia dos mecanismos de participação.

A análise desses autores nos leva a pensar que a implementação da descentralização é factível em duas circunstâncias. Primeiro, no bojo da crise do estado de bem-estar, em que o Poder central transfere às autoridades locais a responsabilidade pela manutenção das condições de vida da população ("colchão amortecedor"), para não deixar transparecer as macrodecisões de política econômica nacional e internacional, e tornar difusa a sua responsabilidade como Poder central pela condução da política neoliberal ("cortina de fumaça"). Ou seja, a descentralização é admitida desde quando ela outorga uma espécie de proteção política ao Estado central que continua decidindo sobre as grandes questões econômicas e financeiras do modelo de desenvolvimento, enquanto o Governo local se responsabiliza pela gestão das conseqüências sociais dessas decisões. Teria ocorrido assim na França e na Itália.

A segunda circunstância que dá governabilidade à estratégia de descentralização parece estar associada a um amplo processo de democratização do Estado, em que as bases se mobilizam e se organizam não só para reivindicar a legitimidade das demandas locais, como para exigir mecanismos operativos que efetivamente atendam a essas demandas. Nessa alternativa, é fundamentalmente a população agrupada em movimentos sociais fortes e conselhos locais atuantes que faz valer a democracia participativa no sentido de cobrar promessas não cumpridas da instância governamental mais próxima. Tal postura é a negação da passividade do cidadão frente ao poder econômico, à burocracia, à tecnificação excessiva e ao elitismo partidário. Seria o caso espanhol.

O contexto da descentralização no Brasil

No Brasil, o tema surgiu com força durante a década de 80, e é no jogo político da democracia que ele se insere. Este jogo é um processo de decisão política onde cada ator social tem peso e as decisões são tomadas através da barganha e da negociação política. O papel dos analistas da gestão pública é identificar quais são estes atores, auscultar os valores e interesses que fundamentam seus propósitos, dimensionar os recursos de ordem política, econômica, técnica e organizativa que lhes proporcionam capacidade de governo, e explicitar as

circunstâncias que lhes conferem maior ou menor controle ou governabilidade. Nas palavras de Lindblom (1980): "para compreendermos quem ou o quê formula políticas é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente."

Em outras palavras, a análise do contexto que condiciona a descentralização nos obriga a trabalhar com uma definição concreta de democracia: é fundamental entendermos como se dão as relações entre os atores sociais e o Estado. Segundo Offe (1989), apesar de "nem todas as interações (serem) relações de poder no sentido de dependência, as que o são (...) resultam no privilégio de alguns participantes do processo de interação e na desvantagem e exploração de outros. As formas de interação podem ser estritamente simétricas de modo a não envolverem quaisquer diferenças de poder ou podem ser afetadas pelo poder de maneira não sistemática. Neste caso, ora uma categoria de agentes, ora outra beneficia-se de forma desigual da interação enquanto os ganhos substantivos permanecem variáveis na espécie e na distribuição social." Ou seja, para entender o contexto social, político e econômico no qual vamos pensar a descentralização é fundamental compreender a maneira muito particular na qual se dão as relações entre atores sociais e o Estado. Temos de entender a natureza do Estado patrimonialista no Brasil.

O Estado patrimonialista brasileiro vem sendo analisado por autores de orientações teórica e ideológica distintas como Faoro (1958), Fernandes (1975), Ianni (1965), Cardoso (1973), Weffort (1978), Santos (1989), Schwartzman (1982), Carvalho (1987) e O'Donnel (1976). Por sua clareza sintética, assumiremos a caracterização de Souza e Lamounier (1989):

- primeiro, o Estado, enquanto organização política e burocrática, desfruta de elevado grau de autonomia frente à sociedade;
- segundo, é um Estado capaz de intervir preventivamente em conflitos sociais para evitar o surgimento de novas forças organizadas que possam desafiar seu poder ou ameaçar sua organização;
- terceiro, a intervenção preventiva tem d 'o lugar na prática não só à repressão, mas principalmente à internalização do conflito, deixando este de ocorrer 'lá fora', numa assim dita arena privada, para de fato tornar-se parte das lutas dentro do setor público (este processo de internalização torna menos nítida a linha divisória entre o que é público e o que é privado, reforçando, desta forma, o caráter patrimonialista do Estado);

• quarto, este arranjo também implica que certos segmentos tradicionais sobrevivam na condição de rent-seeking groups, ou seja, grupos que de outra maneira seriam eliminados pela industrialização e pela modernização adquirem direito a uma sobrevivência, na medida em que o Estado transfere os custos da sua sobrevivência à sociedade como um todo;

• e, finalmente, a relativa estabilidade dessa estrutura política, frente às agudas desigualdades sociais do país, deriva em grande parte da inércia da própria desigualdade, isto é, do fato de que os pobres não têm acesso aos recursos políticos organizados e procuram escapar da sua condição de pobreza na maioria das vezes através da mobilidade individual.*

Nos anos 80, a estabilidade desse sistema é ameaçada pela crise que se agravou a partir do início da década. Por um lado, o Estado com seus recursos progressivamente exauridos e, por outro, muitos segmentos sociais que estavam fora do jogo político se transformam em atores ativos e nele inscrevem suas demandas. Além disso, o Estado continua sustentando e garantindo remuneração a atividades de baixa produtividade. Ou seja, importantes segmentos da elite preservam sua parcela do produto social através de posições previamente conquistadas dentro do aparelho estatal patrimonialista. O Estado também se vê sem força política para explicitamente impor perdas a alguns segmentos, como fez no período que sucedeu ao golpe de 1964.

Para Hirschman (1985), a inflação nos países em desenvolvimento decorre do mecanismo tradicionalmente usado pelas elites para administrar esse tipo de conflito, através da sua internalização no interior do aparelho estatal. Com o agravamento da crise o hiato entre as demandas sociais e os recursos para atendê-las fica muito grande, ao mesmo tempo em que a inflação atinge níveis incompatíveis com a manutenção da estabilidade política.

Frente à situação, o Governo opta pela adoção de uma política monetária ortodoxa e recessiva e pela abertura do país à concorrência internacional. Os exemplos de outros países mostram que estas políticas de austeridade monetária e recessão têm de ser mantidas ou até aprofundadas por muito tempo para atingirem seus objetivos. Assim, temos um cenário marcado pela contradição, a continuação da política tradicional de endogenizar, dentro do Estado, os conflitos sociais, se antagonizando com a política liberal de jogar para o mercado, para fora do Estado, tais conflitos.

Neste quadro, como se comportarão as elites, historicamente voltadas a internalizar no aparelho estatal o aparecimento de forças políticas independentes que possam desafiar o seu poder? Como situar a descentralização neste contexto? Ela se com-

põe ou rompe com o espírito de prevenção histórica mantido pela coesão da elite política, pela inércia da burocracia e pelo papel tutelar desempenhado pelos militares?

Ao comparar as diversas análises sobre a descentralização no Brasil, observamos que não há unanimidade. Tentaremos mostrar como a controvérsia é marcada pela visão de sociedade de cada autor e, principalmente, pela sua visão de como a descentralização se relaciona com o contexto político e social e com outros temas freqüentemente associados a ela, como federalismo, participação popular, eficiência administrativa, etc.

A controvérsia conceitual

O centralismo político e administrativo é normalmente identificado com "a excessiva normatização, a concentração de recursos financeiros, a fragmentação de órgãos e políticas e a proliferação de entes setoriais especializados, o esvaziamento das competências locais a favor do Governo central, as dificuldades para o estabelecimento de controle social", conforme Muller Neto (1991). Neste sentido, é interessante observar, segundo Silva (1987), que na instauração do primeiro governo militar, de Castelo Branco, em 1964, existia uma filosofia de descentralização que consistia em: "restituir aos órgãos centrais a função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais que estão em contato direto com o público e com os problemas a autoridade necessária à solução das questões da administração ordinária... (sendo) que a adoção de uma política de descentralização implica a decisão de correr conscientemente certos riscos, os quais são incomparavelmente menores que os da centralização". De fato, o Decreto-lei nº 200, de 1967, declara que o instrumento da descentralização é "a delegação de competências para assegurar mais rapidez e objetividade às decisões na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender".

A articulação orgânica entre centralização e descentralização faz Pinto (1985) conceituar a descentralização como "um processo pelo qual as organizações procuram estender suas fronteiras no ambiente, sem perder, contudo, o controle dos mecanismos de coesão, integração e adaptação, responsáveis pela preservação do sistema como um todo". A descentralização, nessa doutrina, seria uma mera transferência de atribuições da entidade central hierarquicamente superior a entidades regionalizadas e locais, sem que estas dispusessem de poder decisório autônomo. Para outros, só a autonomia de decisão caracterizaria a descentralização efetiva e ela não se resumiria ao livre uso de recursos transferidos. Teixeira (1991) recorre à Organização Panamericana

da Saúde (1987), que considera que “a descentralização efetiva dos recursos impõe o deslocamento do fluxo do poder político, administrativo e tecnológico, desde certas unidades centrais a níveis periféricos, intermediários e locais; a descentralização é, assim, um instrumento de reestruturação do poder, aproximando os problemas a instituições de nível intermediário e local e transferindo-lhes a capacidade de tomar decisões, dado que não há descentralização efetiva sem capacidade normativa a cada nível”.

Fica clara, conceitualmente, a distinção entre descentralização e desconcentração: na descentralização os órgãos regionais ou locais têm personalidade jurídica, patrimônio e formas de funcionamento próprios, ao passo que os órgãos desconcentrados operam com a personalidade jurídica que corresponde ao respectivo órgão central. Lobo (1989) afirma que descentralizar implica necessariamente uma redistribuição de poder e, portanto, uma multiplicação dos núcleos de poder político, mas que a sua adoção só se justifica à medida que alcance os objetivos de uma oferta mais equânime de serviços públicos e uma melhor distribuição de renda. Seria o modelo racional ou funcional de transição de um sistema centralizado para descentralizado, pautado pelos seguintes princípios:

- ser flexível e não obedecer a um padrão rígido, de tal forma a levar em conta diferentes realidades regionais e locais;
- ser gradual, pois nem todos os Governos locais estão aptos a receber todas as funções ao mesmo tempo;
- ser progressivo em termos de repasse de funções e cargos, conforme a capacitação da entidade executora;
- ser transparente de tal modo que todos, executantes e beneficiários, tenham acesso às informações sobre as decisões de alocação de recursos e responsabilidades;
- admitir controle social, isto é, criar mecanismos efetivos e institucionalizadores de controle da ação pública por parte da população.

Abranches (1988) é incisivo ao afirmar que a descentralização política requer “a democratização do processo decisório através de uma maior participação e da criação de instrumentos de representação comunitária junto ao governo”. Tobar (1991) também adverte que a mera transferência do poder da esfera federal para os Governos Estaduais e Municipais por si só não caracteriza a descentralização: “a efetivação do repasse de recursos financeiros, man-

tendo a centralização do conhecimento técnico-científico, só beneficia as unidades locais que tenham um aparelho técnico-burocrático desenvolvido e, além disso, corre-se o risco de estar favorecendo sistemas clientelistas e personalistas locais.” Para ele, a descentralização é capaz de promover tanto o bem quanto o mal, e o antídoto seria o único recurso que não poderia ser deslocado do nível central ao local: a participação popular.

Entretanto, Castro (1991) faz um balanço do processo de municipalização da política de saúde no Estado de São Paulo e detecta que não se avançou em relação à questão da participação: “mesmo nos casos onde foram instituídos novos mecanismos de gestão, como as comissões interinstitucionais locais e regionais de saúde, com ampla representatividade dos setores envolvidos na implementação do programa, efeitos não previstos no seu desenho original parecem indicar a emergência de novas formas de cooptação do setor privado vinculado à produção de serviços de atenção à saúde, ao nível local. Além disso, as comissões acabaram tendendo a exercer papéis meramente burocráticos, enquanto foi se fortalecendo o poder dos Prefeitos no sistema decisório.” Para completar, observa uma forte tendência à setorialização da política de saúde e não a sua integração ao nível territorial, seja do ponto de vista do desenvolvimento urbano, seja em relação à gestão integrada das intervenções regionalizadas na área social, além do baixo grau de institucionalização do modelo, favorecendo o fortalecimento de corporativismos locais em disputa por recursos públicos e pelo monopólio dos convênios, paralelamente à ocorrência de uma nova centralização através da articulação direta entre Secretaria Estadual de Saúde/Prefeitos Municipais.

Através desses autores representativos denota-se um verdadeiro emaranhado de conceitos e interpretações sobre o tema. O que é descentralização para uns não o é para outros. A busca da eficiência administrativa pode ser o objetivo, e a descentralização apenas um meio para alcançá-la. Para outros, se a descentralização é um fim em si, a participação popular constitui uma condição necessária. Ou vêem que a participação é o fim e a descentralização, o meio. De todo modo, esta controvérsia não é trivial. Cada definição de descentralização decorre de uma visão de mundo social com preocupações e prioridades diferentes. Cada analista com inclinações ideológicas diferentes está preocupado em resolver problemas diferentes.

Dependendo da perspectiva de cada ator social, a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum outro problema. Para alguém como Pinto, preocupado em resolver o problema da eficiência no uso

de verbas para política social, a descentralização pode ser um meio a ser utilizado; para Tobar, preocupado com a questão de como descentralizar, o processo de descentralização é em si, evidentemente, o problema; e para aqueles, como Muller Neto, cientes dos "males da centralização", ela é o objetivo a ser alcançado.

Portanto, os conceitos e idéias sobre descentralização decorrem de como ela está presente nas preocupações dos analistas como problema, fim ou meio. Investigaremos como os analistas ligados a cada setor de políticas sociais a vêem, dado um campo de ação delimitado.

Descentralização na educação

A avaliação situacional de Amaral Sobrinho (1990) é incisiva: "o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e as Prefeituras Municipais vivem, no momento, uma relação cheia de conflitos, recheada de desconfianças, acusações e reivindicações." Nesta situação, o que é solução para o MEC pode ser um problema para uma Secretaria Municipal de Educação.

Abordando a questão da passagem do ensino do primeiro grau para os Municípios, vários argumentos são levantados tanto contra como a favor, expressando os interesses dos diversos atores sociais. "Os Municípios não têm capacidade gerencial e técnica para assumi-lo, sendo ademais vulneráveis à influência da política local", certamente é um argumento de segmentos da burocracia central. "A proximidade da Administração Municipal com a realidade é fator fundamental para o melhor gerenciamento do sistema educacional, evitando delongas na solução dos problemas mais elementares, e permite a adequação do ensino às condições locais", são os municipalistas que dizem. Os defensores da maior influência dos Governos Estaduais pregam "a necessidade do crescimento equilibrado do sistema e, por decorrência, do controle estadual sobre os investimentos no nível municipal". Nota-se até a influência de interesses corporativistas quando se afirma que a expansão da educação no nível municipal reduzirá a capacidade de mobilização geral dos profissionais da educação, ou que a descentralização no nível municipal não significa democratização, e que a excessiva preocupação com o micro-cosmo do Município pode levar a uma fragmentação política capaz de comprometer a unidade nacional! Fica claro que os que detêm poder colocam a descentralização na dimensão administrativa, enquanto os que estão na busca de maior poder, autoridade e autonomia a colocam na dimensão política.

No campo da educação, a Constituição não definiu claramente os espaços para o exercício da autonomia

dos Estados e Municípios e daí decorre que cada instância administrativa pode concorrer entre si em todas as áreas.

Prossegue o autor: "a proposta de LDB elaborada pela Comissão de Educação, depois de consultar vários setores e órgãos representativos de grupos sociais, apresentou uma visão de sistema educacional que em nada inova, mas sim complica o relacionamento entre as três instâncias administrativas. A Constituição e o projeto da LDB mantêm as mesmas relações complexas entre os sistemas de ensino, deixando aberto o campo para a manutenção dos mesmos instrumentos que hoje infernizam a vida das Secretarias de Educação e dos Municípios". Ele propõe, basicamente, a seguinte distribuição de competências:

- Ao MEC não caberia mais analisar planos e programas de trabalho elaborados pelas Secretarias de Educação para autorizar a liberação de recursos; a ele caberia dar organicidade a iniciativas autônomas, consolidando informações, análises e interpretações, e identificando tendências nos níveis estadual, regional e nacional, ou seja, a partir da releitura da realidade econômica, social e política do país, assumir o papel de liderança no setor educacional, reunindo-se com as Secretarias de Educação ou com o Conselho de Secretários de Educação (Consed), ou ainda com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para discutir os principais problemas educacionais e os meios para, em conjunto, encontrar soluções, tendo por objetivo colocar a educação em patamares superiores de desenvolvimento, resguardadas as disparidades e diferenças regionais.
- As Secretarias de Educação, além de gerirem as redes de ensino próprio, deveriam monitorar e avaliar o desempenho do sistema educacional estadual, identificando os principais problemas e disparidades na oferta hoje existente entre a rede estadual e a municipal e entre a urbana e a rural, e encaminhar soluções junto com outras instâncias de Governo, grupos e setores.
- Os Municípios, em cooperação com o Governo Estadual, deveriam completar a municipalização do ensino de primeiro grau – como previsto na Lei nº 5.692/71, a expansão do ensino no meio rural e a pré-escola.

Descentralização na saúde

No campo da saúde, Vianna e Piola (1991) assinalam que "... o conceito de descentralização não engloba somente a ampla autonomia de gestão para as unidades públicas produtoras de bens e serviços

de saúde. Pressupõe, também, a competência local para decidir quanto ao grau de privatização do sistema, implicando, sobretudo, a ausência de agências federais na prestação de serviços de natureza local, entre os quais a assistência médica – qualquer que seja o seu nível de especialização – representa o exemplo mais eloquente." Observa-se ser uma atitude fortemente reativa ao espírito da Lei nº 8.080/90 que, ao invés de aclarar e definir a descentralização e a divisão de funções esboçadas na Constituição, parece ter limitado ou até mesmo invertido o preceito constitucional.

Segundo os autores, a doutrina da organização do SUS, conforme o princípio da descentralização com unidade de comando em cada esfera de Governo, se vê frustrada. Além disso, a necessidade de programação aprovada e da análise técnica de programas e projetos como pré-requisitos para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios demonstra a face francamente centralizadora da lei. É o Ministério da Saúde que audita centralmente a aplicação dos recursos repassados – quando os conselhos de saúde estaduais e municipais seriam os instrumentos adequados –, cabendo-lhe a decisão sobre a gratuidade das ações e serviços de saúde públicos e privados contratados, e também a fixação de tarifas padronizadas. Até consta da lei o poder para o Ministério estabelecer parâmetros assistenciais para cada um dos Municípios brasileiros, ao mesmo tempo em que elimina a possibilidade do automatismo das transferências financeiras e faz permanecer o convênio, como instrumento dos repasses negociados para Estados e Municípios.

Os autores propõem, dada a magnitude de desigualdades prevaletentes num país da dimensão do Brasil, mecanismos descentralizados para a promoção efetiva da equidade, sem que a União abdique do seu papel de orientadora estratégica e coordenadora. Reconhecem, contudo, que outros atores e não só segmentos da burocracia federal, que perderiam poder com a efetiva descentralização de encargos acompanhada do repasse definitivo, seriam contra o processo. Por exemplo, com a adoção do automatismo dos repasses e de critérios transparentes de quantificação, os parlamentares e lobistas perderiam a sua função intermediadora.

Há mais atores descontentes com a radicalização da descentralização. Paradoxalmente, muitos municipalistas prefeririam manter a situação vigente que tem proporcionado mais recursos federais que no passado, sem a responsabilidade exclusiva pelo sistema de saúde no seu espaço territorial. As Secretarias Estaduais lutariam para descentralizar funções e recursos da União para recentralizá-los no

seu nível. Corporações profissionais poderiam entender que quanto mais centralizado for o sistema, mais eficaz a pressão dirigida na defesa dos interesses de seus representados. Indiferente para o empresariado setorial não integrante do SUS, para o integrante, mais interessante é ter um só interlocutor – a União – com quem possa negociar tarifas.

Descentralização regional e descentralização setorial

Outra questão controversa é como descentralizar em um país continental, onde existem notáveis diferenças regionais, assim como enormes problemas setoriais.

Rodrigues (1991) propõe a precedência da região ao setor, ou seja, regionalizar primeiro a alocação de recursos para depois setorializar no âmbito de cada microrregião. Diz ele: "é falso que a função social se confunda com setores: os ricos dispensam a saúde pública; os pobres, que a ela recorrem sem outra alternativa, são sempre os mesmos; a associação do social é portanto com o público-meta, com beneficiários-alvo, não com setores. É também falso que tais funções comportem gastos diretos federais: para que não sejam erodidos no caminho é melhor devolvê-los às próprias comunidades, para que ganhem a efetividade dos usos e a redução dos custos unitários." Na precedência setorial, as prioridades seriam sempre arbitrárias e a alocação resultaria invariavelmente concentradora. Na precedência regional, a alocação avançaria necessariamente para maior equidade, porquanto:

- é mais eficiente ao reduzir custos, ociosidades e desperdícios através da interiorização e coordenação do processo de desenvolvimento;
- é mais eficaz, ao considerar o conjunto dos problemas e de sua multicausalidade, dentro da focalização intra-espacial;
- é mais efetiva, ao proporcionar a participação dos beneficiários desde o âmago das opções inter-setoriais de programação.

Baseado na sua experiência, Rodrigues (1991) afirma que "fora do arbítrio tecnocrático ou politocrático não há nenhum critério racional para uma alocação setorializada ou que não se apóie na extrapolação incremental do mesmo arbítrio aplicado no passado". Ademais, a subordinação da totalidade dos recursos gerenciados pela União e demais esferas de Governo à precedência microrregional, reduzindo ao mínimo as exceções, não só seria desejável como é constitucional na medida em que foi definida como critério básico da regionalização a proporcionalidade demográfica (arts. 165/71), ainda

que a sua operacionalização tenha de ser concertada seja via delimitação hidrográfica (sub-bacias), homogênea (MRH ou MRG do IBGE) ou político-administrativa (de competência estadual, conforme os arts. 25/31, através dos seguintes requisitos:

- diferenciação entre população presente, para despesas de manutenção, e futura, para despesas de expansão, tendo em vista a flexibilidade de ritmos, dentro de um rumo permanente, e o equilíbrio na ordenação do Território Nacional;
- ponderação da proporcionalidade demográfica segundo os diferenciais entre renda *per capita* e capital *per capita*, considerando as disparidades da capacidade fiscal e da maior ou menor necessidade de alavancagem da alocação pública e privada.

Descentralização: cidadania e sobrevivência

A visão de Rodrigues, radicalmente favorável à descentralização, é compartilhada por Dowbor (1990). Este autor considera a participação comunitária como um dos mecanismos básicos para a regulação da atividade econômica juntamente com o funcionamento do mercado, o planejamento central, a política de rendas ou de conjuntura, o planejamento empresarial e a *concertação* internacional.

Dowbor pensa nesses mecanismos no bojo de três tendências que ocorrem em nível mundial. A primeira, observável nos países capitalistas desenvolvidos onde o mercado, adotado como o mecanismo básico de coordenação da atividade produtiva, vem sendo regulado por diversos mecanismos de controle que podem permitir uma significativa aproximação entre as decisões individuais dos detentores de poder de mercado e os interesses da população. A segunda, em alguns países socialistas, onde o planejamento central busca garantir a coerência intersetorial das decisões com impacto de longo prazo, ao mesmo tempo em que procura corrigir a ineficiência burocrática da máquina estatal via descentralização, recorrência a mecanismos de mercado e extensão do sistema de relações contratuais entre empresas. Por último, muitos países capitalistas subdesenvolvidos, além de pobres (o que muito reduz a sua margem de manobra), não dispõem nem dos mecanismos de planejamento central dos países socialistas, nem dos mecanismos de mercado e de controle social dos países desenvolvidos.

Conforme o autor, nestes países terceiro-mundistas o planejamento como instrumento de regulação no nível do Estado tem sido praticamente inócuo. Embora existam órgãos de planejamento e se elaborem planos, a atividade eco-

nômica, seja ela privada ou estatal, não se subordina a eles. A política econômica global é definida por interesses privados nacionais e transnacionais que tracionam em direções diferentes. O mercado, como regulador, se vê profundamente limitado pela forte monopolização de setores-chaves da economia. As mesmas empresas que no seu país de origem têm um comportamento "civilizado", quando se instalam nos países sem formas de controle social, incorporam a sua natureza "selvagem" no planejamento dos negócios. A política de rendas ou de conjuntura está diretamente afetada pelo fato de que o Estado nacional depende da economia capitalista mundial no que se refere às opções vinculadas à balança de pagamentos, à dívida e à remessa de lucros – "*Las políticas de impacto interno, como las de precios y salarios, se determinan en función de la necesidad de atraer financiación externa, de satisfacer a las empresas transnacionales instaladas en el país, y de mantener la competitividad de los productos de exportación, más que en función de la coherencia interna de los procesos productivos*" (Dowbor, 1990).

Para Dowbor, a descentralização, além da possibilidade de devolver ao cidadão um espaço onde possa moldar o mundo em que vive, de recuperar a dimensão política da economia e com isso o espaço social da cidadania, se coloca como uma questão de sobrevivência socioeconômica dos países subdesenvolvidos.

A forma de crescimento econômico que fez conviver segmentos do primeiro mundo desenvolvido com a crescente miséria popular simplesmente esgotou seu fôlego, colocando-nos cara a cara com uma situação social cada vez mais difícil de se sustentar. A democracia das minorias, que mantém um nível de vida e uma organização econômica razoáveis à custa da marginalização das majorias, está em um beco sem saída. Nestas condições, em vez de macrofórmulas mágicas, a descentralização significaria a adoção e o fortalecimento do planejamento comunitário, especialmente em nível municipal, para recuperar a racionalidade da decisão local, tanto do ponto de vista econômico, como financeiro-tributário, tecnológico e administrativo, sem esquecer da dimensão política.

À guisa de conclusões: descentralização e reforma do Estado

Aparentemente, ninguém é contra a descentralização. É inegável que expressa um signo do Estado moderno, um caminho para maior eficiência e um importante fator na democratização da sociedade. Entretanto, vimos que é um tema conceitualmente controverso e de difícil e conflituosa implementação.

Neste sentido, já tivemos oportunidade de assinalar, com base nas experiências internacionais, que a descentralização parece dar certo no cerne da crise do estado de bem-estar e/ou associada a um amplo processo de democratização do Estado. Mas também vimos que a descentralização não resulta diretamente em democratização, sendo apenas uma condição necessária – mas não suficiente – para viabilizar processos de participação popular. Além disso, para o técnico-analista é aflitivo que o Estado não use a “racionalidade” para tratar dos interesses coletivos, provocando até dúvidas sobre a possibilidade de o Governo ser eficiente.

A questão básica é: “como reorganizar a gestão territorial dos processos econômicos, sociopolíticos e administrativos coerentemente com as metas de eficácia e controle social?”

Quando falamos em eficácia e racionalidade da decisão local na reorganização da gestão territorial, é bom lembrar Popper (1972), ao afirmar que “os problemas do mundo real, envolvendo preferências e desejos humanos, são imensamente mais complicados que a capacidade da mente humana, dada a informação ao nosso dispor, de resolvê-los racionalmente. Temos que aceitar que no processo decisório a interação política pode substituir a análise”.

Para algumas correntes de pensamento, o papel do técnico-analista é o de elevar o nível de racionalidade do processo de decisão política, comprometido apenas com a evidência e com o método. Sustentadas na tese da imperfeição da mão invisível do mercado, defendem a existência de soluções técnicas que se aproximam do ótimo paretiano, apesar da crise histórica do planejamento racional centralizado. Esta postura muitas vezes se confunde com o pensamento tecnocrático-autoritário, onde a negociação entre atores sociais é vista como “pervertida”, que afasta as decisões do ótimo paretiano.

O extremo oposto à postura tecnocrática é aquele que vê o técnico-analista como mero executor das decisões tomadas por políticos. A política é entendida como o único processo para chegar a decisões coletivas que maximizem o bem-estar social, dados os desejos individuais (ou de grupos sociais) e o peso político de cada desejo. Em outras palavras:

- o político é aquele que interpreta os desejos do grupo que representa;
- a negociação política é o processo de definir o peso de cada grupo na repartição dos recursos disponíveis;
- o técnico-analista é aquele que apenas operacionaliza a maximização do bem-estar dentro dessas condições.

Ou seja, depois dos políticos terem definido quem ganha e quem perde, resta aos técnicos maximizar os ganhos e minimizar as perdas.

Para uma terceira corrente – com a qual se alinha o autor deste texto – os papéis do técnico-analista e do político são complementares. A análise técnica, no sentido de sempre estar comprometida com evidências e com um método explícito, não constitui uma alternativa para a política, mas pode funcionar como um elemento importante na formulação desta. O técnico pode até realizar uma análise abrangente, não fragmentária e apartidária, mas ainda assim deve ter a consciência que nunca chegará ao ótimo paretiano. Para provar que a análise é imparcial, seria preciso demonstrar que as políticas mais apropriadas para qualquer grupo social seriam também as mais adequadas para todos os outros grupos, não havendo favorecimentos. Ora, a análise técnica apenas suaviza formalmente a aparência dos conflitos reais que sempre são solucionados por meio do poder, como a votação, a barganha política, a persuasão, ou mesmo pelas armas.

O técnico até conhece as vantagens e limitações de cada método de distribuição de recursos (o mercado, a regulação, as diversas modalidades de planejamento), mas a operacionalização da repartição do produto social não é independente da decisão de como reparti-lo. A eficiência de uma medida e o seu resultado distributivo não são independentes; muito pelo contrário, estão intimamente ligados. O resultado da fusão entre os campos da técnica e da política é que a análise técnica se transforma em um instrumento básico na formulação da política, ou melhor, na negociação política não basta dizer quem perde e ganha, mas também como perde e ganha. O técnico, portanto, não pode se dar ao luxo de abstrair-se dessa discussão. Pelo contrário, ele tem um papel fundamental na formulação de possíveis políticas novas e na legitimação ou não das velhas. Assim sendo, é legítimo o técnico participar da política como portador de uma racionalidade analítica, sem esperar, no entanto, que esta seja o único elemento na tomada de decisões.

Assim, quando apontamos que a “política” prevalece sobre a “análise” no processo de decisão, queremos dizer que tais processos são definidos pelos vários modos como as pessoas exercem controle, poder ou influência umas sobre as outras, e não somente pela razão. Se alguns segmentos sociais se favorecem e outros se prejudicam com determinada política, é função do analista mostrar previamente como esses ganhos e perdas são distribuídos. Entretanto, ao assinalarmos que as políticas são decididas com o apoio da análise,

também estamos dizendo que, na investigação de mérito das várias possibilidades de ação, podemos encontrar razões que nos levem a preferir uma determinada política em lugar de outra.

Podemos então assumir o planejamento como uma modalidade de análise de políticas. No caso da descentralização, a sua eficácia vem sendo analisada e questionada por diversos autores, mas a avaliação da sua sensibilidade ao controle social não tem saído do genérico.

De fato, uma questão importante no processo de decisão política é a sensibilidade da medida ao controle social. A atual Constituição prevê as modalidades de democracia direta e por referendo. Entretanto, é bastante provável que tais disposições lá permaneçam como exotismos constitucionais – a Constituição anterior é rica em exemplos – caso perdurem duas posturas tipicamente negativistas. Primeiro, os radicais qualificam qualquer reação micro-societária em busca da cidadania como acrítica e aistórica, só admitindo como válida a reação macrosocietária contra o Estado centralizador e autoritário. Segundo, para os puristas a afirmação da cidadania só pode ser autêntica se espontânea, de tal modo que toda indução ao processo de participação popular é condenável por ser manipuladora e cooptativa.

Ora, nada nos garante que uma reação macrosocietária contra o Estado autoritário não reproduza o esquema centralizador nos moldes da ideologia dominante. O que só acontecer é o novo poder manter a razão utilitária dos meios, em detrimento da razão substantiva dos fins. Por outro lado, o caráter espontâneo não necessariamente se constitui em fundamento da participação política. Ainda que se reconheça a essencialidade da democracia direta na base para validar as representações sucessivas até o topo, a espera do espontâneo “autêntico” pode funcionar como um inibidor no processo de organização social e de conscientização de cidadania.

De fato, uma questão importante no processo de decisão política é a sensibilidade da medida ao controle social. Do nosso ponto de vista, o desejo de aperfeiçoar o processo democrático de decisão política não deve ignorar o dualismo “eficácia versus participação”, mas sim assumi-lo. O controle social pode ser um resultado que se busca ou, ao contrário, um problema, ou um recurso, variando conforme a perspectiva do ator social. Nem tudo que é eficaz é participativo, nem tudo que é participativo é eficaz. A descentralização é um recurso para resultar em participação, como a participação é um meio para viabilizar a descentralização.

Enfim, a democracia direta pressupõe a autonomia local, organizada e conscientizada, para que os requi-

sitos da descentralização, da integração e da participação reposicionem os beneficiários como agentes de sua própria transformação. Neste sentido, o planejamento da descentralização deve ter em vista a participação dos beneficiários na tomada de decisões, desde o estabelecimento de prioridades até a alocação de recursos, desde a execução até a avaliação, inclusive o aporte consciente de recursos próprios. Caso contrário, a intervenção do Estado permanecerá sempre como um exercício de dominação, e as obras e serviços oferecidos não serão internalizados como realização coletiva, tampouco valorizados como de interesse local. A reforma do Estado nestas condições é autonomista mas também abrangente, por incorporar no processo de transformação os segmentos majoritários da nação. É eficiente por estabelecer o fluxo de decisões e informações não só ascendente e descendente, como horizontal em rede. É claro que para construir tal Estado é preciso libertar-nos do preconceito elitista e crer, de fato, na capacidade e nas potencialidades da população local.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. *Projeto participação comunitária no governo municipal*. Rio de Janeiro: IUPERJ, mar. 1988. (Relatório de Pesquisa).
- AMARAL SOBRINHO, José. *Ensino fundamental: por onde andamos*. Brasília: IPEA, nov. 1991. mimeo.
- _____. *Relacionamento institucional: MEC/Estados/Municípios*. Brasília: IPEA, dez. 1990. mimeo.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? debate sobre uma alternativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BORJA, Jordi. *Estado y ciudad: descentralización y participación*. Barcelona: PPU, 1988.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia de Letras, 1987.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no estado de São Paulo. *Tendências e Perspectivas*: Revista CEPAM, a. 2, n.2, jan. 1991.
- DOWBOR, Ladislau. *Planificación descentralizada*. Quito: s.n., set. 1990. mimeo.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

- FISCHER, Tânia; TEIXEIRA, Ângela. Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços e limites. *Revista de Administração Pública*, v.23, n.4, p.37-48, ago./out. 1989.
- HIRSCHMAN, Albert O. Reflections on the Latin American experience. In: LINDBERG, Leon N.; MAIER, Charles S. (eds.). *The politics of inflation and economic stagnation*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1985.
- IANNI, Otavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- LINDBLUM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1980.
- LOBO, Maria Thereza. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985. In: BRASIL. MPAS; CEPAL. *Avaliação das políticas sociais brasileiras*. Brasília, 1989, v.3, p.483- 534. (Economia e Desenvolvimento, 6).
- MULLER NETO, Júlio S. Descentralização e democracia: tópicos de um debate. *Saúde em Debate*, n.33, 1991.
- O'DONNELL, G. *Corporativismo e a questão do estado*. Belo Horizonte: UFMG, 1976. (Cadernos DEP, 3).
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. *Reunión descentralización de los servicios de salud*: bibliografía, tomo 3. Buenos Aires, 1987.
- PERDIGÓ, Juan. *Nota comparativa de diferentes modelos europeos de descentralización municipal*. Barcelona: Comisión del Ayuntamiento de Barcelona, 1984. (Col. Descentralización y Participación Ciudadana. Papers, 5).
- PINTO, Aluizio L. Trabalho de consultoria apresentado em 1985 ao SERPRO. Brasília: s.n., 1985.
- POPPER, Karl. *The logic of scientific discovery*. London: Hitchinm, 1972.
- PRETECEILLE, Edmond. *La descentralisation, pour qui, pour quoi?* Paris: IRESCO, 1987. mimeo.
- RODRIGUES, Lélío. *Regionalização orçamentária*. Brasília: s.n., out. 1991. mimeo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1989.
- SCWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SILVA, Paulo Vieira da. Centralização: ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v.21, n.2, p.92-104, abr./jun. 1987.
- SOUZA, Amauri; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.2, p.17-38, dez. 1989.
- TEIXEIRA, Tânia Carmem Fortes. Municipalização da saúde: os caminhos do labirinto. *Saúde em Debate*, n.33, 1991.
- TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, p.31-52, jun. 1991
- VIANNA, Solon Magalhães; PIOLA, Sérgio Francisco. Descentralização e repartição de encargos no Sistema Único de Saúde – SUS. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, p.143-160, jun. 1991.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 (Estudos Brasileiros, 25).

CARTA DE BRASÍLIA

A descentralização vem sendo, ao longo da história da República brasileira, a meta maior no sentido de afirmar o modelo federativo de Governo, único compatível com as dimensões continentais do país e coerente com os anseios democráticos de nossa sociedade.

A Constituição de 1988 avançou no sentido de estabelecer o pacto federativo ao considerar o Município parte integrante da organização político-administrativa ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Outro avanço importante na Lei Maior diz respeito ao tratamento financeiro dado às instâncias descentralizadas de Governo, mediante reforço de suas receitas, seja via incremento de transferências automáticas, seja ampliando a sua base tributária.

Entretanto, o país não evoluiu na definição de uma política de descentralização efetiva e, conseqüentemente, a municipalização de serviços públicos ocorre de forma assistemática e não generalizada, refletindo esforço eventual de alguns Municípios isolados em ocupar espaços vazios decorrentes sobretudo do recuo do Governo Federal na prestação de serviços públicos.

Visando tornar conseqüente a descentralização da prestação dos serviços públicos de interesse local, os participantes do Seminário *Municipalização de Políticas Públicas*, realizado em Brasília, no período de 21 e 22 de setembro de 1993, numa promoção conjunta do IPEA, da ENAP e do IBAM, patrocinada pelo PNUD, chegaram às seguintes conclusões que representam a posição dessas instituições na afirmação de princípios que objetivam a descentralização governamental em face da revisão constitucional que se avizinha:

■ Sobre descentralização e municipalização

A descentralização governamental preconizada representa o ato e o fato de transferir poderes e responsabilidades do nível de Governo central, que os detém, para os níveis descentralizados, Estados e Municípios.

Considerando o interesse local da maioria dos serviços públicos destaca-se o papel da instância municipal de Governo, neste caso.

Todavia, torna-se necessário sublinhar que municipalização não representa a mera determinação ao Governo Municipal de responsabilizar-se pela prestação de serviços, mas deve significar a efetiva mobilização dos agentes do Poder local – Governo, comunidade e empreendedores privados – para atuarem no sentido de efetivar a oferta do serviço, garantindo o controle social sobre sua prestação e o interesse público. Tal mobilização deverá ser feita sob a liderança do Governo Municipal.

■ Sobre as características do processo de descentralização

Na medida em que se constata que não há de fato uma política de descentralização em curso, a questão que se realça é: como deve se caracterizar uma política nacional neste sentido?

O primeiro impulso é por certo advogar uma medida de ordem jurídico-institucional que, partindo de uma definição precisa de competências e recursos, defina diretrizes genéricas para o processo e a pronta retirada do Governo central do campo da prestação dos serviços públicos.

Entretanto, embora se preconize de forma consensual a necessidade de se precisar, na própria Carta Constitucional, uma definição clara de competências e encargos entre os níveis de Governo, não se recomenda uma ação generalista e circunscrita a um único instrumento à definição de uma política de descentralização eficaz.

A certeza da ineficácia de uma determinação neste sentido repousa no reconhecimento da heterogeneidade dos 4.974 Municípios brasileiro sobretudo no que toca aos níveis de organização, ue capacidade de autofinanciamento e desenvolvimento institucional.

Outro fator que impõe consideração na concepção de uma política de descentralização/municipalização

de serviços públicos é a especificidade que reveste a prestação de cada um dos serviços, que se distinguem em função:

- a) do grau de centralismo exercido historicamente na prestação do serviço em si;
- b) da composição e origem dos recursos que vêm custeando a prestação do respectivo serviço;
- c) da presença pregressa da instância municipal naquele campo de atuação;
- d) das características institucionais de cada sistema de atendimento.

Assim apresenta-se como consensual a proposta de que a descentralização pretendida deve apoiar-se em clara divisão de competências e encargos, considere as disparidades regionais e institucionais dos Municípios brasileiros e se constitua num conjunto de políticas setoriais definidas e divulgadas em fóruns nacionais representativos de cada setor.

■ Sobre a divisão de encargos e responsabilidades

Foi posição enfatizada neste seminário que a revisão constitucional deverá estabelecer uma divisão de encargos entre as três esferas de Governo, definida de comum acordo pelos Municípios, Estados e União e apoiada em programa de capacitação técnica, financeira e institucional das Administrações Municipais, de maneira a ampliar seu âmbito de ação como promotores do desenvolvimento econômico e social das suas comunidades.

Nada mais correto em matéria de divisão do trabalho governamental, num país de dimensões territoriais como o Brasil, do que se atribuir aos Municípios os serviços de caráter local, vale dizer, mais próximos dos cidadãos, cujo atendimento, segundo padrões de qualidade e quantidade exigidos pela população, se torna mais fácil quando prestado pelos Municípios aos quais as demandas por serviços básicos se dirigem de maneira mais direta e sensível.

Para acompanhar essa divisão de responsabilidades é necessário manter-se o equilíbrio financeiro onde ele já existe e introduzi-lo onde é inexistente ou puramente formal.

■ Sobre os recursos locais

Embora se admitam os aludidos avanços nas receitas municipais é de se sublinhar que a principal explicação para os incrementos, verificados pelas pesquisas disponíveis, resulta da ampliação da arrecadação própria e de alterações na redistribuição do ICMS.

Entretanto, nos menores Municípios ou naqueles cuja atividade econômica carece de dinamismo, são ainda as transferências automáticas que respondem

pelas necessidades de recursos e revelam-se insuficientes para suprir os encargos advindos da municipalização ampla de serviços públicos.

Ademais, muitos Municípios, independentemente da importância ou porte, marcados pelo centralismo e pela dependência, permanecem carentes de recursos humanos e organizacionais e, em consequência, sem possibilidades imediatas de evoluírem na arrecadação de receitas próprias ou na organização para efetiva prestação de serviços.

Considerados esses aspectos é que se recomenda:

a) rever profundamente o atual sistema de transferências negociadas, sobretudo aquelas destinadas a investimentos de capitais, que em nada contribuem para a afirmação de uma política efetiva de descentralização, sendo hoje instrumento de manipulação dos recursos públicos e de concessão de privilégios;

b) ampliar o nível de recursos destinados às transferências automáticas – FPM e FPE – que são distribuídas por critérios incontestáveis de equidade;

c) prover recursos para suportar financeiramente a implementação de programas de capacitação e desenvolvimento institucional de Municípios.

■ Sobre a manutenção ou constituição de fundos nacionais

No exame dos aspectos setoriais ou gerais das atuais políticas de prestação dos serviços públicos constata-se uma descrença generalizada na utilização de fundos nacionais, para muitos objeto de descontrole do gasto público, que não cumprem a finalidade de assegurar o custeio das despesas específicas do setor ao qual se destinam.

Este posicionamento descarta a possibilidade de recomendar a manutenção ou a adoção de fundos de origem tributária. Todavia existem outros fundos nacionais que, por suas características, exigem sistemas de arrecadação e controle centralizados a cargo de instituições financeiras de âmbito nacional.

Tratam-se, por exemplo, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ou do Fundo de Desenvolvimento Social, ambos essenciais ao custeio dos sistemas de oferta de habitação popular ou à prestação de saneamento básico.

O fato de se reconhecer a necessidade de prevalência de agentes do Governo nacional no controle dos sistemas não descarta a recomendação de que se proceda a um profundo reexame destes fundos que se apresentam hoje em situação falimentar. E, na medida em que as decisões sobre os investimentos realizados com tais recursos permaneçam

centralizadas, permitirão a ingerência do Poder central sobre o interesse local e entravarão o processo de descentralização.

Assim se recomenda que o reexame feito caso a caso, para o conjunto de fundos de natureza não tributária, considere que se modifiquem as formas de controle ampliando-se a participação dos Governos Estaduais, Municipais e da sociedade civil nos conselhos gestores e se promova a descentralização efetiva das decisões sobre a contratação das operações de crédito.

■ Sobre as possibilidades de privatização

Ao pé da letra, privatização representa transferência ou alienação de patrimônio público ao controle de particulares. Neste sentido não cabe pensar em privatização, pois tratamos aqui exclusivamente de serviços públicos.

Entretanto, no uso corrente e no campo dos serviços públicos muito se vem cogitando da expressão, emprestando-lhe um sentido mais amplo no qual estão abrangidas a concessão, a permissão e a terceirização.

Claro está que se considerou que estas formas organizacionais são alternativas em alguns casos para melhorar a eficiência e ampliar a prestação dos serviços, desde que se assegurem mecanismos de controle social e se preserve o interesse público.

Foi realçado entretanto que a opção gerencial deve se restringir ao nível de Governo responsável pela prestação do serviço, no caso o Município.

Nesse sentido, fórmulas que restrinjam o acesso a créditos de empresas públicas prestadoras de serviços e facilitem esse acesso às empresas privadas (como o FINAME/BNDES – setor de transporte e lixo e o Plano Empresário Popular do FGTS) foram consideradas incompatíveis com propósitos de autonomia federativa.

■ Sobre o consorciamento intermunicipal

Além da perspectiva de trazer as comunidades e empresas para partilharem com os Governos Municipais as responsabilidades de prestar com eficácia os serviços públicos, o incentivo ao consorciamento intermunicipal foi outra fórmula cogitada.

Na verdade, hoje não há qualquer mecanismo impeditivo a que Municípios atuem de forma consorciada para aperfeiçoarem sistemas de gerenciamento e de planejamento ou para a prestação conjunta de determinado serviço público.

Com efeito já se registram experiências exitosas, embora não seja uma prática universalizada.

Nesse sentido um programa amplo de capacitação e desenvolvimento institucional da instância municipal de Governo, como já preconizado neste documento, deve contemplar a difusão desse mecanismo.

Além disso, e no sentido de incentivar a fórmula, os consórcios intermunicipais devem ser considerados habilitados para contratarem operações de crédito ou mesmo para serem beneficiários de convênios intergovernamentais.

■ Sobre transferências de patrimônio e endividamento

Um dos entraves recorrentes na agilização de processos descentralizadores vem sendo a transferência de patrimônio da instância que detém o controle da prestação de serviço para aquela que deverá encarregar-se da sua prestação.

Apenas para ilustrar, no decorrer do seminário este tema veio à baila quando se tratou especificamente da municipalização do saneamento, da saúde e da assistência social.

Trata-se na verdade de um problema cuja resolução se insere exclusivamente na decisão política. É lícito lembrar que independentemente da instância que o detenha, o patrimônio foi constituído com recursos públicos. Neste sentido requerer qualquer indenização para transferir o patrimônio público de um nível de Governo a outro significa cobrar do cidadão contribuinte novamente por um bem já adquirido, quitado e que lhe pertence.

A mesma regra, irrefutável, não cabe para o patrimônio não quitado ou para aquele oferecido em garantia de dívidas contraídas com agentes financeiros.

Nesses casos recomenda-se que as operações de transferência de patrimônio sejam incluídas no estabelecimento das condições para a transferência do endividamento. Este, por sua vez, deve ser objeto de exame em separado, setor a setor, caso a caso, considerando-se, sobretudo, a origem dos recursos e as condições dos empréstimos.

■ Sobre aspectos e condições complementares

Finalmente, cabe aduzir que as instituições que partilham as opiniões aqui referidas – IBAM, ENAP e IPEA – têm clareza que a questão da descentralização não se esgota na precisa definição de competências, em revisão criteriosa da distribuição intergovernamental de recursos, na escolha adequada da alternativa organizacional ou no equacionamento de créditos e débitos intergovernamentais.

Tratam-se de pontos essenciais, mas há outros que, embora não tenham sido dissecados, mereceram atenção especial nas discussões e devem ser lembrados.

Relacionam-se às resistências contumazes às idéias de descentralização, como a própria tradição centralista de nossa República, às resistências de corte corporativo de setores da burocracia do Governo Federal e às representações conservadoras do Congresso.

No sentido de enfrentar essas resistências, recomenda-se que a variável descentralização das políticas públicas seja também considerada nas reflexões que conduzam à revisão do sistema de representação legislativa e do sistema eleitoral.

A par dessas resistências recorrentes ou de suas eventuais superações, as instituições que subscrevem este documento realçam a convicção de que a

via da descentralização e da municipalização das políticas públicas é o caminho mais coerente com o fortalecimento da democracia e da federação brasileira, sendo mesmo um atalho para a superação dos déficits que historicamente foram acumulados na prestação de serviços públicos.

Reconhecem, ainda, que apesar da complexidade envolvida no processo, o momento político-institucional é o mais favorável da história republicana, seja pelas conquistas já alcançadas na Constituição de 1988, seja porque a descentralização se constitui em elemento básico de qualquer projeto de mudança para o país.

A nação não admite retrocessos e descrê das fórmulas centralistas para a prestação dos serviços públicos, já amplamente testadas e reconhecidamente ineficazes.

SESSÃO DE ABERTURA

O mestre-de-cerimônias anuncia o evento, seus objetivos e entidades promotoras, chamando para compor a mesa Lino Ferreira Netto, Superintendente Geral do IBAM; Aspásia Camargo, Presidente do IPEA; Og Roberto Dória, Presidente da ENAP, Romildo Cahin, Ministro-Chefe da Secretaria da Administração Federal, e Alexis Stepanenko, Ministro de Estado de Planejamento. Em seguida, passou-se a palavra aos membros da mesa.

Aspásia Camargo manifestou a satisfação do IPEA em dar início às discussões e debates sobre o federalismo brasileiro, "começando por onde devia começar: pelas políticas de municipalização." Chamando a atenção para o oportuno momento, o limiar de uma revisão constitucional, destacou a necessidade do registro, divulgação e consolidação dos aspectos positivos da descentralização das políticas públicas e o papel do Município.

"O Município foi a grande ousadia da Constituição de 1988", afirmou, ressaltando que o momento é propício à avaliação do processo, objetivando Governos locais responsáveis, respaldados pelo apoio da União e dos Estados, com a criação de instrumentos e órgãos de planejamento, pesquisa e controle, no intuito de acelerar os resultados positivos.

Lino Ferreira Netto deteve-se, a princípio, nas questões que o processo de municipalização evidencia, como: revisão do papel do Estado, aperfeiçoamento das relações intragovernamentais, participação popular e modernização da Administração Pública.

"A municipalização de uma política não pode e não deve motivar o afastamento dos níveis superiores de Governo dos setores de atividades municipalizadas."

Destacou o forte componente político que pressupõe o processo de municipalização, especialmente na

revisão de competências, distribuição dos recursos e fortalecimento dos Governos locais. Neste aspecto, lembrou o esforço do IBAM, mediante estudos, pesquisas, difusão de dados, treinamento e assessoria técnica.

Romildo Cahin destacou nas palavras de Aspásia Camargo a necessidade da ousadia para superar a defasagem existente entre os setores público e privado na utilização dos recursos tecnológicos. Citando exemplos de experiências bem-sucedidas por Municípios brasileiros, identificou nestas a criatividade e a audácia características de um avanço no tratamento das políticas e as recomendou aos palestrantes e debatedores.

Alexis Stepanenko lembrou que a experiência e a convicção municipalista do atual Governo, especialmente do Presidente Itamar Franco, são importantes para superar a crise provocada pela queda do Governo Collor e "a conseqüente quebra da mística da presidência", que abalou a credibilidade no Governo central. Segundo o Ministro, o desmonte da máquina administrativa abriu oportunidade aos Governos locais, mas esta iniciativa se deu, forçosamente, pelo vazio criado.

"Não existe mais aquele planejamento, como era no governo militar, onde 20 ou 30 Phds decidiam numa sala fechada o que seria bom para a sociedade brasileira."

A proposta da SEPLAN e do IPEA, conforme destacou, é estabelecer uma metodologia de planejamento mais flexível, participativa, que trate mais em nível de diretrizes, levando as discussões a regiões, Municípios, Câmaras, Assembleias Legislativas e conselhos municipais.

"Devemos fazer um esforço para quebrar a cultura centralizadora que existe (...) não precisa de Constituição para isso, basta querer fazer!"

PALAVRAS DE ASPÁSIA CAMARGO

Presidente do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Senhor Ministro Romildo Canhin, Ministro Stepanenko, Presidente da ENAP, Dr. Lino, meus amigos. É com muita satisfação que o IPEA dá início a um ciclo de discussões e de debates sobre o federalismo brasileiro, começando por onde devia – pelas políticas de municipalização. Estamos fazendo esse conjunto de seminários e de debates com diferentes órgãos e instituições que têm dedicado todo o seu esforço no sentido de contribuir para que possamos avançar neste caminho, nesta grande opção histórica, que é o federalismo brasileiro.

Estamos, desde a República, desde 1989, tentando estabelecer um tipo de regime e de organização política do Estado que corresponda ao tamanho desse território, a esse imenso território que nós herdamos dos nossos colonizadores portugueses, e tentando, também, dar a essa estrutura um caráter democrático e participativo que permita, efetivamente, que cada região deste país possa ser dona do seu destino sem que percamos a nossa unidade, a nossa capacidade de comando e, portanto, a nossa força diante dos demais Estados que disputam espaços neste, hoje, pequeno planeta.

Esta reunião, organizada pelo IPEA junto com a ENAP e com o IBAM, vai nos dar a exata medida deste desafio e da importância do momento que estamos vivendo hoje. Estamos no limiar de uma revisão constitucional, uma revisão muito controvertida, e que abre, no entanto, a possibilidade inadiável de avançarmos na discussão do federalismo e da descentralização.

Acredito que na medida em que essas questões polêmicas, estruturais, que, a meu ver, são inadiáveis, possam ganhar consenso, ficarem mais esclarecidas e avançarem nas suas propostas concretas, esta revisão poderá, efetivamente, se realizar – não como um tumulto, como um susto, um soluço, ou alguma coisa de descontínuo e de alitivo, mas como um momento privilegiado em que as forças políticas, nos diferentes espectros partidários e sociais, possam se entender para devolver ao nosso país o protagonismo que ele tentou conquistar, nas últimas décadas, e que

esbarrou, justamente, em defeitos graves e defeitos estruturais, entre eles, principalmente, a questão da democracia e a questão do federalismo.

O IBAM tem o mérito histórico de ter inventado uma coisa que só o Brasil possui hoje, que é o Município como entidade federativa. Eu acho que, neste seminário, nós vamos poder examinar com detalhes o alcance dessa proposta, que eu diria até revolucionária – nenhum país federativo do mundo tem o Município como entidade federativa. Isso talvez se justifique pelo fato de que também são poucos os grandes países que são federativos para valer.

O Brasil está inovando muito, nós somos muito fortes quando inovamos. Quando nos intimidamos, acontece como no futebol, a gente fracassa. É preciso ter ousadia. E o Município é a grande ousadia que conseguimos perpetrar na Constituição de 88. Agora temos que ir até o fim, não podemos ficar no meio do caminho.

A primeira coisa que eu acho que todos os brasileiros desejam saber é como porta essa entidade federativa. Será que ela é responsável, será que ela é criativa? O que é que ela anda fazendo por aí em benefício de todos nós?

Esse encontro vai nos mostrar muita coisa interessante, muita experiência bem-sucedida, e boa parte da nossa tarefa é exatamente essa – registrar, divulgar, consolidar tudo aquilo que fizemos de bom, porque temos um vício ideológico, um vício cultural muito grave. Registramos muito pouco as coisas nas quais nos saímos bem e temos um gosto muito especial para a autocrítica, para a autodestruição, enfim, para uma certa ciclotimia. Se não somos os maiores do mundo, nós, necessariamente, temos que ser os piores.

Assim, essa discussão sobre o Município é uma discussão privilegiada, que nos permite detectar esses problemas e ajustar os nossos termômetros para que possamos ser muito honestos e muito construtivos. Em primeiro lugar, divulgar aquilo que deu certo, e estamos pensando numa próxima rodada de discussões exatamente sobre esse efeito vitrine, que

é hoje o Município brasileiro, e esse fórum certamente vai nos ajudar muito. E o outro lado da medalha, que espero que seja muito debatido, é o problema da responsabilidade. Não podemos ficar no meio do caminho, o Município precisa ter órgão de planejamento e o Ministro Stepanenko nos recomendou no IPEA para que tratássemos, também, de reestruturar a instituição no sentido de amplas parcerias e no sentido da descentralização.

Como podemos criar Municípios responsáveis? Como podemos, no fundo, no fundo, criar essa integração competitiva, que todo mundo identifica como uma integração para fora, como uma integração também para dentro? Esses 4 mil e tantos Municípios têm um compromisso, também, de responsabilidade, de desempenho. Aqueles que não têm renda própria têm que ter um tratamento especial, nem que seja um tratamento temporário, de benefícios, mas também de retorno. Não é possível que o Município, como acontece em algumas partes do Brasil, para não dizer em muitas, gaste recursos do Governo Federal como despesa administrativa, por exemplo. Isso é um contra-senso, isso fere a própria autonomia federativa.

Essa idéia de discutir, em primeiro lugar, as responsabilidades, os limites da autonomia da responsabilidade, é muito importante, é essencial para o Brasil. Mas também acho que temos que discutir quais os instrumentos de planejamento, de pesquisa, quais os tipos de controle que poderemos ter para andar mais rápido e fazer com que cada um, que seja

bem-sucedido, possa transmitir aos demais os seus ganhos, os seus proveitos, para que isso possa reverter em benefício de todos.

Há um outro ponto importante, que vai ser tratado aqui com detalhes. É muito fácil falar na descentralização como um mérito, um objetivo a atingir. Mas o caminho é longo, porque temos que pensar de que maneira a descentralização vai se comportar em cada nível – a descentralização da saúde, da educação, dos transportes, da agricultura, do saneamento, de todas aquelas áreas críticas nas quais o Governo Federal, de certa maneira, exorbitou historicamente das suas funções, nem sempre apenas por desejo de mandar, mas muitas vezes pela própria fraqueza, pela própria debilidade congênita desses Municípios que, desde as nossas origens, têm sido os primos pobres da Federação Brasileira. Eles nunca conseguiram passar mais do que 12% dos recursos públicos arrecadados, em geral, ficaram sempre em torno de 6 a 7%.

Hoje demos um salto importante, estamos vendo muitos benefícios dessa mudança. Agora, é preciso, também, que tratemos de ter a energia suficiente para barrar os fracassos, barrar as incongruências, e é exatamente para isso que vamos ouvir os especialistas competentes que estão aqui, com trabalhos realizados, feitos, escritos, e isso eu acredito que vá prestar um grande serviço à revisão constitucional e, sobretudo, ao futuro do nosso país.

Eu agradeço imensamente a todos e dou por encerrada a minha intervenção.

PALAVRAS DE LINO FERREIRA NETTO

Superintendente Geral do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Senhor Ministro Alexis Stepanenko, senhor Ministro Romildo Canhin, professora Aspásia Camargo, presidente do IPEA, Dr. Og Roberto Dória, presidente da ENAP. Além de tratar de um tema de grande relevância para a sociedade brasileira, este seminário é oportuno. A revisão constitucional está próxima e com frequência crescente levantam-se temas como a reforma do Estado, a descentralização, a partição das receitas públicas e das responsabilidades governamentais, a representação política, entre outros que aparecem diariamente no noticiário.

Organizado a partir dos resultados de estudos e pesquisas sobre áreas funcionais específicas, como saúde, educação, transporte, habitação e saneamento, o seminário contribuirá, eu não tenho dúvida, para o enriquecimento dos debates da revisão constitucional, como deseja a professora Aspásia Camargo, uma vez que dele resultarão – também estou certo disso – idéias e propostas sobre a descentralização, que acho ser um tema de grande interesse da sociedade.

A municipalização é uma das formas de descentralização. Pode ser enfocada como parte da reforma do Estado que abrange, necessariamente, outros temas que vêm sendo objeto de discussões. Entre eles, apenas a título de exemplo, podem ser mencionados: a revisão do papel do Estado, que tem sido objeto de grandes discussões acaloradas; o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, que é importantíssimo para a sobrevivência e o aprimoramento da Federação Brasileira; a criação de bases institucionais que viabilizem a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, no controle de sua execução, na avaliação de seus resultados, na apuração das responsabilidades dos agentes públicos; a modernização da Administração Pública, tema importantíssimo para nós.

Nessa perspectiva, a municipalização vai além da revisão e da distribuição de encargos e recursos. Ela pressupõe mudanças nas relações intergovernamentais, bem como nas relações do Governo com a sociedade.

A municipalização de uma política não pode e não deve motivar o afastamento dos níveis superiores de

Governo do setor de atividades municipalizadas. Assim, o fato de se municipalizar uma política não deve significar que o Governo Federal e que os Governos Estaduais se alheiem daquele problema. É necessário que se estabeleçam relações de cooperação com o Município, ajudando-o a superar dificuldades técnicas, gerenciais e financeiras – como, aliás, a Constituição prevê no art. 30, incisos VI e VII – e outras dificuldades que possam sobrevir.

O alheamento da União e dos Estados com respeito ao setor municipalizado pode comprometer o êxito da municipalização. Não devem a União e os Estados lavar as mãos. Isto, além de comprometer a municipalização, pode concorrer para o enfraquecimento das relações intergovernamentais que dão unidade ao pacto federativo.

Com a municipalização de uma política, as relações entre o cidadão e o serviço público tendem a passar por mudanças. Os contatos do cidadão com o Governo Municipal se distinguem de suas relações com níveis superiores de Governo por serem mais diretos, mais estreitos.

A proximidade entre governantes e governados, no nível municipal, e a escala da população a ser atendida explicam esse fato. Particularmente nos Municípios médios e pequenos, a população não encontra dificuldades de apresentar, pessoalmente, suas reivindicações às autoridades locais. Nessa proximidade, assenta-se o fato de que os exemplos mais significativos de participação comunitária nas políticas públicas são dados pelos Municípios. São, sobretudo, as Administrações Municipais que dão exemplos expressivos de participação comunitária na formulação, na execução e no controle das políticas públicas.

Por mais desejável e vantajoso que seja municipalizar certos serviços, cabe lembrar que o processo de municipalização tem forte componente político, uma vez que pressupõe revisão de competências e redistribuição de recursos, e afeta interesses. Ele provoca resistências e, assim, requer a mobilização de forças que o impulsionam. A municipalização não vem de graça, ela depende de um esforço político. Os avanços descentralizadores da Constituição de 88 resultaram de

intenso trabalho de mobilização dos Municípios, de suas entidades representativas e das organizações que defendem a descentralização como uma estratégia para o desenvolvimento do país. Contra a descentralização, levanta-se, com grande frequência, o argumento de que os Municípios padecem de incapacidade. Faltam-lhe recursos técnicos para gerir os serviços e aplicar com eficiência os recursos que lhes são atribuídos.

Incapacidade há, não podemos fechar os olhos e dizer que não existe, mas dois fatos devem ser lembrados: primeiro, o grau de desenvolvimento administrativo dos quase 5 mil Municípios – são 4.974 – varia enormemente à semelhança de seus avanços sociais e econômicos; segundo, não se pode falar de incapacidade congênita. Essa incapacidade não é congênita, ela decorre em parte da própria falta de oportunidade de se preparar para bem desenvolver as atividades. O Município pode e deve ser preparado para receber novos encargos; cabe à União e aos Estados apoiá-lo no processo de qualificação técnica. É necessário que a União e os Estados dediquem atenção à preparação dos Municípios para que eles possam desempenhar bem os encargos que receberem no processo de descentralização.

Os países desenvolvidos vêm, há muito, promovendo a descentralização e o fortalecimento dos Municípios. Nesses países, atualmente, a regra comum é a de que os serviços de primeira necessidade da comunidade, como a educação, sobretudo a educação básica, a pré-escola, a saúde, a recreação, a água, o esgoto e outras infra-estruturas sejam, por descentralização político-administrativa ou por delegação dos níveis superiores de Governo, prestados pelos Municípios.

Na Dinamarca, por exemplo, salvo em Copenhague e Frederiksberg, as duas maiores cidades do país, raramente são encontradas repartições do Governo Nacional, porque é o Município que atende ao cidadão nas suas necessidades imediatas.

Para avançar na direção de um sistema como esse, algumas orientações se fazem necessárias. Em primeiro lugar, acreditamos que é necessária uma definição clara das funções municipais. A delegação, pelos níveis superiores de Governo, de certas funções, com o estabelecimento de normas e padrões a

serem observados; a alocação dos recursos financeiros compatíveis com os encargos próprios e delegados e o apoio à qualificação técnica dos Municípios para a prestação dos serviços.

E aqui é importante lembrar que em muitas comunidades, por mais poder de tributar que lhes seja concedido, não há o que tributar. Essas comunidades, então, devem ser aquinhoadas com a participação em receitas da União e do Estado. E, mesmo com essa debilidade financeira, é importante que essas municipalidades continuem a existir porque, via de regra, são a única presença governamental.

A municipalização se reflete no grau de participação dos Governos locais na receita fiscal. Quanto maior a presença dos Governos locais na prestação de serviços, maior deve ser a sua participação nas receitas, quer por meio de fontes próprias, quer mediante a partilha dos tributos.

O IBAM, desde a sua criação, há 41 anos, busca a descentralização, a valorização dos Municípios. Aliás, a fundação do Instituto se deu sob a inspiração do ideal do autogoverno local. Por vários meios o IBAM vem procurando concorrer para o fortalecimento dos Municípios, mediante a realização de estudos e pesquisas, a divulgação de dados e idéias, a realização de atividades de treinamento, a prestação de assessoria técnica.

Essas atividades são dirigidas, sobretudo, à preparação técnica do Município para que possa desincumbir-se de seus encargos com eficiência. Paralelamente a isso, o IBAM sempre buscou promover o aperfeiçoamento e o avanço das instituições do Governo local.

Em 1988, trabalhou ativamente na preparação de propostas que foram levadas à Assembléia Constituinte. Agora, o esforço se renova e o Instituto, desde o ano passado, vem, juntamente com entidades representativas do movimento municipalista, formulando propostas para o aperfeiçoamento das instituições de Governo local. Por tudo isto o IBAM se sente satisfeito de ter sido chamado a somar esforços com o IPEA, com a ENAP e com o PNUD para a realização dos estudos sobre municipalização e deste seminário. Muito obrigado, senhores.

PALAVRAS DE ROMILDO CANHIN

Ministro-chefe da Secretaria da Administração Federal

Dr. Lino Ferreira Netto, superintendente do IBAM; professora Aspásia Camargo, presidente do IPEA; Dr. Og Roberto Dória, presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública; Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento, Dr. Alexis Stepanenko, minhas senhoras e meus senhores. Caberia-me apenas, como Secretário de Administração Federal e co-anfitrião da ENAP, que é a nossa mais preciosa entidade vinculada à Secretaria, dar as boas-vindas aos participantes deste seminário.

Alertá-los para a importância e a oportunidade deste evento seria desnecessário, uma vez que o nível de conhecimento de todos que aqui estão, participantes deste seminário, dispensa qualquer outra motivação. Mas, ouvindo da nossa querida professora Aspásia, minha freqüente interlocutora e conselheira em assuntos de Administração Pública, a recomendação de ousadia nos estudos e nas propostas que aqui serão feitas, eu não posso me furtar a repetir alguma coisa já dita semana passada por ocasião de um ciclo de debates, ocorrido nessa mesma escola, sobre as perspectivas da Administração Pública e, também, narrar um fato do meu conhecimento sobre Administração Municipal.

Dizia eu, na semana passada, para os participantes desses debates, que nós estamos já no limiar de um outro bilênio, bilênio esse que vai se iniciar sobre o impacto de uma imensa revolução tecnológica ocorrida, agora, no final deste século. Revolução tecnológica essa que teve uma influência geral em todas as atividades humanas, pessoais e profissionais, e que influenciou, fortemente, a administração.

O setor privado de todos os países do mundo vem avançando significativamente e aproveitando as conseqüências dessa revolução. No entanto, não houve, por parte da Administração Pública, esse acompanhamento, o que significa, hoje, uma defasagem muito grande em relação ao setor privado. Acarretou, também, uma crise do próprio Estado, vivida hoje, em maior ou menor grau, por todos os países do mundo, e muito mais acentuada, por razões que todos conhecemos, no nosso próprio país.

Para que esse gap existente entre a administração privada e a Administração Pública seja superado é preciso que o farol, a guia que vai iluminar as nossas discussões, esteja sobre a égide da ousadia ou da audácia – eu não me lembro bem o termo empregado pela nossa professora Aspásia. Relembrei, até aqui, a abertura do outro seminário porque estava presente o Ministro Jerônimo Moscardo, e eu ouvi dele, numa das nossas conversas, que Churchill, durante a Segunda Guerra, reclamava que na Inglaterra o que faltava era que os homens de bem não tinham a ousadia dos canalhas, e isso é válido para todas as partes do mundo e para todas as ocasiões. Nesse sentido eu recomendo o máximo de ousadia e de audácia.

Vamos nessas discussões libertar-nos de conceitos tradicionais, conservadores, como aqueles que já foram até expressos pelo nosso Dr. Lino, na sua exposição, sobre restrições aos nossos Municípios, conscientes de que uma das saídas para que superemos esse esforço existente entre a Administração Pública e aquela mais avançada administração privada passa, necessariamente, pela descentralização e pelo federalismo.

Ainda dentro desse tema da ousadia, eu vou narrar um fato, porque ele também está de acordo com o tema da municipalização, que é o seguinte: eu recebo, permanentemente, estudos e propostas de todo o Brasil. Há cerca de dois meses, eu recebi um relatório de um pequeno Município do interior de São Paulo.

Esse pequeno Município teve a sua autonomia, foi emancipado, no final do ano passado. O primeiro Prefeito está completando, agora, cerca de dez meses de Administração Pública. É o Município de Campina do Monte Alegre, próximo a Sorocaba, em São Paulo. O Prefeito, com dez meses de administração, conseguiu levar o Município sem um funcionário público até o momento; criou, em vez das Secretarias, Conselhos Municipais; contratou, organizada por ele na própria cidade, uma cooperativa, que se chamou de multicooperativa de serviço, encarregada de receber dos Conselhos Municipais, depois de ouvida a comunidade, projetos

submetidos ao convênio que ele fez com a Universidade do Estado de São Paulo – UNESP, e essa cooperativa contratava os serviços de terceiros para executar todas as atividades municipais, todos os serviços, etc.; o salário médio pago pela Prefeitura, no seu mês inicial, correspondia a 90% daquele que era pago pelo Município de origem. Hoje, dez meses depois, é cerca do dobro o salário médio do Município do Mangue. Empenha do orçamento, hoje, apenas 18% com a mão-de-obra.

É evidente que isso tudo é característico de um Município muito pequeno com as suas peculiaridades, mas o que eu queria citar não era essa ação ou esse método utilizado pelo Prefeito para inspiração; eu queria citar e destacar a ousadia, a audácia desse Prefeito em busca de soluções para a sua administração. E é essa ousadia que eu peço que inspire os senhores nesses estudos que vão iniciar a partir de agora. Muito obrigado.

PALAVRAS DE ALEXIS STEPANENKO

Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento

A discussão desse tema, além de ser notoriamente oportuna, calha bem num Governo em que o Presidente Itamar tem toda a sua experiência na base municipalista.

Quando foi Prefeito pela primeira vez, pelos idos de 67 e 68, introduziu uma série de inovações em relação aos outros Municípios. Fez-se, logo no início de seu Governo, um amplo levantamento socioeconômico de Juiz de Fora, procurando descobrir suas vocações. Esse levantamento foi feito por uma equipe interdisciplinar com o João Paulo de Almeida Magalhães, José Arthur Rios, Nicolas Prochnick, Pedro Gaiger, grandes que ponteavam no Rio de então. Propôs um plano diretor na ocasião, isso fazia parte já do seu plano de campanha.

Contratou o IBAM, na época do nosso querido Diogo Lordello de Mello, e propôs, também, um Escritório de Planejamento Integrado na Zona da Mata, onde eu fui o coordenador, abrangendo 120 Municípios.

Então, é uma postura de Governo muito federativa e nós estamos num momento muito oportuno, pois talvez não se repita isso na história.

Eu interpreto que o Governo passado, o Governo Collor, tem a sua faceta, pois há males que vêm para o bem. E, neste caso, o que houve com essa descentralização, que começa desde os primórdios do Brasil, no Governo Collor, foi uma quebra, uma quebra da mística com a Presidência, com o Governo Federal em relação a toda a população.

Os presidentes que o antecederam sempre tiveram esse poder, essa esperança, essa visão de que tudo se resolveria pelo Governo Federal. A mobilização, também da opinião pública, contribuiu para essa ruptura, e até hoje o Governo atual sofre com essa falta de credibilidade no Governo central.

O segundo aspecto, ainda no Governo Collor, foi o desmonte da máquina administrativa que, se por um lado é um empecilho para o Governo Federal, proporciona uma oportunidade para os Municípios, porque a União, pelo fato de não estar lá ninguém tomando conta, ou enviando instruções, ou amarrando as iniciativas dos Municípios, deixou de interferir na vida

dos Estados e Municípios e permitiu, portanto, que aqueles Prefeitos, aquelas Câmaras de Vereadores, aqueles movimentos em nível de Municípios, aquelas forças que se encontram nos Municípios tomassem a iniciativa de fazer uma série de coisas que seriam de competência do Governo Federal.

(...) Eu tenho menos contatos com Prefeitos do que, provavelmente, o professor Lino, mas tenho visto que mudou o perfil, já não é aquele do político clientelista. Estive, agora no Nordeste, estive em Piracicaba, estive em Araras com os Prefeitos e as colocações não são só municipais, mas também intermunicipais.

O que eu acho importante, também, neste seminário é que está faltando um personagem destacado aqui, e esse personagem somos nós, o Governo Federal. Nós temos que quebrar a cultura centralizadora que existe em cada Ministério, em cada ministro, em cada chefe de gabinete, em cada funcionário, em cada DAS. É espantoso como nós vemos, e o Ministro Canhin sabe isso melhor do que eu, quando olhamos para os Estados, as representações dos nossos Ministérios, ao longo da história, todos os DAS 6, 5 e 4 estão em Brasília.

É incrível que se veja um superintendente da Polícia Federal, ou da Receita Federal, ou de um órgão importante também, como o IPEA, com poucos DAS. Significa que o Governo, realmente, privilegiou aqui o Planalto Central.

Então, devemos fazer um esforço, e aí não há nada que impeça, é apenas uma questão de atitude político-administrativa para quebrarmos a cultura centralizadora que existe. Há muitos atos, não precisa de Constituição para isso – é querer fazer. Nós temos aí a professora Aspásia convidada para presidir o IPEA porque ela representa essa grande discussão nos fóruns que já vinham sendo levados a efeito na Fundação Getúlio Vargas, de trazer essa mensagem, de nos ajudar, inclusive na SEPLAN, a quebrar essa cultura.

Então, recentemente, a professora Aspásia já está estabelecendo uma rede no IPEA, entendendo que é

muito importante. Por exemplo, nós temos que rediscutir a metodologia do planejamento, não existe mais aquele planejamento de um grupo centralizado, como era no Governo militar, que cinco, seis, ou 20, ou 30 PhDs decidiam numa sala o que era bom para a sociedade brasileira. Não existe isso. Há, inclusive, pessoas que acham que não deve haver nem planejamento técnico, mas existe um outro processo – o planejamento participativo, o planejamento democrático, e isso não é novidade.

Um dos primeiros livros que a Fundação Getúlio Vargas produziu no Brasil foi de um técnico americano que veio aqui para ajudar a pensar em planejamento, o Friedman – Introdução ao Planejamento Democrático –, está lá, na década de 50.

(...) O Governo nasceu antes do povo, Tomé de Souza já veio com todas as regras e, depois, veio o

povo, e parece que até agora nós estamos pensando assim. Então, qual é a proposta do IPEA e da SEPLAN? Através dos fóruns dos Secretários de Planejamento e dos Municípios que já possuem institutos ou áreas de planejamento, nós estabeleceremos uma metodologia de planejamento, que trabalhe mais em nível de diretrizes e leve as discussões ao nível das regiões, dos Municípios, das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas. Essa é a nossa proposta, e não vemos nenhum empecilho constitucional.

Vamos aproveitar esta oportunidade histórica para promover a descentralização desde agora, desde amanhã, porque tem muito campo para que nós possamos fazer sem esperar a revisão da Constituição. Muito obrigado.

DESCENTRALIZAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: Circunstâncias e Perspectivas

Coordenador: Dr^a Maria Lisboa (ENAP)

Relator: Dr. Alexandre Santos (IBAM)

Comentarista: Dr. Fernando Resende (consultor)

O papel do Estado no processo de descentralização foi aqui discutido a partir de um retrospecto histórico do federalismo no Brasil. Esta reconstituição evidenciou os antecedentes de questões como: o agigantamento do Estado, as relações financeiro-administrativas crescentemente centralizadas, a indefinição de competências na prestação dos serviços públicos e as demandas e origens dos recursos, aqui discutidas com mais ênfase.

Dr. Alexandre Santos identificou dois canais de pressão que impulsionam hoje o processo de descentralização: a tendência neoliberal da política internacional e a organização e mobilização dos movimentos populares. Tal conjuntura favorável, como colocou o relator, no entanto, não oblitera o fato de que, embora exista um processo de descentralização, não há uma política de descentralização:

"A descentralização que se verifica é muito mais porque o Governo Federal teve uma performance muito ruim na arrecadação de seus próprios tributos, deixando vagos os espaços dos serviços que tradicionalmente prestava. (...) O mérito de alguns Municípios na questão é resultado de esforços sazonais, específicos, definidos por circunstâncias especiais."

Como prerrogativas a esta política de descentralização defendeu a flexibilidade em sua formulação, a clareza na definição de competências e a negociação caso a caso na transferência de patrimônio e endividamento, para cada sistema de prestação de serviços.

Dr. Fernando Resende toma por base a história das transformações políticas e sociais no Brasil para polemizar o tema:

"Até que ponto é possível uma descentralização negociada? Por que não uma descentralização forçada?"

O comentarista justifica esta posição pela ausência de um consenso na definição de uma proposta e pelo desencontro entre a dinâmica da urbanização e

a distribuição dos recursos por parte do Governo Federal. Sob este ponto de vista, propõe a "municipalização do contribuinte," o que daria um controle político maior sobre a atuação da Prefeitura, recuperando o vínculo e o princípio da co-responsabilidade entre cidadão contribuinte e prestação dos serviços. Tal medida reduziria forçosamente a receita do Governo Federal e conseqüentemente aceleraria o processo de descentralização.

Ressalva que, para tanto, é pré-requisito, para qualquer solução, o acerto de contas das dívidas de Estados e Municípios.

As questões dos fundos de financiamento e dos subsídios foram as mais enfatizadas nos debates. Da assistência partiram várias proposições neste sentido: a criação de fundos estruturais para aplicação das políticas públicas e de fundos de coesão para equalizar as disparidades socioeconômicas regionais; a criação de um sistema de financiamento através da capitalização de poupanças e a transparência na aplicação dos subsídios. Nesta questão a coordenadora dos debates colocou-se contra a idéia de fundos nacionais e a favor da descentralização forçada, proposta por Fernando Resende:

"Eu acho que nos iludimos ao falar de fundos em nível federal para função redistributivista. Nunca houve ministro ou político que tenha, por exemplo, conseguido distribuir o salário-educação de acordo com a demanda."

Foi lembrado pela assistência que existe o ganho político, por parte de parlamentares que negociam a liberação de verbas para seus Estados e Municípios. A descentralização representaria, para estes, uma perda de poder mas, em contrapartida, "teríamos um Congresso mais voltado para problemas nacionais, deixando as questões locais para as Câmaras e Assembleias Estaduais."

Dr. Alexandre Santos retomou a palavra reforçando a manutenção de fundos de natureza não tributária com gestão financeira no nível nacional, mas com receitas descentralizadas. Se por um lado concordou com a "municipalização do contribuinte" proposta pelo comentarista, por outro lado defendeu a solução negociada para a descentralização:

"É muito fácil centralizar autoritariamente, mas descentralização pressupõe democracia."

Dr. Fernando Resende ressaltou que "a idéia de se explorar mais o imposto municipal não exclui a necessidade de garantir um piso mínimo de recursos *per capita* em todas as regiões do país" e propôs um trabalho de mapeamento das demandas e distribui-

ção dos recursos "para derrubar de vez a falsa tese de que a centralização do dinheiro promove distribuição igualitária dos recursos."

A seguir encontram-se os *papers* de Alexandre Santos e Fernando Resende, que inspiraram as exposições nesta primeira sessão.

Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte*

Alexandre Santos

Arquiteto, urbanista e assessor técnico do IBAM

A expressão descentralização associa-se diretamente à idéia de transferência de poder e de responsabilidades. Nas relações intergovernamentais, a expressão descentralização indica o ato e fato de delegação, outorga ou transfere competências e poderes para exercê-las, da União para Estados e Municípios e de Estados para Municípios.

Além deste, a expressão assume outro significado: trata-se da retração do papel do Estado na condução da economia e de ações subjacentes ao desenvolvimento econômico em benefício da sociedade civil e da iniciativa privada.

A expressão municipalização refere-se ao processo pelo qual a instância municipal de Governo, usando os poderes de que dispõe, assume a responsabilidade de prestar um serviço que lhe é transferido ou que é de interesse local.

A partir da revisão histórica das formas de atendimento às necessidades de habitação, saneamento básico e transporte, este estudo procura fornecer subsídios às políticas de descentralização destes serviços. Toma como base a realidade político-institucional e os condicionantes legais do cenário atual do país, em cada momento.

Descentralização e municipalização no Brasil

A luta pela plena autonomia dos níveis de Governo, no sentido da efetivação de um sistema federativo, tem sido uma constante na evolução do Estado no Brasil, sobretudo no período republicano – século XX – quando se verifica uma história de ciclos alternados entre sistemas democráticos e ditatoriais.

Nos períodos democráticos, Estados-membros e Municípios desfrutavam de condições razoáveis de governabilidade.

Nos períodos ditatoriais, poder e responsabilidades foram acumulados no nível central de Governo, seja pela ampliação do papel do Estado na economia, seja como prestador de serviços públicos.

A compreensão dos fatores determinantes desta alternância de situações permitirá avaliar as dificuldades de se levar a cabo um processo eficaz de descentralização.

No período republicano distinguem-se cinco fases marcadas pelas mudanças no grau de centralização das decisões e da gestão dos serviços públicos. O quadro a seguir mostra as principais características das políticas das quatro primeiras fases.

* Este *paper* se constitui da transcrição literal do Sumário Executivo do estudo "Subsídios para a Elaboração de uma Política de Descentralização dos Serviços Públicos", elaborado pelo CPU/IBAM, para o IPEA em abril de 1993.

República Velha 1889 – 1930

Características do Sistema Político	Políticas de Habitação	Políticas de Saneamento	Políticas de Transporte Coletivo
<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do sistema federativo de Governo • As oligarquias rurais controlam a máquina governamental • O Poder local não enfrenta os problemas urbanos, embora o processo de urbanização se manifeste em alguns pólos 	<ul style="list-style-type: none"> • Não se estabelece neste período um mercado regular de produção e consumo • A ação pública se limita à edição de códigos e normas coercitivas às construções irregulares ou insalubres • Disposições normativas incentivam as indústrias a construir vilas operárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de competência local • Autonomia municipal para equacionar o serviço • Atuação privada através de companhias concessionárias • Investimentos estatais para assegurar a rentabilidade das empresas • Atendimento seletivo não se dirige a setores carentes e áreas ocupadas irregularmente 	<p>Transporte ferroviário:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concessão a companhias privadas controladas pelo Governo central <p>Transporte urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concessão municipal a companhias privadas para exploração dos serviços de bondes elétricos

Ditadura de Getúlio Vargas 1930 – 1945

<ul style="list-style-type: none"> • Poder centralizado na pessoa do Presidente • Projeto nacional urbano industrialista e nacionalista • Governo Federal amplia a área de intervenção • Governos das cidades são meras instâncias gerenciais do Governo central • Dissolução do sistema de representação política • Ação estatal (federal) concentra-se nas cidades estratégicas à expansão industrialista 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de institutos de aposentadorias e pensões • Transferência de responsabilidades a estes institutos para provisão de habitação aos respectivos segmentos do mercado de trabalho • Surgimento de condições para o mercado locacional • Primeiras inversões governamentais a fundo perdido • Montagem e regulamentação do sistema corporativo de previdência e produção habitacional 	<ul style="list-style-type: none"> • As políticas do setor respondem ao projeto político e institucional de caráter centralista • Execução das políticas pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS • Não há evolução do gerenciamento em nível local • Obras de saneamento de grandes áreas • Os investimentos federais provocaram a desvinculação dos custos de investimentos (federais) dos preços das tarifas (locais) 	<ul style="list-style-type: none"> • Encampação pelo Governo Federal das companhias ferroviárias • O transporte rodoviário urbano é de competência local com concessão a empresas privadas
---	--	---	--

Período Democrático e Descentralizador 1946 – 1964

<ul style="list-style-type: none"> • Restauração do sistema federativo descentralizador • Reorganização dos partidos políticos e do sistema de representação • Ausência de uma política municipalista específica, sobretudo no que concerne à clareza na distribuição intergovernamental de competências e poderes 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação das corporações previdenciárias • Disponibilidade de crédito para os trabalhadores • Classes populares não têm acesso aos sistemas de crédito, resolvem o problema habitacional como podem – tavelização/encorajamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de companhias ou departamentos municipais de água e esgoto • Investimentos federais ou estaduais respondem principalmente a critérios políticos • A oferta de serviços não acompanha o dinamismo da urbanização 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirma-se a atuação municipal no transporte rodoviário urbano • Criação de empresas municipais que operam de forma direta ou através de concessão e permissão • As diversas formas adotadas não impedem a formação de cartéis
---	--	---	---

**Período
Democrático e
Descentralizador
1946 – 1964**

Características do Sistema Político	Políticas de Habitação	Políticas de Saneamento	Políticas de Transporte Coletivo
	<ul style="list-style-type: none"> Governos Municipais atuam indiretamente através de normas e códigos coercitivos à construção 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentam as carências de saneamento nas cidades, a oferta, entretanto, não se equaciona 	<ul style="list-style-type: none"> O sistema de trens urbanos: <ul style="list-style-type: none"> permanece sob a competência do Governo central baixo nível de investimentos neste setor concentração de recursos federais nas malhas rodoviárias expansão da indústria automobilística

**Ditadura Militar
1964 – 1985**

<ul style="list-style-type: none"> Centralização e redistribuição do poder com destaque para os militares, a tecnoburocracia estatal e a burguesia Política urbana definida pelo Governo Federal Os Governos locais são meros gestores da política central Ênfase no planejamento e nos programas federais setoriais Institui-se sistema de competências concorrentes União, Estados e Municípios no campo dos serviços públicos Criação de órgãos federais para definir e gerir as políticas de desenvolvimento urbano e atender demandas das Prefeituras 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas centralizados de captação de recursos e financiamento (BNH, SFH, FGTS) Reorientação de recursos orçamentários para infraestrutura econômica Sistema de captação de recursos a partir das economias dos trabalhadores (FGTS) e da população em geral Institucionalização do FGTS Ativação da construção civil Remoção de favelas das áreas nobres das cidades (décadas 60/70) 	<ul style="list-style-type: none"> O sistema centralizado do SFH esvaziou a atuação dos Governos locais Os recursos do setor são gerenciados pelo BNH Elaboração e implementação do Plano Nacional de Saneamento que exige: <ul style="list-style-type: none"> criação de autarquias estaduais concessão dos Municípios aos Estados Baixo nível de investimentos com recursos orçamentários 	<ul style="list-style-type: none"> Integração dos sistemas regionais de transporte ferroviário numa única empresa estatal - federal Criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos O Governo Federal define: <ul style="list-style-type: none"> critérios de financiamento dos sistemas viários padronização dos equipamentos fixação de tarifas Municípios permanecem como concedentes do transporte rodoviário urbano, embora não detenham na prática condições de sobrepor-se aos cartéis das empresas
--	--	--	---

Condicionantes e perspectivas da descentralização no cenário atual

Nas duas últimas décadas, os Estados nacionais vêm revendo drasticamente seus papéis e as relações com as respectivas sociedades, em função de alterações na conjuntura internacional, de tendência fortemente neoliberal.

Tais transformações caracterizam-se pelos seguintes aspectos:

- restauração dos regimes democráticos na maioria dos países onde vigoram regimes autoritários de diferentes matizes;
- afastamento progressivo do Estado do setor produtivo da economia;
- diminuição do gasto público, desaceleração do ritmo de investimentos e enjugamento das estruturas burocráticas dos Governos;
- afirmação de autonomias regionais e locais e o fortalecimento e aceleração de processos descentralizadores;
- a revisão do papel do Estado como prestador de serviços públicos, com a diminuição de mecanismos de proteção social típicos dos modelos de *welfare-state*, e a assimilação de formas de parcerias público/privadas, inclusive na prestação de serviços sociais.

Sistema político brasileiro – transformações recentes (1985 - 1993)

Estas tendências internacionais influenciaram as transformações recentes no sistema político brasileiro, apesar da evolução incompleta do sistema vigente.

O *welfare* brasileiro não se cumpriu totalmente. No que concerne ao bem-estar propriamente dito, foi um exemplo de grosseira caricatura. Sob a égide deste rótulo, o Estado agigantou-se e, num cenário institucional inteiramente centralizado – resguardado ainda por um regime político autoritário e ditatorial –, logrou impor aqui padrões de urbanização capazes de suprir os requisitos locais específicos à acumulação intensiva, mas, paradoxalmente, não foi redistributivo, foi concentrador.

A década de 80, chamada para nós dos “anos perdidos”, determinou a interrupção do fluxo de capitais externos que subsidiavam nosso *welfare* caricato. O efeito mais notável é a corrosão dos sistemas centrais de prestação de serviços públicos, sobretudo os urbanos – habitação, saneamento e transporte.

Com o afastamento dos militares do poder desde 1985, inicia-se um processo de revisão do papel do Estado, onde as expressões Estado-mínimo, descentralização e privatização ganham progressivamente

realce e representam a interpretação neoliberal, local, às mudanças que se operavam no Primeiro Mundo.

O processo de discussão da Constituição de 1988 acolhe e reflete tal tendência, mas não deixa de assimilar outras de feição contraditória expressas por: garantias de acesso aos serviços públicos, sobretudo os sociais, a todos os cidadãos; universalização dos benefícios da previdência; garantias empregatícias aos servidores públicos e, mesmo em outra perspectiva, descentralização intergovernamental e de poder político.

Num cenário que acolhe ambas as tendências enunciadas, os Municípios e os Estados-membros têm seus papéis realçados, sobretudo no que toca à prestação de serviços públicos.

Políticas públicas federais – aspectos gerais

Um dos aspectos mais marcantes das políticas praticadas pelo Governo Federal, desde a extinção do regime militar, em 1985, é a descontinuidade administrativa, associada à ocorrência de crises políticas de grande intensidade e repercussão. As principais alterações ocorrem nos cenários institucionais. Trata-se da extinção, fusão e criação de órgãos na esfera federal que resultam na reorientação das políticas e impõem a reorganização da estrutura tecnoburocrática do aparelho do Estado.

Além disso, a reforma fiscal de 1988 determinou progressiva diminuição da capacidade de investimento do Governo Federal na prestação direta de determinados serviços ou no financiamento e normalização de outros.

Estes dois fatores combinados permitem identificar um vácuo que se amplia na atuação do Governo Federal como prestador de serviços.

A descentralização que hoje se opera acontece menos pela formulação de políticas descentralizadas mas, sobretudo, pelas ações tendentes a preencher este vácuo que se cria na ação do Governo Federal.

Na medida em que a descentralização não representa uma ação orquestrada do Governo Federal, a municipalização da prestação de serviços públicos não se generaliza. É, na verdade, fruto de determinações políticas locais e reflete o esforço dos Municípios em atender suas demandas, valendo-se das condições ampliadas de governabilidade que hoje detêm e do aumento de receitas resultado da reforma fiscal de 88.

Tal constatação, a nosso ver, sustenta-se em relação a quaisquer dos serviços urbanos ou sociais onde há a ingerência direta ou partilhada da competência

da União em sua prestação. Todavia, se especifica para cada um dos serviços em função:

- do grau de centralismo exercido historicamente na prestação do serviço em si;
- da presença pregressa da instância municipal naquele campo de atuação;
- da composição e origem dos recursos que custeiam o atendimento;
- das características institucionais do sistema de atendimento nos três níveis de Governo.

Assim perde o sentido alinhar recomendações a uma política genérica de descentralização, mas cabe fazê-lo em relação a cada serviço, considerando estes fatores.

Políticas públicas de habitação popular

A principal característica do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, implementado em 1964, para promover a oferta ampliada de habitação à população de baixa renda, é o não comprometimento de receitas fiscais com os programas habitacionais.

O SFH enfrentou problemas de difícil superação, decorrentes das dificuldades dos mutuários, mesmo os de melhor renda, de acompanhar as indexações periódicas das prestações, pois estas não coincidiam com os reajustamentos de seus salários. Com vistas a contornar esta situação foram criados o Plano de Equivalência Salarial e o Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS. Mas o conjunto de medidas implementadas para a manutenção e a eficácia do sistema não surtiu o efeito desejado. A inadimplência agravou-se progressivamente desde a crise econômica de 1983/84 e atingiu os mutuários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE – de mais alta renda.

Por outro lado, os subsetores da indústria da construção civil que emergiram sob tutela do Estado e lograram expandir-se no período do SFH/BNH não conquistaram autonomia. Isto, aliado à dimensão e às características do segmento para o qual estariam dirigidas as políticas habitacionais, determinou a corrosão do modelo.

Mudanças institucionais recentes

Reconhecida a necessidade de substituição do modelo, procurou-se uma perspectiva neoliberal evidente em duas determinações: desmonte da estrutura centralista criada e abertura de espaço à atuação direta do setor privado na produção da habitação. Entretanto, a nova concepção institucional permaneceu centralizada.

Em 1986 o BNH foi extinto e as funções de gerenciamento do sistema foram distribuídas entre

várias entidades do Governo Federal, segundo a origem dos recursos.

Com a criação da SEHAC/MINTER, o Governo Federal passa a aportar recursos orçamentários ao setor. Mas a utilização desses recursos é mínima e não se faz de forma integrada ou complementar à política praticada com recursos do FGTS.

Desde sua origem, em 1984, os principais agentes promotores dos programas habitacionais de baixa renda vinham sendo as COHABs – Companhias Habitacionais Municipais e, principalmente, Estaduais. Em 1988, criaram-se medidas que restringem o acesso a créditos por parte das COHABs e estas transformaram-se de agentes promotores em simples órgãos assessores. As normas estabelecidas terminaram por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular e diminuíram a capacidade dos Estados e Municípios de disciplinar a questão habitacional.

Mais consistente, no sentido real de descentralizar poder, foi, em 1989, a alteração da composição do Conselho Curador do FGTS – CCFGTS, que traz ao cenário da decisão os segmentos sociais diretamente interessados no desempenho das respectivas políticas – trabalhadores e empresários.

O Governo Collor assentou-se sobre este confuso cenário institucional e radicalizou ainda mais os propósitos neoliberais. Entre suas principais ações registram-se:

- Reforma administrativa que desmontou praticamente a máquina federal;
 - Extinção da função desenvolvimento urbano do Governo Federal e com isso da perspectiva de abordagem integrada dos problemas referentes a habitação, saneamento e transporte;
 - Extinção do MINTER, substituído pelo Ministério da Ação Social onde se criaram as Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento.
- Neste novo quadro institucional foram tomadas medidas para retomar a produção habitacional praticamente estagnada no Governo anterior. São destacadas:
- Reorientação dos recursos do FGTS para segmentos de baixa renda, através do Plano de Ação Imediata de Habitação – PAIH;
 - Ampliação de programas específicos para a contratação direta pela iniciativa privada (Plano Empresário Popular – PEP – PROHAP, setor privado, além dos programas de cooperativa).

Tais medidas possibilitaram de imediato uma investida notável na contratação da construção de novas unidades nos exercícios de 90 e 91, com recursos do FGTS. Cerca de 510.000 unidades, das

quais 375.000 para as faixas de renda familiar entre 0 e 5 salários mínimos.

Entretanto, na prática, estas medidas produziram alguns efeitos negativos. As contratações dos programas terminaram por privilegiar o interesse das empresas e não os objetivos de desenvolvimento urbano traçados no nível local. As normas operacionais para a contratação dos empréstimos inviabilizaram na prática o acesso dos Governos Municipais aos recursos.

O ritmo imprimido às contratações nos exercícios de 1990/91 gerou conseqüências mais graves, em face das dificuldades históricas do sistema e do aprofundamento do quadro recessivo na economia, revelando a inviabilidade de uma concepção centralizada e fundamentada na existência de uma única fonte de recursos – o FGTS – para a habitação popular. O volume de recursos arrecadados pelo Fundo em 91 e 92 foi insuficiente para responder pelos compromissos assumidos com a construção das unidades contratadas, o que resultou na imobilização de contratações com recursos do FGTS nos exercícios subseqüentes e impôs a paralisação da produção habitacional fomentada pelo Governo Federal. Cerca de 290.000 unidades do total contratado em 90/91 não foram ainda concluídas.

Outras decisões importantes tomadas pela SNH/MAS para o setor incluíram: a instalação, em 1991, do Comitê Nacional de Habitação, fórum consultivo, composto por representantes de todos os segmentos envolvidos na produção e consumo de unidades habitacionais, com exceção dos Governos Municipais, e a criação do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, constituído por 3% dos ativos em movimentação no Fundo de Aplicações Financeiras – FAF, que destinava recursos ao setor para aplicação direta por agentes privados. Até o momento não foi colocado em operação.

Ao assumir o Governo, o Presidente Itamar Franco promove nova reforma administrativa na direção da ampliação da máquina governamental federal: substituiu o MAS pelo Ministério do Bem-Estar Social, que mantém a Secretaria Nacional de Habitação, sem alterar-lhe as funções.

Perspectivas e recomendações

No quadro atual prevalecem perspectivas difíceis de retomada da produção habitacional fomentada pelo Governo Federal. As necessidades acumuladas de habitação popular não permitem, porém, afirmar que reforçada a descentralização do sistema se possa prescindir totalmente da participação do Governo Federal no equacionamento do problema, sobretudo

do no que toca à regulação das fontes de recursos e à atuação dos agentes financeiros. A política federal deverá se reequacionar a partir da avaliação das experiências e dos desafios colocados pela dimensão das demandas acumuladas. Para avançar na descentralização da gestão dos programas de habitação recomenda-se:

- Recuperação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, cuja gestão financeira, por suas características, não pode ser descentralizada;
- Ampliação da composição do Conselho Curador, incluindo-se a representação de Governos Estaduais e Municipais;
- Revisão das normas para contratação de empréstimos, de modo a facilitar o acesso direto dos níveis descentralizados de Governo, suas autarquias e órgãos de Administração indireta;
- Descentralização operacional (contratação e operações de crédito) do Fundo através de:
 - Garantia do controle dos Governos Municipais nas operações contratadas por promotores privados no respectivo território, assegurando-se assim a coerência com a política municipal de desenvolvimento urbano e o interesse público;
 - Limitação da ingerência operacional do Governo Federal às recomendações do Conselho Curador do FGTS sobre as faixas de renda dos mutuários, a distribuição dos recursos por Unidades da Federação de acordo com uma política nacional para o setor, além das condições para a amortização pelos mutuários dos empréstimos contratados;
 - Delegação às Superintendências Regionais da CEF, ou à entidade financeira do setor privado por esta delegada, da contratação direta das operações de crédito;
 - Delegação ao Governo Municipal, ou a agente governamental por este designado, da apreciação técnica dos projetos;
 - Estabelecimento de mecanismos de supervisão do sistema, a partir das recomendações do Conselho Curador, quanto às entidades competentes para aplicá-los.

A adoção de tais diretrizes pode se aplicar a qualquer outro recurso, distinto do FGTS, que seja aportado através de um fundo de âmbito nacional. Outras recomendações incluem:

- Efetivar a operação do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS – cujas resoluções operacionais no campo da habitação já foram aprovadas;
- Retomar os investimentos de mercado no campo do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e fazer cumprir as resoluções do Banco Central

sobre o nível mínimo de investimentos pelos Fundos de Previdência Privada em habitação;

- Promover o aporte maciço de recursos orçamentários ao setor.

Segundo informações do Ministério de Bem-Estar Social cogita-se algumas alternativas para reativar o setor. São elas:

- Destinação, para programas habitacionais, de 20% do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF a ser criado;
- Aporte subsidiário ao FGTS para seu saneamento a curto prazo;
- Aporte a um Fundo Nacional de Habitação que acolheria, além destes recursos, os de outras fontes e o próprio FGTS.

Esta medida tem a vantagem do abandono das transferências negociadas e a promoção da habitação popular se faria exclusivamente por operações de crédito, mesmo que amplamente subsidiadas. Mas tem também o demérito de exigir a criação de um Fundo Nacional, o que mantém o caráter centralizador.

Outra alternativa que está sendo considerada é:

- Aportar parte dos recursos (IPMF) na forma convencional – Transferências negociadas a fundo perdido. O restante, cerca de 65%, a serem transferidos a fundo perdido para fundos municipais e estaduais de habitação para aplicação em programas como PROMORADIA ou HABITAR BRASIL e MORAR MUNICÍPIO, em fase de concepção.

Tais programas apresentam aspectos de difícil operacionalização, pois impõem, no curto prazo, a implementação nos níveis descentralizados de Governo de estruturas institucionais próprias.

Em todos os casos é necessária a revisão dos mecanismos de transferência intergovernamental de recursos orçamentários. Atualmente, a União repassa através de convênios recursos a Governos Estaduais e Municipais para execução de vários programas. Os critérios de alocação são pouco claros e o clientelismo político se sobrepõe à estrutura de fiscalização existente, que não controla nem a utilização dos recursos nem a distribuição das unidades pelo nível local de Governo.

A transferência a Fundos Municipais ou Estaduais de Habitação constituiria um avanço, se tais fundos operarem como efetivos gerenciadores de programas, determinando subsídios diferenciados (à pessoa) e recuperando, pelo menos em parte, os investimentos procedidos.

A existência de Conselhos locais representa a perspectiva do controle da execução dos recursos no âmbito local. Mas tem-se que alertar para o fato de que sua adoção, induzida, não resulta em muitos casos na

efetiva institucionalização e também não resolve problemas na alocação de recursos no nível federal.

Para contornar os problemas das transferências sugerem-se:

- Aporte subsidiário a fundo de natureza não tributária (FGTS, FDS) ou a operações de crédito internacional, especialmente dirigidas à habitação popular para os segmentos de renda muito baixa – 0 a 3 salários mínimos.
- Que estes programas sejam de concepção sistêmica, como o proposto, desde que:
 - os critérios de alocação dos recursos no território sejam amplamente debatidos e o programa como um todo, objeto de lei ordinária, aprovado pelo Congresso Nacional;
 - parte dos recursos dirija-se a programas de desenvolvimento institucional de Municípios e Estados, ou à implementação de experiências inovadoras.

A competência de prover recursos não deve ser vista como exclusiva da União. É desejável a instituição de Fundos Estaduais e Municipais de Habitação.

A formulação de programas, por quaisquer dos níveis de Governo, que exigem a cooperação financeira intergovernamental deve prever a existência de contrapartidas.

Reequacionamento institucional

O Governo Federal deve investir no campo do desenvolvimento institucional, utilizando-se de parcela dos recursos orçamentários. As propostas neste campo são:

- Ação concentrada na difusão de informações para o aperfeiçoamento da gestão urbana junto às esferas estadual e municipal de Governo;
- Custeio de investimentos em assistência técnica visando o aparelhamento das Prefeituras Municipais para a gestão urbana;
- Investimentos diretos em programas inovadores que tenham como meta o aperfeiçoamento global do sistema;
- Elaboração de estudos necessários ao desenvolvimento de novas formas de aportes de recursos financeiros ou materiais ao setor.

Aos Governos Estaduais, além da tarefa partilhada de fomentar recursos para investimentos do setor, cabe:

- Dar suporte financeiro específico para que suas Companhias Estaduais mantenham a continuidade de sua produção e atuem no apoio técnico a outros agentes promotores, sobretudo, os privados;

- Implementar Fundos Estaduais de habitação e/ou desenvolvimento urbano, capazes de abrigar recursos de diversas fontes, e promover operações subsidiadas de créditos através de *mixes* de recursos;
- Desenhar e implementar programas e projetos habitacionais de interesse regional ou intermunicipal;
- Promover assistência técnico-institucional aos Municípios do respectivo Estado.

Os Municípios, além da função de provedores de recursos financeiros ao setor, deverão:

- Abandonar a visão setorializada e focar a habitação de forma integrada com os serviços de saneamento e transporte, considerando a dinâmica específica de uso e ocupação do solo;
- Promover políticas visando a utilização de terras públicas, a coação à especulação imobiliária e a recuperação de áreas degradadas;
- Implementar Fundos Municipais de desenvolvimento urbano, empresas municipais de urbanização e conselhos municipais de desenvolvimento urbano;
- Desenvolver fórmulas inovadoras de enfrentamento de problemas habitacionais em cooperação com a sociedade civil;
- Potencializar os recursos orçamentários e aperfeiçoar as técnicas no campo da administração tributária.

Políticas públicas de saneamento básico

Em 1990, 89% da população urbana total do país, representando 95,5 milhões de pessoas, tinham acesso ao abastecimento de água. Desse total, as concessionárias estaduais atendiam a 82,9 milhões de pessoas (86,8%). A população atendida pela Fundação Nacional de Saúde e pelos Municípios autônomos representava cerca de 12,6 milhões (13,2%) de pessoas.

A população beneficiada com serviço de esgotamento sanitário no Brasil, em 1989, era constituída de 28,8 milhões de pessoas, ou seja 20,6% da população urbana. Somente 2.092 Municípios brasileiros, correspondentes a 47,2%, possuíam rede coletora de esgotos e, desse total, cerca de 350, isto é 8%, possuíam algum tipo de tratamento. O dado mais alarmante é que 45,4% dos domicílios brasileiros não possuíam rede coletora ou fossa séptica.

Cenário institucional – mudanças recentes

A extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, transfere para a Caixa Econômica Federal a gestão do Plano Nacional de Saneamento e determina impasses na transferência de recursos do FGTS para os Estados, uma vez que a maior parte das Companhias Estaduais de Saneamento encontrava-se em inadimplência em relação a empréstimos contratados.

A Constituição de 1988 atribui competências para atuação no setor aos três níveis de Governo, sem distingui-las, mas preserva a competência do Município para organizar e prestar, diretamente ou por concessão, os serviços de interesse local. Na Constituição, as ações de saneamento são situadas no campo mais amplo do desenvolvimento urbano, saúde, bem-estar social e meio ambiente.

No Governo do Presidente Fernando Collor, o cenário institucional foi alterado, embora se mantenha profundamente imbricado com o quadro definido para o setor habitacional. Cria-se o Ministério da Ação Social e, no âmbito deste, a Secretaria Nacional de Saneamento – SNS/MAS com as funções de definir a política do setor, formular e coordenar programas e gerir a alocação de recursos aportados pelo FGTS.

O conjunto de recursos da União representava, em 1990, apenas 19% do total de recursos aportados ao setor. Os restantes 81% eram oriundos do FGTS. Desde a criação da SNS/MAS, as operações de crédito contratadas com recursos do FGTS deixaram de ser exclusividade das companhias estaduais, possibilitando o acesso direto dos Municípios.

Ao longo dos dois exercícios em que gerenciou a alocação dos recursos do FGTS a SNH/MAS não observou a distribuição por região determinada pela Resolução de 1990 do Conselho Curador, o que coloca em evidência o caráter centralista que prevalece na gestão da alocação dos recursos do referido fundo.

Na gestão da alocação dos recursos do FGTS, no exercício de 1991, a massa de recursos contratados pela SNS, embora se mantivesse limitada ao teto estabelecido pelo CCFGTS, superou em muito a capacidade de pagamento do referido fundo. Em decorrência, no exercício de 1992, nenhuma operação de financiamento foi contratada com recursos do FGTS, com Estados ou Municípios, e a previsão de regularização da situação financeira do fundo indica 1995 como data viável para novas contratações.

O afastamento do Governo Federal do setor acentua-se pelo fato das agências internacionais de fo-

mento, sobretudo o BIRD, terem recentemente optado por operações diretas com Governos Estaduais, ou tendo o Governo da União exclusivamente como avalista da operação, sendo o efetivo devedor o Governo Estadual.

Frente à paralisação dos investimentos no setor é previsível o avanço do Município na recuperação do controle da prestação do serviço a partir de investimentos efetuados com recursos próprios.

Esta situação é reforçada pelo fato de que, decorridos 30 anos do início das operações do Planasa, muitas das concessões Municípios-Governos Estaduais estão tendo seus prazos vencidos ou em período de vencimento, o que por certo permitirá aos Municípios a retomada da prestação dos serviços ou o restabelecimento da concessão em outras bases.

Conclusões e recomendações

A crise financeira e gerencial do setor leva à necessidade de apontar algumas características específicas à prestação deste serviço que devem ser consideradas na recomposição do sistema:

- Possibilidade de auto-suficiência de recursos para a operação dos sistemas
 - Impõe-se que os recursos aportados (mesmo a fundo perdido) aos sistemas sejam considerados na composição tarifária e recuperados em prazos compatíveis com o objeto do investimento;
 - A recomposição das tarifas de forma a expressar no conjunto das receitas arrecadadas a despesa efetiva, associada a uma política tarifária justa.

Perspectiva de atuação do setor privado

À medida que os subsistemas operacionais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário oferecerem possibilidades de auto-sustentação financeira, aumentará o potencial de sua exploração pelo setor privado. Esta participação, entretanto, apenas pode ser definida no nível local de Governo, instância constitucionalmente responsável pela prestação do serviço.

Deve-se explorar o potencial da transferência ao setor privado da responsabilidade dos investimentos em infra-estrutura e assegurar ao mesmo tempo a propriedade pública do patrimônio, tanto preexistente quanto o resultante dos investimentos que proceder.

É necessário que se ampliem os mecanismos de controle social capazes de atuar de forma contínua como supervisores da qualidade dos serviços.

A interdependência setorial e a questão das escalas

A prestação de serviço de saneamento básico amplia-se na perspectiva do desenvolvimento urbano, da saúde, do meio ambiente e do bem-estar social. É urgente conceber de forma integrada os sistemas de água e esgoto que têm sido atendidos até agora de forma desigual. Se faz necessário articular os diversos agentes envolvidos e definir novas escalas territoriais mais adequadas à sustentabilidade dos serviços.

A União e a gestão do FGTS

Por diretrizes emanadas da Constituição a União tem deveres no que tange à alocação de recursos orçamentários para o setor.

A hipótese mais provável é a manutenção da alocação dos recursos do FGTS – cuja gestão financeira cabe à União – no setor, uma vez sanadas as atuais dificuldades financeiras.

A descentralização operacional dos recursos deve ser buscada. Para isto recomenda-se que a contratação das operações de crédito se faça obedecendo a formulações oriundas de Estados e Municípios, numa visão estratégica de reversão de índices de insalubridade, compatível com uma política nacional estabelecida em fórum próprio, isto é, um Conselho Nacional para o setor com representação de Estados e Municípios.

Política nacional – tendências institucionais

O substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 53/1991 dispõe sobre a política nacional de saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

O referido projeto contém:

- definições referentes a competências;
- diretrizes da política;
- abrangência do sistema;
- criação do Conselho Nacional de Saneamento e do Fundo Nacional de Saneamento.

O conselho proposto é paritário e intergovernamental. Nele se concentram todas as prerrogativas para propor, definir e implementar a política nacional de saneamento, além de gerenciar o fundo.

Por sua vez, o fundo concentra recursos provenientes de dotações específicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, pessoas físicas, jurídicas e de direito público, inclusive

o FGTS, juros, rendas e remuneração dos financiamentos e do sistema de seguridade social.

O conselho é um mecanismo que democratizará o processo decisório com competência para a formulação de uma política nacional. O fundo, entretanto, sendo nacional, não parece vir ao encontro de propósitos descentralizadores e não se adequa à distribuição de responsabilidades que se verifica na prática atual, ou a qualquer novo arranjo concebido com tal propósito.

Participação da União nas ações executivas interestaduais

As questões de interesse nacional, tais como os atuais Programa Nacional de Saneamento Rural ou de Ações Especiais no Corredor do Cólera, seriam exemplos de ações típicas da União incluindo planejamento, organização e execução.

Para programas com esta feição deveria ser dirigida a parte substantiva dos recursos do orçamento da União previstos para o setor, pois neles se justifica claramente a alocação de recursos a fundo perdido.

Parte dos recursos federais deveria ser alocada em programas de desenvolvimento institucional e gerencial do setor.

Finalmente cabe recomendar, no nível específico da União, uma revisão administrativa que evite a concorrência entre as agências da mesma esfera de Governo e assegure a complementaridade das ações.

Governos Estaduais e consórcios intermunicipais

Aos Governos Estaduais deve caber papel de destaque na prestação dos serviços de saneamento, principalmente no manejo dos recursos naturais de interesse regional e na manutenção da qualidade ambiental, diretamente relacionados com os sistemas de água e esgoto. A produção da água e o manejo final dos despejos representam campos de ações onde deve prevalecer o interesse supralocal.

Novas formas institucionais, tais como consórcios intermunicipais e companhias de saneamento microrregionais, podem responder também com sucesso e de forma apropriada ao atendimento das demandas por saneamento e conservação ambiental.

Revisão das relações Estado x Município

Neste momento, em todo o país, muitos contratos de concessão estão por vencer. Em suas revisões impõe-se a retomada do controle da prestação do serviço pelo Município. Um dos problemas detectados

na revisão diz respeito à exigência de indenizações às companhias estaduais do que representa o patrimônio das redes instaladas e da parcela dos débitos dos contratos firmados entre a companhia e a CEF ou outras agências de financiamento, inclusive internacionais.

Evidencia-se a necessidade de se buscar soluções negociadas em cada caso, que considerem o levantamento do patrimônio instalado, a mensuração das benfeitorias efetivadas no sistema no período da concessão e os débitos e créditos reais existentes.

Os impasses atuais resultam da fragilidade e precariedade dos instrumentos de concessão estabelecidos, de forma impositiva, por ocasião da adesão do Município ao Plano Nacional de Saneamento e alertam para a necessidade de os Municípios estabelecerem normas reguladoras e condições de concessão e contratação dos serviços que assegurem o controle de qualidade dos serviços e o interesse público.

Competência dos Governos Municipais

Cabe aos Municípios a prestação dos serviços em si, ou seja, a responsabilidade de formular, implementar, operar e gerenciar os sistemas de distribuição de água potável, esgotamento sanitário, bem como os de coleta e destino final de resíduos sólidos.

O Município terá de aportar recursos próprios a fundo perdido, captar recursos de crédito em condições favoráveis e, eventualmente, buscar apoio das outras esferas de Governo.

No campo operacional terá de aperfeiçoar sua capacidade de gerenciar o sistema, visando o autofinanciamento dos serviços, atuando diretamente ou em parceria com o setor privado.

Políticas públicas de transportes

O transporte rodoviário urbano, modalidade mais usual nas cidades brasileiras, manteve-se sempre sob a competência do Poder local. Os Governos Municipais entretanto foram progressivamente perdendo a capacidade de controle sobre a prestação dos serviços, devido às formas de concessão a empresas privadas que, na maior parte das cidades, acabaram por sobrepor os interesses privados das empresas ao interesse da coletividade.

No momento atual verifica-se a "municipalização" destes serviços. A "municipalização" aqui referida não pode ser vista como transferência da competência ao Governo local. Refere-se, na verdade, ao esforço de alguns Municípios em retomarem efetivamente o controle sobre a oferta do serviço.

No campo restrito do transporte rodoviário urbano, portanto, não faz sentido se falar em descentralização intergovernamental, apesar das ingerências do Governo central no setor através da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, no período dos governos militares.

O mesmo não ocorre com os sistemas de transporte ferroviário urbano – metrô – RJ/SP, pré-metrô e trens urbanos – que, montados numa estrutura centralizada, vêm sendo objeto de projetos especialmente direcionados à descentralização.

Cenário institucional

O Governo Collor de Mello, a pretexto da proposta neoliberal de modernidade e, conseqüentemente, da descentralização, promove o desmonte das estruturas centrais de desenvolvimento urbano e literalmente extirpa a função transporte urbano do Governo Federal, mediante as seguintes ações:

- Extinção do Ministério dos Transportes e criação de Secretaria Nacional de Transportes – SNT – no âmbito do novo Ministério da Infra-estrutura – MINFRA. Esta Secretaria passou a concentrar funções fiscalizadoras e normativas do transporte de carga e do transporte interestadual e urbano de passageiros;
- Extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU;
- Início, no âmbito da SNT/MINFRA, do processo de descentralização da CBTU, através da transferência da gestão e do patrimônio dos respectivos subsistemas aos Governos Estaduais.

O fluxo de investimentos do setor sofreu grandes cortes no período. Os investimentos promovidos com recursos orçamentários foram praticamente paralisados, tanto para o setor ferroviário, quanto para a infra-estrutura rodoviária urbana, através de transferências negociadas com Estados e Municípios.

Igualmente, não foram concretizadas novas operações de empréstimos internacionais no período. Restou exclusivamente a ação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, que liberou empréstimos de monta aos Governos do Distrito Federal (metrô de Brasília) e do Estado do Rio de Janeiro (Linha Vermelha) e ofereceu linha de crédito às empresas privadas, que operam como concessionárias de transporte rodoviário urbano, para aquisição de novos equipamentos.

Na perspectiva do atual Governo Itamar Franco, onde há uma nítida tendência de reafirmação de alguns princípios do modelo keynesiano, são promovidas novas alterações no cenário institucional: é recriado o Ministério dos Transportes e entre suas

atribuições inclui-se o tratamento específico da questão transportes urbanos.

Perspectivas e recomendações

É previsível a diminuição no ritmo da descentralização dos subsistemas de trens urbanos, ainda sob a competência da União.

O principal impasse que enfrenta a descentralização refere-se ao repasse das dívidas e déficits operacionais verificados nas empresas, já que as instâncias receptoras não se dispõem, justificadamente, a assumir tais débitos.

Para se evitar que a solução deste impasse seja procurada exclusivamente na esfera política, resultando arranjos que não contemplem o interesse público, recomenda-se estabelecer critérios específicos para cada tipo de operação de crédito, em função da origem do recurso e do prazo restante de amortização do débito da União.

O cenário atual não sugere qualquer nova perspectiva de centralização dos serviços de transporte rodoviário urbano. Como os agentes da prestação do serviço são eminentemente locais (públicos e privados) a presença da União há de ser indireta e subsidiária.

No setor, seriam duas as funções do Governo Federal, uma financiadora e outra definidora de diretrizes políticas, alocadas em duas instituições – o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Ministério dos Transportes.

O BNDES é o gestor financeiro de programas de crédito para o reequipamento das concessionárias privadas. Recomenda-se a revisão das disposições que dificultam e discriminam empresas públicas no acesso a estes créditos.

Ao Ministério dos Transportes devem caber: a tarefa normativa geral para a resolução dos impasses referentes às dívidas intergovernamentais do setor que dificultam a descentralização; a definição da política de preços dos insumos básicos; a adoção de programas de estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Aos Governos Estaduais devem caber, além da gestão direta do transporte ferroviário interurbano, a normalização e a gestão do transporte rodoviário intermunicipal e a orientação normativa do setor nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. O Estado deve também apoiar e incentivar a formação de novas formas institucionais que contribuam para o melhor atendimento do serviço, tais como consórcios intermunicipais e concessões destes a empresas privadas.

Ao Município cabe a responsabilidade pela gestão e a prestação direta, ou através de concessão a empresas privadas, dos serviços de transporte rodoviário ou qualquer outra modalidade circunscrita ao território municipal e, devendo:

- Equacionar as necessidades de transporte e dimensionar adequadamente a oferta;
- Observar a relação entre transporte e outros serviços urbanos, especialmente habitação popular;
- Explorar as potencialidades do transporte no desenvolvimento urbano;
- Elaborar os planos e projetos que permitam o atendimento das demandas;
- Descentralizar as decisões mediante abertura de canais para participação dos diversos agentes interessados no serviço;
- Procurar formas adequadas de gestão;
- Capacitar-se para o planejamento, a gestão, a operação (direta ou indireta), o controle e a fiscalização dos serviços.

Condições de governabilidade dos Municípios após 1988

Com a promulgação da Constituição de 1988, os Governos Municipais passam a deter maiores condições de governabilidade e a dispor de meios para assumir o papel de prestadores de serviços públicos. Tais condições traduzem-se em:

- Um incremento real da parcela de recursos que constituem as transferências automáticas (FPM);
- Aumento da base tributária municipal, com dois novos impostos (ITBI e IVVC);
- Indicação de campos de competências específicos de ação das três esferas de Governo, na prestação de serviços;
- Ampliação de Instâncias de controle político-social, que permitem a interação de um número ampliado de atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas.

O fato de a Constituição assegurar perspectivas efetivas de governabilidade aos Municípios não permite, todavia, afirmar que exista na prática um processo corrente e orquestrado de descentralização da prestação de serviços, determinado pela ação do Governo Federal.

Não existem dúvidas, entretanto, de que por reflexo eventual de políticas federais, em alguns campos, por iniciativas isoladas dos próprios Municípios e pelo aumento verificado na média das receitas municipais registram-se significativos avanços no processo da municipalização de serviços públicos na última gestão municipal (1988/92).

A questão fiscal

O fator preponderante que viabiliza esta atuação é a descentralização fiscal determinada pela Constituição de 1988. Antes desta reforma constatava-se uma nítida concentração dos recursos financeiros oriundos de impostos na União. A partir das disposições constitucionais a composição dos impostos dos Municípios passou a ser a seguinte:

- Propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- Serviços de qualquer natureza (ISS);
- Transmissão *inter vivos*, a qualquer título, de bens imóveis (ITBI);
- Vendas de combustíveis líquidos e gasosos a varejo, exceto óleo diesel (IVVC).

Além destes impostos, o Município pode lançar e cobrar taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, e contribuições sociais dos seus servidores para o financiamento da sua previdência e assistência.

Relativamente às transferências constitucionais verifica-se que os Municípios, sem dúvida alguma, foram bem aquinhoados na repartição das receitas tributárias em 1988 em relação à reforma constitucional de 1967.

Além da capacidade de ampliação de sua base tributária e do incremento das transferências automáticas, Estados e Municípios continuam tendo acesso a transferências "negociadas" de recursos da União alocados setorialmente, através de convênios, a fundo perdido.

Não existem estudos que revelem o impacto da reforma fiscal no comportamento dos Municípios em relação ao atendimento dos serviços públicos ou que permitam confrontar os dados de receita e despesa em nível municipal. Uma das principais causas desta carência reside nas práticas contábeis e na forma de gestão dos recursos.

Estudos recentes sobre a composição das receitas informam sobre um incremento real de 109% no conjunto das receitas municipais para o período 1988/91. Para o mesmo período os Municípios capitais apresentam um resultado ainda mais expressivo, 140% de incremento real.

A evolução real no mesmo período da arrecadação própria de impostos e taxas dos Municípios revela um crescimento real do total arrecadado de 41%. Em valores *per capita*, a arrecadação cresceu 38% ao ano; na média simples, cresceu 59% ao ano. Esse é

um resultado verdadeiramente espetacular, pois significa que em pouco mais de dois anos a arrecadação municipal dobrou.

Os aumentos de arrecadação mais expressivos foram observados nos Municípios das regiões mais pobres e nos menos populosos onde a arrecadação *per capita* cresceu anualmente 74%. Quanto às grandes cidades, a taxa de expansão *per capita* é 39%.

O ICMS explicou 46% e as receitas diretamente arrecadadas, 44% da variação real da receita líquida entre 1988/91; o FPM explicou apenas 4%.

Esses indicadores demonstram que, fugindo ao que comumente se argumenta, os Municípios se esforçaram para aumentar a arrecadação própria após promulgada a Constituição de 1988 e que o aumento da cobrança de impostos e taxas foi tão importante quanto a expansão das cotas do ICMS e, para a maioria das localidades, superou com grande distância o impacto positivo da elevação do FPM.

Estas constatações evidenciam a expansão das condições de governabilidade dos Municípios e o significativo avanço no campo da administração tributária e na geração de receitas próprias.

Tal avanço pode ser interpretado, também, pela evolução do grau de politização da sociedade e pelas exigências que esta impõe às instâncias descentralizadas de Governo.

Perspectivas no cenário fiscal

No momento em que se consideram medidas emergenciais de ajuste fiscal no país e com a proximidade de uma reforma constitucional é pertinente apontar algumas considerações.

Qualquer proposta – provisória ou definitiva – de reforma fiscal que venha a tramitar no Congresso Nacional deverá manter a atual distribuição automática de recursos entre os níveis de Governo, além de respeitar a base tributária definida na Constituição de 1988 para Estados e Municípios, que os viabilizam como instâncias de Governo.

A atual discussão sobre nova reforma fiscal deve confirmar as tendências de conferir maior consolidação ao processo de descentralização da prestação de serviços públicos que se delineia.

Os atuais rumos da discussão sobre o ajuste fiscal oferecem, do ponto de vista político, um cenário ainda neoliberal, porém menos ortodoxo. Não se pode esperar a indução de fórmulas privatistas de prestação de serviços públicos, desde o Governo central. Por certo Estados e, particularmente, Municípios, ao ampliarem seus papéis neste campo, abrigarão progressivamente fórmulas inovadoras e

eficazes de gestão, onde novas relações entre Governo e iniciativa privada deverão estar presentes.

Gestão governamental de recursos

A discussão dos problemas com que se defronta a gestão governamental, bem como as prováveis soluções que poderão melhorá-la quanto à eficiência, à economicidade, à eficácia e à efetividade, aspectos de natureza gerencial, deve fazer parte da pauta de preocupações das políticas de descentralização. Um dos pontos principais para reforçar o processo de descentralização de funções, o processo decisório entre as esferas de Governo, e ampliar a atuação dos Estados e Municípios no campo do atendimento dos serviços públicos é o aperfeiçoamento da gestão de recursos.

No sentido de melhorar a qualidade da gestão dos recursos no âmbito do Município, recomenda-se:

Relações Legislativo/Executivo

Adotar mecanismo que permita a agilização das relações financeiras entre o Legislativo e o Executivo, a fim de que as ações programadas não sejam prejudicadas por divergências políticas.

Relações intergovernamentais

- União
 - Aumentar os percentuais de participação, bem como revisar os critérios que servem de base para o cálculo do FPM e sua distribuição entre os Municípios.
- Estado
 - Ampliar a margem de distribuição do ICMS entre os Municípios, bem como revisar a metodologia de cálculo da participação do Município na distribuição do ICMS.
 - Adotar a sistemática de distribuir ao Município a parcela que lhe cabe na arrecadação do ICMS no seu território, calculando no próprio Município o produto que lhe será entregue, evitando assim a viagem do recurso de ida à capital e volta, o que onera as finanças de ambas as entidades.
 - Extinguir a sistemática de distribuir recursos mediante convênios.

Elaboração do orçamento

- Adotar a sistemática de elaboração do orçamento por área e por centro de responsabilidade.

Gestão dos recursos

- Adotar a sistemática de descentralização do processo decisório pelos agentes auxiliares imediatos do Prefeito, cuja vantagem se explicita na agilização das ações governamentais. Essa descentralização poderá ir aos escalões operacionais, aos quais incumbe as execuções dos projetos/atividades. Adotar a descentralização de algumas das receitas orçamentárias, constituindo assim os fundos especiais como forma de gestão dos recursos

públicos destinados à construção de casas populares.

Sistema de informações para tomada de decisões

- Melhorar a qualidade da informação contábil mediante a adoção de metodologia que possibilite informações úteis, confiáveis e adequadas à tomada de decisões e que observem os princípios de contabilidade geralmente aceitos e as características que lhes são inerentes.

A Descentralização Forçada

Notas sobre a Proposta de uma Política Nacional de Descentralização de Serviços Públicos*

Fernando Rezende

Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas

Introdução

O objetivo dessas notas é reproduzir os comentários efetuados a propósito da palestra proferida pelo Prof. Alexandre Santos, do IBAM, com base no documento intitulado *Subsídios para a Elaboração de uma Política de Descentralização de Serviços Públicos*, do qual o palestrante foi o coordenador. Nessa reprodução, optou-se por concentrar o debate em torno do que hoje em dia tornou-se um tema de inegável controvérsia. Como evoluir, de modo firme e seguro, na direção de uma efetiva descentralização de políticas e programas voltados para a prestação de serviços públicos à população brasileira? Em que medida é necessário estabelecer normas gerais que garantam um processo harmônico, gradual e heterogêneo de transferência de responsabilidades hoje exercidas pelo Poder central para Estados e Municípios? Qual a viabilidade de instituir-se uma política nacional de descentralização de serviços públicos? Até que ponto é necessário sustentar uma posição de relevo do Governo Federal com respeito ao financiamento dessas políticas, tendo em vista as conhecidas desigualdades socioeconômicas do país? Pode a descentralização ser promovida de forma negociada ou há que pensar em soluções forçadas para romper com o imobilismo resultante da resistência dos interesses contrários a essa descentralização?

Não é o propósito dessas notas analisar profundamente cada uma dessas questões, mas simplesmente alinhar alguns pontos que conduzem a uma proposição polêmica de que a descentralização "forçada" pode ser uma alternativa mais rápida e quiçá menos traumática de obter os resultados esperados com o reordenamento da repartição de responsabilidades públicas na Federação brasileira.

A história

De início, é importante salientar um aspecto sobre o qual o trabalho do IBAM dedicou grande atenção: a adequada compreensão do processo histórico que culminou com a aguda centralização promovida pelo regime militar e a inconclusa descentralização iniciada pela Assembléia Nacional Constituinte, tal como registrada na Carta Magna de 1988. Como analisado no referido texto, a história da Administração Pública brasileira é marcada pela alternância de ciclos, que associam os períodos autoritários de governo da era republicana a regimes centralizados, antecedidos e sucedidos por épocas de descentralização. A busca da autonomia político-administrativa tem sido uma constante. O que muda ao longo do tempo são as condições de vencê-la. Desde a proclamação da República e a concomitante implantação do regime federativo, os cinco ciclos apontados por Alexandre Santos revelam a associação assinalada. A Ditadura Vargas interrompeu a descentralização do primeiro período republicano, mas o espírito da descentralização voltou a materializar-se na restauração democrática do pós-guerra. Da mesma forma, o regime autoritário instalado em 1964 aprisionou o espírito da descentralização e promoveu um grau de centralização muito mais elevado do que o verificado anteriormente. Dessa vez, no entanto, a exaustão do regime militar não gerou condições para que o espírito da descentralização, por muito tempo aprisionado, voltasse a materializar-se na sua plenitude. Sua presença é sentida nas disposições da atual Constituição, mas o ambiente que se sucedeu à mais recente transição do autoritarismo para a democracia não tem sido propício à sua efetiva incorporação nos distintos segmentos das políticas governamentais.

* Esse texto reúne os comentários sobre o tema apresentados no Seminário sobre Municipalização de Políticas Públicas, promoção conjunta do IPEA/ENAP/IBAM/FNP/PNUD, Brasília, setembro 1993.

O momento

O que torna o momento atual mais difícil para o predomínio do espírito de descentralização sobre as antigas forças que construíram a ordem centralizadora e que resistem em abrir espaço para a transição a um novo ciclo de descentralização? O que explica a demora para a nova alternância do ciclo histórico da Administração Pública brasileira?

Por certo que a realidade brasileira é hoje muito mais complexa do que a vivenciada em períodos anteriores de transição. As transformações socioeconômicas das últimas décadas modificaram radicalmente a face do país. O Brasil dos anos 90 guarda pouca semelhança com o Brasil do final dos anos 50 e início dos 60. A urbanização acelerada e a concentração econômica e demográfica alteraram totalmente a geografia das demandas por serviços públicos. Em muitos casos, a escala tecnológica e financeira supera as possibilidades de serem encontradas soluções de âmbito estritamente local. Não obstante a nova realidade, há outros motivos que podem explicar as dificuldades do momento e contribuir para o bloqueio das novas tentativas de descentralização.

Um desses motivos pode ser o saudosismo. No quadro geral de incertezas que marca a realidade brasileira de nossos dias, a dificuldade em vislumbrar o futuro faz com que muitos voltem-se para o passado, tentando recuperar situações/soluções que tiveram seu período de glória, mas que não têm mais condições de serem ressuscitadas. Mais importante do que isso, no entanto, é a insistência em teses que não mais se ajustam à realidade dos fatos. Por muito tempo, uma das justificativas da centralização foi a de que a ação predominante do Governo Federal era necessária para promover uma política compensatória das desigualdades regionais e sociais. Não há evidências empíricas suficientes para atestar o bom desempenho dessa função compensatória, mas, não obstante, essa posição ainda tem inúmeros adeptos.

Ainda que essa política compensatória seja necessária, é importante reconhecer que ela precisa ajustar-se a uma nova realidade. O novo mapa das demandas por serviços públicos urbanos reflete uma acentuada concentração dos problemas nas grandes cidades. A pobreza brasileira já não é um fenômeno que guarda uma nítida concentração regional. Ações compensatórias intra-regionais tornam-se tão ou mais importantes que as de âmbito inter-regional. Nesse contexto, portanto, não cabe exclusivamente ao Governo Federal as ações compensatórias que o Estado precisa promover. No que for questão de

âmbito inter-regional, a atuação federal precisa ser preservada, mas o espaço para que Estados e Municípios em conjunto possam implementar políticas que visem proteger a população menos favorecida amplia-se na medida mesmo do predomínio das desigualdades intra-regionais sobre as diferenças entre as regiões do país.

Há, ainda, a questão da harmonia. Para muitos é importante assegurar que a descentralização ocorra de forma ordenada e harmônica. Essa é a opinião expressa no texto de Alexandre Santos, que aborda essa questão da seguinte maneira:

"A descentralização que hoje se opera acontece menos pela formulação de políticas descentralizadoras, mas, sobretudo, pelas ações tendentes a preencher (o) vácuo que se cria na (diminuição da capacidade de) ação do Governo Federal."

E prossegue:

"Na medida em que a descentralização não representa uma ação orquestrada do Governo Federal, a municipalização da prestação de serviços públicos não se generaliza. É, na verdade, fruto de determinações políticas locais e reflete o esforço dos Municípios em atender suas demandas, valendo-se das condições ampliadas de governabilidade que hoje detêm e do aumento de receitas resultado da reforma fiscal de 1988."

Essa parece-me ser exatamente a questão do momento. Está provado que frente à forçada redução da presença federal, em decorrência da crise fiscal do país, os Municípios brasileiros esforçaram-se por sustentar os serviços públicos prestados à sua população, lançando mão dos ganhos financeiros propiciados pela atual Constituição. A pressão das comunidades explica a reação dos Prefeitos, ainda que os ganhos financeiros alcançados em 1988 tivessem sido parcialmente furtados pela recessão dos últimos anos.

Não há informações completas sobre o que se passa no país como um todo nessa área, mas os estudos realizados por José Roberto Afonso¹ mostram que Municípios de distintos portes e regiões efetuaram um significativo esforço para ampliar suas receitas próprias de modo a preencher a lacuna deixada pela redução dos fundos federais. É claro que essa ação municipal é heterogênea em face das distintas condições que os milhares de Municípios brasileiros enfrentam para superar a repentina ausência do Governo Federal, mas o movimento parece ser bastante disseminado para pôr em dúvida a tese de que é necessário um maestro para orquestrar o novo ciclo de descentralização que já está em marcha, embora a um ritmo ainda insuficiente para revelar a real dimensão do movimento.

¹ Afonso, J. R. R. *Evolução Real e Estrutura da Receita dos Municípios Não-Capitais*. Rio de Janeiro, 1992.

Na verdade, a enorme diversidade de situações encontradas em um universo que já beira a marca de 5.000 Municípios é, em si mesma, um importante fator que inibe a possibilidade de uma solução definida em âmbito nacional. Não é por acaso que sugestões anteriores de instituir-se normas gerais (guardados os princípios de diversidade, gradualismo e adesão voluntária na sua aplicação) não mereceram aprovação. Também não é por acaso que tentativas de "forçar" a descentralização pelo lado do gasto, mediante o chamado "desmonte" do orçamento federal, fracassaram. No primeiro caso, a impossibilidade de negociar um acordo político que estabeleça critérios para distinguir quem merece tratamento privilegiado (em termos de recursos e prazos, por exemplo) e em que medida faz com que sejam quase nulas as esperanças de que novas propostas nessa linha possam vir a ter agora chances de êxito. No segundo caso, o "desmonte" do gasto ignora o real impacto dessa medida no espaço geográfico, uma vez que a distribuição espacial dos recursos aplicados através do orçamento federal obedece primordialmente a interesses políticos e não a efetivas necessidades locais. Além disso, o corte de verbas orçamentárias, que tradicionalmente representam uma importante moeda política no país, enfrenta resistências que têm-se revelado implacáveis à adoção dessa espécie de solução.

Vale a pena mencionar, ainda, que o estabelecimento de uma política nacional negociada entre as partes envolvidas pressupõe um amplo acolhimento dos princípios sobre os quais são mínimas as chances de aceitação. Um deles é o voluntarismo. Em um processo negociado, e orquestrado pelo Governo Federal, a adesão dos Municípios pode ser peça-chave para a sua implementação. Com milhares de participantes, o controle da adesão torna-se praticamente impossível. Cada um individualmente buscará extrair maiores vantagens para aderir às regras que vierem a ser estabelecidas, ainda que almejem a municipalização e estejam intimamente convencidos dos seus benefícios.

A municipalização forçada

Se o pessimismo aqui expressado com respeito à possibilidade de instauração de uma Política Nacional de Descentralização, baseada na premissa de que cabe ao Governo Federal zelar pelo bom andamento do processo de transferência de responsabilidades até então por ele assumidas para Estados e Municípios, for confirmado pelos próximos lances da estratégia que vem sendo perseguida nessa área, o que resta fazer? Já foi demonstrado que um ato isolado de força, representado pela anulação integral das verbas orçamentárias federais destinadas aos

programas que devem ser descentralizados, também não tem viabilidade. Que outra opção para "forçar" a descentralização pode ser contemplada?

O eixo básico da alternativa a ser descrita em seguida é o de que a descentralização-municipalização dos serviços públicos deve assentar-se em uma estratégia na qual os recursos próprios dos Municípios (e dos Estados) devem ser a garantia da prestação local dos serviços. Transferências federais devem ter, quando necessárias, um papel coadjuvante e não a posição central que desempenharam no passado recente, e que não podem mais desempenhar atualmente.

A transformação inicia-se pela "municipalização" do contribuinte. Na estrutura tributária vigente, o contribuinte paga muito ao Governo Federal, um pouco menos ao Governo Estadual e quase nada aos Municípios. As finanças municipais sustentam-se em uma generosa participação em fundos federais e no retorno de 25% da receita arrecadada pelos Estados nos respectivos territórios municipais.

Na prática, o que se propõe é dar seqüência a uma "descentralização forçada" que já vem acontecendo na esteira da recuperação das finanças municipais promovida pela Constituição de 1988, conforme mencionado anteriormente. Ampliada a receita própria municipal e eliminada a dependência que Estados e Municípios ainda mantêm, com respeito a recursos provenientes de convênios mantidos com instituições federais, o processo de municipalização ganharia velocidade e consistência. De imediato, a interrupção do "passeio" de recursos, que caracteriza a situação vigente, representaria uma substancial fonte de economia e de eficiência. Além disso, a maior vinculação do contribuinte ao Poder Municipal criaria condições indispensáveis para um maior controle social do gasto, na medida em que a decisão de gasto estaria condicionada à aceitação pela comunidade do pagamento do tributo necessário para financiar a sua realização.

A municipalização do contribuinte não é apenas uma maneira de forçar a descentralização. Ela é, também, uma forma de aumentar a responsabilidade do Poder Público perante a comunidade. Impostos e taxas passarão a ser vistos como contrapartida da prestação de serviços. Quanto melhor a qualidade e a cobertura dos serviços prestados maior será o respaldo que o Prefeito terá para cobrar os tributos necessários à sustentação de um padrão mínimo e atendimento das demandas locais.

Por certo que não é possível atribuir ao Município a responsabilidade única para ampliar a cobrança dos impostos de sua competência, em especial o que incide sobre a propriedade. Todos concordam que a propriedade é subtributada no Brasil e que é grande

o espaço para aumentar a receita proveniente desses tributos (o IPTU e o ITR), mas reconhece-se que as limitações políticas nessa área são severas. Para que seja viável ampliar a tributação da propriedade em níveis suficientes para o financiamento da municipalização de serviços sociais, é necessário criar uma salvaguarda política que dê ao Poder Público Municipal condições de exercer de fato a competência tributária que lhe é concedida pela Constituição. A sugestão consiste em assegurar ao contribuinte o direito de creditar-se junto ao Governo Federal de parte do tributo pago ao Município, nos casos em que esse aumento seja feito para assegurar a municipalização dos serviços. O crédito de parcela do IPTU junto ao Imposto de Renda associaria a descentralização da receita à descentralização dos serviços de forma automática, evitando o "passeio" dos recursos, aumentando a visibilidade do gasto e permitindo melhor adaptação do processo de descentralização à diversidade de situações encontradas no país.

A opção aventada não elimina a necessidade de o Governo Federal recriar condições para a assistência financeira a Estados e Municípios menos dotados de condições para obter a desejável autonomia na provisão dos serviços públicos urbanos. O principal problema a ser enfrentado é o da recomposição de fontes de financiamento de investimentos. Um Fundo Nacional para a expansão e modernização da

infra-estrutura precisa ser urgentemente restabelecido para viabilizar os pesados investimentos que são necessários para reduzir as carências já acumuladas nessa área. Na revisão constitucional que se avizinha, essa é uma questão que precisa ser contemplada.

Aproxima-se o momento em que importantes reformas institucionais deverão ser promovidas para abrir o espaço requerido à retomada do desenvolvimento brasileiro. Entre essas reformas, a reformulação do Estado brasileiro, na linha do reforço do papel a ser desempenhado por Estados e Municípios no tocante à provisão de serviços essenciais à coletividade, é uma imperiosa necessidade do momento. Não se trata de sugerir proposições milagrosas. Trata-se de reconhecer que a recomposição de fórmulas bem-sucedidas no passado não tem chance de oferecer soluções para os dilemas que estão sendo enfrentados no presente. A descentralização negociada e organizada, sob a égide do Poder central, é uma proposta atraente, mas que vem se revelando cada vez mais inviável no marco da complexa realidade nacional. A descentralização forçada pela via da recomposição da capacidade financeira dos Municípios pode vir a ser uma estratégia de resultados mais imediatos e duradouros, conforme aponta a escassa evidência empírica sobre o comportamento das finanças municipais pós-1988.

GESTÃO LOCAL: Alternativas Institucionais

Coordenador: Luís Antônio Fernandes Cascão
(ENAP)

Relator: Marlene Fernandes (IBAM)

Comentarista: Celso Daniel (FGV-SP)

Debatedor: José Roberto Magalhães Teixeira
(ex-Prefeito de Campinas – SP)

A dicotomia entre público e privado foi aqui abordada sob duas visões complementares. Marlene Fernandes defendeu a convivência de alternativas, apresentando uma série de recomendações e estratégias objetivando uma parceria entre estas esferas com vistas à prestação de serviços públicos. Celso Daniel deteve-se na análise da ideologia neoliberal que contrapõe os conceitos de público e privado, impedindo avanços nas alternativas possíveis de gestão.

Segundo Marlene Fernandes, é possível reforçar a municipalização dos serviços através de parcerias entre os setores público e privado, adotando a privatização como uma linha auxiliar da gestão local. Para este fim, a relatora apresentou um quadro contendo várias alternativas institucionais, desde uma situação completamente pública até uma forma totalmente privada e informal, passando pela gradual e crescente participação da iniciativa privada.

Os pontos centrais dos comentários de Celso Daniel se apoiaram em reflexões sobre as crises do modelo fordista, do *welfare state* e do modelo nacional desenvolvimentista que gerou a defesa de um municipalismo autárquico sob clientelismo do Estado. Tal análise identifica três paradigmas no atual momento de municipalização das políticas públicas. O primeiro paradigma diz respeito à publicização do privado pelo Estado centralista, mas servindo a interesses privados; o segundo paradigma é o

pensamento neoliberal que defende o repasse das atribuições do Estado com vistas a uma maior flexibilidade na economia através do “enxugamento” das estruturas do Estado; o terceiro paradigma é o resgate do municipalismo como forma de controle social das políticas públicas, defendendo a auto-sustentação da capacidade financeira dos serviços.

Celso Daniel destacou a necessidade da reforma do Estado em nível local, mediante um “planejamento de verdade”, estratégico, a médio e longo prazos, com horizontalização do processo de descentralização.

O debatedor José Roberto Magalhães Teixeira ilustrou a conferência apresentando a experiência de descentralização na Prefeitura de Campinas. A redefinição das funções das Secretarias Municipais, a criação de conselhos de Governo, setoriais e local, e a instituição de uma Secretaria de Ação Regional permitiram uma estrutura mais flexível e uma gestão integrada das políticas públicas. Este exemplo de descentralização horizontal, dentro de um nível de Governo, vem apresentando bons resultados na agilidade da tomada de decisões e na participação efetiva da população nas discussões quanto aos serviços prestados.

Dra. Maria Lisboa, da assistência, levantou a questão do pensamento mais comum de “o que é público é ruim, portanto é necessário privatizar”, ao que Dr. Celso Daniel considerou ser “conseqüência do peso avassalador que tem a ideologia neoliberal no Brasil (...), um peso avassalador e acrítico”. Na opinião do comentarista, o termo privatização é “pouco adequado” às discussões do seminário, justamente por “carregar um conteúdo ideológico de contraposição entre o que é público e o que é privado.”

A seguir está transcrito o *paper* apresentado por Marlene Fernandes.

Alternativas Institucionais para a Gestão Local dos Serviços Urbanos Relativos à Moradia

Marlene Fernandes

Arquiteta e assessora técnica do IBAM

O avanço e o êxito do processo de descentralização das políticas públicas, reforçado pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988 em resposta à crise do Estado, dependerão, por um lado, de uma reforma fiscal adequada e de uma melhor definição de competências entre os três níveis de Governo. Por outro lado, dependerão também de alternativas institucionais que assegurem uma gestão local compatível com as responsabilidades atribuídas aos Municípios na execução das políticas públicas e na prestação dos respectivos serviços.

Já de longa data, vários estudos de avaliação sobre as políticas públicas, e particularmente as políticas sociais, apontam a sua gestão ou gerenciamento como o verdadeiro "calcanhar de Aquiles" da Administração Pública, em todos os níveis de Governo. Apesar do quadro de escassez de recursos para investimentos, que sejam compatíveis com os objetivos de desenvolvimento, as dificuldades de gestão do setor público vêm sistematicamente anulando os esforços de mobilização de novos fundos que sustentem a execução das políticas públicas necessárias.

O reconhecimento da importância das cidades e da economia urbana para o desenvolvimento nacional, durante os anos 80, fez surgir um novo interesse pela gestão local, tendo sido observada a emergência de um novo conceito de gestão urbana na literatura especializada (Stren, 1992). Em face do reconhecimento da necessidade estratégica para o desenvolvimento local de aprimorar a gestão urbana, o desenvolvimento institucional dos Governos e agentes locais passa a integrar a agenda dos projetos de desenvolvimento das agências internacionais.

Em conseqüência, o aperfeiçoamento da gestão local deve ser um objetivo perseguido dentro de um quadro mais amplo de preocupações com o gerenciamento do setor público que levaram o Governo Federal, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a desenvolver, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Banco Mundial, o GESEP – Programa de Gerenciamento do Setor Público.

Registre-se que o PNUD e o Banco Mundial também estão associados com o Habitat para a execução do Programa de Gestão Urbana – PGU, um programa global de assistência técnica aos Governos locais voltado para o aperfeiçoamento da administração urbana. O PGU financia também estudos e pesquisas urbanas, além de atividades de capacitação e desenvolvimento institucional, visando o fortalecimento da capacidade de análise e intervenção do setor público, do setor privado e das organizações não governamentais e comunitárias nas questões relativas à gestão urbana.

Uma gestão eficiente e eficaz dos serviços públicos depende basicamente, mas não somente, da alternativa institucional mais adequada às condições sociais, políticas, econômicas e tecnológicas locais. Neste sentido, também para o caso dos serviços urbanos relativos à moradia, o estudo das alternativas institucionais para a gestão local dos serviços se apresenta como estratégico para apoiar a descentralização e a municipalização dos respectivos setores.

Os estudos realizados pelo IBAM para o IPEA (v. bibliografia) sobre descentralização, municipalização e privatização, objeto de discussão neste Seminário sobre Municipalização das Políticas Públicas, abordaram sob diferentes ângulos a gestão local dos serviços urbanos nas áreas de habitação, saneamento e transporte.

Os Municípios, no exercício de sua autonomia administrativa, têm se organizado segundo várias alternativas para a prestação dos serviços públicos urbanos, instituindo órgãos na estrutura da Prefeitura, criando entidades ou empresas na Administração indireta ou paraestatal ou delegando responsabilidades ao setor privado – empresarial ou comunitário. Além disso, para serviços de interesse intermunicipal, regional ou estadual, várias têm sido as formas de organização da prestação de serviços adotadas. Sendo mais notáveis as experiências no campo do saneamento com os comitês de bacia, consórcios municipais, serviços metropolitanos de limpeza urbana, entre outras (Bruginski e Kerr do Amaral, 1993).

De maneira geral, constata-se que os serviços urbanos relativos à moradia apresentam, atualmente no Brasil, diferentes características institucionais e graus de participação da iniciativa privada no atendimento da demanda social. A própria concepção de serviço público, a qual tem variado no tempo para cada serviço em particular, dependendo do contexto econômico, social, político e urbano, influenciou o cenário institucional. Este quadro institucional, resultante do desenvolvimento histórico de cada serviço, é relatado por Santos em documento sobre a descentralização dos referidos serviços urbanos (IBAM, 1993).

As características institucionais tradicionalmente adotadas foram resultado, em grande parte, de três fatores:

- falta de clareza na definição de competências entre os três níveis de Governo;
- maior ou menor presença da União, do Estado ou do Município na prestação do serviço;
- composição e origem de recursos para o financiamento do setor.

Embora o desenvolvimento do quadro institucional de atendimento à demanda social por habitação popular, água e esgotamento sanitário e transporte coletivo por ônibus, de acordo com os estudos do IBAM já referidos, apresente situações bastante diferenciadas, em consequência da variação dos fatores acima mencionados, observa-se atualmente a convivência de múltiplos agentes e formas de prestação dos serviços: convivem órgãos municipais, estaduais e federais, agências, entidades, empresas, associações comunitárias e famílias.

Não obstante todo esse aparato institucional, os déficits quantitativos e qualitativos dos serviços persistem, uma vez que problemas de caráter estrutural não foram ainda superados em cada setor. Qualquer que seja a forma de gestão local encontrada, podem ser apontados problemas comumente enfrentados na prestação daqueles serviços públicos.

Os problemas, que afetam a qualidade do atendimento e a expansão da oferta, cuja superação é um desafio para a municipalização das políticas públicas em geral e sua gestão, se referem aos mecanismos de planejamento e integração setorial, funcional e espacial dos serviços; regulação e controle da operação; financiamento; democratização e participação popular.

Pressionados pela demanda efetiva e pelo quadro de deterioração urbana visível em todas as cidades brasileiras, os Municípios têm procurado enfrentar os problemas, com ou sem apoio da União e dos Estados, conforme apontam as experiências relatadas

pelo IBAM, principalmente melhorando as funções de regulação e controle e abrindo espaço para a participação e o exercício da cidadania responsável.

Menos sucesso tem se observado na solução dos problemas relativos ao planejamento e ao financiamento dos serviços. No entanto, justo esses problemas críticos têm ensejado algumas inovações na solução institucional para a gestão dos serviços, particularmente na área de saneamento. Seja o planejamento integrado do saneamento ambiental de bacias hidrográficas, sejam as formas de financiamento e remuneração dos serviços diferenciadas pelos usos múltiplos da água e o desenvolvimento de projetos de grande porte que trabalham com a integração espacial, setorial e institucional dos investimentos e serviços.

Interessante observar que nas experiências que buscam inovar a gestão urbana visando melhorar e expandir a oferta de serviços, o Município passa de espectador das ações federais ou estaduais, executor de obras ou agente promotor para um papel ativo de articulador de interesses e conflitos e mobilização de recursos técnicos, gerenciais, financeiros e humanos necessários (v. comentários de Maria Laís Pereira da Silva sobre municipalização da habitação, IBAM, 1993).

Entre as alternativas institucionais disponíveis aos Municípios para enfrentar os problemas de gestão local dos serviços de habitação, saneamento e transporte urbano, alinham-se aquelas que buscam ampliar as parcerias com o setor privado, seja empresarial seja comunitário. Embora a presença do setor privado na prestação de serviços urbanos não seja uma novidade nos Municípios brasileiros, a ênfase na privatização de serviços públicos, uma tendência mundial no contexto global de crise do Estado e da economia, tem estimulado o estudo das limitações e possibilidades de novas articulações público/privado e a exploração mais ampla de novas parcerias (Zvebil, 1993).

A privatização de serviços municipais, embora possa responder a vários propósitos da Administração local, deve sempre ser entendida como uma das alternativas de melhoria e expansão da oferta, contribuindo e, ao mesmo tempo, exigindo o aperfeiçoamento da gestão local.

Entre os objetivos que podem motivar o Governo local a experimentar a privatização, encontra-se certamente a vontade de reduzir o tamanho do Estado e promover a desestatização. Segundo os críticos do modelo neoliberal, a alegada maior eficiência da empresa privada é uma falácia, encobrindo a ampliação pelo Estado das oportunidades e privilégios concedidos ao setor privado empresarial. Mas um objetivo distinto para a privatização dos serviços locais,

próprio de uma gestão democrática e progressista, é mobilizar novos recursos financeiros e gerenciais indispensáveis para ampliar o acesso aos serviços e democratizar o atendimento da demanda social.

Considerando que outros colegas estarão, nas sessões deste Seminário dedicadas à municipalização, tratando também das questões específicas da gestão local dos serviços de habitação, saneamento e transporte, abordadas em seus respectivos documentos setoriais, nos limitaremos aqui a submeter a debate as conclusões e recomendações do nosso documento "Análise das Alternativas Institucionais Relativas à Privatização de Serviços Públicos Urbanos", elaborado em março de 1993.

Em última análise, cumpria oferecer respostas se é possível reforçar a municipalização dos serviços criando novas parcerias público/privado, ou seja, adotando a privatização, no conceito amplo do termo, como uma linha auxiliar da gestão local.

O estudo mostra que se a municipalização, por um lado, é uma estratégia para melhorar o atendimento da demanda social, reduzir custos e aumentar a eficiência econômica da prestação de serviços, então a privatização pode ser uma resposta institucional promissora.

Se a municipalização, por outro lado, é uma estratégia de fortalecimento da autonomia municipal e de democratização do Estado, então a privatização, ao exigir afirmação de vontade política do ente municipal, decisões políticas e administrativas de médio e longo prazos, reforço das funções de planejamento e gestão, maior responsabilidade social e financeira do setor público (*accountability*) e maior controle social dos serviços, com certeza poderá contribuir para o seu avanço.

Após examinar os argumentos contra e a favor da privatização e seus reflexos institucionais, e rever as lições da experiência nacional e internacional, foram identificadas as alternativas institucionais e as formas contratuais disponíveis, bem como apontados os critérios que devem orientar a privatização dos serviços municipais, caso esta opção seja válida para o contexto local (v. quadros em anexo).

Muitas questões levantadas pelo trabalho ainda carecem de respostas dependendo de estudos mais específicos ou de aperfeiçoamentos do marco legal e da revisão constitucional. Mas, se a privatização se apresenta, sob determinadas condições, como uma alternativa político-institucional adequada para superar os estrangulamentos que afetam a prestação de serviços urbanos, o bem-estar social e o aumento da produtividade urbana, então o Governo Federal, no exercício de suas competências constitucionais, poderia traçar uma estratégia para estimular os Estados e os Municípios, assim como incentivar a empresa privada e as organizações comunitárias a ampliarem a oferta dos serviços em questão.

As estratégias sugeridas para a condução do processo de privatização dos serviços urbanos pelo Governo Federal, pelos Estados, onde couber, e pelos Municípios, bem como as conclusões do estudo, constam do sumário executivo anexado a este texto para discussão, estando abertas ao debate.

Finalmente, recomenda-se ao IPEA que promova a consolidação dos esforços e iniciativas, hoje dispersos, em uma agenda de estudos e pesquisas sobre privatização de serviços urbanos, a qual servirá para orientar a alocação de recursos das agências nacionais e internacionais que financiam atividades de pesquisa no Brasil.

ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS

ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS	HABITAT FORMAL	HABITAT INFORMAL	ÁGUA	ESGOTO	LIXO	TRANSPORTE
Público	-	-	x	x	x	x
Terceirização	x	x	x	x	x	x
Regulação Pública/ Oferta Pública e Privada	x	x	x	x	x	x
Joint Venture	x	-	-	-	x	x
Leasing	-	-	x	-	x	x
Licenciamento/Regulação Pública/ Produção Puramente Privada	x	-	x	x	x	x
Parceria com Comunidade	x	x	x	x	x	-
Não Regulado Produção Informal Auto-ajuda	x	x	x	x	x	x

FORMAS CONTRATUAIS

FORMAS CONTRATUAIS	HABITAÇÃO	ÁGUA	ESGOTO	LIXO	TRANSPORTE
CTN Prestação de Serviços	x	(x)	(x)	(x)	(x)
CTN Gestão	x	x	x	x	x
CTN de Leasing	x	x	x	x	x
CTN de Concessão/ Permissão (CTN Tipo Bot)*	-	x	x	x	x
CTN Global (PCL)**	x	x	x	x	x

* – Built, Operate, Transfer

** – Private Limited Company – Fortemente reguladas pelo setor público (tarifas, standards e qualidade), são companhias privadas "licenciadas", responsáveis pela operação dos serviços de água e esgotos, na Inglaterra.

(x) – Com restrições, salvo tercelrização.

CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES E DOS SERVIÇOS

	<i>HABITAÇÃO</i>	<i>ÁGUA</i>	<i>ESGOTO</i>	<i>LIXO</i>	<i>TRANSPORTE</i>
Consumidor Usuário	Família	Unidade Predial	Unidade Predial	Unidade Predial	Individual
Caracterização	Renda	Tipo de Atividade	Tipo de Atividade	Tipo de Atividade	Modo/Trajeto
Parâmetro Medição do Consumo	Área Construída	Volume <i>Per Capita</i> /Dia	Volume de Água <i>Per Capita</i> /Dia	Volume de Lixo Gerado/Dia	Nº de Passageiros/km Rodado
Produtor	Construtora Empreiteiro Família	Companhia/ Autarquia/ Serviço/ Empresa	Companhia/ Autarquia, etc. Empresa Família	Empresa Pública ou Privada	Empresa Pública ou Privada
Remuneração	Lucro Aumento de Patrimônio Taxa de Ocupação	Tarifa	Tarifa Taxa	Taxas	Tarifa (Taxa?)
Provedor	<ul style="list-style-type: none"> • Estado(*) • Empresa • Família 	Estado(*)	Estado(*)	Estado (Local)	Estado (Local) (Empresa)

(*) Os três níveis de Governo.

PROPRIEDADES DOS SERVIÇOS

<i>PROPRIEDADES</i>	<i>HABITAÇÃO FORMAL</i>	<i>HABITAÇÃO INFORMAL</i>	<i>ÁGUA DISTRIB.</i>	<i>ESGOTO COLETA</i>	<i>LIXO COLETA</i>	<i>TRANSPORTE</i>
Exclusão (Tecnicamente) (Politicamente)	Viável Viável	Inviável Inviável	Viável Inviável	Inviável Inviável(?)	Viável Inviável(?)	Viável Viável(?)
Consumo	Individual	Individual	Individual	Coletivo	Coletivo	Coletivo
Uso do Bem/ Serviço	Privado	Privado	Pago	Pago	Pago	Pago

MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Experiência nas Áreas de Transporte, Habitação e Saneamento

Coordenador: Heitor Chagas de Oliveira

Relatores: Ângela Mesquita Fontes (IBAM)

Hélia Nacif Xavier (IBAM)

Maria Lais Pereira da Silva (IBAM)

Debatedor: Eduardo Azeredo (ex-Prefeito de Belo Horizonte-MG)

Os três trabalhos apresentados nesta sessão foram desenvolvidos a partir de alguns pressupostos metodológicos comuns e explicados pela Dr^a Maria Lais no início de seu relato. São avaliações de experiências na municipalização de serviço baseadas em consultas a órgãos municipais e na realização de *workshops*, priorizando-se o aspecto qualitativo.

No tema habitação, Dr^a Maria Lais iniciou levantando um conjunto de questões e impasses para finalizar com a indicação de perspectivas e caminhos para o setor. Entre as propostas apresentadas a que chamou mais a atenção nos debates foi a de se estabelecer uma espécie de financiamento "a varejo", a ser realizado diretamente a pequenos grupos organizados, que permita o desenvolvimento em pequena escala, com créditos escalonados e a liberação de recursos em pequenas parcelas de acordo com as etapas.

Dr^a Hélia Nacif Xavier destacou que "a municipalização representa um caminho viável para a melhoria dos serviços de saneamento". No entanto, ressaltou que "municipalizar não pressupõe um modelo único de gestão." Na questão das parcerias ficou clara, conforme a pesquisa apresentada, a necessidade de uma ampla consulta aos setores representativos, da formulação de uma regulamentação para que empresas privadas sejam co-responsáveis pelos investimentos e da modernização tecnológica e institucional do setor. Como propostas, a relatora destacou a importância do planejamento e a utilização de bacias hidrográficas como unidades de planejamento, articulando assim a questão ambiental inerente ao setor às outras políticas setoriais e órgãos de Governo.

Dr^a Ângela Fontes também destacou a existência de vários modelos de gestão na municipalização dos serviços de transporte. A retomada das funções de planejamento, controle e regulamentação destes serviços por parte dos Municípios é consequência de um comprometimento do Governo local com a reivindicação do momento popular. Esta retomada, segundo a relatora, é menos relacionada à definição do que é estatal ou privado no setor do que à necessidade de controle, por parte da sociedade civil, da qualidade dos serviços prestados.

"A questão a ser resolvida diz respeito a como resolver o nível de custo do sistema que a sociedade se dispõe a absorver quando se deslocam recursos orçamentários de outros sistemas como saúde e educação".

A empresa pública para gerenciamento dos serviços de transportes "não é a panacéia" enquanto estratégia de Governo, mas, conforme ressaltou, não estando ligada ao lucro imediato, volta-se muito mais aos avanços tecnológicos e à capacitação de recursos humanos para gerir o sistema.

Dr. Eduardo Azeredo, com base na experiência de sua gestão como Prefeito de Belo Horizonte, defendeu que a questão da habitação deve ser da responsabilidade do Estado, como ferramenta de distribuição da população:

"Para se fazer 1.000 casas em Belo Horizonte, faria-se, tranquilamente, 5.000 casas no interior (...). O Município assumindo, estaria resolvendo o seu problema, mas estaria chamando mais gente e recriando o problema."

Na questão do saneamento, demonstrou sua preocupação com a rigidez das normas técnicas das companhias estaduais. Citou as favelas como exemplo de situação onde normalmente o Município se vê obrigado a prestar os serviços, mas com redes fora do padrão, e defendeu as soluções alternativas:

"É raro se ter políticas que busquem soluções caseiras mais simples para o saneamento... Estamos sempre pensando em grandes estações de tratamento."

Na questão de transporte, o debatedor alertou para a dificuldade de estatização no setor devido à imobilização das empresas estatais. Defendeu o

gerenciamento destes serviços por parte dos Municípios e a parceria com o Estado no caso dos transportes de massa, mas destacou as dificuldades de atendimento quanto às viagens intermunicipais.

A problemática das empresas estatais foi a tônica dos debates, extrapolando a esfera do Município, no que Eduardo Azeredo reforçou:

"Não acho que a empresa pública tenda inexoravelmente à ineficiência a priori ... depende do tipo de controle social que é criado, mas é necessário para tal que se viabilize uma cultura política onde a comunidade efetive esse controle."

Outro ponto levantado foi o desempenho e a capacidade de sobrevivência dos serviços autônomos

de água e esgotos. Hélia Nacif ponderou que a quantificação deste desempenho é imprecisa, como também é impreciso o cálculo da tarifa.

"Geralmente a metodologia contábil agrega os serviços impedindo a precisão de cálculo."

Eduardo Azeredo defendeu um redimensionamento da tarifa que possibilite uma capacidade de investimento própria a estes serviços.

O agrupamento de temas tão abrangentes numa única sessão acabou por reduzir bastante um maior detalhamento das pesquisas realizadas. Os papers relativos a este debate seguem anexos a este capítulo, permitindo assim maior aprofundamento nestas questões.

Municipalização: O Caso da Habitação Popular

Maria Lais Pereira da Silva

Socióloga e assessora técnica do IBAM

Introdução

No campo da habitação popular, o processo de municipalização envolve algumas especificidades, decorrentes, entre outros fatores, da natureza da atividade (a “produção” de um bem) e da situação de seu mercado, que tradicionalmente comportou o parceiro público e o parceiro privado tanto na produção quanto na sua comercialização.

Outro conjunto de considerações relaciona-se à competência constitucional e à trajetória histórica das políticas habitacionais no Brasil. No primeiro caso, cabe assinalar duas referências básicas no que diz respeito à esfera municipal: primeiro que divide, com o Estado e a União, a competência do atendimento habitacional (art. 23, inciso IX); segundo que possui um âmbito próprio e fundamental na questão, uma vez que é de sua responsabilidade a ação relativa ao uso do solo (art. 30, inciso VIII) e ao planejamento municipal (art. 182).

Do ponto de vista da trajetória histórica das políticas habitacionais, cabe apontar inicialmente a tradição de financiamento e promoção de políticas e programas por parte do Governo Federal, de forma centralizadora. Só mais recentemente, o Município se torna interlocutor dos programas oficiais; por outro lado, em especial durante os anos 80, evidencia-se – embora de forma pontual – um movimento “contra-hegemônico” por parte de alguns Governos locais que desenvolvem experiências consideradas “alternativas” ao sistema financeiro oficial. Estes diferentes vetores – na medida em que atingiram realidades diversas – também gestaram, em nível local, a presença de vários atores quer sejam públicos, quer sejam privados; entre estes, mais recentemente, pode-se incluir – além do setor privado empresarial – o privado comunitário e uma gama imensa e variada de assessorias e organizações não governamentais que hoje atuam na formulação e implementação de programas e projetos habitacionais.

As formas de relacionamento e articulação entre estes diversos agentes construíram e poderão ainda construir “modelos”, ou melhor, “arranjos” de maior ou menor eficiência no trato da questão habitacional local. Este é um aspecto da complexidade no campo da habitação. O segundo aspecto diz respeito aos recursos; neste sentido, a tradição anteriormente aludida sempre prevaleceu. A questão que se coloca é de que forma ampliar as fontes e potencializar aquelas existentes, em face da escala e do volume da demanda. E como isto pode ocorrer na esfera municipal. Portanto, políticas e instrumentos de municipalização, no campo da habitação popular, referem-se à possibilidade de gestão própria de recursos, programas e projetos. E é neste sentido que o conceito de municipalização será tratado neste trabalho.

Fontes e instrumentos utilizados

A primeira etapa deste estudo, que envolveu a seleção de Municípios a estudar, baseou-se na análise da documentação acerca de experiências desenvolvidas em Municípios. Para selecioná-los utilizou-se a bibliografia e a documentação já existentes, destacando-se os bancos de dados sobre experiências alternativas e o acervo do próprio IBAM, em especial estudos de caso, levantamentos e pesquisas recentemente realizados¹.

Os critérios operacionais para a seleção dos Municípios incluíram: a presença de organizações e/ou instrumentos que indicassem uma tentativa de gestão local; a observância da escala do Município (de médio para grande) e o tipo de experiência desenvolvido.

Além de selecionar um Município, que seria estudado em maiores detalhes, buscou-se obter documentação em Municípios de porte semelhante, para comparação; por fim, estabeleceu-se um sistema de referências com experiências de “situações-limite”, constituído pelas metrópoles nacionais. Experiências de grande visibilidade, com alto teor informativo. O

¹ A referência básica foi extraída das seguintes pesquisas e trabalhos: IBAM/CPU, Metodologia Visando a Municipalização de Programas de Habitação Popular, Rio de Janeiro, Convênio IBAM/CEF, 1990 – Módulo II, IBAM/CPU, Sistemática de Treinamento para Programas Municipais de Habitação Popular, Rio de Janeiro, Convênio IBAM/MAS, 1991.

Município selecionado foi o de Cubatão, que reúne alguns atributos importantes: presença de instrumentos de gestão própria, situação urbana complexa, uma certa disponibilidade financeira e programas habitacionais com um certo grau de diversidade, em que se combinam aspectos tradicionais e inovadores e a preocupação com o desenvolvimento de tecnologias. Dos Municípios contatados (cerca de 10) obteve-se documentação parcial relativa a Maringá (Paraná) e Timóteo (Minas Gerais). Quanto às experiências das metrópoles, optou-se por observar o FUNAPS comunitário (São Paulo) e o Projeto Mutirão (SMDS, Rio de Janeiro).

Os dados foram obtidos através de questionários mandados para os Municípios, contatos e rápidas visitas; montou-se ainda um *workshop* com a presença de representantes dos Municípios e especialistas na área, para troca e reflexão sobre as principais questões.

Nos itens que se seguem estão sintetizados os principais resultados, divididos em elementos de diagnóstico e recomendações.

Questões e impasses

■ Condições da demanda

No caso da habitação popular, a demanda é uma variável que deve ser observada com cuidado. Os problemas relacionados a este aspecto estão ligados a não solvabilidade, incluindo-se situações de pobreza absoluta; à extrema heterogeneidade da situação dos grupos sociais, e de suas representações, e à escala que apresenta. Por outro lado, observando-se os programas mais recentes baseados no mutirão, indicam-se dificuldades relativas a falta de qualificação, não disponibilidade e/ou disposição para o mutirão e outros problemas de canteiro.

■ Relações entre política habitacional e política urbana

O conjunto de problemas apontados diz respeito às condições do aparato de planejamento municipal, especialmente no caso do Plano Diretor. Parte dos impasses exaustivamente levantados neste estudo refere-se às questões institucionais – que serão tocadas mais adiante. Entretanto, parte bastante substancial das dificuldades centraliza-se na questão da terra, em particular quando esta é abordada na vertente da função social da propriedade. Esta é uma dificuldade recorrente, focalizada, na maioria das vezes, nas cidades médias e grandes. Na base das questões, encontram-se o alto custo e a pouca oferta de terras baratas no mercado.

Quando se aborda a relação política habitacional/política urbana, do ponto de vista dos atores principais em nível local, alguns fatores complicadores são colocados: para o setor privado empresarial, as dificuldades giram em torno da legislação urbanística (complexidade, restrições decorrentes dos índices de aproveitamento de terrenos) e, numa outra esfera, das exigências e especificações técnicas de programas de financiamento. Para o Poder Público Municipal, parte dos entraves – em especial com relação à obtenção e à transferência de terrenos – situava-se em aspectos burocrático-institucionais. Além disso, houve algumas alusões com relação a barreiras criadas pela própria população, no caso, por exemplo, de mudanças na destinação de terrenos públicos, visando a construção de habitação de interesse social.

■ Outros insumos

Observe-se, apenas, que não foi problematizada a questão da mão-de-obra. De certa forma, a incorporação crescente do mutirão nos programas habitacionais pode explicar este fato. Por outro lado, o custo do material de construção assume importância tanto para o setor público quanto para o setor privado empresarial. Esta constatação se complementa com a dificuldade representada pela oligopolização do mercado.

No âmbito do desenvolvimento de novas tecnologias construtivas, o que se pode observar é a dificuldade na sua implementação em escala mais ampla, havendo já expressivo avanço no que diz respeito ao desenvolvimento de tipologias e experimentos.

Finalmente, na esfera da organização da produção, e mais especificamente nos canteiros, foram apontados, pelo setor empresarial, dois conjuntos de problemas: um relacionado à falta de racionalização da produção e outro, de caráter mais amplo, colocando, mais uma vez, as regras e padrões definidos pelas entidades financiadoras como problemáticas ao seu desenvolvimento.

■ Aspectos institucionais

Do ponto de vista da estrutura administrativa, em alguns Municípios, os programas de habitação para as faixas de renda mais baixas e/ou a intervenção em áreas faveladas estão sob a responsabilidade de Secretarias de Ação ou Desenvolvimento Social/Comunitário, não havendo uma Secretaria de Habitação. Observou-se, nesse sentido, dificuldades que se prendem à menor participação desses órgãos no orçamento municipal, sendo sua ação em geral

encarada como “residual”, representando, simbolicamente, minorias ou faixas específicas da população: menores, mendigos, idosos, etc.

Por outro lado, a produção da habitação, no sentido de programas de construção de conjuntos habitacionais, é muitas vezes de responsabilidade da administração indireta, em especial empresas de habitação e/ou urbanização. Neste caso, algumas questões se colocam relacionadas à maior complexidade no conjunto de relações da Administração local, representando, muitas vezes, uma intermediação que aumenta os custos da ação governamental, na medida em que pressupõe taxas de administração, manutenção, etc. Outro aspecto a considerar é, por vezes, uma maior dificuldade em estimular políticas e ações integradoras, até mesmo entre os setores da própria Prefeitura.

Neste trabalho, privilegiou-se a questão dos fundos municipais de habitação/urbanização e seus conselhos. Isto em função dos resultados de estudos anteriores e de sua presença crescente nos Municípios, considerando-se uma ampla divulgação que vem sendo dada – até mesmo por parte do Governo Federal – das vantagens que podem acarretar como repassadores e/ou captadores eficientes de recursos e como instrumentos de gestão que permitem decisão e fiscalização eficazes por parte dos segmentos sociais mais amplos, na aplicação dos recursos.

Entretanto observou-se que – contrariamente à postura inicial no projeto – apenas a presença de tal instrumento no Município não pode ser encarada como evidência da descentralização; por outro lado, cabe ressaltar o caráter recente da implantação em maior escala dos fundos municipais, o que impediu maiores conclusões a respeito, a não ser a confirmação de sua eficácia enquanto captador e repassador de recursos.

■ Aspectos financeiros

Este ponto mostrou-se pouco conclusivo: as condições do período de estudo,² que se refletiram na dificuldade com relação à obtenção de dados, em parte explicam esta afirmação. Observe-se, ainda, a conjuntura da recessão econômica que alterou, de certa forma, a análise. Cabe, entretanto, registrar que muitos problemas apontados por especialistas e técnicos referem-se muito mais às condições políticas da gestão do que à disponibilidade de recursos propriamente dita (que é, obviamente, o pano de fundo de todos os casos).

² O trabalho de coleta de informações desenvolveu-se num período difícil; de transição de gestões municipais com filiações partidárias diversas, englobando, também, as festas de final do ano. Observe-se, ainda, que o dado financeiro solicitado é um tipo de dado que, sendo extremamente sensível ao contexto, exige uma permanência maior do pesquisador no local para ser completado, o que foi impossível nas circunstâncias do projeto.

■ A formulação de planos e programas locais

Com relação a esta dimensão, buscou-se observar o papel dos vários agentes (como promotor, financiador, assessor) e as formas como se articulam. Considerou-se, no caso, como agentes, o Poder Público Municipal, o setor privado empresarial e comunitário e outras instituições (ONGs, assessores técnicos individuais, etc.); foram percebidas ainda as articulações que se dão “para fora” do Município (por exemplo, a inter-relação do Governo local com as demais esferas) e as que se constroem “para dentro”, especialmente na relação com os setores privado, comunitário e empresarial e as formas de assessoria.

As referências empíricas, assim como estudos anteriores, revelam a extrema diversidade que assume estas articulações e os papéis dos agentes. Atualmente pode-se pensar num *continuum* em que se encontra numa extremidade o Poder Público Municipal como promotor, financiador e/ou repassador de recursos externos se articulando com as instâncias estadual e federal. No plano interno, relaciona-se (também de várias formas) com os setores privado, comunitário (especialmente as lideranças) e empresarial, mas sempre guardando a dominância. No outro extremo pode-se encontrar iniciativas autônomas da população mediadas por ONGs e que eventualmente se reportam à Administração Pública local. Próximo a este extremo, situam-se iniciativas mais completamente articuladas em que se integram – em planos diversos – os agentes. As questões surgidas sob este aspecto relacionaram-se predominantemente às dificuldades, muitas vezes, de delimitar claramente os papéis de cada agente. Por outro lado, parte das dificuldades no caso da Administração Municipal se coloca na sua própria articulação interna (por exemplo, entre Legislativo e Executivo) o que, por sua vez, pode comprometer a sua ação.

Perspectivas e recomendações indicadas

■ Relações entre política urbana e política habitacional

Uma primeira assertiva, mais abrangente e que deveria permear a ação municipal, é a necessidade de subordinação dos agentes às diretrizes da política urbana local, que deverão estar consubstanciadas nas linhas de planejamento do Município. Isto

permitiria, sem dúvida, a potencialização dos efeitos de implantação dos instrumentos já existentes, em especial no que se refere à questão da terra urbana.

Alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos têm sido indicados como importantes para o aumento da oferta de terra para projetos sociais e a regularização de terrenos ocupados. Propostas como as de constituição de bancos de terras e facilidades para financiamento da compra de terras pela população também têm sido bastante veiculadas.

No caso dos instrumentos jurídicos disponíveis, foi enfatizado, no estudo, entre outros³, a concessão do direito real de uso. Este instrumento permitiria, pela flexibilidade e atributos, a regularização fundiária e legalização de terras, sem a necessidade de alienação do patrimônio público e com o atendimento às peculiaridades locais. No caso dos instrumentos que ainda estão em discussão, destacou-se o "direito de superfície" que alia às vantagens do primeiro instrumento citado a de permitir a hipoteca do terreno, facilitando, portanto, o financiamento de projetos com recursos externos.

Ainda na vertente da ampliação da oferta de terras, cabe indicar as possibilidades dos vários tipos de operações de negociação e permuta em que o Poder local apresenta em geral amplas condições de conduzir.

Têm sido ainda enfatizados os vários estímulos – de caráter fiscal e econômico – à iniciativa privada, visando os projetos sociais. Além do estudo para revisão de legislação em algumas áreas, estes estímulos podem se dirigir tanto para a efetiva construção em lotes individuais e terrenos vagos (até de pequenas dimensões) como para programas em maior escala. Neste último caso, cabe observar o uso cada vez maior de "operações interligadas". Contudo, esta é uma iniciativa que deve ser implementada a partir de algumas condições. A primeira delas remete ao que foi anteriormente afirmado, ou seja, para desenvolver este tipo de projeto, é preciso um quadro de predefinição clara de diretrizes de desenvolvimento urbano; outras precauções necessárias referem-se à delimitação de critérios específicos em relação a áreas da cidade e a um monitoramento permanente no desenrolar das operações.

Ainda sob o aspecto do tipo de projeto a desenvolver, cabe lembrar que uma forma de minorar a

questão de disponibilidade de terras é pensar maneiras de densificar os programas, dentro, evidentemente, de parâmetros aceitáveis (redução do tamanho de lotes, verticalização em algumas áreas, entre outras propostas).

■ Aspectos institucionais

Além da necessidade de integração horizontal entre Secretarias e/ou outros órgãos, cabe mencionar alguns aspectos ligados à modernização administrativa, que poderão repercutir diretamente na potencialização de recursos e projetos. Entre estes, destaca-se o exemplo dos cadastros imobiliários e planta de valores; o seu aperfeiçoamento pode gerar não só um efeito multiplicador nos recursos, aumentando a capacidade de arrecadação do Município, como também é uma forma eficaz de identificar e classificar terras disponíveis para projetos⁴.

Outro aspecto importante, refere-se à capacitação da Administração, através de programas de desenvolvimento institucional. No caso da municipalização da habitação, há que destacar a importância da adaptação de rotinas – uso de equipamentos, horários da equipe, etc., tendo em vista, muitas vezes, as demandas, especialmente sob o ângulo da articulação com a população e seus representantes. Os programas de treinamento deveriam incluir tais questões entre as várias existentes.

■ Outros instrumentos e caminhos

Entre os caminhos apontados no decorrer do projeto, destacam-se dois conjuntos: o primeiro especificamente mais ligado aos campos empresarial e sindical. O segundo relacionado a soluções consideradas mais "a varejo".

No primeiro caso, destacou-se a importância de parcerias e/ou estímulos a empresas e sindicatos para a recuperação de carteiras habitacionais, utilizando fundos de pensão. Esta linha de raciocínio, acopla-se à possibilidade que o Poder local tem de negociar com tais entidades, oferecendo contrapartidas em facilidades na implantação de infra-estrutura e outros recursos como, por exemplo, assessoria técnica.

Quanto a "linha do varejo", dirige-se ao estudo do financiamento direto aos grupos sociais de baixa renda – do qual, aliás, já existem exemplos – aceitando uma diversidade na sua natureza. Assim, não só

³ Esses instrumentos foram referenciados especificamente neste projeto. Para uma ampliação da discussão, vide IBAM/CPU, op. cit. 1990. Considerando-se mais amplamente a legislação além da figura do IPTU progressivo e edificação compulsória e outros instrumentos constitucionais que podem pressionar para a colocação de terras no mercado, cabe destacar a legislação referente a recursos para programas de habitação e desenvolvimento urbano.

⁴ Essas indicações surgiram, já anteriormente, das referências empíricas que constam do acervo de estudos do IBAM.

poderiam ser financiadas associações e representações comunitárias (como nos programas do FUNAPS comunitário), como também grupos sociais de menores dimensões, reunidos espontaneamente por categoria profissional, vizinhança, redes de igrejas, etc.⁵.

A forma do crédito também poderia ser diversificada. Indicou-se, por exemplo, a possibilidade da liberação do crédito em pequenas parcelas, por etapas do projeto. O retorno destes créditos também obedeceria a um escalonamento, com prazo reduzido.

Assim, propõe-se, na verdade, duas inversões na postura das políticas. De um lado, a população é agente, interlocutor e parceiro dos demais; de outro lado, busca-se inverter as características do

financiamento tradicional: de alto valores e grandes volumes para baixos valores em pequenas quantidades; de prestações "a perder de vista" para pequenas parcelas retornáveis a curto prazo e por etapa de projeto.

Obviamente, estas últimas indicações exigem mudanças de postura, afinamento do quadro institucional e contorno de interesses políticos e econômicos. Contudo, pode representar um novo caminho nessa busca de atender a demandas, de forma adequada às suas especificidades. E, neste nível, a dimensão local pode ser altamente privilegiada no sentido de ter as condições necessárias para articular agentes, negociar produtos e descobrir novas formas de parceria.

⁵ Estas propostas surgiram basicamente do *workshop* e entrevistas com técnicos locais.

Municipalização dos Serviços Urbanos: Perspectivas Extraídas de Algumas Experiências Municipais*

Hélia Nacif Xavier

Arquiteta, urbanista e assessora técnica do IBAM

Introdução

No conjunto de estudos elaborados pelo IBAM, por solicitação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre a municipalização dos serviços urbanos, o tema saneamento foi abordado tomando-se como base o relato de algumas experiências locais na prestação do serviço à população.

A reunião das informações extraídas das diferentes situações levantadas orientou as consultas realizadas junto a especialistas da área – através de um *workshop* especialmente programado – e o destaque de posições quanto ao debate sobre a municipalização, defendidas por duas entidades representativas do setor – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e Comando Nacional dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente.

Na escolha dos Municípios procurou-se contemplar situações diferenciadas quanto à gestão do saneamento, mas que mantivessem como características comuns a localização na mesma base político-institucional – o Estado do Rio – e a determinação da Prefeitura, naquele momento da análise, em reforçar sua atuação frente à prestação do serviço. Com base nestes critérios principais foram selecionados os Municípios de Nova Friburgo, Petrópolis, Volta Redonda, Cachoeiras de Macacu e Itaboraí cuja atuação do órgão local de saneamento enquadrava-se em uma das três alternativas estabelecidas:

- o atendimento ser integralmente realizado pela Administração local, mantendo-se neste formato inclusive durante a implantação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA;
- o atendimento ser realizado compartilhado de alguma forma com a Companhia Estadual de Saneamento Básico;

- o atendimento ser de responsabilidade única da Companhia Estadual de Saneamento Básico e o Município encontrar-se em estágio preparatório para assumi-lo.

Na avaliação das experiências, foram também considerados como fatores influenciadores a questão da disponibilidade de recursos hídricos, as características físicas locais, a inserção regional e o porte populacional de cada uma das localidades estudadas.

Conceitualmente, optou-se por delimitar no campo do saneamento apenas os serviços de água e esgoto, por corresponder à própria delimitação utilizada pelos órgãos públicos responsáveis por este atendimento à população.

Por sua vez, o conceito de municipalização esteve referido às competências constitucionais em vigor, que fornecem a base legal para a atuação local. Foi assumido como pressuposto, que a atuação municipal não se restringe ao Poder Executivo, envolvendo também o Poder Legislativo e demais setores representativos da comunidade, além da integração e articulação intersetorial e intergovernamental.

O desenvolvimento do trabalho conduziu à compreensão de que diferentes arranjos institucionais podem ser alcançados pelos Municípios para que promovam uma gestão do saneamento adequada às suas peculiaridades e que corresponda efetivamente às demandas da população.

No âmbito do presente documento, privilegiou-se apresentar como síntese do estudo as conclusões alcançadas a partir do relato das experiências municipais e as perspectivas delineadas para a municipalização do saneamento.

* Este texto foi extraído do trabalho "Municipalização dos Serviços Urbanos. Experiências e Perspectivas", elaborado pela autora, que contou com a participação de Heraldo da Costa Reis nas análises do desempenho financeiro dos órgãos locais de saneamento.

Síntese sobre as considerações extraídas do relato das experiências municipais

Do relato das cinco experiências municipais estudadas, surge como uma primeira conclusão o consenso ocorrido entre todos os entrevistados quanto ao reconhecimento de que o Município é a instância de Governo mais adequada para a responsabilização direta pela prestação do serviço de saneamento.

A avaliação do desempenho da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE) contribui para o alcance desta posição, na medida em que tem demonstrado uma postura de distanciamento e até de ausência com relação aos problemas locais.

O processo de procura de uma gestão autônoma encontra diferentes formas de solução, compostas em função das características de cada realidade. Uma diretriz única perspassa todos os cinco casos e refere-se à determinação de manter sob o controle do órgão municipal a execução dos serviços de saneamento. Os caminhos trilhados indicam sempre a necessidade de se procurar formas de apoio e parcerias para a assistência técnica a projetos, na recorrência a situações emergenciais, na articulação institucional com órgãos de outras esferas de Governo e no intercâmbio de experiências e informações.

Do conjunto de fatores que condicionam a organização do órgão gestor e interferem diretamente no desempenho do serviço de abastecimento d'água, há que se destacar a situação do Município quanto à maior ou à menor oferta de recursos hídricos passíveis de captação e aproveitamento para o consumo. Na realidade, o destaque conferido à existência de água de boa qualidade e com facilidade de utilização está relacionado à prioridade dada a este atendimento em detrimento do serviço de esgoto, o que faz com que seja responsável pela maior parcela dos investimentos e da arrecadação dos órgãos.

Contar com a abundância de fontes de abastecimento de água representa um privilégio para o desempenho do serviço, porém não significa condição básica para garantir a eficiência no atendimento.

Neste sentido, é importante assinalar que, enquanto a Prefeitura de Itaboraí se debate diante da inexistência de mananciais de abastecimento, elegendo este fator como preponderante entre aqueles que dificultaram a estruturação e o bom desenvolvimento da prestação do serviço, a Prefeitura de Cachoeiras de Macacu convive com uma larga oferta de água e, no entanto, apresenta

carências significativas no desempenho do atendimento à população. Certamente neste caso, há de se considerar que o alcance a um patamar mais elevado de eficiência vincula-se mais diretamente à insuficiência de investimentos da Administração Municipal na gestão do serviço – seja para a modernização do setor, seja para a implantação de equipamentos –, descrença na viabilidade de retorno destes investimentos, além da falta de planejamento das ações.

Por sua vez, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda convive desde a sua criação com as dificuldades na captação de água e ampliação da vazão, frente ao alto grau da contaminação de sua principal fonte de abastecimento. No entanto, consegue enfrentar o custo financeiro que decorre desta situação e executar os serviços dentro de padrões avaliados como de eficiência e de grande abrangência no atendimento.

Há de se considerar também que o nível de desenvolvimento do Município, o poder aquisitivo da população e a capacidade de arrecadação da Prefeitura também constituem-se em fatores influenciadores da gestão dos serviços de água e esgoto. Nos casos relatados de Cachoeiras de Macacu e de Itaboraí eles são realçados e relacionados como inviabilizadores da rentabilidade do setor, impedindo a fixação de tarifas condizentes com o valor dos investimentos realizados. No caso de Cachoeiras, respondem pelo alto grau de inadimplência verificado na cobrança.

Se por um lado não há como desconhecer estas limitações, por outro observa-se que nos Municípios de Nova Friburgo e Petrópolis, onde o quadro econômico é bastante favorável, também incidem problemas quanto ao alcance de uma efetiva rentabilidade na prestação dos serviços. Estes problemas são visíveis particularmente no estabelecimento dos valores das tarifas, na medida em que o consumo não é medido e sim estimado, e os cálculos não incluem realisticamente os custos envolvidos na produção e distribuição da água.

A execução do serviço de coleta de esgoto, além de não ser tributada na proporção correta dos recursos financeiros investidos, tem o valor de sua tarifa agregado ao valor da tarifa da água. Esta agregação, fruto do tipo de metodologia contábil usualmente adotado – e claramente identificado na análise dos casos de Nova Friburgo, Petrópolis e Cachoeiras de Macacu –, impede conhecer o desempenho da gestão de cada um dos serviços, assim como os resultados financeiros decorrentes da operação de cada um deles.

Apesar da falta de dados palpáveis para a quantificação requerida, é claramente perceptível que a percentagem da parcela de investimento dos órgãos gestores concentra-se significativamente no abastecimento d'água, destinando-se bem menos recursos – e atenção – à coleta e principalmente ao destino final de esgoto.

Este desequilíbrio no investimento de recursos no serviço de esgotos representa um fator de preocupação manifestado pelos dirigentes dos cinco órgãos municipais de saneamento contatados no referido estudo. Além da questão da disseminação de doenças de veiculação hídrica, apresentam apreensão quanto ao crescente comprometimento dos recursos hídricos disponíveis para a captação de água, na medida em que o tratamento necessário para a sua utilização envolve significativos custos financeiros.

O enfrentamento dos problemas advindos da contaminação da água – seja por efluentes de esgotos domésticos e industriais seja pelos agrotóxicos utilizados na zona rural – além de se constituir em preocupação que se reflete no discurso destes dirigentes de empresas municipais, se concretiza em algumas ações empreendidas para promover a melhoria e o controle da qualidade da água. Nesta situação, foi digno de registro no estudo o relato da experiência de Petrópolis no desenvolvimento de um programa local que objetivou a melhoria da qualidade da água de abastecimento.

O empreendimento destas ações requer dos órgãos municipais prestadores do serviço de saneamento uma capacidade de articulação institucional e com a comunidade, que reforça o papel dos Governos locais enquanto instância de poder adequada para promover a intermediação entre as demandas da população e os setores da Administração Pública competentes para atendê-las.

A efetivação da municipalização do saneamento vem sendo em muito obstaculizada pela dificuldade de obtenção de financiamento, seja para a implantação do serviço, seja para a melhoria e ampliação do atendimento já realizado. Este obstáculo resulta intransponível principalmente para os Municípios carentes de recursos financeiros – a exemplo de Itaboraí –, no momento em que planejam não renovar (ou rescindir) o contrato firmado com a Companhia Estadual de Saneamento. Nesta situação, uma dupla carga lhes é apresentada: o pagamento da dívida assumida junto ao órgão estadual pelos investimentos realizados, mais os custos necessários à estruturação do seu próprio serviço. Por sua vez, os Municípios com tradição no atendimento deparam-se com a falta deste

apoio financeiro para promoverem a modernização de seus sistemas de água e esgoto, modernização esta tão necessária à atualização do órgão e à ampliação da cobertura do serviço.

Modernizar o serviço significa uma importante meta a ser alcançada pelos órgãos municipais que estão a requerer desenvolvimento tecnológico e institucional que envolva os setores gerencial e operacional, através da substituição de equipamentos antigos e do acervo de redes, a informatização dos sistemas, a instalação de equipamentos que realizem a medição e o controle, assim como a instauração de um processo permanente de treinamento de recursos humanos, com vistas à qualificação e à atualização do quadro funcional.

É importante registrar que nos cinco depoimentos colhidos, a questão do planejamento foi reconhecida como de suma importância para orientar as ações e racionalizar os custos. A intenção de recuperar este processo é explicitada claramente nas referências à necessidade de maior integração entre os setores da Administração Municipal – em especial, obras, saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente –, à importância de se contar com planos, estudos e mapeamentos, para melhor conhecer a realidade local e traçar as alternativas de solução para os problemas, e à urgência de atualização do cadastro de consumidores.

Finalmente, no que tange ao tema da privatização do setor de saneamento as posições apresentadas convergem no sentido de considerá-la como uma solução possível de ser viabilizada, desde que o Poder Municipal mantenha um rigoroso controle sobre a execução dos serviços e que a concessão seja efetivada sob um criterioso conjunto de regras preestabelecidas pelo Governo local concedente. Questiona-se o interesse das empresas privadas em explorar o serviço nos Municípios de menor porte ou em áreas onde o retorno dos investimentos não se apresente atrativo. Reconhecem que a maior rentabilidade do setor certamente seria alcançada caso o atendimento fosse realizado sob uma ótica empresarial. Mas inferem que, caso o Poder Público se imbuísse de vontade política para cobrar o valor efetivo do serviço, a lucratividade e a eficiência do setor seriam alcançadas.

Para melhor compreensão do relato sobre as cinco experiências municipais, foram extraídos do texto do estudo dois quadros que apresentam a síntese sobre o abastecimento de água (quadro 1) e sobre o serviço de esgoto (quadro 2).

Quadro I
Síntese do abastecimento de água nos Municípios estudados

	VOLTA REDONDA	NOVA FRIBURGO	ITABORAÍ	PETRÓPOLIS	CACHOEIRAS DE MACACU
POPULAÇÃO 1991	220.086	166.941	255.211	161.274	40.195
SITUAÇÃO RECURSOS HÍDRICOS	Abundante e poluído	Abundante e de boa qualidade	Abundante e de boa qualidade	Escasso e poluído	Abundante e de boa qualidade
RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO	Órgão local	Órgão local	Órgão local (1970) (majoritário) Cia. Est. San. (até 1992)	Cia. Est. San. (majoritário) Órgão local (1992)	Cia. Est. San. Produção água órgão local - distribuição
VAZÃO ESTIMADA M³/DIA	95.354	70.550	38.880	*	2.500(Só CEDAE)
NÍVEL ATENDIMENTO	Cobertura quase total. Sistema complexo (2 ETA's)	Cobertura quase total. Sistema complexo (2 ETA's)	Cobertura parcial. Sistema razoável (1 ETA)	Pequena cobertura e grandes carências. Sistema precário	Cobertura parcial. Sistema precário
NÚMERO MATRÍCULA	*	33.000	*	10.000 (CEDAE) 2 torneiras (DAE)	4.538
PERDAS ESTIMADAS	50%	30%	50%	*	*
MEDIÇÃO	Em toda a rede	Sem hidrômetro	25% com hidrômetro	sem hidrômetro	sem hidrômetro
NÍVEL DESEMP. GESTÃO	Processo de planejamento/ Emprego de tecnologia medição com critério/Controle de qualidade. Cobertura de 90% do território	Processo planejamento parcial. Cálculo do consumo por estimativa. Controle de qualidade. Cobertura 50% área 1º distrito	Processo de planejamento parcial. Cálculo de consumo por estimativa. Controle de qualidade. Cobertura 50% área 1º distrito	Tentativa de criação de órgão local. Atendimento incipiente	Tentativa de consolidar parceria com CEDAE
PROBLEMAS DESTACADOS	Manutenção redes e aquisição material/ ampliação volume captado/ treinamento de recursos humanos e modern. admin. Desenv. técnico e institucional	Expansão e melhoria da rede de distribuição. Interligação entre os sistemas/ hidrometração/ cálculo de tarifas - inadimplência/ elaboração de estudos, planej. cadastro	Expansão e melhoria da rede de distribuição/ Implementação de ETA's/ hidrometração/ elaboração de estudos, planej. cadastro/cálculo de tarifas	Todos relacionados à dificuldade de implantação do órgão local/falta de financiamento/falhas no sistema CEDAE	Expansão e melhoria da rede distribuição/ ampliação da captação/ tratamento/ controle qualidade/ hidrometração/ cálculo do valor da tarifa/ inadimplência

* Dado não obtido

Quadro 2
Síntese do serviço de esgoto nos Municípios estudados

	VOLTA REDONDA	NOVA FRIBURGO	PETRÓPOLIS	ITABORAÍ	CACHOEIRAS DE MACACU
POPULAÇÃO 1991	220.086	166.941	255.211	161.274	40.195
RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO	Órgão local	Órgão local	Órgão local	Órgão local (1992). (antes não havia responsável)	Órgão local (1985). (antes não havia responsável)
NÍVEL DE ATENDIMENTO	90% sistema separado 10% sistema único	83% da população urbana atendidos por rede unitária	Área central e 2º distrito: rede sistema único e a maior parte com fossas em complementação	Área central = sistema único e fossas. Existência de valas negras	Área central e alguns centros distritos com sistema único e fossas. Existência de valas negras
ETE*	1 ETE (prod. gás)	não tem	não tem	não tem	não tem
NECESSIDADES	Ampliar e renovar Rede/construção mais uma ETE. Melhorias institucionais e tecnológicas	Construção rede separada. Construção ETE/compatibiliz. Plano Diretor/Programa despoluição dos rec. hídricos. Elaborar estudos e mapeamento do subsolo	Construção rede separada. Construção ETE/compatibiliz. Plano Diretor/Programa despoluição dos rec. hídricos. Elaborar estudos e mapeamento do subsolo/Melhorias institucionais e tecnológicas	Implantação do serviço de rede e de estação tratamento. emergência: erradicação vala negra	Construção de rede e ETES Emergência: Implantação fossas. Programa de despoluição de rec. hídricos
TARIFAS	40% menos que tarifa de água Invest. 37% do total arrecadado	Cobrança conjunta água e esgoto	Cobrança conjunta água e esgoto	Pref. nada cobra CEDAE – cobrança Irreal = valor e número ligações	Cobrança conjunta água e esgoto

* ETE: Estação de Tratamento de Esgoto

Perspectivas indicadas para a municipalização do saneamento

No âmbito das diferentes situações analisadas prevalece a posição de que repassar a responsabilidade pela prestação do serviço de saneamento básico ao Governo local representa um caminho viável para que se eleve o atual patamar de desempenho do setor. Esta intenção, expressada por alguns Municípios através de suas Leis Orgânicas, já é praticada em outros tantos, corroborando a competência constitucional atribuída a este ente federado, de organizador da prestação dos serviços públicos de interesse local.

Municipalizar o saneamento significa, no entanto, procurar formas de gestão adequadas a cada realidade, independente da obediência a um modelo único. Nesta perspectiva, os diferentes arranjos institucionais possíveis de serem obtidos devem pressupor o controle pelo órgão local responsável pelo serviço, principalmente quando permitirem a composição com outros parceiros na execução das tarefas.

Algumas soluções já praticadas apresentam-se como exemplos de parceria entre o setor público e o setor privado, onde o órgão local de saneamento se encarrega da parte substancial dos serviços e repassa para empresas particulares a execução de tarefas de ponta do atendimento – instalação, manutenção e leitura de hidrômetros, manutenção da rede, corte de ligações, emissão de guias para cobrança, etc. – ou de caráter complementar – transporte, obras civis, segurança, limpeza dos escritórios, etc. No caso do estabelecimento de parcerias com a companhia estadual, algumas opções mostram-se viáveis através da produção de água para que o órgão local distribua aos consumidores, da prestação de assistência técnica a projetos e obras, do controle da qualidade, da operação das estações de tratamento de água e esgoto, entre outras combinações similares.

Estas soluções associativas, porém, não devem excluir a opção da concessão total do serviço à empresa pública ou privada, opção esta que deve estar referendada numa avaliação ampla sobre a sua pertinência e que tenha como base da decisão a consulta democrática aos setores representativos da comunidade municipal.

No caso específico da opção de repasse da responsabilidade pela prestação do serviço ao setor privado, este deverá assumir não somente a operação do sistema (ou parte dele) mas também o investimento necessário, seja para a sua instalação ou para a melhoria do desempenho. Nesta situação,

o Poder Público necessita montar um arcabouço jurídico que forneça as bases para regulamentar este processo de concessão, assim como definir um prazo que viabilize o retorno financeiro dos investimentos realizados.

Em qualquer das alternativas de gestão que se adote é fundamental que regras e parâmetros sejam definidos com critério e explicitados com clareza para nortear o controle pelo órgão local, visando garantir a qualidade e a universalidade do atendimento realizado.

Também os convênios firmados à época do PLANASA com as Companhias Estaduais de Saneamento requerem revisão neste momento, diante do encerramento dos seus prazos de vigência e da mudança nos princípios que lhes deram origem. Nos casos onde o Município decida manter a concessão dos serviços, o novo instrumento a ser acordado deverá fixar uma base de cooperação que propicie maior participação do órgão local no controle do atendimento. No caso da não renovação do contrato, a questão da dívida anteriormente assumida pela companhia estadual junto ao sistema financeiro deve ser levantada, assim como estabelecidas formas que viabilizem a sua transferência para o Município.

Imprimir maior eficiência às empresas públicas de saneamento – estaduais ou municipais – representa essencialmente modernizar a gestão e adotar procedimentos que conduzam à maior rentabilidade na prestação dos serviços. As modificações requeridas no âmbito administrativo e operacional envolvem ações de desenvolvimento tecnológico e institucional, destacando-se:

- modernização da estrutura administrativa;
- alteração de procedimentos das atividades-meio e fim;
- execução de uma política de pessoal que promova a capacitação e o treinamento de recursos humanos nos diversos níveis do quadro de funcionários;
- substituição de equipamentos antigos – obsoletos ou deteriorados;
- implantação de instrumentos auxiliares ao planejamento, ao controle e à execução;
- instalação de aparelhos de macro e micromed., do para quantificar corretamente a produção e o consumo d'água, bem como para dimensionar as perdas ocorridas na distribuição.

A instauração de processo de planejamento é fundamental para promover a integração com outros setores da Administração Municipal – em especial a

saúde, o meio ambiente e o desenvolvimento urbano – e para induzir a elaboração de estudos, planos, mapeamentos e recadastramento, todos estes instrumentos essenciais para orientar e racionalizar a execução dos serviços.

Para o alcance de maior rentabilidade financeira, os órgãos de saneamento necessitam incorporar a perspectiva do lucro, sem perder de vista o caráter social de que se reveste este atendimento. Assumir este princípio traduz-se na adoção de uma política tarifária baseada nos custos reais envolvidos na execução dos serviços, dimensionando-os com critério e efetivando a cobrança com determinação.

A execução de uma cobrança realista – quanto aos custos reais e demandas sociais – significa também definir uma equação cuja composição destine aos setores produtivos e de habitantes de renda mais alta maiores valores tarifários, de forma a subsidiar o atendimento nas áreas ocupadas por população mais pobre.

O procedimento contábil usualmente empregado de se agregar os valores das tarifas de água e de esgoto deve ser modificado para que, conhecendo-se o resultado de cada um deles separadamente, seja possível melhor orientar as decisões dos investimentos e acompanhar o desempenho financeiro da empresa.

O combate ao desperdício em todas as suas formas – principalmente da perda de água ocorrida no processo de captação/distribuição –, a racionalização de procedimentos operacionais e de manutenção dos sistemas e a moderação no uso dos recursos financeiros – sobretudo na aquisição de material de obra, equipamentos, instalações, etc. – complementam o conjunto de procedimentos direcionados para o aumento da lucratividade dos órgãos do setor. Programas de combate às perdas no sistema de abastecimento de água mostram ser iniciativas de baixo grau de investimento e que produzem reflexos positivos na prestação do serviço.

Ainda no que se refere ao desempenho financeiro, a meta de modernização da gestão das empresas públicas deverá incluir um sistema de acompanhamento dos custos e obras, de forma a se garantir a fiscalização e o controle por parte de setores organizados da sociedade. Este sistema

deverá ser aberto com o objetivo de ampliar a divulgação das informações e permitir canais de participação e envolvimento da população nas decisões, prevendo-se mecanismos que preservem a agilidade do seu funcionamento.

O esforço para definição de parâmetros gerais orientadores da prestação do serviço de saneamento, seja no âmbito estadual ou federal, merece incentivo na medida em que estimula o debate e propicia o surgimento de propostas inovadoras e adequadas, voltadas para a melhoria do atendimento local. Neste sentido, devem considerar como unidade espacial de planejamento as bacias hidrográficas, estabelecer mecanismos para efetivar a integração interinstitucional e inter-regional, e articular os investimentos no setor com as diretrizes estabelecidas pelos planos diretores municipais.

Os Governos Estaduais estarão garantindo a visão de conjunto e a conjugação dos interesses supralocais, particularmente nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ao implementarem políticas públicas que enfrentem os problemas comuns, como, por exemplo, aqueles relacionados à captação de água para o consumo e ao destino final dos esgotos. A formação de consórcios municipais deve ser estimulada pelo fato de que representam uma instância adequada ao gerenciamento dos recursos hídricos, à utilização compartilhada de equipamentos e à compatibilização das redes de distribuição e de coleta.

Finalmente, cabe destacar que a abertura de frentes de financiamento para o setor oferecerá condições para que novos Municípios assumam a gestão do saneamento e para que aqueles que já executam os serviços consigam realizar ampliações e elevar a qualidade do atendimento. Diante da escassez de recursos públicos, mostra-se fundamental pesquisar novas fontes e novos mecanismos para que se torne possível realizar investimentos, principalmente na solução dos problemas relacionados com o tratamento – seja da água para o abastecimento ou do esgoto a ser despejado. Particularmente, com relação a este último, o déficit no atendimento cada vez agudiza mais as graves conseqüências sobre a saúde da população e sobre a vida dos recursos ambientais.

Municipalização dos Serviços de Transportes Coletivos*

Ângela M. M. Fontes

Economista, mestre em planejamento urbano e assessora técnica do IBAM

Este trabalho tem por finalidade compreender as formas particulares adotadas pelos Governos locais na gestão dos serviços de transportes coletivos e, tendo como referência o contexto político em que ocorreram, procurar analisar os arranjos institucionais que se configuraram a partir da Constituição de 1988.

A definição clara, dada pela Constituição Federal de 1988, que considera os serviços de interesse local um dever expresso do Município e o transporte coletivo serviço público essencial (art. 30, V) foi um marco para a determinação da gestão de 1989/92, como o período a ser estudado, e do transporte coletivo urbano realizado por ônibus, como o objeto de estudo.

Observa-se a adoção do termo "municipalização" tendo como premissa que à Administração Municipal cabe a responsabilidade da formulação da política para o setor de transportes.

As ações inerentes à sua execução tanto podem ocorrer partindo de um maior controle do Poder Público sobre a atuação dos empresários privados, por meio de uma Câmara de Compensação, onde a receita arrecadada tanto pode permanecer sob o controle do setor privado como do público, quanto podem se dar a partir da decisão de estatizar o setor, ficando o Município como o único responsável pela gestão e operação dos serviços de transporte coletivo.

Acompanhando estas definições, e procurando qualificar melhor o processo de municipalização, adotou-se os procedimentos metodológicos descritos a seguir.

Experiências selecionadas e procedimentos metodológicos adotados

O processo de seleção dos Municípios que tiveram suas experiências documentadas iniciou-se com a observação da distribuição espacial da população no Território Nacional considerando o tamanho da cidade. Preliminarmente, alguns Municípios foram obser-

vados para que se tomasse conhecimento de suas ações na esfera da prestação dos serviços de transporte público. Neste sentido, obteve-se informações sobre algumas Administrações: Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, São Paulo, Santo André, Diadema, Santos, Piracicaba, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre.

Um dos critérios adotados foi o de tamanho da cidade associado à complexidade urbana. Tendo em vista a natureza deste estudo, considerou-se como universo de interesse as cidades com uma população superior a 200 mil habitantes e que possuíssem um nível de vida urbana em que estivessem representadas atividades socioeconômicas relevantes para os Municípios vizinhos.

Por outro lado, é sabido que transporte coletivo só se transforma em objeto de questionamento a partir de uma determinada escala de urbanização. A presença urbana é responsável pela adoção de medidas que, até então, visavam solucionar situações já dadas. Considera-se a ocorrência de uma mudança qualitativa no administrar quando percebe-se a recuperação do planejamento como uma função a ser exercida pelo Poder Executivo, com a participação da população, com o objetivo de solucionar os problemas atuais e prever as necessidades a serem atendidas pelo sistema de transporte.

Um segundo critério tomou como base as diferentes formas adotadas pelo que está sendo considerado como municipalização dos serviços de transportes coletivos por ônibus em nível nacional e os Municípios que estariam adotando-as com êxito. Há um patamar inicial em que se coloca como base a gestão dos serviços pelo setor público e a operação sendo realizada pelo setor privado ou pelo público. Nestas circunstâncias ocorre como diferenciador substancial a forma de apropriação da receita arrecadada.

* Seminário IPEA, Brasília – setembro de 1993. Este trabalho foi desenvolvido com base na pesquisa realizada sobre a "Municipalização de Serviços Urbanos, Experiências e Perspectivas", nas áreas de transportes coletivos, saneamento e habitação, no período de outubro de 1992 a fevereiro de 1993, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, por solicitação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Dando continuidade ao processo de definição dos Municípios selecionados para a documentação das experiências, levou-se em consideração, também, a visibilidade alcançada pelo setor tanto no interior da Administração quanto para um público externo, seja no próprio Município seja na região de influência.

Um quarto critério diz respeito às condições semelhantes em que os Governos Municipais, empossados em 1989, encontraram os respectivos sistemas de transportes coletivos. Vale dizer, operado por empresas do setor privado com pouca ou quase nenhuma ingerência do setor público. Diz respeito, também, a como algumas Administrações compreenderam que dispunham de condições especiais para agir em função da transformação das já existentes visando o benefício de suas populações.

Neste sentido, foram selecionadas as experiências desenvolvidas pelos Municípios de Santos, Santo André e Petrópolis para contextualizarem o estudo.

A primeira experiência selecionada diz respeito à exploração do serviço de forma estatizada, através de uma empresa pública responsável pela formulação da política de transportes do Município e detentora do monopólio da operação. Trata-se da Companhia Santista de Transporte Coletivo – CSTC, do Município de Santos, localizado na Baixada Santista, no Estado de São Paulo.

A cidade de Santos é polarizadora de uma região que, segundo os dados preliminares do Censo de 1991, realizado pelo IBGE, possui 1.089.856 habitantes. Santos, com 428.556 habitantes, aproximadamente 40% dessa população, concentra a maioria dos estabelecimentos de comércio e serviços e, conseqüentemente, grande parte da renda regional que circula nos Municípios de Cubatão, Guarujá, Praia Grande e São Vicente.

A Prefeitura de Santos, dadas as situações específicas de conflito com o empresariado, entendeu o processo de municipalização como estatização. Esse entendimento apontou para a questão da eficácia da Administração Pública. A discussão do controle público sobre o sistema passa necessariamente por recuperar o compromisso com o serviço público, democratizando-o, aumentando sua eficiência e reduzindo seus custos.

Ao final da gestão, a recuperação econômico-financeira e administrativa da CSTC, ocorrida num cenário de recessão nacional, e os resultados obtidos na melhoria do transporte municipal confirmaram a tese de municipalização defendida pela Administração Municipal. A experiência de Santos aponta para a importância da empresa pública e o fortalecimento do papel do Poder Público na gestão do serviço.

Uma segunda forma é estudada através da organização do sistema de transporte coletivo onde a Prefeitura realiza diretamente a gestão e a prestação do serviço. A execução, isto é, a operação do serviço é realizada por empresas contratadas, públicas ou privadas, que são remuneradas de acordo com seus custos. Foi definido o Município de Santo André, pertencente à Região Metropolitana de São Paulo, para ter sua experiência documentada.

Integrante da Grande São Paulo, Santo André, com uma população de 615.172 habitantes (Censo de 1991), é um dos pólos do ABC paulista – porção sudeste da Região Metropolitana – e sua área a de maior concentração de indústrias, depois da capital do Estado.

Após dois anos de funcionamento do sistema implantado, com o controle da receita e o pagamento dos serviços por quilômetros rodados/passageiros transportados, Santo André apresenta um serviço de qualidade, que procura respeitar o usuário, as atividades econômicas e de lazer. A Prefeitura passa a ser responsável pela adoção de novos serviços ou tecnologias. A Empresa Pública de Transportes – EPT é responsável pela operação direta de um terço do sistema de transporte coletivo e pelo gerenciamento do sistema global unificado de receitas e despesas do serviço.

Existe o questionamento entre a Prefeitura e a empresa pública sobre a definição do valor real da tarifa. Há o reconhecimento de que esse valor não é um preço técnico e sim um preço de pressão política local. Há, também, a idéia de que todos os setores que se beneficiam do sistema de transportes deveriam nele investir, mesmo que esse investimento ocorresse na via pública ou em um outro setor, de modo a permitir ao Poder Público o estabelecimento de uma equação econômica mais equilibrada, possibilitando que nem todos os custos fossem cobertos através da tarifa.

Como terceira forma, tem-se a situação em que a política de transporte é responsabilidade do Governo Municipal, a gestão do sistema é executada por empresa pública e a prestação do serviço é feita por empresas privadas. Nesta situação encontra-se o Município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro.

O Município de Petrópolis, distante 66km da cidade do Rio de Janeiro e, até bem pouco tempo, integrante da Região Metropolitana do Estado, possui uma população de 255.211 habitantes (Censo de 1991) e uma economia com base na indústria e no comércio. As grandes indústrias são, em sua maioria, as têxteis, que significam 23% do total das indústrias, e as de gênero alimentício, em segundo lugar. Vestuário, calçados e artefatos de tecidos, principalmente as malharias surgidas nos últimos 20 anos, vêm cada vez mais se consolidando em Petrópolis.

A principal consequência do novo quadro de relações implantado no Município, com a gestão dos transportes coletivos pela Administração, é o fato de o serviço ter adquirido a característica de serviço público essencial. O planejamento das linhas e itinerários, a programação da oferta, a operação do serviço e a tarifa não são mais definidos segundo os interesses de rentabilidade das empresas operadoras, mas sim conforme os interesses da população e as necessidades de desenvolvimento da cidade.

A responsabilidade de gerir o sistema é entendida como função da empresa pública, excluindo a operação, o que lhe confere o caráter de formuladora e implementadora da política de transporte urbano no Município.

A Companhia Petropolitana de Transportes – CPT desenvolveu o planejamento global do sistema de transportes, incluindo aí o planejamento do trânsito de veículos e do sistema viário adequado ao transporte coletivo. Cabe ao Poder Público o cálculo tarifário do sistema de transportes de Petrópolis, o que é feito pela CPT. O sistema se utiliza de uma Câmara de Compensação Tarifária, gerenciada pelas próprias empresas operadoras, cabendo à CPT a gerência do sistema e não das receitas. O trabalho realizado permitiu a implantação de um novo modelo, vencendo o desafio de reorganizar a prestação do serviço de transporte.

Os problemas enfrentados pelas Prefeituras estudadas na prestação dos serviços de transporte coletivo e os objetivos perseguidos nos casos enfocados permitiram sistematizar uma série de observações e tendências que surgem como novas formas de equacionar o problema de transporte coletivo urbano.

Aspectos legais para viabilizar a gestão do setor

O sistema de transporte urbano brasileiro tem sido, historicamente, trabalhado em dois níveis. O primeiro, concentrador de investimentos públicos alocados em infra-estrutura viária ou em sistemas de alta tecnologia e elevados custos, como metrô ou modernização de linhas ferroviárias, que estavam mais voltados aos interesses de setores ligados às grandes obras ou às indústrias de equipamentos do que às necessidades diferenciadas da população usuária. O segundo, com um sistema de ônibus organizado de acordo com a ótica de uma categoria de empresários, com pouco ou nenhum controle do setor público, que administra suas empresas com relativo planejamento, baixa produtividade e alta margem de lucro a curto prazo, conseguida através

de tarifas acima dos custos ou da degradação da qualidade do serviço em face da ausência de fiscalização pelo Poder Público.

Neste sentido, em grande parte dos Municípios brasileiros, o transporte urbano por ônibus apresenta-se estruturado na existência de empresas privadas operando num mercado razoavelmente regulamentado tanto pelo Poder Público, nos aspectos legais e técnicos, quanto pelas delimitações dos aspectos econômicos. Este mercado é, em geral, fechado à entrada de novas empresas e a concorrência é limitada, quando não é eliminada.

A indicação expressa dos serviços de interesse local pelo Texto Constitucional torna-os prioritários em relação aos demais, caracterizando-os como responsabilidade primeira dos governantes municipais – Prefeitos e Vereadores.

Conceitua-se como serviço público “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (Mireles, 1991).

Os serviços públicos podem ser prestados de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada e sua execução pode ser direta ou indireta. Ainda, conforme Mireles, tem-se que “o serviço é centralizado quando o Poder Público o presta por seus próprios órgãos, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade, sendo o Estado ao mesmo tempo titular e prestador do serviço, que permanece integrado à Administração direta”.

No caso dos serviços descentralizados, segundo Mireles, o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente. Há outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. Há delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o mesmo seja prestado ao público em nome do delegado, sob sua responsabilidade, nas condições regulamentares e sob o controle estatal.

Considera-se importante, conforme os objetivos deste estudo, a distinção entre serviço outorgado e serviço delegado visto que no primeiro caso o serviço é transferido por lei e só por lei pode ser retirado ou modificado, enquanto que na segunda situação tem apenas a sua execução repassada a terceiros por ato administrativo (bilateral ou unilateral), o que significa que pode ser revogado, modificado ou anulado.

Concessão é a delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo, através de lei que a autoriza e delimita a amplitude do contrato a ser firmado. Findo o prazo da concessão devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, nas condições estabelecidas no contrato.

Permissão é a delegação, por ato unilateral da Administração, da execução dos serviços aos particulares interessados em sua prestação. O Termo de Permissão estabelece as condições em que os serviços deverão ser prestados.

O conhecimento específico dos instrumentos legais de que dispõe a Administração Municipal é da máxima importância no processo de planejamento da estratégia a ser adotada, visando fortalecer o Governo para o cumprimento da política prevista para o setor de transporte. Com base nas possibilidades institucionais define-se que tipo de serviço será prestado à comunidade e como se organizará a estrutura de gestão do transporte coletivo. Há que ter especial atenção no que diz respeito ao planejamento, ao controle e à fiscalização tanto no aspecto operacional quanto no financeiro.

Importante ressaltar que os instrumentos legais existentes no país proporcionam as condições necessárias ao Poder Público Municipal para retomar suas funções de planejamento, regulação e controle.

Nova forma de gestão dos serviços públicos

As experiências estudadas demonstraram mudanças substanciais no tratamento dado ao gerenciamento dos serviços públicos, não apenas quanto aos transportes mas também aos demais setores. As Administrações selecionadas apresentaram uma visão progressista do papel que o Estado deve desempenhar na construção de uma sociedade democrática e, com o objetivo de oferecer respostas ao quadro de deterioração da Administração Pública, procuraram construir uma nova cultura sobre Poder local e gestão municipal.

"A experiência tradicional de administração municipal no país tem se pautado pela crescente apropriação privada dos investimentos públicos. As administrações progressistas procuram mostrar que o sentido da esfera pública, tendo como referência os serviços para a maioria da população, não está na definição de estatal ou privado, mas no controle que a sociedade civil tem da qualidade dos serviços públicos. O caminho da publicização é o de tornar públicos os benefícios que hoje são apropriados por setores privados. O sentido da publicização dos

serviços municipais significa também reafirmar os valores que recuperem a dignidade da função pública." (Coelho, 1992).

No caso específico do transporte urbano existe a idéia de que a capacidade do Governo local está associada a três fatores específicos: a disposição de agir por parte do Governo; a magnitude do problema a ser resolvido; a complexidade da composição política do setor ao qual a política governamental se dirige, seja pela variedade de interesses existentes, seja pelo tipo de relação que historicamente se estabeleceu entre o Governo e os atores relevantes.

O que se coloca em discussão é a alteração qualitativa do modo como o Poder Público exerce o conjunto de funções relacionadas com o atendimento das necessidades da população residente, ou não, no Município, pelos serviços públicos.

Neste sentido, os objetivos comuns aos Municípios que inovaram nesta área dizem respeito à melhoria da qualidade dos transportes urbanos e à publicização do serviço através da retomada pelo Poder Público da gestão do setor. A implantação de controle, pelo Governo local, sobre a prestação do serviço demonstrou ser um elemento fundamental para a adoção de medidas de melhoria do transporte coletivo.

A esta publicização está se chamando municipalização. Vale dizer, a Administração Municipal toma a si o dever de tornar públicos os benefícios de uma prestação de serviços eficaz e eficiente com a adoção de medidas de melhoria do sistema.

Torna-se importante ressaltar que a questão sobre a municipalização dos transportes coletivos enquanto transferência de competência é uma falsa questão visto que o transporte coletivo urbano sempre esteve sob a responsabilidade do Governo Municipal.

As formas de municipalização adotadas estiveram diretamente relacionadas com o contexto político-administrativo vigente no período 1989-92 nos Municípios que as implementaram.

Numa primeira situação encontra-se o transporte público urbano municipal sob o domínio do Poder Público local, isto é, ocorre a estatização do setor, entendida como a operação exclusiva por uma empresa pública de todo o sistema de transporte municipal.

Verificou-se que são possíveis algumas combinações de atuação no interior desta forma de gestão:

- a formulação da política para o setor e a gerência do sistema são da responsabilidade do órgão da Administração direta enquanto que apenas a operação cabe à empresa pública;

■ o órgão da Administração direta é responsável pela formulação da política para o setor e a empresa pública gerencia e opera o sistema de transporte do Município;

■ a empresa pública fica responsável tanto pela formulação da política para o setor quanto pela gerência e operação do sistema.

Uma segunda forma diz respeito à combinação da prestação dos serviços, tanto por empresa pública quanto privada, com a remuneração por quilômetro rodado e com a receita, proveniente da tarifa, sob o controle do Município.

Nesta situação são possíveis algumas formas diferenciadas de atuação:

■ a formulação da política é responsabilidade da Administração direta e a empresa pública gerencia o sistema e também é uma prestadora de serviços em igualdade de condições com as empresas privadas que atuam no Município, tendo em vista que recebe uma taxa pela administração do sistema, fixada em lei, e é remunerada nas mesmas condições das empresas privadas;

■ a empresa pública também é responsável pela formulação da política setorial, além da gerência e operação do sistema de transporte urbano.

Há aqui a junção de municipalização e receita pública, onde municipalização expressa uma nova forma de gestão do transporte, na qual as empresas operadoras são remuneradas pela prestação do serviço, através de uma planilha de custos transparente e discutida com os principais agentes envolvidos na operação e gestão do transporte coletivo.

Outra forma encontrada foi o controle da gestão com o Poder Público e a operação sendo realizada pelo setor privado.

Esta articulação entre setor público e setor privado pode se dar das seguintes formas:

■ um órgão da Administração direta formula a política e aglutina o comando das áreas de transporte coletivo, trânsito urbano, obras e manutenção de vias públicas; a empresa pública gerencia o sistema, recebendo uma taxa de administração, e as empresas privadas prestam o serviço;

■ a empresa pública assume também as funções do órgão da Administração direta e as empresas privadas operam.

A gerência do sistema exige da empresa pública um esforço de organização muito grande. Sendo de sua responsabilidade o cálculo da tarifa única e o conseqüente ajuste no interior da Câmara de

Compensação, é obrigada a exercer diversos níveis de controle como a fiscalização de campo, de frota e de qualidade. Não passa pelos cofres da Prefeitura a receita do sistema, que continua sendo administrada pelo setor privado.

Esta forma de gestão mais flexível conta com a utilização de Câmaras de Compensação controladas pela Administração Municipal, garantindo o controle do setor público sobre o privado, assim como com uma política única para os investimentos e gestão do sistema de transportes.

Há de comum nas três situações apresentadas a presença da empresa pública exercendo funções diferenciadas, que vão da gerência do sistema até sua exclusiva operação, passando por uma situação dual de gerência e operação.

Ressalta-se aqui o fato de que nos Municípios estudados os contratos de concessão, firmados entre as Prefeituras e as empresas operadoras, estavam por terminar e a estratégia concebida pelos administradores públicos baseou-se no uso mais criterioso dos instrumentos legais existentes na legislação brasileira.

Conferiram a concessão dos serviços com exclusividade às empresas públicas. Como concessionária exclusiva, a empresa pública contrata empresas privadas, sob o regime de permissão, para a prestação do serviço a ser remunerado por quilômetro rodado. As empresas privadas se tornam permissionárias para a prestação do serviço de transporte público.

Neste processo algumas premissas foram levantadas. Primeiro as empresas públicas não devem assumir a função de gerenciadoras do sistema, mesmo com o transporte estatizado, sem que para tanto tenha sido especificado em lei que receberão uma taxa de administração. Isto porque não é possível apresentar resultados positivos se a receita proveniente da tarifa for responsável, também, pelos custos do gerenciamento do sistema, que são inexistentes nas empresas privadas.

Por outro lado, as empresas públicas não podem ser colocadas em posição de desvantagem em relação ao capital privado, operando em sua maioria linhas deficitárias. Torna-se necessária uma redivisão do mercado, objetivando distribuir entre as operadoras, e aí inclui-se a empresa pública na qualidade de operadora do serviço, as diversas linhas, de acordo com seus diferentes níveis de rentabilidade, tendo em vista manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas.

Torna-se necessário, também, repensar o papel da empresa pública enquanto agente de desenvolvimento do setor. Por estar além dos limites

restritos dos interesses imediatos da operação privada, cabe à empresa pública avançar em novas tecnologias e pesquisas energéticas, assim como estudar e propor novos procedimentos operacionais e investimentos na formação de recursos humanos, isto porque estas iniciativas de redução de custos se traduzirão em ganhos para todo o sistema, e não apenas em maiores lucros, e os ganhos de produtividade poderão ser revertidos em benefício dos usuários, inclusive sob a forma de redução de tarifa. Neste sentido, a empresa pública operadora adquire o caráter de referência e modelo para a Administração Municipal e para a operação dos serviços de transporte.

Por outro lado, foi explicitado, durante a realização do estudo, que a empresa pública não pode ser encarada como panacéia para todos os males do sistema de transporte coletivo urbano. São vários e tradicionais os exemplos negativos sobre as empresas públicas. Ressalta-se que a mudança de qualidade na Administração Pública não é um processo simples, linear e muito menos automático. Existem dificuldades internas e externas às empresas e resistências nos diversos setores da sociedade que se sentiriam ameaçados por uma demonstração de eficiência e eficácia por parte do Poder Público.

Verifica-se que a questão central não está colocada em quem opera o sistema, mas sim em como administrar a política de transporte.

A forma de gerenciar através da combinação entre receita pública e remuneração por serviços prestados levanta questões sobre a eficiência do sistema, o nível de risco e o lucro dos empresários, apesar de permitir uma efetiva gestão do sistema de transporte e avanços na qualidade do serviço.

Os críticos desta forma de gestão argumentam que os empresários passaram a se interessar apenas pelo oferecimento do serviço, viagens (km) e veículos (frota), não se comprometendo com o transporte de passageiros, visto que sua remuneração foi desvinculada do preço pago pelo usuário. Além do que, supõem que o lucro dos empresários do setor passou a ser exorbitante em face dos valores da tarifa paga pelos passageiros e do subsídio pelo Poder Público, que são considerados elevados.

Por outro lado, seus defensores argumentam que é exatamente a separação do custeio do serviço do valor da tarifa que garante o caráter público de sua exploração, permitindo que o mesmo seja organizado por critérios sociais e não comerciais.

O que se percebe é uma busca de possíveis melhorias para a gerência, através da redução dos custos e alterações nas fórmulas implantadas, assim como o aprofundamento do debate sobre sua eficácia e eficiência.

Discutir a eficácia significa discutir como comprometer o prestador do serviço com os objetivos deste serviço, o transporte de passageiros e a geração de receita. Ficou clara a necessidade de introduzir, na fórmula de remuneração, mecanismo de incentivo à captação de passageiros, conforme ocorreu em São Paulo e Santo André. "O mecanismo introduzido vincula a cobertura de 20% do custo de prestação do serviço à razão entre quantidade de passageiros transportados e uma demanda prevista. Os 80% restantes independem de tal relação." (Trajeto, nº 5, 1992). Acredita-se que esta relação de 20% e 80% mereceria maiores estudos por parte dos administradores, visando, possivelmente, encontrar percentuais mais compatíveis com a realidade das finanças municipais.

Quanto à eficiência, é importante discutir quais os ajustes necessários para garantir um determinado nível de qualidade a um menor custo. O custo total do serviço depende dos volumes contratados e dos custos unitários existentes. Portanto, torna-se necessário buscar uma racionalização do serviço através da adequação da rede de transporte aos níveis da demanda.

Com relação ao custo, estudos demonstram que, dadas as características do setor, a remuneração ocorre de forma a possibilitar a cobertura dos custos de operação, administração, impostos, taxas, depreciação e remuneração de capital compatível com a natureza e risco do serviço.

Considerando as premissas das Administrações que municipalizaram seus serviços de transporte coletivo, eficiência e eficácia devem vir juntas com governabilidade e justiça social. Várias análises encontram-se em andamento com o objetivo de proporem ajustes e aperfeiçoamento da forma de gestão, cuja necessidade tem sido demonstrada no confronto com a realidade para a melhoria do serviço, assim, estudos estão sendo realizados no sentido da elaboração e administração de novos contratos.

O processo de reversão do modelo de apropriação privada dos investimentos públicos posto em prática pelas Administrações Municipais envolve uma nova concepção de gestão dos serviços públicos. No setor transporte, como resultado desta prática, ficaram estabelecidas algumas premissas relacionadas com a melhoria da qualidade da vida urbana, entre as quais ressaltam-se: a constatação da necessidade de potencializar, a partir da intervenção no sistema viário, modos de transporte mais democráticos; a garantia de acessibilidade sendo privilegiada em relação à circulação, o que significa pensar o sistema viário como suporte aos diversos modos possíveis de transporte; o reconhecimento da via pública como espaço privilegiado da ocorrência de relações sociais;

o incentivo à participação e ao envolvimento da população na tomada de decisão da Administração, democratizando o espaço público.

Considerações finais

O estudo desenvolvido, além de afirmar uma nova concepção de gestão pública de transporte, permitiu o enunciado de algumas questões merecedoras de maior atenção no processo de reflexão coletiva.

A priorização do transporte coletivo sobre o individual e a necessária integração entre modos de transporte farão com que, do ponto de vista da intervenção urbana, sejam elaborados projetos e efetivamente realizadas obras que priorizem o transporte coletivo, como acontece com os corredores exclusivos para ônibus. Quanto à intervenção no nível operacional ficou demonstrada a necessidade de integração entre os diferentes modos de transportes, principalmente em centros urbanos de maior complexidade, visando a racionalização dos investimentos e o aumento de oferta de transporte à população, tornando-o atraente a ponto de promover a transferência do uso do transporte individual para o coletivo. A base para essa passagem está diretamente relacionada com a municipalização do setor, possibilitando uma qualidade efetiva na prestação do serviço.

As entidades populares atuantes no setor transporte desenvolveram formas de organização e mobilização diferenciadas, como associações de moradores por bairros e/ou Municípios, federações ou associações por regiões metropolitanas e/ou articulação em nível nacional das lutas por melhoria nos transportes coletivos. Foi considerado fundamental para o desempenho das formas de municipalização o estabelecimento de canais de comunicação entre a população e o Governo local, visando o controle do sistema pelos usuários, que deverão ter acesso às informações sobre a situação e gestão do transporte coletivo no Município. Neste sentido algumas Administrações incentivaram a criação formal dos Conselhos Municipais de Transportes enquanto outras trabalharam com Comissões de Usuários.

Outro ponto relevante diz respeito ao financiamento do sistema. Partindo do fato real de que o sistema de transporte coletivo constitui infra-estrutura para o desenvolvimento das atividades econômicas exercidas na cidade, e que o seu funcionamento interfere e interessa às empresas industriais e comerciais instaladas no perímetro urbano, surgiu o questionamento sobre de quem é a responsabilidade de cobrir os custos do sistema. São responsáveis apenas os usuários diretos ou também aqueles que indiretamente estão se beneficiando

dele? Considera-se que um maior debate sobre a inclusão de outros segmentos, além dos usuários, na captação de recursos para a implantação e custeio do sistema de transporte urbano é essencial.

A desvinculação do valor da tarifa do custeio do serviço colocou o debate num novo patamar. Quanto da arrecadação, via tarifa, irá cobrir os custos do sistema e qual será o nível de subsídio que a Prefeitura poderá assumir para o pagamento do serviço prestado? A discussão que se propõe diz respeito à definição da origem dos recursos. Quanto a comunidade estará disposta a pagar e sob quais formas se constituirão os fundos necessários ao pagamento dos custos do sistema? Sob este ponto de vista, e visando a colaboração dos setores componentes da cidade no investimento e custeio do serviço, existem propostas de captação de recursos através de alguns instrumentos, como Taxa Transporte, a serem direcionados ao Fundo Municipal de Transportes.

A formulação de uma política tarifária deve levar em consideração a realidade socioeconômica do usuário de ônibus naquele determinado Município. As diretrizes que nortearão esta política deverão estar diretamente relacionadas com a definição dos recursos que financiarão o custo de operação e o investimento no sistema de transporte coletivo e quais os mecanismos para captá-los.

Alguns mecanismos tarifários podem responder a problemas imediatos. A diferença entre a receita arrecadada através da cobrança da tarifa e o custo da prestação do serviço constitui um subsídio ao usuário, que pode ser nomeado como tarifa social, passes dos mais diversos tipos ou tarifa única, que é arcado em última análise pelo orçamento municipal, vale dizer, pelo conjunto dos cidadãos. A equação a ser resolvida diz respeito a como se estabelecer o nível de custos do sistema que a sociedade está disposta a absorver. Este nível deve ser fruto do conhecimento do impacto a ser absorvido pelos demais sistemas, como educação e saúde, ao serem deslocados recursos orçamentários para o transporte coletivo e a possibilidade de criação de novas fontes que viabilizem a prestação deste serviço.

Como consequência relevante do quadro de relações existente tem-se que o conflito político relacionado com a exploração e prestação do serviço passa a ser gerido diretamente pelo Poder Público, que coordena o equacionamento dos diversos interesses conflitantes dos usuários por uma administração eficiente que garanta serviços de boa qualidade a baixos custos refletidos em baixas tarifas; dos trabalhadores por maiores salários e melhores condições de trabalho; dos empresários por menores custos e maiores lucros.

Bibliografia de Referência

- AFFONSO, Nazareno Spósito Neto Stanislau. *Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo: 1979-1982/83*. Brasília: EBTU, 1987.
- BITTAR, Jorge. Org. Transportes; o preço justo: In: _____ (Org.) *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria & Debate, 1922. p.69-85. (Cadernos de teoria & debate, 2).
- BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. *Instruções práticas para cálculo de tarifa de ônibus urbanos*. Brasília: GEIPOT/EBTU, 1983. 47p.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Os municípios brasileiros de grande porte em 1991*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1992. 28p. (Estudos demográficos, 17).
- CAMARGO, Pedro de et al. Cálculo de tarifa de ônibus urbano. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6, 23-27 nov. 1992, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.1. p.286-299.
- COELHO, Franklin. *Plano diretor e políticas públicas de transporte: nova matriz espacial ou velhas utopias urbanas?* Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da ANPET. Belo Horizonte, 1991.
- _____. Poder local, gestão democrática e publicização dos serviços públicos. *Proposta; experiências em educação popular*, Rio de Janeiro, v.16, n.54, p.7-11, ago. 1992.
- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.8, n.24, p.26-39, jun/set. 1988.
- DEÁK, Csaba. Elementos de uma política de transporte público em São Paulo. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.10, n.30, p.42-55, jun./set. 1990.
- GODARD, Xavier. Transportes urbanos nos países em desenvolvimento: livre-concorrência ou regulamentação? *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, v.10, n.42, p.5-24, dez. 1988.
- KLAUTAU, Sebastião D., MORAIS, Maria Corina D. de. A questão do conhecimento científico e da metodologia nos estudos e pesquisas sobre transportes urbanos. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.2. p.644-654.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Ed. 1992. 701p.
- ORRICO FILHO, Rômulo Dante. Planejamento de produção da empresa. In: _____ (Org.) *Gerenciamento de transportes coletivos*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ/FETRANSPOR, 1992.
- _____, SIMÕES, Raul de Bonis Almeida. Uma análise do vale transporte. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, /19_ _ /.
- R. NETO, Hostílio X. Transporte coletivo: direito do cidadão. Dever do estado? In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.1. p.416-424.
- REVISTA DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE TRANSPORTES. São Paulo, ago. 1992.
- REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.4 p.37-50, out./dez. 1992.
- SCHARINGER, João Francisco et al. O financiamento aos investimentos em transportes urbanos de passageiros. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, v.13, n.50, p.5-24, dez.1990.
- SILVA, Maria Lais Pereira da. *Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro: tensões e conflitos*. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992. 179p. (Coleção biblioteca carioca, 20).
- SILVA, Paulo H. M. Vasconcelos, ORRICO FILHO, Rômulo Dante. Ônibus, produção, preço e poder. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992, v.1. p.376-385.
- STRAMBI, Orlando e NOVAES, Antônio Galvão. Elementos de uma política tarifária para o transporte público: nível e estrutura tarifária. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.1. p.313-328.
- _____. Objetivos da política tarifária para o transporte público urbano. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.1. p.352-375.
- XAVIER, Adriana G., FERRAZ, Antônio C.P., R. JUNIOR, Archimedes A. Análise dos métodos de cálculo da tarifa de onibus para cidades médias e pequenas. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 6., 23-27 nov. 1992. Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPET, 1992. v.1. p.263-271.

MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Experiências nas Áreas de Saúde e Educação

Coordenador: Carlos Alberto Trindade (IBAM)

Relatores: Sérgio Piola (IPEA)
Pedro Jacobi (CEDEC)

Debatedor: Vitor Buaiz (ex-Prefeito de Vitória-ES)

Numa exposição que teve como proposta básica mostrar como vem se processando a descentralização na área da saúde, Dr. Sérgio Piola iniciou com um histórico do movimento descentralizador, atentando para o fato de que a questão da competência não é recente. Citou, como exemplo, a experiência do SUDS em 1980 e as Ações Integradas de Saúde em 1982 e sua consequência lógica: com o objetivo de se reforçar a rede pública, acabou-se por rediscutir os papéis dos Ministérios da Saúde e da Previdência Social. Numa rápida análise comparativa entre a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde de 1990, o relator viu nesta última um retrocesso na questão da redistribuição dos recursos entre os três níveis de Governo. Como proposta final, enfatizou a necessidade de se pensar os problemas da descentralização a partir dos problemas do financiamento dos recursos e sua redistribuição.

Dr. Pedro Jacobi expôs, de uma forma geral, dois pontos nevrálgicos de suas pesquisas na área de municipalização da educação: os limites e os alcances das políticas públicas no âmbito municipal e "as traduções sociais que traz o termo descentralização, que implica diretamente pensar em participação, cidadania e rompimento com o clientelismo". A questão dos financiamentos, como em quase todos os relatos, foi apontada como problemática central, principalmente quanto à gerência e à administração de recursos e encargos.

Segundo Jacobi, descentralizar a educação pressupõe a definição de um novo perfil para o MEC, com vistas a uma política educacional que atente para a dualidade das redes municipais e estaduais e a um "planejamento".

Dr. Vitor Buaiz destacou que a discussão orçamentária do Município em conjunto com a população é o primeiro passo do processo de descentralização. Tomando por base sua experiência frente à Prefeitura de Vitória, expôs vários exemplos e experiências, que se iniciaram no setor de educação – com a criação dos Conselhos de Escola – passando para os setores da saúde e habitação. Terminou enfatizando a necessidade de integração entre os Municípios e citou a Frente Nacional dos Prefeitos como alternativa para valorização da autonomia dos Governos locais, para a superação dos problemas administrativos entre as três esferas de Governo.

A questão da organização dos Prefeitos para o enfrentamento de uma política econômica massacrante e que exclui o governante local das discussões foi o ápice do debate realizado em seguida. Buaiz contrapôs a esta integração a dificuldade de entendimento entre os próprios Prefeitos devido ao clientelismo e ao coronelismo ainda existentes. Destacou, no entanto, que para o movimento de descentralização tornar-se mais eficaz são necessárias a valorização das diferenças regionais e uma maior identificação da população com as ações governamentais.

Os *papers* de Jacobi e Piola, apresentados a seguir, permitirão um maior aprofundamento nas discussões realizadas nesta sessão.

Política Educacional e Participação*

Pedro R. Jacobi

Pesquisador do CEDEC,
Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - USP

Participação e descentralização

A política educacional no Município de São Paulo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) tem se orientado por quatro diretrizes que configuram os parâmetros da ação ao longo do período 1989-1992: a democratização do acesso; a democratização da gestão; nova qualidade de ensino e o movimento de alfabetização de jovens e adultos. Os três primeiros serão tema de reflexão neste texto, pois integram aspectos que têm sido objeto de debate permanente, como é o caso da democratização da gestão e da potencialização dos espaços de participação.

O conceito de participação popular na administração da capital paulista, desde 1989, é parte componente da estratégia de ampliação de sua base social e política que fortalece uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores – a população excluída e segregada – no processo de gestão.

A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação aponta para a concretização de um novo patamar de cidadania centrada na democratização do acesso à informação e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais.

Antes de refletir em torno do tema da participação em âmbito educacional, na gestão Luíza Erundina, abordaremos alguns aspectos gerais relativos à participação de todos os cidadãos como elementos explicativos para o processo em curso.

O primeiro aspecto a ser considerado é o de que os chamados à participação nem sempre encontram o eco esperado e a resposta ativa da população. Se bem que exista a demanda participativa, pelos menos em estado latente, o fato é que, às vezes, o sistema político é incapaz de estimular sua expressão.

A participação é parte de um instrumental político orientado para o desenvolvimento de uma política municipal que se propõe a aproximar a administração

dos cidadãos, criando, na medida do possível, os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza.

A noção de descentralização tem sido frequentemente confundida com a de participação, o que gera uma distorção conceitual. O tema da descentralização do Estado, do fortalecimento e do novo papel dos Governos Municipais vem suscitando debates e pesquisas a partir da necessidade de avaliar os resultados de experiências existentes em diversos países.

A perspectiva das políticas da descentralização aparece como um instrumento adequado para o uso e a redistribuição mais eficientes dos escassos recursos públicos e para inverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento. As interpretações mais correntes em torno da descentralização a justificam como demanda e opção defendidas para desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do Estado, ampliando e diversificando os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão no contexto da vida cotidiana.

Das formulações teórico-conceituais em torno da descentralização surgem elementos que trazem à tona a produção de formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as Administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do Poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas.

Nesta dimensão político-administrativa, surgem com mais visibilidade o componente de participação social e o impacto de transformações no plano territorial na vida cotidiana.

Onde quer que se promova a descentralização, invoca-se sua capacidade de gerar participação social. A propagação, até as bases, de poderes, competências, responsabilidades e recursos financeiros e técnicos abre espaço para a articulação mais direta e

* Este texto é o resultado de trabalho de pesquisa realizado entre 1990 e 1991, tendo como pressuposto de reflexão por parte dos entrevistados duas questões centrais: os alcances e limites da descentralização da política de educação e a dimensão participativa com especial ênfase nos Conselhos de Escola.

democrática entre a gestão pública das instituições do Estado e as práticas participativas e organizativas dos cidadãos.

Vale ressaltar que, quando se fala em participação, fica explícita a potencial ruptura com a distância quase sempre existente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas que põem em evidência os limites dos mecanismos existentes formais, verticais, corporativos e clientelistas, construídos para permitir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Estes limites foram mostrados e transgredidos pelos movimentos sociais e pelos novos atores políticos que desafiam a tutela e lutam pela retomada de seus direitos, de suas identidades territoriais e culturais, de sua capacidade de intervir na construção de novas formas de representação, organização e cooperação, com o objetivo de solucionar problemas e demandas e de abrir canais para diversas potencialidades e iniciativas das coletividades locais.

É importante, pois, reforçar os argumentos em torno do significado da participação e dos seus alcances e limites. Ao falar em participação dos cidadãos, cabe enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado em certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade¹.

Num contexto de crise econômico-social como o que o Brasil enfrenta há vários anos e em que a extrema urgência do atendimento das demandas sociais se configura numa multiplicidade de fenômenos urbanos pautados pela dinâmica excludente, a participação deve surgir num constante processo de interação entre Estado e cidadãos. O papel da Administração é o de se definir como efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias, através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos, realmente exercitáveis. Referimo-nos no caso ao conteúdo formal, político-jurídico da participação.

É necessário, entretanto, que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos – grupos comunitários, movimentos sociais – que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa, rompendo, portanto, com os procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas².

Os segmentos populares são os mais necessitados de que se institucionalize a participação, pois o direito se configura como o poder dos pobres e a possibilidade de benefícios para os que sofrem desigualdades.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores socioculturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de duplo poder, seja quanto às interferências da Administração, seja ainda quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos e que encontram nos mecanismos de participação direta a primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

A participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como de exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade.

Um dos maiores desafios é o de propor alternativas às práticas de gestão em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos vícios da Administração Pública relacionados com a questão dos recursos humanos. O que se observa é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado num somatório de entraves, entre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e principalmente a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares³.

A gestão da educação do Município de São Paulo (1989 - 1992)

A disposição de incentivar a participação junto à Prefeitura de São Paulo desde janeiro de 1989 representou grande desafio, em virtude da complexidade e da diversidade que caracterizam este contexto sociopolítico. Desde a chegada do PT à frente da Administração Municipal, gerou-se denso

¹ JACOBI, P.R. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, n.20, CEDEC/Marco Zero, 1990.

² Idem, *ibidem*.

³ JACOBI, P. R. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, 5(2), abril/junho 1991.

conjunto de inquietações e expectativas em todos os estratos sociais, que se manifestou de forma mais intensa nos setores que respaldaram a eleição de Luíza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular. O marco de referência deste processo está dado pela enorme distância socioeconômica entre as classes sociais, pelo vazio de instituições sociais e políticas, pelos problemas de representação política e pela necessidade de avanços, não só no plano de democratização das relações sociais, mas principalmente na consolidação da cidadania.

O desafio, desde o início da gestão, era o de administrar uma cidade com mais de 10 milhões de habitantes, tendo como objetivo a democratização da Administração Municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política e a inovação da dinâmica político-administrativa.

Neste quadro, a experiência da Secretaria Municipal de Educação abriu fértil espaço para a meta de inovar no processo de gestão⁴.

A Prefeitura dispõe de um terço do total de escolas públicas existentes na cidade para atendimento do ensino fundamental. Também é responsável pelo atendimento de 96% das crianças em escola pública infantil no Município.

Em 1992, a rede municipal conta com 676 escolas e um total de 710.348 alunos matriculados, numa média de 34 alunos por classe. Isto representa, com relação a 1988 (quando havia 611.622 alunos matriculados), um acréscimo de mais de 16%.

Na cidade de São Paulo, estão fora da escola cerca de 350.000 crianças de sete a 14 anos e aproximadamente 518.000 crianças de quatro a seis anos. Observa-se que, apesar dos esforços desenvolvidos e do crescimento efetivo do número de matrículas entre 1989 e 1991, tem aumentado a diferença entre a demanda real e o atendimento efetivo, tanto no ensino pré-escolar, quanto no fundamental.

Cabem aqui algumas observações que contextualizam as dificuldades encontradas para se adequar a oferta à demanda.

Antes de mais nada, recebeu-se uma herança perversa da administração Jânio Quadros em todos os setores e notadamente na área de educação. Sessenta por cento dos equipamentos estavam em condições de grande degradação e precaríssima manutenção, o que configura situação de funcionamento imprópria para o trabalho pedagógico.

As transformações se deram principalmente com a expansão de vagas, conseguida mediante reformas

e construções e o uso intensivo dos prédios. Mas mesmo estas iniciativas não têm sido suficientes para responder ao aumento da demanda por vagas na escola pública, resultante da pressão de setores que vivenciam crescente perda do poder aquisitivo em virtude da recessão econômica e que até então colocavam seus filhos em escolas privadas.

Na cidade de São Paulo são atendidos 1.832.970 alunos na faixa etária de sete a 19 anos, com uma taxa de atendimento de 86,9% pelas três redes: a municipal participa com 25,1% das crianças e jovens matriculados, enquanto a estadual atinge 57,3% do total.

Quanto à educação infantil, a taxa de atendimento das três redes é de 32,7%. Tem-se um total de 252.022 crianças matriculadas em escolas estaduais, municipais e particulares para uma população estimada de 771.003 crianças de quatro a seis anos. A participação da rede municipal é de 21% dos matriculados.

A atual gestão obteve a queda dos índices de evasão e reprovação. O índice de reprovação no 1º grau, que, em 1988, era de 22,55%, caiu para 12,30%, em 1991. Da mesma forma, o índice de evasão (6%, em 1988) baixou para 5%, em 1991.

Até janeiro de 1992, a Secretaria Municipal de Educação concluiu 150 reformas e 56 construções de prédios escolares. Este número é bastante reduzido diante das necessidades apontadas pelos Núcleos de Ação Educativa, que representam a dimensão descentralizada e territorializada da gestão. A estimativa é de que existe necessidade de mais 350 construções, 234 reformas e 33 ampliações.

A expansão do atendimento à demanda pelo 1º grau, regular e supletivo, vem ocorrendo a partir da criação de novas vagas, o que está diretamente relacionado com a concretização de novas construções e ampliações e do uso, na medida do possível, de espaços em prédios municipais ou da comunidade.

A utilização intensiva dos prédios escolares é um dos expedientes (como medida emergencial) de atendimento à demanda. Apenas um pequeno percentual das 676 escolas municipais não utiliza o 4º período. Ocorrem situações onde até mesmo EMEIs cujo mobiliário é inadequado para maiores serem ocupadas no período noturno para classes de educação de adultos. Existe, entretanto, resistência em algumas regiões quanto à utilização do prédio das escolas à noite, a pretexto de falta de segurança e de pessoal no curso noturno.

A melhora no nível de manutenção tem garantido a possibilidade de oferecer crescente número de

⁴ SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Educação. *Construindo a Educação Pública e Popular*. São Paulo, vols. 1990/1991/1992.

vagas e, além disso, têm sido desenvolvidas ações visando atenuar e prevenir as depredações dos prédios: estimula-se a participação efetiva das comunidades das regiões mais afetadas no processo de reforma, projeto e execução das obras e a utilização do período de reforma como momento educativo, transformando os eventuais transtornos em ação integradora.

A reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 1989, teve o pressuposto de que a melhoria do ensino público municipal passava por mudanças nas relações inter-escola e escola/população, em especial pela democratização da gestão acompanhada do estímulo à participação numa perspectiva de criar instâncias de decisões locais e regionais. Criaram-se também conselhos e instituíram-se fóruns que expressam as diferentes tendências da sociedade civil.

Os três colegiados de caráter deliberativo – central, intermediário e local – correspondem aos níveis de decisão existentes na estrutura da Secretaria. O colegiado central reúne os representantes do gabinete e os representantes do colegiado intermediário composto do representante da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (Conae) e dos representantes dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), além de um membro da Assessoria Técnica de Planejamento (ATP), que pertence ao Gabinete da Prefeita.

A transformação das antigas Delegacias de Ensino em NAEs é um dos alicerces da proposta de descentralização desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação – uma nova proposta pedagógica que permite relação mais direta com a sociedade civil. As delegacias atuavam fundamentalmente como órgãos de fiscalização, enquanto os NAEs são pautados pela concepção de ampliar o nível de autonomia das escolas a partir de uma dinâmica regionalizada. Os NAEs funcionam como unidades de apoio em cada uma das dez regiões, cumprindo duas funções: a primeira relacionada com as orientações vinculadas a práticas e conceitos pedagógicos; a segunda, com a dimensão vinculada à democratização de acesso à Informação das deliberações referentes ao universo educacional e comunitário a elas circunscrito. Mas, além disso, os NAEs também têm como função acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das atividades e do cotidiano da escola, numa concepção interativa. As transformações implantadas têm gerado repercussões diferenciadas, uma vez que certas questões, como é o caso da supervisão, não estão equacionadas de forma suficiente.

O que representa a inovação dos NAEs é o fato de atuarem como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa repre-

sentada pela existência dos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (Creces). Este canal de participação é proposto tendo como objetivo que a base, ou seja, os Conselhos de Escola, passe a desenvolver uma ação mais interativa e eficaz com os colegiados intermediário e central.

No nível da unidade escolar, foi criado o Conselho de Escola, que reúne representantes de pais, alunos e educadores e constitui, segundo os responsáveis pela gestão no âmbito municipal, a base da proposta de gestão democrática.

O objetivo é sua plena consolidação na qualidade de órgãos deliberativos e o crescimento de seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas das escolas. Em 1991, quase todas as escolas da rede municipal de ensino possuíam seus conselhos eleitos no início do ano – um contingente de mais de 9.000 pessoas que se reúnem periodicamente nas escolas dos dez NAEs do Município para debater os problemas de suas unidades.

Tem-se então três níveis de decisão. O local, que corresponde à unidade escolar. O regional, que congrega os dez Núcleos de Ação Educativa, a Coordenadoria dos Núcleos (Conae) e a Diretoria de Orientação Técnica – este segundo nível estrutural de decisão constitui o colegiado intermediário. E o terceiro nível da estrutura, o central, que reúne o Gabinete da Secretaria, a Assessoria Técnica de Planejamento e a Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa. A cada um desses níveis estruturais corresponde um Conselho. Ao nível da unidade escolar, o Conselho de Escola. Ao nível dos NAEs/Conae, os Creces. E, ao nível central, o Conselho Municipal de Educação – que, previsto no art. 200 da Lei Orgânica Municipal, terá caráter deliberativo.

Esta política de democratização está orientada por três princípios básicos: participação, descentralização e autonomia. O desafio fundamental está sendo o de reorganizar a dinâmica de atuação do Poder Público, o que está explicitado na proposta de Reforma Administrativa e Descentralização enviada pelo Executivo ao Legislativo em maio de 1991. Trata-se de reorganizar a cidade, num processo de regionalização política baseado na territorialização do Governo em Subprefeituras, o que possibilita aproximar o processo decisório da população e encurtar os circuitos de demanda, negociação e decisão pelo implemento das ações governamentais.

Nesta dinâmica de reorganização territorial/ administrativa e decisória, a Secretaria Municipal de Educação criou, em cada NAE, desde 1991, uma unidade orçamentária. Por meio dessa medida de descentralização, leva-se para mais próximo das escolas parte da autonomia financeira. Os NAEs

passam a receber verbas próprias, obtendo mais condições e recursos para implantar e desenvolver os projetos das escolas. O aumento da autonomia financeira das escolas representa a possibilidade de apropriação de uma quantia de recursos para tornar mais ágil a solução de pequenos problemas de manutenção dos prédios, sem depender de instâncias burocráticas. Apesar dos avanços, a Secretaria avalia que ainda não se atingiu um nível satisfatório de socialização das informações, o que faz com que, freqüentemente, as verbas sejam geridas sem muita deliberação nos Conselhos de Escola.

O que está por trás desta dinâmica é o redimensionamento das atribuições e uma nova concepção de planejamento que visa ampliar a autonomia das escolas.

A democratização da gestão educacional, como já foi enfatizado, está centrada na consolidação do papel aglutinador dos Conselhos de Escolas e dos Conselhos Regionais dos Conselhos de Escolas como unidades deliberativas e co-responsáveis pela definição das ações educativas e da política educacional no Município. A partir do reconhecimento das necessidades dos Conselhos de Escolas, são definidas as diretrizes de planejamento.

Existe uma definição prévia de algumas etapas que delineiam tal dinâmica de ação. O primeiro momento é o reconhecimento e a consulta quanto às necessidades: discussão e deliberação sobre as prioridades que se traduzem em propostas orçamentárias e, a partir do Plano de Escola que cada Núcleo de Ação Educativa e cada Colegiado de Representantes de Conselho de Escola estruturam, definição de um Plano Regional de Educação. Ao Órgão Central e ao Conselho Municipal compete a definição do Plano Municipal, que resultará da sistematização das propostas e formulações apresentadas nos Planos Regionais.

Assim, observa-se que, ao definir a unidade escolar como centro do processo que desencadeia um conjunto de articulações e decisões colegiadas, a Secretaria Municipal de Educação estabelece um processo interativo entre dois pólos: em um, as propostas definidas nos Conselhos de Escolas (CEs) e priorizadas em fóruns entre as regiões; no outro, as propostas dos NAEs em termos de diretrizes.

A concepção inerente à proposta fundamenta a lógica de ação da base para cima, reforçando os CEs como instâncias de organização coletiva da escola. Nestes conselhos, através de seus representantes, toda a comunidade escolar tem garantida a possibilidade de tomar decisões relativas às prioridades político-educacionais e administrativas da escola no marco das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Estas prioridades estão registradas nos

planos das escolas e compatibilizadas nos Creces, com o objetivo de traduzirem-se em prioridades orçamentárias dos Planos Regionais de Educação, como auxiliares na construção da participação popular por educação, formuladas nos documentos oficiais da Secretaria.

A proposta do planejamento também enfatiza que o Plano Regional deve ser visto como instrumento de integração e articulação população/administração, no intuito de ampliar o nível de democratização do acesso, a partir da possibilidade de os alunos, pais e comunidade escolherem as prioridades e os critérios a serem priorizados, considerando tratarem-se de recursos sempre escassos que precisam ser negociados entre as diversas regiões.

A concepção predominante é a de ver o papel da comunidade no processo não apenas como prestador de serviços mas como interlocutor e gestor de políticas em função de interesses coletivamente colocados, reduzindo significativamente, às vezes, aspectos fisiológicos e paternalistas implícitos freqüentemente em projetos participativos.

O Executivo, entretanto, está consciente de que os limites de participação e autonomia estão dados não só pela própria dinâmica da organização social, mas também pelos entraves que a legislação existente estabelece quanto às responsabilidades pelo gerenciamento dos equipamentos.

É importante ressaltar que a lógica desta proposta está assentada na integração entre gestão democrática e política pedagógica e explicitada numa proposta de reorientação curricular e formação permanente dos professores, consubstanciadas na exigência de uma nova qualidade do ensino.

Além das três instâncias de deliberação, existem os colegiados ampliados, que reúnem representantes de todos os níveis de decisão, no intuito de referendar decisões relativas à política mais global da SME.

Existem dois tipos de fóruns de participação popular. Os fóruns formais possuem estatuto legal, reúnem-se periodicamente, sua representação é reconhecida em nível institucional e têm caráter deliberativo. No caso dos Conselhos de Escola, têm havido muitos entraves para sua consolidação como fóruns que dispõem de efetiva participação da população. As razões variam desde sua apropriação por setores da população que usam estes conselhos para legitimar suas próprias decisões até a real incapacidade de as escolas se organizarem. Considerando que no Brasil quase não existe tradição de organização política, o processo de dinamização de uma efetiva e inovadora proposta participativa não só é vagaroso, como enfrenta diversos empecilhos e constrangimentos de caráter político-administrativo.

Os fóruns informais de participação popular não têm estatuto legal e são espaços onde a população se organiza de forma assistemática, para reivindicar atendimento escolar, melhores condições de ensino ou outras demandas. Estes fóruns vão desde plenárias populares até reuniões de pequenos grupos nos NAEs, para resolver ou debater problemas que surgem entre as escolas e a comunidade, tais como depredações de prédios escolares, brigas entre quadrilhas, especialmente quando alguns de seus componentes são alunos e os confrontos, por vezes à mão armada, ocorrem na escola.

A experiência participativa pela fala dos agentes

O ponto de partida da análise desenvolvida pela ótica do planejamento em nível central está marcado pela ênfase dada às ações de descentralização e ao fortalecimento dos CEs. Entretanto, a questão que surge é a de como modificar substancialmente a lógica de gestão quando existem entraves tais como a legislação de gerenciamento da escola que trabalha em separado do funcionamento normal da administração.

A política de descentralização implica não só o reconhecimento, mas a incorporação das deliberações da comunidade escolar e educacional no processo decisório da política educacional.

O grande desafio era a forma de incorporar objetivamente a este processo, que define a política educacional, as unidades escolares, consideradas como comunidades educacionais, por envolverem CEs e a representação dos movimentos organizados.

A alternativa adotada foi unificar a dimensão do planejamento e sua articulação com a organização de um sistema de deliberação por colegiados. O repto em questão era romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola como equipamento social, acomodar a demanda e estimular mecanismos de co-responsabilização da população na dinâmica da gestão.

A definição das quatro diretrizes representa uma opção do Executivo pela incorporação dos usuários na definição dos objetivos a partir de alguns momentos significativos do calendário anual, como é o caso da elaboração do plano escolar, a organização do calendário anual, as avaliações. As propostas das escolas são encaminhadas aos NAEs e orçadas pelo Planejamento. Posteriormente, as propostas voltam às escolas reunidas em microrregiões que escolhem temas prioritários. Toda esta dinâmica está inscrita na lógica de incorporar ao plano anual da SME as informações e propostas advindas de todas as unidades orçamentárias para serem consolidadas.

Na composição do Orçamento-Programa, o resultado do trabalho desenvolvido nas escolas pelos CEs que apresentam propostas a partir da situação local é incorporado às de outras instâncias. No início do segundo semestre de cada ano, devolve-se às escolas o custo das propostas, o que possibilita a definição de nova etapa consubstanciada na escolha de prioridades pelo CE e cria condições para maior interferência dos pais na gestão escolar. Isto permite que a população comece a questionar as condições da escola, conforme tem acesso a informações relativas, por exemplo, ao custo aluno/escola, o que lhe permite avaliar mais aprofundadamente a relação qualidade/quantidade. Entra em pauta a percepção, pelos membros da comunidade, da importância do conhecimento sobre as condições nas quais se desenvolvem as atividades escolares. No caso da demanda – que diz respeito à alocação dos alunos nos espaços físicos, com definição do número de alunos por classe, organização dos turnos e períodos e utilização das dependências existentes –, relação qualidade/quantidade se evidencia com maior ênfase.

Quanto à expansão do atendimento à demanda, ocorre uma dinâmica de organização da comunidade que não dispõe de escolas para que seleccione e priorize as áreas. Isto tem gerado situações em que se desenvolvem entre as regiões critérios de solidariedade na escolha das prioridades.

As principais barreiras surgem dentro da comunidade dos educadores, notadamente no que se refere às dificuldades em aceitar a novidade proposta pela gestão em termos do relacionamento escola-comunidade. Se bem que muitas comunidades demonstrem pouca disposição em participar da vida das escolas, muitas destas, por sua vez, mostram pouca disponibilidade de facilitar ou incentivar tal participação. Em virtude do crescimento da violência, as escolas sempre se tornam alvo de depredação. Entretanto, tem havido redução do nível de depredação, dado o crescimento da fiscalização pela população, o que representa um resultado positivo da política implantada.

Com relação ao envolvimento do NAE com a comunidade educacional, os resultados são bastante diferenciados. Em muitos NAEs, ainda se observa uma prática mais verticalizada no processo decisório.

A concepção em vigor é a de que planejar é um instrumento que lida com a mobilização popular, no qual se incorporam vários princípios, como a descentralização, a participação e a possibilidade de interferir no processo em curso. Nesta noção, o planejamento não aparece como fenômeno externo mas interno, em que a escola, dentro da globalização do sistema, resgata o conjunto das funções sociais que deve cumprir.

A função dos NAEs está em constante referência, na medida em que, como unidades de apoio técnico-pedagógico às escolas, numa perspectiva inovadora, ficam permanentemente sujeitos a indagações e críticas que permitem o aprimoramento de sua função no acompanhamento, no controle e na avaliação do desenvolvimento das atividades do cotidiano escolar. Além disso, os NAEs estão começando a se estruturar como unidades orçamentárias, mas, na falta de estrutura adequada, o processo se vê muito prejudicado. Assim, existe premente necessidade de recursos – como contadores e técnicos em contabilidade, entre outros – que possibilitem aos NAEs assumir a licitação de reformas, construções e aquisição de materiais, o que lhes garantiria a consolidação de sua autonomia como unidades orçamentárias, tornando seus projetos mais ágeis e com mais condições de promover o funcionamento adequado das escolas.

Outras ações da atual gestão voltaram-se para a valorização das condições de trabalho dos educadores, tanto no que diz respeito à política salarial, como à melhoria das condições de trabalho e ao estímulo ao desenvolvimento de atividades em locais de difícil acesso, mediante pagamento adicional. Em relação ao período 1986 -1988, a elevação dos recursos destinados ao custo de pessoal foi da ordem de 40%.

Os entrevistados mostram a importância do CE como órgão gerenciador da escola, ressaltando sua competência na definição de objetivos e ações relacionados com as escolhas de livre provimento nas escolas. As equipes que coordenam o NAE em nível local têm relacionamento direto com os CEs, os Creces, os grêmios livres, acompanhando reuniões, organizando atividades e trabalhos junto ao país, para estimular sua participação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que as condições de funcionamento entre as três regiões são bastante diferenciadas, porém em todas se reconhece as dificuldades com relação aos Creces, que no entender dos entrevistados não possuem um funcionamento autônomo, encontrando-se ainda num estado incipiente, sendo a sua repercussão bastante restrita.

Avaliação da experiência e principais dificuldades

Observa-se uma mudança qualitativa da gestão, em particular quanto à participação e ao processo decisório mais democráticos. É permanente a referência negativa e crítica ao perfil da gestão anterior, que não estimulou nenhum tipo de vivência de participação, além de não existirem os CEs. Em diversos NAEs, uma parcela significativa dos diretores reage à instalação dos CEs, o mesmo ocorrendo com parte dos professores que não concorda com o caráter deliberativo do conselho.

Com relação às principais dificuldades, os entrevistados enfatizam o fato da rede ser conservadora e hierarquizada. Segundo um representante, "... lidamos com a resistência dos diretores e professores em assumir que a escola não é propriedade sua e sim da comunidade, não se convencem também que não possuem todo o saber..."

Outro representante assim se expressa: "A maioria dos diretores ainda é conservadora, achando que as decisões devem ser tomadas por quem dirige, que ele é a pessoa mais credenciada para dirigir. Em alguns casos chegam a manipular os Conselhos de Escola para que aprovem suas propostas, que às vezes contrariam a legislação vigente. O diretor sempre achou a escola um prolongamento do seu quintal, por isso suas atitudes não deveriam ser contestadas pela população. Quando o diretor manipula o Conselho, o NAE interfere convocando a comunidade escolar para uma reunião na qual a pauta discutida é a postura não democrática de algumas pessoas..."

Observa-se que, independentemente da região da cidade, as resistências, embora matizadas, são decorrentes do "ethos" autoritário que ainda permeia a sociedade e em especial aqueles setores que, de forma mais direta, se relacionam com os usuários. Entretanto, não se deve desconsiderar também que existe ainda uma despreocupação ou, mais precisamente, uma crença muito restrita nas instâncias que possibilitam um acréscimo do nível de representatividade por parte da comunidade. Assim sendo, a instância NAE, órgão técnico-político, se mostra como agente estimulador e indutor de nova atitude e novo compromisso do Executivo enquanto propulsor de uma proposta de democratização na ação educacional junto à população, em especial dos setores mais carentes.

Apesar das dificuldades advindas da inexperiência de organização e participação, a relação vem se estreitando e a instância Creces vem sendo cada vez mais legitimada. Os avanços superam em muito as dificuldades. Os NAEs, que atendem à população muito mais desmobilizada e desmotivada para a participação e integração ao projeto da SME, expõem, em geral, a falta de autonomia e dinamismo dos Creces.

Já nos NAEs mais mobilizados, a experiência do Crece representa uma mudança, não só em termos quantitativos como qualitativos, e um processo em que se observa o potencial amadurecimento político da comunidade que participa, apesar das dificuldades de transporte, horários e distância.

Com relação às dificuldades, observam-se principalmente no nível organizacional. Com frequência, não há tempo para o representante do Crece reunir-se com seus pares; assim, acaba expressando, nas

reuniões, sua opinião pessoal. Outra dificuldade explicitada está relacionada com a implantação de uma visão regional, que é o objetivo da constituição dos Creces. Nota-se que as pessoas ainda dão prioridade às questões específicas de cada escola, e lhes custa perceber os problemas em termos regionalizados e inter-relacionados.

Nos NAEs onde existe base social mobilizada e organizada, os movimentos populares participam da discussão, da construção de escolas por mutirão e do debate em torno do projeto pedagógico.

A presença do movimento popular se dá junto ao Conselho de Escola ou à instância aglutinadora em âmbito regional – o Crece. Os movimentos participam de discussões problemáticas nos Conselhos de Escola, como é o caso da sua utilização nos fins de semana. No caso de impasses, o NAE busca resolvê-los, principalmente quando a legislação não é cumprida. Nestas ocasiões, os representantes do NAE vão até o movimento popular para discutir propostas em defesa dos grupos populares, visando garantir a co-responsabilidade das decisões.

Quando os NAEs estão situados em região com importante experiência reivindicativa, existe um ativismo relevante do movimento popular, que encaminha propostas ao Conselho de Escola. Este tem voz, mas não vota e participa da discussão de caráter administrativo, pedagógico e técnico em nível da unidade escolar. O principal tipo de demanda é por vagas, em particular na faixa de quatro a seis anos de idade. Existem reclamações a respeito de funcionários, busca de informações sobre retenção de alunos e localização de escolas e sugestões sobre suas condições físicas. Tais demandas, entretanto, são feitas geralmente por iniciativa individual. Em termos coletivos, as demandas são por construção de escolas, concessão de prédio escolar, reformas, abertura de turno, implantação de determinados projetos e reclamação da qualidade de ensino.

Onde a população é mais organizada – com Conselho de Escola, movimentos de mulheres, sociedade de amigos de bairro, comissão de moradores –, o NAE solicita aos participantes que elejam um grupo de pessoas para, conjuntamente, encaminharem e defenderem a proposta junto a outras instâncias decisórias.

Existe unanimidade em afirmar que o padrão de ensino da escola municipal tem melhorado, principalmente porque o projeto pedagógico é coletivo. Ocorre maior envolvimento da escola como um todo, maior participação no plano, o que se reflete na qualidade do ensino.

Observa-se um investimento maior na capacitação do professor, através dos grupos de formação,

oficinas e cursos que têm como princípio a dinâmica ação-reflexão-ação, que leva à construção coletiva do conhecimento e a uma postura mais crítica.

O resultado é que as relações com a clientela da escola se tornam mais responsáveis, pois “existe um compromisso mútuo com a mudança”, conforme um dos representantes entrevistados.

Além disso, verifica-se que o trabalho dos diferentes profissionais se realiza em outro patamar, já que eles têm que se preparar melhor e receber orientação e formação para se aprimorarem na função em que exercem expediente, nos recursos humanos, no banco de dados, nos recursos financeiros, na supervisão, na equipe pedagógica, etc. Assim, por exemplo, “o pessoal que lida com recursos financeiros discute com as escolas as prioridades para o mês, não se limitando a distribuir as verbas, e essas prioridades são discutidas no Conselho de Escola”. Este depoimento permite supor amplo campo de possibilidades de melhoria na qualidade de trabalho como decorrência das mudanças qualitativas que estão sendo implantadas pela gestão que se iniciou em 1989, baseada no pressuposto de democratização e da ampliação e incorporação da população numa dinâmica extremamente complexa e contraditória de participação, desvinculada de práticas paternalistas ou clientelistas.

O Conselho de Escola estava instituído no Regimento desde a gestão Mário Covas, mas a gestão Jânio Quadros não garantiu sua instalação. Quando se iniciou a gestão Luiza Erundina, com o professor Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação do Município, resgatou-se o Regimento da gestão Covas. Em 1989, foram implantados os conselhos em todas as escolas, através de uma campanha que estimulava a participação e o debate com todos os setores da comunidade escolar. A implantação foi muito diferenciada, principalmente naqueles onde não existia população mobilizada; naqueles onde ocorre debate bastante intenso e pressão pela mudança da dinâmica de gestão existente e implantação de uma gestão democrática com a efetiva interveniência do conselho.

As equipes responsáveis pelos NAEs têm se esforçado por estimular uma prática mais abrangente dos conselhos, tentando ampliar o nível de motivação e a possibilidade de os pais colocarem suas idéias automaticamente. Apenas os grupos mais organizados, que são poucos, participam mais ativamente; as possibilidades de manipulação por outros segmentos são grandes.

Há diferenças importantes entre os NAEs. As regiões com mais experiência mobilizatória obtêm melhores resultados de participação e integração da comunidade na proposta participativa.

Resultados da implantação dos conselhos

O grande problema é o da representatividade e os resultados quanto à participação são bastante diferenciados. A comunidade participa mais nos debates sobre plano escolar, calendário da escola e tem havido maior motivação no debate do Orçamento-Programa. A participação está muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que é discutido e proposto. Mas também é fator que diferencia a atual gestão, na medida em que a participação popular garante as outras metas da Secretaria Municipal de Educação.

Um dos aspectos talvez mais estimulantes da prática dos conselhos é a possibilidade aberta em que o estímulo ou desestímulo dos diretores desempenha papel fundamental para o melhor conhecimento, por parte da comunidade, dos limites na definição das propostas e necessidades encaminhadas a se incorporar ao conjunto de demandas da região. Cria-se uma dinâmica de interações onde as escolas traçam o Orçamento-Programa junto com o CE, após um trabalho de orientação feito pelos especialistas das escolas. Depois do mapeamento feito pelo NAE das propostas enviadas pelas escolas, este material é devolvido às escolas para rediscussão com o CE. Nesta instância, são verificadas as incoerências e a inviabilidade do que foi proposto. A proposta é refeita e enviada à SME, que a encaminha à escola para reavaliação. Neste processo de interação e reorientação, a comunidade torna-se ciente de que suas demandas não podem ser atendidas com o orçamento de que se dispõe e que a solução é a definição de prioridades, tanto pelo movimento popular como pelo CE. As escolas definem então suas prioridades, as quais, sistematizadas pela equipe do NAE, são levadas à plenária regional – o Crece. A conclusão do processo já demonstra *per si* o esforço empreendido pela comunidade. Segundo alguns entrevistados, avalia-se que existe a possibilidade, mas não ainda a participação efetiva. A falta de representatividade é vista como um dos entraves pois “... os membros do CE e do Crece não discutem com seus pares antes das reuniões. Existe uma reclamação de pais, funcionários e professores sobre a falta de paridade”. A forma de institucionalizar, pelo menos enquanto ação do NAE, é de garantir que “as decisões constem em ata...”

Apesar de todas as dificuldades apontadas, em decorrência da existência dos CEs ocorre um questionamento da qualidade do ensino e do projeto pedagógico e, quando são observadas irregularidades, estas são levadas ao conhecimento do NAE. O que é considerado como avanço é a possibilidade de

estabelecer diálogo entre todos os segmentos da escola, mesmo explicitando divergências e conflito de interesses.

As resistências estão principalmente centradas no preconceito e questionamento não só do diretor, mas, freqüentemente, de membros da equipe técnica e dos professores sobre o caráter deliberativo do conselho, sobre a descentralização do poder. Existe resistência em dividir o poder e criam-se todo tipo de entraves para que os pais e alunos tenham acesso às informações sobre reuniões. Na maioria dos CEs, o diretor ainda exerce forte influência, o que diminui a possibilidade de o conselho ser uma instância com autonomia, conforme a proposta da SME.

Por outro lado, os especialistas da rede escolar não possuem uma cultura de participação e temem a participação popular. O NAE, como instância técnico-política, tem caráter indutivo que não raro entra em conflito com a dinâmica organizacional da rede.

A proposta da SME é vista pelo professor como uma invasão de espaço e, certamente, os pais avançaram mais do que os professores, apesar das dificuldades, na assimilação da proposta. A frase de um representante permite avaliar o alcance da proposta: “Acho difícil reverter esse processo de participação da população, dos pais. Depois dessa administração, não sei se essa cidade vai ser a mesma...”

Algumas conclusões

As propostas de gestão da educação pela administração Luíza Erundina têm como referência sua democratização através da descentralização administrativa. A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação foi modificada a partir de uma proposta de democratização do acesso e da gestão.

Desde o início, existiu a preocupação de incorporar setores sociais organizados nas diversas instâncias em que se desdobra a estrutura participativa. O que está em jogo é o protagonismo, principalmente, dos setores populares. Não se trata, porém, de um processo simples.

Se bem que se implante no âmbito local uma estrutura participativa, existem grandes dificuldades em institucionalizar a proposta. Isto transparece no fato de que, apesar da orientação e do suporte do nível central para a implantação e consolidação dos colegiados nos diversos níveis, os NAEs têm mostrado resultados bastante diferenciados quanto ao grau de participação. Outro aspecto que pode se depreender desta análise é que, freqüentemente, o baixo nível de institucionalização está vinculado às resistências corporativas à implementação de

práticas participativas, quando vêm à tona questões como o controle, a fiscalização e a deliberação por parte da comunidade.

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para a problematização relevante da relação Estado/sociedade. Em primeiro lugar, faz emergir a necessidade de a comunidade, através de suas formas organizativas e representativas, enfrentar sua relação com as propostas de participação implantadas pela Prefeitura dentro do conceito de democratizar e de inovar a gestão da coisa pública. Em segundo lugar, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de duplo poder, seja quanto a interferências da administração, seja ainda quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados.

Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade refletem as dificuldades de se modificar uma cultura

burocrática e centralizadora que coloca entraves à democratização dos serviços e aos mecanismos de fiscalização e controle social de Administração Pública.

A dinamização das instâncias colegiadas, como os Conselhos de Escola e os Creces, representa a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores organizados e não organizados da cidadania em que não se percam de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Estes temas se centram na possibilidade de reforçar:

- a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através de um processo pedagógico e informativo de base relacional;
- a capacidade de multiplicação e aproveitamento de potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

Municipalização das Políticas Públicas: A Experiência da Saúde*

Sérgio Francisco Piola

*Médico sanitário, Pesquisador do IPEA, Vice-Presidente da
Associação Brasileira de Economia da Saúde*

Antecedentes

A idéia de que a atenção à saúde deve ser uma competência municipal não é recente. Apareceu nos primórdios da organização dos serviços de saúde no Brasil, nas primeiras décadas do século XIX. Reapareceu no início da República, na sua primeira Constituição. Retornou, com muita força, na III Conferência Nacional da Saúde em 1963, quando o próprio Ministério da Saúde propôs a municipalização dos serviços.

As teses municipalistas e seus principais defensores, como o Dr. Mário Magalhães da Silveira, foram banidos pela revolução de 1964 e aprofundou-se a centralização política e financeira das ações setoriais nas mãos da União.

Essa centralização política e financeira teve na assistência médica provida pela previdência social sua principal fonte de expressão e o que se assistiu, entre 1964 e início dos anos 80, foi uma expansão sem precedentes desses serviços, sob um modelo centralizado, privatizante, que não propiciava a menor participação de Estados e Municípios em sua execução e muito menos em sua gestão.

Nada obstante, nesse período, surgiram iniciativas que procuraram reforçar o papel de Estados e Municípios. A primeira foi o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento – PIASS, em 1976. Este programa permitiu a expansão da rede estadual e municipal, sobretudo no Nordeste, e viabilizou os primeiros convênios, mais abrangentes, em que a Previdência Social contribuía para a manutenção da rede pública estadual e municipal.

As duas outras, excluído o “abortado” PREVSÁUDE, ocorreram já na década de 80: as Ações Integradas de Saúde – AIS (1983) e o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde – SUDS (1986).

Essas duas iniciativas, ao contrário do PIASS, nasceram no âmbito do Ministério da Previdência e tinham entre suas diretrizes a melhor utilização da rede pública e a descentralização. Mas, principalmente no caso do SUDS, a descentralização tinha como foco a estadualização dos serviços, não sua quase total municipalização.

Aliás, a questão da municipalização teve uma evolução bem interessante no transcurso dos trabalhos dos constituintes. Inicialmente, nos primeiros projetos, era reservada aos Municípios tão-somente a responsabilidade pela prestação da atenção primária da saúde ou dos chamados serviços básicos. Somente no texto final ficou explicitada a responsabilidade municipal de “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, o atendimento à saúde da população”, sem qualquer tipo de qualificativo ou restrição.

Os desvios e problemas da descentralização

Costuma-se dizer que a Constituição de 1988 foi mais generosa na distribuição de recursos para Estados e Municípios do que na redistribuição de encargos. A afirmativa – no geral – é verdadeira, mas não é aplicável no caso específico da saúde. Nesta área, em virtude da estrutura de custeio montada para a Seguridade Social, da qual a saúde faz parte, apesar da responsabilidade maior pela execução das ações ter sido delegada para Estados e, principalmente, Municípios, a parcela majoritária dos recursos para o financiamento das ações continuou a ser arrecadada pela União. Ou seja, a responsabilidade pelo financiamento da saúde praticamente não mudou. Enquanto em 1980 a União atendia 75% do gasto público com saúde, os Estados 18% e os Municípios 7%, em 1990 esses percentuais passaram a ser, respectivamente, de 73%, 15% e 12%.

* Resumo de palestra proferida no Seminário “Municipalização das Políticas Públicas”, Bsb, 22.09.93, ENAP.

Por ocasião da elaboração da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080) esperava-se que esse documento legal desse operacionalidade ao Texto Constitucional, sobretudo no que se refere à descentralização da gestão e do financiamento. Tal fato não aconteceu. Pelo contrário, a face centralizadora da Lei Orgânica ficou exposta em vários dispositivos. Atendo-se apenas à questão do financiamento esse viés centralizador é nitido no art. 35, por exemplo, quando, ao lado de um conjunto de critérios definidos para orientar as transferências, permaneceu a anacrônica exigência de “análise técnica de programas e projetos”, na tentativa de preservar o poder discricionário da burocracia federal sobre recursos que na realidade pertencem a Estados e Municípios. A intenção de descentralizar – mas não muito – também ficou evidenciada nos vetos aos §§ 2º e 3º do art. 33 que previam o automatismo nas transferências e o banimento das transferências negociadas (mediante convênio).

O art. 35 da Lei nº 8.080, como sabemos, não foi ainda regulamentado e a própria Lei nº 8.142, instituída para provisoriamente regular as transferências, por comportar leituras diferentes, jamais foi seguida na sua totalidade.

Neste cipoal de indefinições foi mais conveniente estender a forma de pagamento (por produção) utilizada no relacionamento com prestadores privados também para o setor público estadual e municipal.

Assim, até hoje, Estados e Municípios não desfrutam de efetivo poder de gestão sobre os recursos destinados ao financiamento dos serviços executados na sua esfera de competência. E, ainda que possam distribuir cotas de autorizações para internação e opinar sobre credenciamentos, a direção que exercem sobre o sistema, nos seus respectivos âmbitos de competência, é ainda bastante marginal.

A forma de relacionamento financeiro utilizada, basicamente pagamento por produção, tem uma série de inconvenientes. Vamos, no entanto, citar apenas dois que são os principais:

- Estados e Municípios administram apenas as despesas, não as receitas. A “fatura” pelos serviços produzidos, tanto pelo setor público como pelo privado, é quitada pelo Ministério da Saúde; logo não há nenhum estímulo para uma utilização mais eficiente dos recursos, que são percebidos como não pertencentes aos Estados e Municípios;
- as transferências têm destinações específicas. Ou seja, eventuais “economias” no uso das AHS não podem ser utilizadas para custear a atenção ambulatorial, por exemplo.

Para solucionar alguns desses problemas, o Ministério da Saúde, através da Portaria nº 545, de 20 de maio de 1993, propõe alterações nessa sistemática. A principal inovação, no que se refere ao financiamento, é o estabelecimento de tetos quantitativos de recursos para Estados e Municípios que, a depender do estágio de gestão, serão transferidos em bloco, mas somente Estados e Municípios em estágio de gestão simplificada se responsabilizarão pelo pagamento dos serviços. Creio que esta ainda não é a solução adequada, apesar de ser um avanço em relação à sistemática progressiva.

Penso que a questão-chave para o sucesso da descentralização na área da saúde está ligada à descentralização do seu financiamento. Contudo, dificilmente na revisão constitucional que se avizinha poder-se-á alterar substancialmente as participações relativas da União, Estados e Municípios no financiamento setorial.

Assim, no meu entendimento, a questão básica para que se possa avançar na descentralização é a substituição da atual forma de relacionamento entre União, Estados e Municípios, ainda centrada na compra de serviços, por um mecanismo que efetivamente permita a transferência regular e automática dos recursos e que estes realmente fiquem sob a gestão dos Governos subnacionais.

Poder-se-ia, para tanto, pensar em criar para a área da saúde mecanismo similar ao FPE e ao FPM. Neste caso, seria necessário quantificar os recursos suficientes para o Ministério da Saúde executar as ações de interesse nacional que lhe são próprias (boa parte já definida na Lei nº 8.080) e exercer a função redistributiva, o que pode ser feito através do repasse de recursos para investimentos com o objetivo de equalizar a oferta de serviços.

Os recursos restantes seriam repassados automaticamente, diretamente do órgão arrecadador para os fundos estaduais e municipais de saúde, em montantes definidos *a priori* mediante critérios simples e objetivos (população, renda *per capita*, perfil demográfico, por exemplo).

A descentralização total da arrecadação das receitas para a saúde, solução mais definitiva que evitaria o “passeio” de recursos, é inviável pelo menos por dois motivos: hoje, 73% dos recursos do SUS são originários de fontes arrecadadas pela União e reverter este quadro exigiria que Estados e Municípios aplicassem mais de 25% de suas receitas disponíveis em saúde; além disso, Estados e Municípios têm diferentes potenciais de arrecadação. Assim, boa parte da arrecadação deve continuar sendo feita pela União para que esta possa redistribuí-la para Estados e Municípios mais carentes.

Os resultados positivos

De qualquer forma, apesar de todas as dificuldades e problemas, a descentralização na área da saúde já vem trazendo alguns resultados auspiciosos:

- Trouxe a discussão da questão saúde para o nível local, onde é mais sensível aos anseios e ao controle da população;
- Tem propiciado uma maior participação da comunidade. Hoje, cerca de 1.600 Municípios já possuem conselhos de composição paritária entre usuários e outros representantes;

- As decisões têm sido mais democráticas, porque compartilhadas por representantes das três esferas integrantes do SUS, através da atuação de diversos órgãos de representação colegiada (Conselhos de Saúde, Comissões Intergestoras, Representações Nacionais e Regionais dos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde).

Creio, por fim, que as dificuldades são contornáveis, que se está no rumo certo e que o balanço geral, apesar das críticas que se possa fazer, é positivo.

MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: Requisitos Básicos

Coordenador: Anna Peliano (IPEA)

Relator: Nidia Albessa de Rabi (IBAM)

Comentarista: Ladislau Dowbor (PUC-SP)

"Até agora o processo de municipalização tem sido muito mais uma iniciativa dos Municípios do que um reflexo de um projeto nacional e o que falta é assimilar esta realidade."

O painel foi iniciado com a exposição do Dr. Ladislau Dowbor que, por motivos particulares, não poderia permanecer no seminário. Sua apresentação não constituiu um comentário sobre o trabalho da relatora, antes, sim, um registro da sua experiência sobre o tema proposto, analisando de forma global os problemas estruturais e institucionais nas três esferas de Governo que "emperram" o processo de descentralização. Finalizou defendendo a "necessidade de se repensar, de forma sistematizada, a hierarquia das decisões" quanto à viabilidade de descentralização em todos os setores da gestão.

Dr^a Nidia Rabi apresentou uma síntese teórica das questões e experiências expostas em sessões anteriores, iniciando pela discussão do termo descentralização, através de uma análise histórica e das novas relações que são estabelecidas entre Estado e sociedade a partir dos movimentos de democratização dos países latino-americanos. Estes dois fatores, somados a uma crise econômica, são importantes para se pensar o sentido e o significado da descentralização no nível de Estado e de país.

A relatora deteve-se na associação direta entre descentralização e municipalização, identificando nos aspectos de federação que caracterizam a estrutura político-organizativa do território nacional o porquê da evidência de um tipo de Município "enquanto sujeito natural desta descentralização".

A municipalização dos serviços, concomitante a uma crise econômica, apresenta, segundo Dr^a Nidia Rabi, uma ambigüidade quando interpretada por setores conservadores e progressistas da sociedade. Enquanto para aqueles significa transferência de encargos e recursos, no segundo caso surge como fortalecimento da instância política local na gestão pública. Tais interpretações manifestam-se nos Municípios modelando o perfil de gestão em face do processo de descentralização.

O debate foi dividido em dois momentos após as duas apresentações. O relato de Ladislau Dowbor suscitou a necessidade de uma metodologia que rompa com a dicotomia público/privado através da flexibilidade e de mecanismos reguladores adequados a cada espaço local.

Nos debates decorrentes do relato de Nidia Rabi, a questão dos financiamentos foi levantada enquanto entrave sério ao amplo desenvolvimento do processo de descentralização, ao que a relatora reforçou que talvez falte mobilização suficiente para reverter a situação. Da assistência partiu uma observação quanto a esta questão:

"O adágio de que houve uma descentralização das receitas e não houve das competências foi posto abaixo neste seminário; isto não ocorreu."

A coordenadora lembrou de casos em que a descentralização de certos programas, citando como exemplo a merenda escolar, desenvolveu-se independentemente da mobilização dos Municípios, ainda que legitimada pela solicitação do Poder local. Colocou ainda, para reflexão, a transferência do poder de decisão como possibilidade de descentralização, exemplificada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar como nova forma de encaminhamento de políticas públicas por parte do Governo Federal.

A relatora encerrou reforçando a necessidade de se adequar os modelos de descentralização vertical e horizontal, citando como exemplo deste último a experiência de Campinas, descrita anteriormente.

A seguir estão transcritos o *paper* de Nidia Rabi e os comentários de Ladislau Dowbor.

Municipalização de Serviços Públicos*

Nidia I. Albesa de Rabi

Arquiteta, urbanista e assessora técnica do IBAM

Introdução

A década de 80 se caracteriza pela disseminação das teorias de descentralização e pela necessidade de estabelecer novas relações entre Estado e sociedade em vários países desenvolvidos e na maioria dos países em desenvolvimento. As condições em que frutificaram os processos descentralizadores na América Latina mostram que o discurso foi incorporado tanto pelos países de estrutura centralizadora (Chile, Peru, Colômbia, Uruguai) como pelos de organizações federativas (Argentina, Brasil, México, Venezuela), e que os princípios da descentralização servem, também, às intenções de grupos políticos conservadores e progressistas, apesar dos objetivos e posições ideológicas divergentes.

Estas correntes de pensamento acompanham os processos de democratização que tomaram conta dos países da América Latina, mas não tiveram exclusivamente nas formas de governo democráticas sua origem. Entre os vários e complexos fatores que promoveram as reformas descentralizadoras talvez o principal, ou o que mais contribuiu para acelerar o processo, seja a instabilidade macroeconômica, com a conseqüente crise financeira, que afetou o setor público e que gerou enormes déficits de infra-estrutura e carências de equipamentos e serviços sociais. Esta crise, de estrutura principalmente econômica, teve desdobramentos nas dimensões política, institucional e social e acelerou a implementação de profundas modificações no Estado dos países da região, todas elas pautadas na descentralização. Diferenças fundamentais, porém, podem ser observadas nas formas de implementação e nas condições em que se realizam as mudanças em cada país.

A descentralização no Brasil

A relação entre descentralização do Estado e democracia tem sido freqüentemente tratada por diver-

sos anallistas. A inter-relação dos processos é bem ilustrada por Boisier (90) quando diz que tanto a democracia oferece uma oportunidade para a descentralização quanto a descentralização oferece uma oportunidade para a democracia.

Diferentemente do Chile, por exemplo, onde a descentralização foi assumida formalmente por um governo autoritário, que implanta formas de gestão concebidas e controladas pelo Governo central, livres de intermediações dos poderes políticos e econômicos e de articulações dos partidos políticos, no Brasil segue-se o caminho inverso, no qual as medidas descentralizadoras resultam da oportunidade que oferece o jogo de forças democráticas.

No Chile o projeto descentralizador avançou impondo-se na execução de funções e na redistribuição territorial até chegar a um fenômeno que Boisier chama de "dialética descentralizadora" que se estabelece quando a oferta governamental – com todas as suas limitações e reservas – estimula a demanda descentralista em setores da sociedade civil e da política.

No Brasil, a descentralização, ao invés de responder a um programa nacional concebido integralmente, avança em diversas direções, com maior ou menor intensidade e com características próprias em cada setor, respondendo às forças políticas e sociais que a modelam, o que poderíamos chamar de "dialética democratizadora". Este processo se reveste de uma aparente ambigüidade pela lentidão, pelas mudanças incrementais, pela ocorrência de manifestações pontuais e especialmente pela convivência de situações contraditórias que caracterizam certos aspectos do processo de descentralização no Brasil.

À diferença também de outros programas de descentralização implementados ou em andamento em alguns países latino-americanos, que tiveram a região como unidade principal da descentralização (Chile, Colômbia), ou Estados e províncias (Argentina), a descentralização no Brasil é modelada de forma clara

* Este trabalho foi elaborado para apresentação no Seminário "Municipalização das Políticas Públicas", promovido por IPEA, ENAP, IBAM, FNP, PNUD, e teve como base os estudos realizados pelo IBAM "Municipalização de serviços públicos, experiências e perspectivas."

pelo sistema federalista consolidado historicamente no país e que tem o Município como o sujeito final da descentralização vertical das ações do Estado. O auge do discurso internacional sobre descentralização e fortalecimento dos Governos locais encontra o Município brasileiro, como em nenhum outro país, constituído com plena autonomia nos aspectos políticos, administrativos e financeiros. Por estas razões, talvez, o processo de descentralização no Brasil se direcionou mais no sentido da reforma das relações fiscais intergovernamentais, do que no da criação de instâncias de governo descentralizadas ou de formas institucionais.

Contradições no quadro da descentralização no Brasil

Outros dois condicionantes do processo de descentralização no Brasil podem ser destacados. Um estrutural que é o arcabouço institucional existente – estrutura da República Federativa e suas organizações governamentais – e outro conjuntural, lentamente cambiante, que é a cultura organizacional das comunidades políticas, que modela a forma de vida no interior e entre as instituições governamentais e, principalmente, entre estas e a sociedade civil. Essa cultura, que tem dimensões políticas, organizacionais e sociais, se manifesta e se expressa nos processos de tomada de decisão e condiciona o próprio desenvolvimento da sociedade.

No estágio atual, pode-se dizer que o Brasil estabeleceu um sistema democrático formal, mas impregnado ainda de situações contraditórias, tanto nos aspectos institucionais como nas manifestações culturais.

Em relação ao quadro institucional do setor de serviços públicos verifica-se que, apesar da falência dos sistemas de financiamento que as originaram, ainda persistem as formas determinadas pelo centralismo, característico do modelo de desenvolvimento implantado durante os governos militares. Instituições inapropriadas, em termos de escala e configuração, e comprometidas com dívidas impedem ou retardam os processos de democratização e descentralização da gestão dos serviços. A transformação e a reestruturação de instituições ou organismos consolidados por meio de procedimentos democráticos, não ditatoriais, requerem um longo processo de amadurecimento das forças sociais.

Quanto à cultura das organizações políticas e governamentais, pode-se dizer que, junto à necessidade de consolidar formas democráticas e descentralizadas, convivem distorções, que se manifestam no clientelismo, e a insensibilidade dos políticos e das instituições governamentais às verdadeiras demandas da

população. Pesquisa de opinião recente, realizada com o motivo de uma reunião de Chefes de Estado latino-americanos no Recife e na qual foram realizadas entrevistas com a população de vários países, mostra esta contradição. O brasileiro é um dos povos que mais acredita na democracia, ao mesmo tempo que considera o político como a classe social mais desprestigiada. No momento, os esforços democratizantes convivem com formas clientelistas de exercer o poder, numa relação que se estabelece, frequentemente, não só entre Governo e sociedade civil mas entre os diversos níveis de Governo.

Os problemas e as potencialidades da municipalização

A questão da municipalização de serviços públicos, colocada em momento de crise econômica e de quase falência do setor público, com o conseqüente aumento das demandas sociais, aponta para duas vertentes de interpretação. Uma que alerta para um contorno um tanto perverso da transferência de encargos sem os correspondentes recursos, transferência esta que teria o efeito de substituir o modelo frustrado, fracassado e não totalmente implantado no país, do Estado protetor, deixando os níveis subnacionais de Governo, e em especial os Municípios, com a responsabilidade de assumir o papel de provedor, exposto às pressões das demandas e sem meios para supri-las. A outra que idealiza a oportunidade que a própria crise oferece para enfatizar os aspectos da potencialidade inerente ao espaço local como a instância política e de gestão do público.

No primeiro caso, o discurso da descentralização seria formulado pelo Governo central que, pressionado pela crise financeira do setor público, abre mão de seu poder político para reduzir o déficit fiscal, distribuindo os custos da crise. No segundo, a descentralização é vista pelos grupos sociais progressistas como a possibilidade da emergência de uma cultura política nova, democrática e participativa que, partindo do Município, pode se estender em movimento ascendente às demais esferas do Governo (União e Estados). O processo de municipalização seria, neste caso, fruto da ação de movimentos sociais orgânicos e desvinculados do Estado, aos quais caberia a construção de uma cultura política dos direitos, ocupando os múltiplos espaços de ação e s- tentes fora da esfera estatal.

De qualquer forma, o desenho do Estado brasileiro já tem traços definidos que indicam a tendência a se continuar com o fortalecimento da autonomia do Município e com o aumento de suas responsabilidades como agente de desenvolvimento. Este desenho começa a ganhar mais nitidez com a mudança do perfil

das Administrações Municipais e com o surgimento de experiências de desenvolvimento local de grande visibilidade. De fato, nos últimos anos, em contraste com os desencontros das políticas federais, a atenção se volta às realizações significativas que aconteceram no nível local.

Os conceitos da municipalização nas áreas de saneamento, transporte coletivo urbano e habitação popular

Devido às complexidades do quadro institucional e jurídico do país, o conceito de "municipalização" deve ser compreendido no contexto de cada serviço tratado.

A indefinição em relação às competências de atuação de cada nível de Governo, característica da Constituição brasileira, facilita a passagem de responsabilidades de um nível a outro de Governo em um processo de negociações peculiares que resulta na assimetria do conjunto dos Municípios quando se trata de comparar cada setor de serviços. Por outro lado, a indefinição de competências cria situações de desobrigação ou superposições de esforços entre os três níveis de Governo que afetam a efetividade e a eficiência dos serviços e resultam em condições diferenciadas, em cada setor.

Acrescente-se a isto a falta de diretrizes nacionais para as políticas urbanas e para orientar e promover a reestruturação dos órgãos dos setores de serviços públicos, para se entender que, em realidade, quando nos referimos à municipalização não estamos tratando de uma transferência formal de encargos e recursos de outros níveis de Governo. Especificamente nos três setores mencionados, municipalização significa a constatação de uma tendência que se verifica quando o Município tenta rever ou reassumir as concessões, no caso dos transportes e do saneamento, ou quando assume responsabilidade pela produção do bem, no caso da habitação popular.

Em todos os casos, municipalização significa, também, a recuperação pelo Município de pelo menos duas responsabilidades essenciais localizadas nos extremos do processo de produção dos serviços: a definição de políticas e o controle de sua execução.

Os estudos desenvolvidos pelo IBAM sobre municipalização nas áreas de saneamento, habitação popular e transporte coletivo urbano por ônibus permitem analisar cada situação para ilustrar estas diferenças.

Saneamento básico

A Constituição de 88 atribui competências para atuação no setor aos três níveis de Governo sem dis-

tingui-las, mas preserva a competência do Município para prestar, diretamente ou por concessão, os serviços de interesse local.

O quadro institucional dos serviços de abastecimento de água e esgoto em nível municipal encontra basicamente três situações: os Municípios que efetivaram a concessão dos serviços aos Estados respondendo às exigências do Plano Nacional de Saneamento, os Municípios que continuaram a prestar esses serviços diretamente ou através de suas empresas concessionárias e os Municípios associados à Fundação SESP.

Municipalização, no caso do saneamento, significa a renegociação das concessões em termos que permitam maior atuação do Município na operacionalização dos serviços ou diretamente o fim das concessões ao Estado.

A municipalização do saneamento representa a possibilidade de ampliar a oferta e a qualidade dos serviços através dos benefícios que o Município oferece pela proximidade que tem do usuário, o que permite a captação das demandas e a possibilidade de priorizá-las. Outro argumento em favor da municipalização é a indispensável necessidade de integração das ações do saneamento na política urbana e ambiental que ele executa.

A paralisação de investimentos no setor e o fato de algumas empresas concessionárias estaduais não conseguirem um bom padrão de serviços nem suprirem a demanda indicam que haverá um fortalecimento da tendência pela municipalização. Para trabalhar nessa direção é prioritária a revisão dos modelos institucionais e financeiros vigentes. Poderíamos especular sobre algumas alternativas possíveis para os novos formatos que deveriam ser discutidas com os agentes envolvidos e a sociedade em geral (alternativas estas que poderão ser combinadas para permitir maior flexibilidade na solução dos problemas do setor):

- municipalização de todos os serviços mediante a devolução das concessões aos concessionários;
- manutenção da empresa estadual com funções normativas, de coordenação, e com participação efetiva dos Municípios concedentes no processo decisório;
- definição de novas formas institucionais que considerem agrupamentos de Municípios segundo critérios técnicos relacionados à natureza dos serviços e às características dos Municípios a serem agrupados, a partir da consideração de condicionantes de proteção ambiental.

No primeiro caso, a municipalização de todos os serviços implicaria uma renegociação dos Municípios

com as Companhias Estaduais caso a caso, definindo-se soluções em relação às dívidas e ao patrimônio das empresas. As questões supralocais do saneamento e a articulação de ações necessárias em Municípios pertencentes a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas seriam tratadas por acordos ou formas jurídicas apropriadas (associações e consórcios). Sistemas de financiamento com recursos federais e estaduais deveriam ser concebidos para viabilizar as obras necessárias à reimplantação dos serviços nos Municípios, bem como previstos programas estaduais e nacionais de assessoria técnica em todos os aspectos operacionais e técnicos dos serviços.

Os argumentos mais usados contra a viabilidade desta solução são o alto grau de endividamento das empresas estaduais e a complexidade da composição dessas dívidas, além das alegadas dificuldades de avaliação dos investimentos realizados.

Na segunda alternativa, as empresas estaduais deveriam ser reestruturadas, alterando-se sua composição financeira e suas funções de maneira a permitir uma variedade de arranjos institucionais para prestação dos serviços, incluindo novas formas de participação ou parcerias dos Municípios. Procurar-se-á que estes atuem como unidades autogerenciáveis e autônomas financeiramente a fim de atender com equidade e eficiência a seus usuários e ao mesmo tempo respondendo a padrões de serviços e articulações e diretrizes de caráter extralocal que seriam, junto com a prestação de assessoria técnica funções da empresa estadual. Trata-se de procurar uma forma empresarial que combine as vantagens da autonomia municipal com uma gestão integrada das questões do saneamento.

A terceira alternativa, que já está sendo experimentada em várias regiões, parte do pressuposto do fortalecimento municipal e da integração das ações do saneamento numa perspectiva ambiental. É a constituição de agrupamentos de Municípios por unidades regionais ou bacias hidrográficas, formando consórcios, associações ou até empresas regionais como unidades gerenciais que permitam a integração geográfica e setorial das ações, bem como o cumprimento de preceitos de preservação ambiental e o melhoramento e universalização dos serviços.

Para impulsionar o processo de mudanças, os Municípios deveriam se mobilizar, usando a força de negociação de sua condição de concedente dos serviços, no sentido de fomentar e participar de forma efetiva nas discussões sobre os formatos institucionais e financeiros do setor.

Os principais desafios da gestão local do saneamento básico são:

- fortalecer e capacitar o órgão local, estabelecendo metas e sistemas de controle de qualidade e eficiência dos serviços. No caso dos concedentes, procurar a articulação com as concessionárias para conseguir a melhoria dos serviços ou iniciar negociações tendentes à revisão dos contratos de concessão;
- desenvolver formas de gestão adequadas, incluindo participação da população e da iniciativa privada;
- implementar formas associativas para viabilizar a integração dos aspectos supralocais e interinstitucionais características do setor de saneamento;
- integrar as ações do saneamento nas políticas urbanas;
- modernizar a operacionalização dos serviços, dando condições para conciliar racionalidade econômica com objetivos sociais através de política tarifária adequada às condições locais, estabelecendo controle de desperdício e padrões de eficiência;
- perseguir a geração de recursos internos e a sustentabilidade financeira dos serviços mediante a implantação de sistemas de contabilidade que permitam conhecer o custo real dos serviços;
- no caso de concessões ou parcerias com setores públicos ou privados, estabelecer critérios e regras que permitam o cumprimento dos objetivos da política local e o controle dos serviços.

Habitação popular

O tema da municipalização da habitação entra na pauta das considerações nacionais de forma mais evidente na década de 80, a partir da crise do BNH e da intensificação do déficit habitacional no país pela inviabilidade do acesso das populações mais pobres aos programas oficiais.

Definida pela Constituição como uma responsabilidade de competência comum entre os três níveis de Governo, falar de municipalização da habitação significa registrar uma reversão da tradição histórica do financiamento da habitação popular por parte do Governo Federal. Entende-se por municipalização da habitação a iniciativa – já que não existem políticas ou planos nacionais de indução da municipalização – pela realização de ações, por parte do Município, no sentido de possibilitar o acesso a este bem à população das faixas de menor renda. Através da municipalização, o Município passa de dependente do Governo Federal a promotor e mesmo planejador e coordenador de seus programas.

Os estudos do IBAM sobre a municipalização da habitação chamam a atenção, principalmente, pelo fato de ser este setor o que apresenta as formas de atuação mais próximas do Governo Municipal com a comunidade local. As comunidades de baixa renda são extremamente sensíveis a conflitos quando se trata de implementar ações urbanísticas por parte do Poder Público, o que requer uma proximidade dos problemas, própria do poder local. Os casos melhor sucedidos, registrados nos estudos, ilustram que se estabelece uma espécie de parceria entre comunidade e Poder Público que busca, em formas de atuação modeladas por matrizes locais, a produção do bem.

As experiências no tratamento da habitação popular com este enfoque de participação das comunidades não deixam dúvidas em relação à adequação do Município para tratar desses programas, devido, também, à escala das ações e ao acompanhamento necessários não só durante o período de produção da habitação como também, posteriormente, na melhoria e progressiva consolidação da comunidade.

Os principais requisitos para a municipalização da habitação:

No âmbito do Governo Federal ou Estadual:

- canalização de recursos diretos aos Municípios para implantação de programas elaborados localmente, invertendo o critério de imposição de programas federais, permitindo a *autogestão municipal* dos programas habitacionais;
- assessoria técnica para fortalecimento dos órgãos municipais gestores dos programas;
- disseminação de experiências de gestão municipal.

No âmbito do Município:

- capacitação do órgão local (Administração direta ou indireta);
- definição de política municipal de habitação integrada às políticas urbanas, de uso do solo, de saneamento e de meio ambiente;
- integração dos vários órgãos municipais que participam do processo de produção;
- formação de estoque de terras ou utilização de instrumentos urbanísticos que permitam a disponibilidade de terra necessária para suprir a demanda local;
- implementação de gestão participativa;
- composição de recursos locais e implementação de fundo de gestão;

- promoção de articulação entre atores governamentais, não governamentais (privados e comunitários) nas ações de financiamento, planejamento e construção;
- definição de sistemas locais de financiamento aos beneficiários (mutuários), contemplando formas possíveis de financiamento direto a grupos de baixa renda para obras de pequena escala e em etapas diferenciadas;
- elaboração de programas para clientela diversificada, incluindo organizações comunitárias e pequenos grupos organizados;
- implementação de formas de gestão que incluam a autogestão dos grupos, atuando o Poder Público como agente financeiro e assessor técnico;
- diversificação do produto e dos meios de produção para atender às condições locais específicas.

Transporte coletivo

O serviço de transporte coletivo por ônibus foi, tradicionalmente, de competência local. As características do serviço – incrementação dos investimentos, agilidade de cobrança – facilitaram a participação, através de concessão e permissão, do empresário privado. Os formatos institucionais mais frequentes encontrados nos Municípios são os que combinam a atuação de empresas públicas e privadas, com maior ou menor atuação das últimas.

Municipalização significa, no caso do transporte por ônibus, em formatos variados, a retomada do controle do serviço por parte do Governo local. No momento em que estão em pauta as teorias neoliberais, é importante analisar as experiências recentes dos Municípios no sentido de rever os termos contratuais e as condições em que são prestados os serviços de transporte coletivo, para alertar sobre os problemas e conflitos que a atuação do setor privado em áreas de interesse social, sem controle do Poder Público, pode ocasionar.

Para enfrentar as deficiências dos serviços e as pressões da população, os Municípios têm desenvolvido formas inovadoras de negociação com o empresário privado. O tratamento das questões relacionadas com a política tarifária, os meios de incorporar a participação da população nos sistemas de controle dos serviços e os esforços de modernização do setor, todas ações praticadas no âmbito do Município, desafiam os que argumentam a falta de capacitação dos Governos locais para procurar formas próprias de gestão e defendem instrumentos jurídicos muito detalhados de outras instâncias de Governo para referenciá-los.

Entre os principais resultados da ação dos Municípios estudados pelo IBAM, enumeram-se:

- arranjos institucionais diversos segundo as condições locais;
- reestruturação das empresas públicas para aumentar a eficiência e o controle;
- redefinição das relações com o setor privado, estabelecendo critérios para controle das receitas e dos serviços e reformulando os contratos de permissão;
- abertura de canais de participação da população, especialmente no controle dos serviços;
- reformulação do sistema de remuneração e compensação às empresas para permitir a universalização dos serviços;
- implementação de políticas de subsídios para os usuários.

A determinação política tem demonstrado ser o elemento viabilizador das mudanças nos casos levantados pelo IBAM, apoiada no clima de adesão às propostas por parte da população usuária. A configuração destas características de gestão são indispensáveis para enfrentar os conflitos e as difíceis negociações que são requeridas para reverter a dependência do Poder Público às condições de atuação do setor privado.

Os desafios para os Municípios

Apesar do clima ideológico favorável à municipalização e da intenção descentralizadora da reforma fiscal inserida na Constituição de 88, o quadro institucional e financeiro apresenta-se confuso para os Municípios, principalmente nas áreas de saneamento básico e habitação.

As últimas Administrações Municipais mostraram de forma visível, que, à exceção do setor de saúde, a municipalização é uma iniciativa dos Municípios. Uma iniciativa que mostra-se viável quando apoiada em dois suportes: determinação política e incorporação dos agentes sociais nos processos de tomada de decisão.

No quadro geral dos Municípios constata-se, como não podia deixar de ser, uma assimetria política que reflete o discurso das forças político-partidárias no país. Administrações progressistas, neoliberais, tradicionais, mais ou menos permeáveis a mudanças implementam processos diferentes (ou nenhum processo). As Administrações que implementam gestões participativas e as progressistas conseguiram os maiores avanços, porém, todas sofrem as ameaças da descontinuidade administrativa. A institucionalização de formas de participação e de procedimentos

que ajudem na construção da cidadania é o meio tentado na expectativa de consolidar os processos que constituem avanços nas áreas sociais. Outro desafio, entretanto, colocado para os Governos é aperfeiçoar estas formas de participação e sua representatividade, ao mesmo tempo que deverão evitar os riscos da excessiva burocratização dos processos decisórios. Estas formas de participação também devem ser definidas localmente, evitando-se a imposição por outros níveis de Governo de formas institucionais como condição para a implementação de programas e financiamentos. Uma avaliação destas imposições tem que ser feita, pois em muitos casos levam à constituição de conselhos como meras formalidades.

O que se verifica é que, para enfrentar a crise econômica e a falta de políticas nos níveis superiores de Governo, surgem administradores locais capazes de liderar democraticamente suas organizações e mudar as formas de prestação de serviços de interesse público. E, também, que as demandas sociais encontram no Município o espaço de expressão privilegiado.

Os Municípios, submetidos a mudanças e incertezas políticas nacionais, tendem a redefinir suas políticas e a democratizar suas gestões através da participação, configurando movimentos nucleares, penderes de articulação estrutural por diretrizes do Governo central que ainda não se configuraram.

Constata-se que as circunstâncias jurídicas, institucionais e políticas do país, combinadas às pressões das demandas sociais, exigem do Município uma nova capacidade gerencial no marco de uma situação contraditória. Requer-se dele muito mais do que tem feito tradicionalmente com menos recursos.

Essa nova capacidade gerencial tem que responder aos seguintes desafios:

1 – Ampliação das funções tradicionalmente exercidas, entre as quais cabe distinguir:

- as impostas por transferências de funções de outros níveis de Governo (saúde e educação) que apresentam um quadro jurídico institucional e de transferência de recursos legalmente definido e claro para o Município.
- as funções que, pela configuração de sistemas de financiamento e por formatos institucionais centralizadores, eram exercidas pelos níveis superiores de Governo e que não mais satisfazem a demanda na escala necessária (habitação popular, saneamento básico).

Nestes casos, o quadro institucional e as formas de financiamento persistem e o Município tem que aumentar sua atuação, pressionado pelas

demandas, sem condições plenas de atuação, dependendo de articulações difíceis ou enfrentando impasses para a negociação com os outros níveis de Governo;

- as funções locais que, tradicionalmente concedidas ou permitidas a empresas privadas, é necessário reassumir (transporte coletivo de passageiros), demandando reformulação da capacidade institucional e gerencial;
- novas funções que o quadro político institucional do país e a nova concepção do papel do Governo local impõem: intervenção ativa no desenvolvimento econômico e social e gestor de política urbana e ambiental.

2 – Aumento da oferta e da qualidade de serviços para uma população com pouca ou praticamente nenhuma capacidade de pagar tarifas reais, o que implica racionalizar custos, desenvolver métodos não convencionais de construção e de gestão.

3 – Desenvolvimento de formas de gestão adequadas às demandas da sociedade por maior participação dos agentes sociais e às práticas de democracia direta preconizadas pela Constituição.

4 – Aumento da geração de recursos e administração eficiente dos mesmos.

5 – Aperfeiçoamento da administração e da gestão operacional e financeira dos serviços.

6 – Exploração de formas modernas de gestão de serviços públicos (concessões, permissões, parcerias, contratos de gestão) com conhecimento das necessidades e definindo parâmetros inerentes aos serviços e direitos dos usuários. As novas formas de gestão, com participação da iniciativa privada, exigem competência do Município para exercer sua autoridade no sentido de definir e fazer cumprir diretrizes da política setorial. Na concepção de serviço público, o resguardo do interesse social constitui-se numa responsabilidade inerente à figura jurídica do poder concedente.

Para fazer da municipalização um modelo nacional

As experiências das Administrações Municipais do período 1989-92 mostram que o processo recente de municipalização tem sido mais uma iniciativa do Município do que uma intenção da política nacional. A consolidação das formas participativas e democráticas de Governo local é uma tendência que exigirá do Município cada vez mais a ampliação de seu papel, não só como provedor de serviços públicos mas também como agente de desenvolvimento econômico e social. É necessário reconhecer a potencialidade do encontro das demandas sociais com o Poder Público

local, evidenciado em tantas experiências recentes, para estruturar essas forças numa nova cultura política. É necessário criar um *projeto nacional de municipalização* que, pautado nos princípios democráticos tão caros à população, possa acelerar, alavancar e conduzir mais decididamente o processo de municipalização que se iniciou no país. A urgência da satisfação das demandas sociais requer um ritmo de mudanças mais intenso do que o praticado até agora.

Algumas ações aparecem como necessidades constantemente citadas em estudos das experiências municipais e podem constituir um ponto de partida para desimpedir o processo de municipalização:

- dar maior definição às competências dos três níveis de Governo, para deixar claro o que municipalizar;
- adequar os instrumentos legais federais e estaduais no sentido de reforçar as ações locais;
- elaborar e implementar programas nacionais sistêmicos de fortalecimento institucional municipal, através de assistência técnica à gestão municipal, ao planejamento e à gestão dos serviços públicos;
- aperfeiçoar a *gestão governamental de recursos* através das seguintes medidas:
 - melhorar os sistemas de cálculo de distribuição do FPM e do ICMS;
 - eliminar ou limitar a casos excepcionais as transferências por convênios;
 - promover as mudanças necessárias nas leis que regulamentam a elaboração dos orçamentos municipais de forma a permitir a elaboração do orçamento por atividade ou área de responsabilidade e a correlação de receitas e despesas, bem como a avaliação de resultados.

No âmbito do Município:

- adotar sistemática de descentralização e democratização do processo decisório até atingir os escalões operacionais encarregados da execução de projetos/atividades;
- adotar a descentralização de algumas receitas orçamentárias, constituindo fundos especiais;
- melhorar a qualidade da informação contábil de forma a possibilitar a tomada de decisões e a transparência da Administração;
- mobilizar os Municípios para desenhar formas institucionais adequadas a cada serviço (associações, consórcios, parcerias, empresas privadas);
- empreender esforços sistemáticos para melhorar a arrecadação municipal.

A municipalização de serviços públicos depende de esforços políticos nos níveis nacional, estadual e local. Não pode ser vista como transferência de funções sem responsabilidade dos níveis superiores no processo descentralizador, que requer apoio técnico e financeiro às unidades descentralizadas. A incorporação efetiva do Governo local no processo de desenvolvimento do país na atual conjuntura econômica depende da estruturação de um projeto nacional que contemple a necessidade de mudar a escala e as formas de atuação do Poder Público.

Bibliografia

- BOISIER, Sergio. *Território, estado y sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa*, Chile, 1990.
- BORJA, Jordi (Coord.) *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987. 589 p.
- CAMPBELL, Tim (Coord.), *Descentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management; a latie regional study; decentralization in Chile – country report*. [s.l.:s.n.], 1990.
- CARRIÓN, Fernando, VELARDE, Patrício, CHIRINOS, Luis. *Municipio y democracia; gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago, Chile: Ediciones Sur, [1991], 193p. (Colección estudios urbanos).
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90*. *Espaço e Debates*, São Paulo, v.11, n.32, p.80-87, 1991.
- CHEEMA, G. Shabbir, RONDINELLI, Dennis A. *Descentralization and development; conclusions and directions*. In: — (Ed.) *Descentralization and development; policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, California: SAGE, 1983. cap.6, p. 183-201.
- ESTUDOS para reforma tributária. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987. 5v. v. 5: AFONSO, José Roberto, LOBO, Thereza. *Federalismo fiscal (Brasil)*. IPEA/INPES. Textos para discussão interna, 108).
- HARRIS, Richard L. *Centralization and decentralization in Latin America*. In CHEEMA, Shabbir, RONDINELLI, Dennis A. (Ed.) *Descentralization and development; policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, California: SAGE, 1983. cap.6, P.183-201.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, Rio de Janeiro. *Nove municípios fluminenses na ótica da democracia*. Rio de Janeiro, 1993.
- KLIKSBERG, Bernardo. *A gerência na década de 90*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.59-85, jan./mar. 1988.
- LOBO, Maria Thereza. *A política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós 1985*. In: *A ECONOMIA e desenvolvimento; a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, 1989.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.25, n.4, p.199-217, out./dez. 1991.
- PARDO, Edgar Forero, TORRES, Pedro Medellín. *Descentralización, privatización y apertura económica: el resurgimiento de la cuestión regional*. Santa Fé de Bogotá, Bogotá: CIDER/UNIANDES, 1992.
- PEÑALVA, Susana. *Descentralización y cambios en la relación estado/sociedad: los desafíos locales de la crisis y la gestión municipal*. *Cambios*, Buenos Aires, p.6-16, jan.1991.
- REZENDE, Fernando. *Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional*. *Revista de Economia Política*, v.12, n.4, out./dez. 1992.
- RONDINELLI, Dennis A. *Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries*. *IRAS*, n.2, p.133-145, 1981.
- SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque, REIS, Heraldo da Costa. *Subsídios para uma política de descentralização de serviços públicos*. Convênio IBAM/IPEA. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1993. 39f.
- SCHARINGER, João Francisco, MAROT, Charles Edouard L. S., MARCHETTI, Dalmo dos Santos et al. *Financiamento aos investimentos em transportes urbanos de passageiros*. *Revista dos Transportes Públicos [ANTP]*, v.13, n.50, p.5-24, dez. 1990.
- SEMINÁRIO TRANSICIÓN Y MUNICIPIO, 1990, Santiago, Chile. *Transición y municipio: demc a-tización del gobierno local y participación*. Santiago, Chile: PRED, 1990.
- XAVIER, Hélia Nacif, SILVA, Maria Lais Pereira da, FONTES, Angela Mesquita et al. *Municipalização dos serviços urbanos: experiências e perspectivas*. Convênio IBAM/IPEA. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1993. 2 v.

O Novo Contexto da Gestão Local

Ladislau Dowbor

Economista, doutor em ciências econômicas pela Universidade de Varsóvia, professor titular da PUC de São Paulo e autor de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social

"A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local – privados e comunitários – como um caminho para nova articulação Estado e sociedade." IPEA/IBAM

"Já dura quase cinco séculos o esforço de nossa classe dominante para construir um sistema político que prescindia do povo." (Alon Feuerwerker, Folha de São Paulo)

Perda de governabilidade

O Brasil gasta mal. Só na área social gastam-se cerca de 80 a 100 bilhões de dólares por ano, e muita coisa pode ser feita com recursos deste porte. A desproporção entre o que se gasta e os resultados levou o Banco Mundial a realizar uma pesquisa no Brasil: "A proporção do PIB brasileiro destinada aos serviços sociais parece ser mais elevada do que a dos outros países em desenvolvimento de renda média. Em comparação com os mesmos países, os indicadores do bem-estar social no Brasil são surpreendentemente inferiores".¹ Não há dúvida que temos recursos insuficientes, mas também não há dúvida que estes recursos encontram-se antes de tudo mal utilizados. Imaginar que se trata de uma característica do setor público é ilusão. Nas cifras acima, estão os gastos privados, e o estudo do Banco Mundial constata, por exemplo, que no conjunto cerca de 80% dos gastos em saúde situam-se na área da saúde curativa, o que é simplesmente absurdo. Que técnico com experiência em planejamento social duvidaria que, com prioridade à saúde preventiva, à educação básica, à descentralização da gestão da seguridade social e algumas medidas mais, poderiam ser economizados uns 30% ou mais para aplicações mais amplas? E isto significa dezenas de bilhões de dólares.

Mas podemos também ir para um setor essencialmente privado, como é o dos bancos, e constatamos que a intermediação financeira nos custa mais de 50 bilhões de dólares por ano. Vamos clarificar isso: para estocar, gerir, aplicar os recursos de todos nós, os bancos têm custos, que incluem desde

salários até computadores e lucros dos banqueiros. É o custo da máquina que ultrapassa 50 bilhões de dólares, algo entre 12 e 15% do PIB e mais do que o valor total da produção agrícola do país. O banqueiro, para cobrir estes custos, cobra juros, pagos pelas empresas que tomam empréstimos. Estas empresas, por sua vez, incluem os custos financeiros ao calcular o preço de custo dos seus produtos, repassando-os para os preços de venda, o que significa que a massa de consumidores do país paga, ao comprar qualquer produto, os custos financeiros correspondentes, sustentando a gigantesca máquina de intermediação. Estes 12 a 15% de "imposto" financeiro, cobrados pelos bancos, encarecem todos os produtos, reduzem a capacidade de investimentos do país e constituem uma gigantesca esterilização de poupança. Considere-se que nos Estados Unidos a intermediação financeira situa-se na faixa de 3 a 4% do PIB, que equivaleriam a algo em torno de 15 bilhões de dólares no Brasil. É um cálculo conservador estimar que entre 35 e 40 bilhões de dólares são desperdiçados anualmente no Brasil por irracionalidades do sistema de intermediação financeira.

Vamos tomar o exemplo dos transportes em São Paulo. São 4 milhões de automóveis particulares que se acotovelam nas ruas da cidade, e qualquer motorista que se encontre na rua num dia de chuva pode constatar o alcance da nossa incapacidade de gestão urbana: conseguimos nos paralisar por excesso de meios de transporte. Se calcularmos que um carro vale na média 5 mil dólares, são 20 bilhões de dólares imobilizados. É claro que não estamos computando o valor do combustível, dos pneus que se gastam, da sinalização das ruas. Só o valor dos carros permitiria construir mais de 500km de metrô na cidade, resolvendo todos estes problemas. Mas a nossa mão invisível é sábia: São Paulo tem apenas 35km de metrô, que aliás custa por quilômetro duas vezes e meia o que custa a construção do metrô de Montreal, no Canadá, para dar um exemplo. Podemos fazer outro cálculo: a opção metrô em grande escala

¹ Banco Mundial – Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social – Washington, maio de 1988. Vol. I, p.ii.

podria economizar meia hora em média de tempo de transporte do trabalhador paulistano, e estamos sendo comedidos. Cinco milhões de trabalhadores a meia hora por dia são 2,5 milhões de horas economizadas por dia. Como a produtividade média da hora de trabalho do brasileiro é da ordem de 3 dólares, teríamos uma economia de 7,5 milhões de dólares por dia, ou 2,1 bilhões por ano, suficientes para construir por ano o dobro de toda a rede de metrô da cidade. Mas a opção é derrubar mais casas na Faria Lima para abrir mais espaço para carros, enquanto o projeto metrô surge em Brasília...

Outra área? Na área das infra-estruturas, onde as decisões são predominantemente públicas mas com influência determinante das empreiteiras, acumulamos gastos gigantescos (a nossa dívida externa é hoje da ordem de 120 bilhões de dólares), para desenvolver um programa atômico sem nenhum sentido, uma rodovia Transamazônica entre o nada e o nada, uma ferrovia do aço que tem mais túneis e pontes do que trechos normais e uma central hidrelétrica que arcou com todos os sobrecustos de querer ser a maior do mundo. Só na central foram 18 bilhões de dólares, dinheiro suficiente para comprar bons estabelecimentos agrícolas para todos os sem-terra do país.

Na área agrícola, tão importante e tão subestimada, temos no país 370 milhões de hectares de boa terra, lavramos anualmente cerca de 60 milhões e apresentamos um gigantesco desperdício de terra através do que tem sido chamado pudicamente de pecuária extensiva (média nacional de 3 hectares por cabeça), enquanto na realidade temos sólidos dois terços do nosso potencial em terras imobilizadas como reserva de valor, com proprietários que nem cultivam nem deixam cultivar. Isto sem falar das impressionantes estruturas de atravessadores que provocam viagens absurdas dos produtos agrícolas entre diversas "praças", simplesmente para pagar pedágio comercial.

Estes exemplos, tomados isoladamente, levam a explicações parciais e a culpas fáceis. Tomados no seu conjunto, demonstram que:

- os volumes desperdiçados são simplesmente gigantescos, da ordem dos 100 bilhões de dólares ou mais, um quarto do PIB anual. Em consequência, o nosso problema central não é o de levantar recursos novos, e sim de utilizar corretamente o que temos;
- o problema não é de maneira alguma característico do setor público, podendo ser constatado no conjunto da economia, criando uma situação global de baixa produtividade social;
- como os diversos agentes econômicos não sofrem de uma perversão generalizada de querer o seu

próprio mal, o problema resulta essencialmente de uma desordem institucional, que os leva a atitudes centradas no curto prazo e no canibalismo econômico;

- quando numerosos atores sociais buscam a vantagem a curto prazo e a qualquer custo, inviabilizando o processo de desenvolvimento no seu conjunto, as soluções devem ser buscadas na recuperação da governabilidade no seu sentido mais amplo.

Estas constatações, por óbvias que sejam, são importantes para deixar claro que a racionalização da gestão no nível local faz parte de um processo mais amplo. Por outro lado, mostram que a reorganização do contexto institucional do nosso desenvolvimento e a recuperação da governabilidade do país constituem um eixo de ação absolutamente vital. Não se trata portanto de organogramas, trata-se da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação.

Gerir a mudança

É importante definir antes de tudo os grandes eixos de mudança que atingem a sociedade neste fim de século e que estabelecem os parâmetros das novas formas de gestão.

O progresso tecnológico – as transformações mais significativas podem ser resumidas em cinco grandes eixos: a informática, que está revolucionando todas as áreas, e em particular todas as áreas que lidam com conhecimento; a biotecnologia, que ainda não invadiu o nosso cotidiano, mas deverá constituir a força principal de transformação na agricultura, indústria farmacêutica e outros setores na próxima década; as novas formas de energia, em particular o laser, permitindo aplicações que estão se generalizando na medicina, comércio, eletrodomésticos e outros setores; as telecomunicações, que conhecem uma revolução tecnológica mais profunda e dinâmica ainda do que a da informática, tornando possível e cada vez mais barato transmitir tudo – textos, imagens, sons – em grandes volumes e com rapidez, em particular através da telemática, associação da informática com as telecomunicações, e, finalmente, os novos materiais, que incluem as cerâmicas, os supercondutores, as novas formas de plástico, etc. e que por sua vez permitem maiores avanços na eletrônica e na informática, nas telecomunicações e assim por diante.

Não há provavelmente nada de surpreendente para o leitor nesta enumeração, mas é importante para nós lembrarmos a que ponto é novo este ritmo de transformação. Basta lembrar que um estudo da Comunidade Européia considera que nos últimos 20

anos dobraram os nossos conhecimentos científicos, relativamente à totalidade de conhecimentos técnicos acumulados durante a história da humanidade. Por precárias que sejam avaliações deste tipo, o fato é que estamos no meio de um gigantesco turbilhão de renovação científica, e este fato deve ocupar um lugar central nas nossas reflexões sobre as formas de gestão econômica e social. Acabou-se o tempo em que se geria uma realidade relativamente estática. E gerir a mudança implica gerir um processo permanente de ajustes dos diversos segmentos da reprodução social, que poderíamos definir como gestão dinâmica.

A internacionalização – o processo de globalização ou internacionalização do espaço mundial resulta em grande parte dos avanços tecnológicos mencionados. Basta dizer que se transferem hoje diariamente mais de 1 trilhão de dólares entre diversos países, por meios eletrônicos, para ver a que ponto a terra se transformou na “aldeia global”. Hoje vemos as mesmas imagens na TV, compramos os mesmos carros, lemos os mesmos artigos – ou quase – em qualquer lugar do mundo. O movimento centrado na *qualidade* e na *produtividade* incide em todos os espaços econômicos do mundo, e ninguém pode se permitir de ignorar o seu impacto.

Uma implicação evidente para todos nós é que já não há espaços para “ilhas” culturais ou econômicas, para “Albânicas” com experiências isoladas. Temos que fazer frente à internacionalização, dado objetivo que independe dos nossos gostos, e dimensionar as nossas propostas em função desta realidade. Variações de cotação na bolsa de cereais de Chicago provocam rápidas mudanças de comportamento de agentes econômicos de qualquer Município, por distante que seja. A maior parte dos países, a começar pelos Estados Unidos, está empreendendo esforços amplos de modernização administrativa.

Neste grande baile de transformações mundiais, ninguém pergunta se queremos dançar ou não, e a música já começou.

A urbanização – os fenômenos demográficos são discretos porque os processos regulares de mudança, que envolvem alguns poucos pontos percentuais ao ano, não chamam atenção. Mas a realidade é que em meio século as nossas sociedades deixaram de ser rurais, para se tornarem urbanas, e um país não é mais uma capital onde se tomam decisões, cercado por massas rurais dispersas. Estamos apenas começando a avaliar o gigantesco impacto social e político desta transformação. Basta lembrar que hoje no Brasil 80% da população vivem em cidades, invertendo as proporções do início dos anos 1950.

Uma implicação imediata desta nova realidade é que não precisamos mais de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte dos seus problemas. Esta nova realidade é que levou os países desenvolvidos a adotarem uma estrutura de Estado profundamente diferente da nossa, com ampla participação dos Governos locais.

Isso implica por sua vez que já não podemos nos deixar acuar à eterna dicotomia entre privatizar e estatizar, na medida em que adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, a chamada democracia participativa.

As polarizações – a polarização entre ricos e pobres atinge neste fim de século uma profundidade e um ritmo desconhecidos em eras anteriores. Os dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1992, do Banco Mundial, indicam que somos, em 1990, 5,3 bilhões de habitantes, para um PIB mundial de 22 trilhões de dólares, o que significa 4.200 dólares por habitante: o planeta já produz amplamente o suficiente para uma vida digna para toda a população mundial. No entanto, 16 trilhões destes recursos, ou seja 72%, ficam com 800 milhões de habitantes dos países do “Norte”, que representam 15% da população mundial. O efeito prático é que o nosso planeta tem 3 bilhões de pessoas com uma renda média de 350 dólares por ano e por pessoa, menos de metade do salário mínimo brasileiro. O cidadão do “Norte” dispõe em média de 60 vezes mais recursos do que os 3 bilhões de pobres do planeta, ainda que, seguramente, não tenha 60 vezes mais filhos para educar. É fácil entender como esta diferença, já catastrófica, se aprofunda: em 1990, por exemplo, a renda *per capita* dos pobres aumentou 2,4%, ou seja 8 dólares, enquanto a dos ricos aumentou 1,6%, ou seja 338 dólares. A população dos ricos aumenta 4 milhões por ano, enquanto a dos pobres aumenta 59 milhões.²

Temos que encarar com frieza estas cifras. O impacto sobre o mundo da educação, por exemplo, é imediato. Os gastos mundiais com educação em 1988 foram de 1.024 bilhões de dólares, cerca de 5,5% do produto mundial. Os países desenvolvidos gastaram 898 bilhões destes recursos, enquanto os países subdesenvolvidos se limitaram a 126 bilhões. Como a população dos países subdesenvolvidos ultrapassa 4 bilhões de habitantes, o resultado prático é que, em 1988, o gasto médio anual por aluno foi de 2.888 dólares nos países ricos e de 129 dólares nos países subdesenvolvidos, ou seja, 22 vezes menos.

² Banco Mundial – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992 – Washington 1992, p.196, Tabela A.1. O relatório é editado em português pela FGV.

quando quem tem que recuperar o atraso somos nós.³ Em outros termos, gerirmos racionalmente os nossos poucos recursos não é um luxo, é uma condição vital para o nosso desenvolvimento.

Por outro lado, a polarização interna criou duas sociedades no país. As cifras aqui são dramáticas: 1% das famílias mais ricas do país dispõe de 17% da renda, cerca de 68 bilhões de dólares, algo como 45.000 dólares por ano/membro da família. Enquanto isto, os 50% mais pobres, 75 milhões de pessoas, sobrevivem com 12% da renda, algo como 640 dólares, 70 vezes menos que os mais ricos na média, e com um nível absoluto da ordem de 50 dólares por mês. Só a mais completa cegueira social pode explicar a tranqüilidade com a qual as classes dirigentes do país se limitam a contratar mais policiais, quando o Brasil já atingiu o primeiro lugar no mundo em injustiça social. No Rio são diariamente assassinadas 21 pessoas, 15 em São Paulo. Os 400 automóveis roubados diariamente em São Paulo representam uma fila de 2km de veículos que têm de ser guardados, transformados, documentados, revendidos, o que implica uma indústria envolvendo esferas policiais, administrativas, bancárias, além da própria criminalidade. Em 1993 os vigilantes, guardas e policiais militares ultrapassam 160 mil só no Estado de São Paulo, custando-nos, para atividades improdutivas, mais de 1 bilhão de dólares, para não falar de outras implicações.

Formas patológicas de desenvolvimento econômico levam a mecanismos perversos de sobrevivência, e não podemos voltar as costas para esta evidência: a reinserção digna das massas oprimidas deste país constitui um objetivo central de qualquer reforma realista em como nos governamos.

Vimos nas linhas acima a mudança profunda do contexto da administração. A mudança tecnológica impõe uma gestão dinâmica que redimensiona em permanência os seus espaços, a globalização exige uma interação muito mais ágil com o resto do mundo, a urbanização abre perspectivas para uma reformulação global do funcionamento da forma como a sociedade se governa, enquanto as polarizações econômicas nos colocam em situação de desigualdade em termos internacionais e situações explosivas em termos internos.

A função do Estado

Com a força natural que possuem os lugares comuns, generalizou-se a visão de que a dimensão

institucional desta modernização se resume em privatizar. "A privatização não é uma panacéia", adverte o próprio Banco Mundial, instituição insuspeita de "estatismo". Os dados são os seguintes:

Participação percentual dos gastos do Governo no PIB ou PNB, países industrializados, 1880-1985

Ano	Alemanha	EUA	França	Japão	Suécia	Reino Unido
1880	10	8	15	11	6	10
1929	31	10	19	19	8	24
1960	32	28	35	18	31	32
1985	47	37	52	33	65	48

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991, Washington.

Constatamos a forte progressão global da participação do Estado, particularmente na fase mais recente, apesar de todos os discursos em contrário. A progressão é muito forte inclusive nos Estados Unidos (depois de cinco anos de Governo Reagan) e no Reino Unido, numa fase que inclui quase dez anos de Governo Margaret Thatcher. Em termos de ordem de grandeza, nos países desenvolvidos o Governo administra hoje a metade do produto social.

Apresentar este quadro é importante, na medida em que segmentos importantes da sociedade passaram a raciocinar em termos de um "Estado pequeno e eficiente", justificando na realidade um processo caótico de privatizações, engavetando a questão essencial do como e a quem serve o Estado. A realidade com a qual temos de trabalhar, para enfrentar os processos de mudança que vimos acima, é a de um Estado amplo, mas que tem de passar a funcionar de forma diferente.

Se as sociedades desenvolvidas se modernizaram de fato (mesmo, quando não, no discurso) reforçando o Estado, e o quadro acima não deixa dúvidas a respeito, o eixo principal de ação não consiste em cortar segmentos da Administração Pública, mas em buscar um melhor funcionamento e com outras finalidades. A uma pessoa gorda que se move mal não se corta a perna para que fique mais leve:

³ UNESCO – Informe Mundial sobre la Educación 1991 – Paris 1992, Tabela 2.9, p.36, e dados da p.40. É interessante notar que este primeiro balanço mundial regular da UNESCO sobre a situação da educação no mundo presta um tributo ao que conseguimos fazer com os poucos recursos que temos: "Estudios internacionales efectuados por la Asociación Internacional de Evaluación Escolar (IEA) han demostrado que los estudiantes de los países desarrollados no tienen un rendimiento muy superior – más aún, en algunos casos no es ni siquiera mejor – en pruebas comparables de comprensión de lectura, aritmética y ciencias, por ejemplo, al de los estudiantes de países relativamente pobres en los que el gasto por alumno es muy inferior" (ibid., p.41).

busca-se melhorar o seu modo de vida. No nosso caso, trata-se de buscar soluções institucionais mais flexíveis e sobretudo mais democráticas.⁴

Em termos de eficiência global, de como a sociedade gere os seus recursos, um diretor da ENA (Ecole Nationale d'Administration) de Paris tirava das cifras acima uma lição simples: se o Estado nas sociedades modernas gere cerca de metade do produto social, racionalizar as suas atividades constitui a maneira mais eficaz de se elevar a produtividade do conjunto da sociedade.

Estado do século XIX, problemas do século XXI

É importante levar em conta que somos um país de urbanização tardia. Além disso, não se trata, como o foi em grande parte no caso dos países desenvolvidos, de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas por expulsão do campo. O nosso mundo rural foi atravessado por uma poderosa corrente modernizadora que implantou a monocultura e a mecanização, reduzindo drasticamente o emprego, e por outra corrente profundamente conservadora, que transformou o solo agrícola em reserva de valor, que os proprietários não usam nem deixam usar. Sem emprego no campo, ou quando muito com emprego sazonal característico da monocultura, e sem alternativa de acesso à terra, a população foi literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis que tiveram freqüentemente taxas de crescimento superior aos 10% por ano. Este processo de expulsão é hoje agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços, que se vêm obrigados a reduzir a mão-de-obra empregada, deixando para estes dois terços da população brasileira a alternativa do setor informal, do desemprego, serviços domésticos, guardas, guardadores de carros e outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem.

Esta situação implica o surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, problemas graves de habitação, saúde, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.⁵

Assim os Municípios passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se trata de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

Os Municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da Administração Pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores.

Na Suécia, conforme vimos, o Estado gere dois terços do produto social. Mas o trabalho de Agne Gustafsson sobre "Governo Local na Suécia" mostra que o Governo gere muito pouco no nível central. O país tem 9 milhões de habitantes, dos quais cerca de 4,5 milhões ativos, e destes 1,2 milhões são funcionários públicos de Municípios e condados. Ou seja, cerca de um trabalhador em cada quatro é funcionário local. O resultado prático é que as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72% dos recursos públicos do país. Esta cifra se compara com 5% na Costa Rica, 4% no Panamá e uns prováveis 13% no Brasil.

Quando um país era constituído por uma capital, e algumas cidades mais, rodeada por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobretudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de Governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século.

Um novo paradigma de Estado

Uma das vantagens que resulta da desestruturação dos regimes de partido único é o deslocamento da atenção para as formas práticas de se democratizar o Estado realmente existente, sem esperar a grande alternativa.

⁴ Ver Osborne e Gaebler - *Reinventing Government* - USA, Addison-Wesley 1992.

⁵ Um exemplo da área de saneamento: "A população beneficiada com serviço de esgotamento sanitário no Brasil, em 1989, pelo sistema Planasa, era constituída de 28,8 milhões de pessoas, ou seja, 20,6% da população urbana. Segundo pesquisa do IBGE, em 1989, 2.092 Municípios brasileiros, correspondentes a 47,2%, possuíam rede coletora de esgotos e, desse total, cerca de 350, isto é, 8%, possuíam algum tipo de tratamento. Em apenas 51 Municípios existia estação de tratamento. O dado mais alarmante, todavia, é que 45,4% dos domicílios brasileiros não possuíam rede coletora ou fossa séptica". IPEA/IBAM, *Subsídios para uma Política de Descentralização de Serviços Públicos*, março de 1993, p.37, citando estudo de Edgard Bastos de Souza.

Não há muitas novidades no que tange à forma básica de estruturação dos poderes, em torno do Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, há indiscutivelmente uma compreensão diferente das formas de organização da sociedade civil que sustenta o conjunto.

Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização dos partidos. Este eixo político-partidário de organização da sociedade em torno dos seus interesses veiculou em geral, é preciso dizê-lo, as posições dos grandes grupos econômicos, da burguesia. O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa e centrado na redistribuição mais justa do produto social. Quando analisamos países caracteristicamente social-democráticos, constatamos que se apóiam de forma relativamente equilibrada nestes dois eixos. Em termos práticos, não há dúvida que o fato dos agricultores, metalúrgicos, bancários e outros segmentos estarem solidamente organizados permite que a sociedade se democratize, e negociações de cúpula características dos partidos encontram um contrapeso democrático nos diversos interesses profissionais organizados. Passamos assim da democracia marcadamente burguesa para a social-democracia.

A organização dos interesses profissionais foi sem dúvida facilitada pelo fato de os trabalhadores terem passado a trabalhar em grandes empresas, conhecendo-se, constatando o que têm em comum, e não é surpreendente que as grandes empresas apresentem em geral organizações de classe mais sólidas.

Podemos estender o mesmo raciocínio para os impactos do processo moderno de urbanização. É bom lembrar que a história da humanidade é essencialmente rural, que a formação de grandes espaços empresariais data de pouco mais de um século e que a urbanização generalizada é ainda mais recente. A idéia que queremos trazer aqui é que quando uma sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais, e passa a viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se organizar em torno dos "espaços locais", do local de residência, do que John Friedmann chamou de *life space*, ou espaço de vida.

O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução da sociedade da democracia representativa para a democracia participativa.

O cidadão sueco participa hoje, em média, de quatro organizações comunitárias. Participa da

gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu Município, de grupos culturais, etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do Governo têm a decisão sobre o seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efetivamente, pois não vão a uma reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante.

Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de Administração Pública, e devemos repensar de forma geral a hierarquia de decisões que concernem ao nosso desenvolvimento.

Estilos de Governo

As simplificações que consistem em gerir o espaço público como se fosse uma empresa privada não têm muito sentido, na medida em que o cliente da área pública, a população, é proprietário legítimo da empresa. A Administração Pública tem de ser, por definição, democrática.

No entanto, hoje, é essencial conhecer o que está acontecendo na administração empresarial e utilizar as experiências positivas que possam melhorar o desempenho da Administração Pública. Tal como a Administração Pública, a área empresarial se defronta com um universo em mudança, envolvendo maior diversidade e maior complexidade no ambiente externo. Em termos empresariais, isto implica sistemas de gestão muito mais flexíveis, com grande agilidade para se adaptar a situações novas, o que por sua vez exige muito mais autonomia dos diferentes subsistemas da empresa, circulação muito mais ampla das informações e redução do leque de hierarquias.

Em termos simplificados, gerir a mudança de forma ágil implica uma descentralização ampla das decisões. Para evitar a desarticulação e a falta de coordenação que a descentralização pode gerar, a empresa passa a trabalhar em *times* identificados com os objetivos globais, criando uma dinâmica participativa. Uma empresa moderna já não pode trabalhar com a divisão tradicional entre a gerência, que conhece e ordena, e o peão, que executa.

Mas as empresas trabalham também inseridas num tecido econômico muito mais interativo. Como trabalhar em sistema *just in time*, por exemplo, com níveis de estoques de algumas horas, se a empresa não está articulada de forma muito precisa com os seus fornecedores? Na prática, o que ocorre é a gradual substituição do mercado por um sistema

articulado de dependências interempresariais, criando um contexto novo de organização da produção. A tendência vai no sentido de um sistema complexo de relações horizontais entre empresas e segmentos empresariais, as “redes interempresariais”, onde unidades formalmente independentes fazem parte de um tecido econômico complexo, articuladas através de acordos tecnológicos, propriedade cruzada de ações, financiamentos conjuntos, etc.⁶

O gigantesco potencial que este tipo de transformações representa na área da Administração Pública é estudado e esmiuçado em duas publicações recentes, *Empowerment*, de John Friedmann, e *Reinventing Government* de Osborne e Gaebler, trabalhos que estudam inclusive experiências práticas das novas tendências administrativas nas mais variadas áreas.⁷

Trata-se evidentemente de repassar muito mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada Município. O novo estilo passa portanto pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores-chave do Município, empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e outros. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras e fiscais, e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela ampliação do espaço de interesse da Prefeitura, que deverá ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalisador das forças econômicas e sociais da região. Passa finalmente pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre Municípios, tanto no plano geral como sobretudo em torno de programas setoriais.

Assim, mais do que discutir simplesmente a privatização, torna-se necessário ampliar o debate, na linha da excelente formulação do estudo IPEA/IBAM: “A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do Poder Público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local – privados e comunitários –

como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. Por essa abordagem, democratização e privatização em serviços no nível local se transformam em vertentes básicas para a descentralização e municipalização”.⁸

Resumindo, os principais pontos que poderiam caracterizar os enfoques propostos são os seguintes:

O princípio da descentralização: na dúvida, ou salvo necessidades claramente definidas de que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da Administração, estas devem ser tomadas no nível o mais próximo possível da população interessada. E nos referimos aqui à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuições de recursos e flexibilidade de aplicação. Este princípio da “proximidade” vale tanto para a Administração Pública como para autarquias e o setor privado. E não se trata de dotar as Administrações centrais de “dedos mais longos” com a criação de representações locais, mas de deixar as Administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

Papel mobilizador da Administração local: independentemente das atribuições próprias nas áreas dos serviços básicos como limpeza urbana e serviços sociais, a Administração local tem de assumir um papel catalisador das forças sociais em torno dos grandes objetivos de médio e longo prazos da comunidade. Para dar um exemplo, o Rio de Janeiro perdeu espaço em três eixos-chave da sua sobrevivência econômica, a administração central, a indústria e as atividades portuárias, constituindo hoje um gigantesco cogumelo demográfico sem a base econômica correspondente. Bem antes da atual implosão social que torna qualquer alternativa difícil, a cidade devia realizar os investimentos de longo prazo e mobilização social para se tornar grande capital turística, preparando assim um eixo econômico de desenvolvimento de mais longo prazo. Não podemos mais continuar com Administrações locais que se limitam à cosmética urbana e a algumas atividades sociais.

Organização dos atores sociais: a concepção de que as Câmaras de Vereadores, que representam o aspecto político de alguns segmentos da sociedade local, podem defender efetivamente os interesses complexos e em plena transformação dos principais atores sociais do Município é demasiado estreita. As Administrações locais devem criar foros de

⁶ Um excelente estudo destas tendências pode ser encontrado em Michael Gerlach, *Alliance Capitalism*, University of California Press, Los Angeles, 1992. Ao analisar as redes interempresariais (“intercorporate networks”) que se constituíram no Japão e nos Estados Unidos, o autor conclui que o ambiente de funcionamento da empresa moderna deslocou-se “do mundo anônimo da mão invisível” para “as esferas concretas do planejamento e da coordenação”.

⁷ John Friedmann – *Empowerment, the Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge Mass, 1992; David Osborne and Ted Gaebler – *Reinventing Government* – Addison Wesley, New York, 1992.

⁸ IPEA/IBAM – *Limites e possibilidades para a articulação público/privado na gestão de serviços públicos urbanos municipais*. Brasília, março 1993, p.12.

elaboração de consensos em torno dos problemas-chave do desenvolvimento, incluindo nestes foros representações das empresas, dos sindicatos, das organizações comunitárias, das organizações não governamentais, das instituições de pesquisa, dos diversos níveis de Administração Pública presentes no Município, de forma a assegurar que a gestão se torne mais participativa. Os exemplos bem-sucedidos de Administrações locais mostram antes de tudo uma grande capacidade de "engenharia social" no sentido de elaborar sistemas flexíveis de parcerias nos mais diversos níveis.

Enfoque da inovação: neste fim de século que apresenta transformações tecnológicas profundas, com inovações informáticas que permitem modernizar e dar transparência à Administração, com a telemática que permite dar acesso instantâneo ao munícipe sobre dados de gestão referentes à sua cidade, com as fotos de satélite digitalizadas que permitem seguimento da situação ambiental, com novas tecnologias de reciclagem de resíduos sólidos ou biodegradação de esgotos, com novos enfoques organizacionais mais horizontais e flexíveis, as Administrações devem perder o medo de inovar, ou ainda de introduzir soluções em caráter experimental, deixando a própria sociedade se pronunciar sobre o acerto de determinadas inovações.

Enfoque de eixos críticos de ação: além das rotinas setoriais, que asseguram a gestão dos serviços básicos, é importante que as Administrações locais trabalhem a definição dos eixos críticos de ação que permitam desencadear uma mobilização da sociedade em torno dos seus interesses de médio e longo prazos. Ações "desencadeadoras" deste tipo podem ser vistas em Santos, com a recuperação da balneabilidade das praias que está mobilizando o conjunto da sociedade em torno da modernização do turismo e da economia local, ou o programa de saúde em Penápolis, que resultou em forte estruturação local dos Municípios em torno dos seus interesses, ou ainda o programa ambiental de Curitiba, que teve um grande poder de agregação dos principais atores sociais da cidade em torno da modernização urbana em geral.

Enfoque dos recursos subutilizados: se temos no país 370 milhões de hectares de terras agrícolas, mas lavramos anualmente cerca de 60 milhões, em que pesem as culturas permanentes e as necessidades da pecuária, conhecemos uma impressionante subutilização do solo, que se manifesta Município por Município. Conceito trabalhado por Ignacy Sachs e hoje desenvolvido pelo Banco Mundial, o enfoque da subutilização de recursos, implicando o esforço sistemático de identificação dos recursos naturais,

humanos e de capital que poderiam ser melhor mobilizados em nível local, constitui um eixo de trabalho essencial para numerosas Administrações.

Enfoque da pesquisa do potencial local: a mobilização dos recursos subutilizados e a racionalização geral das atividades locais implicam um esforço sistemático de estudos e organização do conhecimento sobre o potencial existente, enfocando o ciclo completo de atividades que asseguram o desenvolvimento econômico e social. Trata-se de ordenar o conhecimento das atividades de produção; dos serviços de intermediação comercial e financeira, cuja organização racional assegura vantagens indiscutíveis à economia local; das infra-estruturas econômicas que geram economias externas (transportes, telecomunicações, energia e água); das infra-estruturas sociais, como saúde, educação, cultura, comunicação e lazer, que permitem o investimento adequado no homem e na qualidade de vida, constituindo hoje provavelmente o investimento mais produtivo que possa ser realizado; e da própria capacidade de gestão de desenvolvimento, identificando os pontos de estrangulamento, as áreas de inércia administrativa e assim por diante. A sólida organização do conhecimento da comunidade sobre si mesma pode ser uma alavanca poderosa para o desenvolvimento, e é uma das mais subestimadas.

Trabalhar a matriz de decisões: já é tempo de ultrapassarmos simplificações em torno da dicotomia estatização/planejamento versus privatização/mercado. Para dar um exemplo, a educação constitui hoje um sistema complexo e diversificado de espaços do conhecimento, como a formação nas empresas, hoje em pleno desenvolvimento, e que exige parcerias setor público/setor privado; a formação em tecnologias emergentes, como cursos de informática, de qualidade total, etc., que assumem grande importância com a dinâmica atual de inovação e exigem flexibilidade na aplicação, podendo-se organizar parcerias universidade/setor privado; a formação comunitária, particularmente visando a reintegração de bairros pobres, que solicitam hoje apoio de formação em auto-organização, tecnologias alternativas, cursos para trabalho doméstico ou reinserção no mercado de trabalho e outros, consistindo em uma alavanca fundamental do "ensinar a pescar", constituem sem dúvida um espaço privilegiado de parcerias da Administração Municipal com organizações comunitárias, ONGs, e programas de nível nacional como a campanha de combate à fome ou outros; a criação de meios locais de comunicação, seguindo a tendência moderna que hoje envolve televisões locais e outros meios inovadores de articulação e outros meios inovadores de articulação comunicação/educação, exige parcerias que envolvem o Município com as faculdades, escolas e

agentes de comunicações; a própria educação formal foge hoje do modelo centralizado, devendo basear-se cada vez mais na gestão participativa das comunidades, na linha, por exemplo, do sistema já implantado na cidade de São Paulo. Na realidade, tanto a educação como as outras áreas de desenvolvimento exigem a articulação flexível das áreas pública, privada e comunitária, e dos três níveis de Administração Pública, fugindo-se da tendência de algumas Administrações de tentarem equilibrar a sua sobrevivência num pé só, o eixo político-partidário.

Enfoque da gestão intergovernamental: cruzam-se hoje no espaço do Município esferas administrativas de diversos níveis, cada uma reportando-se ao seu nível central. É freqüente hoje 30 a 40% dos funcionários públicos que trabalham num Município pertencerem a outras instâncias de Governo, sem que o Prefeito tenha sequer condições de conhecer o que as agências programaram para o Município e sem que estas mesmas agências se coordenem entre si. A racionalização da gestão intergovernamental, sob a coordenação da autoridade efetivamente eleita pela população local, que é o Prefeito, é essencial, pois não é realista esperar que decisões tomadas em instâncias independentes e de diferentes níveis de Governo formem espontaneamente programas coerentes em nível local. Com isso perdem-se as sinergias possíveis entre, por exemplo, programas de infra-estruturas de saneamento básico com educação ambiental e programas locais de saúde, além de desestimular a participação da comunidade local, transformada em espectadores de burocracias que não a consultam.

Recentrar as atividades nos objetivos humanos: o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1992 coloca claramente o problema: "É possível que os mercados impressionem do ponto de vista econômico e tecnológico. No entanto, são de pouco valor se não servem para melhorar o desenvolvimento humano. Os mercados constituem meios. O desenvolvimento humano é o fim."⁹ Por óbvio que possa parecer, é preciso lembrar ainda que toda a nossa atividade profissional, as atividades administrativas, os esforços das comunidades não representam nada se não se traduzem, em última instância, em qualidade de vida, harmonia social, riqueza de convívio, no que tem sido às vezes qualificado de Felicidade Interna Bruta, em oposição ao PIB. Não é mais possível resumir o desenvolvimento a um trator econômico e tecnológico, que fica livre de fazer o que bem entende, esperando-se que o interesse humano seja contemplado por ações compensatórias da

Administração Pública, com caminhões de lixo, polícia e assistência social. A organização das parcerias sociais na gestão do nosso desenvolvimento implica justamente que todos os atores sociais busquem na gestão compartilhada, e desde o início das ações, o objetivo humano maior.

A visão da sustentabilidade: demasiadas regiões hoje têm o seu turismo e atividades econômicas comprometidos por uma contabilidade que não contempla os custos ambientais; demasiadas regiões têm os seus solos esgotados pela monocultura predatória; demasiadas comunidades vivem em clima de fome, doença e insegurança. O Município de Cubatão é hoje um exemplo destes absurdos, solicitando ao Governo do Estado que sejam bombeados os esgotos do Tietê para a represa Billings, condenado a escolher entre o desemprego e a poluição da Baixada. Entre a "eco-chaticice" e o "anarcocapitalismo" existe a ação coordenada e solidamente planejada, envolvendo o conjunto dos atores da comunidade local em torno dos interesses de longo prazo.

Enfoque da comunicação e da informação: a informação, a cultura, a educação, a mídia – as diversas formas de acesso ao conhecimento – constituem um eixo essencial de recuperação da democracia. Não se pode esperar participação efetiva por parte de uma população à qual se vedou o acesso aos instrumentos – educação, informação – correspondentes. Em outros termos, o conjunto das áreas que formam os novos espaços do conhecimento deve assumir, numa gestão moderna, uma papel essencial, traduzindo-se em programas ativos e dinâmicos, com os meios correspondentes.

Visamos neste artigo desdobrar algumas implicações mais amplas das propostas simplificadas da privatização. A modernidade não se conquista com passes de mágica. Implica uma visão política de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das "autoridades", constitui uma condição essencial da cidadania. Implica uma visão institucional menos centrada nas "pirâmides" de autoridade e mais aberta para a colaboração, as redes e os processos horizontais de interação. Implica finalmente uma visão centrada no homem, na qualidade de vida, na felicidade do cotidiano, e um pouco menos nas taxas imediatas de retorno.

Estamos em plena revolução tecnológica. Por um lado, este avanço nos abre novos instrumentos de modernização, se formos capazes de orientá-lo. Por outro lado, a manutenção da presente desordem política, quando o ser humano dispõe de tecnologias de impacto planetário, de motosserras, agrotóxicos, ar-

⁹ *Desarrollo Humano: Informe 1992*, PNUD, Bogotá 1992.

mas atômicas, capacidade de manipulação genética, química fina para produção de drogas letais em fundos de quintal, navios pesqueiros capazes de limpar a biomassa de gigantescas regiões marítimas, impérios de mídia capazes de atingir os nossos filhos dentro da nossa casa, sem um sólido reforço da nossa capacidade de organização social, pode tornar o planeta inviável.

Em outros termos, o ser humano, que demonstrou uma impressionante capacidade técnica e uma igualmente impressionante incapacidade de convívio civilizado, precisa buscar no espaço local organizado o lastro político que lhe permita recuperar as rédeas do seu desenvolvimento. Em termos mais prosaicos, o Brasil precisa do espaço local para recuperar um mínimo de racionalidade administrativa.

DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

Coordenador: Vera Petrucci (ENAP)

Relatores: Ademar Kyotoshi Sato (IPEA)

Maria Thereza Larque Lobo (CEP)

Marcos Flávio R. Gonçalves (IBAM)

Debatedor: Dirceu Carneiro

(ex-Prefeito de Lajes – SC)

Com a leitura do último capítulo de um antigo projeto sobre descentralização, Dr. Ademar Sato levantou duas importantes questões: a relação do papel do técnico na Administração Pública em conjunto com o político e os aspectos teórico e prático da descentralização. Na primeira questão, procurou o relator demonstrar a importância da integração e, na segunda, da racionalidade. Esta linha de raciocínio expõe uma nova face do Estado, onde sua reforma passaria por um movimento eficaz e contínuo de descentralização sob controle social.

Drª Thereza Lobo destacou que “a Constituição não avançou” na descentralização, citando como exemplo a área político-institucional que pouco foi tratada pela corte constitucional. Partidária da revisão constitucional, que vê como “condição legalizada que garante a eficácia do processo de descentralização”, defende o pacto federativo enquanto base lógica das discussões. Como propostas finais, apresentou três idéias inovadoras para se repensar a atual estrutura do Estado:

- criação de uma agência nacional de relações intragovernamentais;
- revisão das transferências negociadas;
- programa de apoio ao desenvolvimento institucional de Estados e Municípios, por parte do Governo Federal.

Tomando por base as propostas do documento *Os Municípios e a Revisão Constitucional*, elaborado por uma comissão criada pelo IBAM, em 1992, Dr. Marcos Flávio R. Gonçalves expôs, de forma selecionada, alguns itens deste trabalho que discutem as competências das diversas entidades governamentais. As

propostas são desde transferências de funções e atribuições entre as esferas, com repasse de equipamentos sociais, até a criação de novas atribuições e competências que equalizem os caminhos para a descentralização, evidenciando a importância dos Municípios na reforma do Estado. Citou, como exemplo, uma proposição que dá novas atribuições aos Municípios, defendendo a presença de Câmaras ou Prefeituras nas instâncias que elaboram ações de inconstitucionalidade das leis federais junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 103).

O deputado Dirceu Carneiro, num breve resgate do movimento municipalista, destacou a vantagem e potencialidade de o Município estabelecer “a ponte entre a realidade social e a esfera pública”. Com base na sua gestão enquanto Prefeito de Lajes, citou como exemplo, na área da educação, a criação de conselhos comunitários e de escola, regulamentados por lei municipal, traduzindo “exercício prático em ação legal”. Este procedimento tinha força na Câmara, garantindo sempre sua aprovação.

Terminou criticando a concepção jurídica de Município na Constituição de 88, que necessita, conforme colocou, de uma compreensão ampliada da questão cidade/campo/reforma agrária, repensando a extensão de todo o território do Município, físico e socialmente constituído.

No debate foram levantadas algumas dúvidas pontuais, sem maiores divergências. Na exposição da Drª Thereza Lobo, foi muito comentada a questão do pacto federativo, bem como qual a verdadeira discussão no campo da descentralização. Aqueceu-se também a discussão sobre participação popular, definição de competências das instâncias governamentais, ausência do Estado e a necessidade de reflexão quanto ao seu papel dentro da Federação e na descentralização.

O *paper* do Dr. Ademar Sato está reproduzido na página 9 deste documento e os demais estão transcritos a seguir.

Descentralização e Revisão Constitucional

Thereza Lobo

Cientista política, consultora do IBAM e do Banco Mundial

Estas notas têm como objetivo levantar questões sobre tema controvertido que, desde a Constituição de 1988, entrou em compasso de espera: a descentralização de responsabilidades/competências funcionais. A oportunidade da revisão constitucional traz à frente do palco, novamente, o negligenciado debate. Tais notas, não se as pretende exaustivas; ao contrário, devem ser vistas como instigadoras de futuras discussões e reflexões.

A Constituição de 88 não ajudou a resolução deste problema antigo do aparato institucional do Estado brasileiro, agravado pelas décadas do autoritarismo militar. Privilégio foi dado à reforma fiscal, atacando-se o fenômeno mais facilmente observável – a centralização de recursos. Embora fundamental, mais cedo que se pensava a reforma fiscal se revelou insuficiente para resolver os “desarranjos” e a “desordem” do Estado, pelo menos do ponto de vista dos Estados e Municípios. Do lado do Governo Federal ficou a sensação típica do centralismo desgastado – de ser “lesado”, de perder recursos e ainda continuar com uma carga pesada de responsabilidades de gasto. As manifestações nesta direção por parte de Executivos Federais são uma constante, desde 1989.

No que respeita à descentralização, a ambigüidade das atribuições concorrentes foi institucionalizada no Texto Constitucional. A regulamentação prevista para deslindar o previsível efeito nocivo das competências concorrentes sequer foi apresentada à apreciação do Congresso Nacional. E não por simples acúmulo da pauta legislativa. Faltaram interesse e vontade política.

Uma tentativa de definição mais estrita foi feita nos setores de educação, saúde e assistência social. As regulamentações subseqüentes confirmaram e esclareceram operacionalmente os preceitos constitucionais, à exceção do setor de assistência social.

A famosa e malfadada crise fiscal e o aguçamento da crise político-institucional, que aparentemente se instalou para ficar no Governo Federal, vêm mostrando cabalmente a fragilidade do arranjo produzido pela Constituição de 1988. A culpa pela

aceleração desta(s) crise(s) tem sido jogada na descentralização fiscal, principalmente, e mais recentemente na desordem da distribuição de encargos governamentais, além do eterno bode expiatório, o déficit público.

Não obstante todos os percalços, não dá para omitir o sucesso da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 88. Estados e Municípios são hoje aqueles agentes do Estado Nacional que realmente fizeram o ajuste fiscal tão ansiosa e inutilmente perseguido pelo Governo Federal. Estudos avaliando a situação fiscal dos Governos subnacionais, no período 88/92, demonstram à saciedade que isso se deu não apenas graças às transferências constitucionais, fartamente engordadas pela reforma fiscal. Se houve esforço fiscal nesse país, ele se deu nestes níveis de Governo.

A conseqüência lógica foi a da transferência do gasto. Embora não tão bem estudada quanto as receitas, há fortes indícios de que a responsabilidade pelo gasto social repousa cada vez mais nos Governos Estaduais e locais. Se até agora não houve solução de continuidade na prestação de serviços básicos à população, muito se deveu a esses Governos.

Entretanto, esse não foi um processo ordenado e acordado entre os níveis de poder. Têm prevalecido o espontaneísmo e a necessidade de atender uma demanda historicamente reprimida. A União sequer tentou encaminhar uma estratégia de definição de competências para discussão com os Governos subnacionais.

Aparentemente a discussão voltará à tona com a revisão constitucional. Corre-se o risco, entretanto, de reproduzir equívocos identificados desde aquela época. O primeiro, e fundamental, diz respeito a uma não discussão, negociação e acordo entre os interessados diretos – Governos subnacionais e o Governo Federal.

Considera-se que alguns temas são importantes para alimentar as futuras discussões. Serão tratados aqui de forma breve:

- a distribuição de encargos governamentais precisa ser vista como um precioso mecanismo para a restauração/conformação do pacto federativo no país. Os interesses regionais devem ser entendidos e tomados como interlocutores à altura, na mesa do poder. A recuperação do conceito e da prática do significado semântico da palavra "federal" (latim *foedus*) como pacto, acordo, negociação, barganha pode ser favorecida, em se logrando este entendimento;
- há necessidade de traçar-se um conjunto de diretrizes básicas que oriente a tarefa de definição das competências. Algumas já foram suficientemente discutidas nos últimos anos: gradualismo; flexibilidade; transparência do processo decisório; controle social. Outras ainda demandam uma discussão mais aprofundada: avaliação de vantagens comparativas; equidade na prestação dos serviços; distinção entre provisão e produção de serviços; *accountability*, etc.;
- não é aceitável a proposta aventada, durante a discussão constituinte de 87/88, de uma lista exaustiva de competências racionalmente distribuídas. A reconhecida heterogeneidade do país impede tal solução, sob pena de engessar um processo dinâmico por sua própria natureza. A flexibilidade significa aí a ousadia de encaminhar um *processo de engenharia político-institucional*. O risco da diversidade é o grande desafio a ser assumido. Sem ele não há garantia de democratização do processo;
- há resistências esperadas, e outras não esperadas, a um processo como tal. As esperadas devem ser discutidas e trabalhadas *ex-ante*. Algumas podem ser lembradas: os próprios Governos Federal e subnacionais; o sistema político-partidário; a burocracia/funcionalismo; - correntes municipalistas; o regionalismo exacerbado; a visão de curto prazo.

O Plano de Ação Imediata apresentado pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso, em junho de 1993, mencionou a necessidade urgente de redefinição das competências funcionais, *leia-se descentralização*. Repetidas declarações de sua equipe econômica ratificam o desejo de rever a situação atual.

Vem sendo trabalhada, no âmbito do Centro de Estudos de Políticas Públicas, entidade sediada no Rio de Janeiro, e atualmente em processo de discussão com algumas entidades no país, uma proposta de estratégia para o ordenamento da descentralização de responsabilidades. Os pontos principais desta proposta são aqui resumidamente enunciados.

Gerência do processo

O Governo Federal, indiscutivelmente, deve ser o líder deste processo. Afinal, se a descentralização deve conformar-se como uma política de Estado, necessita ser conduzida sob a égide do Governo Federal. Tal proposição não significa recentralização ou retorno nostálgico ao autoritarismo passado.

Sugere-se como alternativa para efetivar a gerência do processo a criação de entidade federal – Agência Nacional de Relações Intergovernamentais/ANRI, com atribuições amplas. Seu paradigma pode ser a *Advisory Commission for Intergovernmental Relations/ACIR* do Governo americano. Trata-se de uma agência que teria como objetivo, se se o pode simplificar, velar pela manutenção e aprimoramento constante do chamado "pacto federativo". Dentro dela deveriam estar representados interesses federais, regionais e locais, legislativos e executivos, de forma permanente. O cotidiano de tal instituição estaria determinado por todas as questões que afetam os interesses federais, regionais e locais, sejam de ordem econômica, financeiro-fiscal, técnica e político-institucional. Funcionaria como um verdadeiro *fórum do federalismo* no país, onde regulamentações, controle de execução orçamentária, acompanhamento das políticas descentralizadas conviveriam com estudos e projetos visando desenvolver temas para aprimoramento do pacto federativo.

Qualquer que seja a formatação político-institucional que se dê ao papel do Governo Federal, este precisa estar definido. Com isso estar-se-ia evitando o espontaneísmo e a "desordem organizada" hoje experimentados pelo Governo Federal no processo de descentralização.

Temporariedade do processo

Para que a descentralização se consolide de forma efetiva, a estratégia a ser desenhada precisa formular ações de curto, médio e longo prazos. A idéia de processo e de política de Estado assim se concretiza. Também importante é o desenho de ações permanentes que garantam a efetividade do movimento de mudança, tal como as pensadas para a Agência Nacional de Relações Intergovernamentais, proposta acima.

Como exemplo de ações de curto prazo pode-se exemplificar: a revisão ou, se não puder ser evitada, a regulamentação do art. 23; a revisão constitucional de aspectos básicos para a descentralização; o próprio desenho da estratégia de descentralização.

Para médio e longo prazos ter-se-iam as ações voltadas para a manutenção e consolidação do pacto

federativo. De certa forma estariam englobadas todas aquelas atividades dirigidas ao acompanhamento e à avaliação do processo de descentralização, em articulação permanente com Estados e Municípios.

Articulação com políticas macroeconômicas

Toda e qualquer decisão sobre o processo de descentralização deve ser avaliada para um efetivo acompanhamento de seu impacto sobre as políticas macroeconômicas em andamento. Neste caso, a recíproca também deveria ser verdadeira. Toda e qualquer medida de política econômica merece avaliação de suas conseqüências sobre as esferas subnacionais de Governo.

Assim, sugere-se incluir no desenho da estratégia de descentralização a realização de estudos visando identificar o *custo do processo*, tanto para agências transferidoras de responsabilidades e recursos como, especialmente, para aquelas que os vão receber. No caso de saúde e educação, acredita-se que esta tarefa possa ser mais rápida e facilmente encaminhada em face do conjunto de informações disponíveis. Para os setores de habitação, saneamento, transporte, pode ser mais complicado. Sem avaliar o custo da transferência de encargos, vai ser difícil negociar com Estados e Municípios. Esta seria uma das tarefas importantes da Agência Nacional de Relações Intergovernamentais.

Esta é uma boa oportunidade para estender tal metodologia para a estruturação de centros de custos dos programas envolvidos, nas diferentes esferas de Governo. Com isso, estar-se-ia ganhando em racionalização e eficiência na gerência destes programas.

Um outro ponto, que tem a ver com a articulação com as políticas macro, diz respeito a uma adequada focalização das políticas e programas descentralizados. Está-se falando da definição de padrões mínimos de atendimento e de priorização da clientela a ser beneficiada. A definição de critérios de seleção para implementação dos programas descentralizados assume, assim, papel revelante.

Ainda relacionado a essa questão ressalta o papel dos subsídios que são dados pelo setor público. Importa nesse caso definir de forma mais explícita possível qual esfera de Governo ficará responsável pelo subsídio e qual parcela da população será beneficiada pelo mesmo.

É preciso atacar de vez a questão de pessoal. Talvez, depois do financiamento, seja o aspecto que mais venha afetando negativamente o desenrolar da descentralização na saúde, por exemplo. Considera-se urgente incluir na estratégia de

descentralização a realização de estudos visando diagnosticar a situação atual das diferentes situações funcionais nos setores definidos como descentralizáveis e preparar um conjunto de alternativas para discussão com os Governos e entidades de classe envolvidas. A apresentação de sugestões, no caso, deverá se pautar pelo critério de flexibilidade, pois seria inviável uma política simétrica para todos os Estados e Municípios do país. Deve-se levar em conta que a negociação de questões funcionais de pessoal é hoje ponto de honra da autonomia destes Governos.

Finalmente, ainda com respeito à articulação com políticas macro, acredita-se indispensável para o traçado de uma estratégia adequada de descentralização a elaboração de um *sistema nacional de informações estaduais e municipais*, com desdobramentos para sistemas regionais e locais. Considera-se que este sistema desempenha um papel crítico no que respeita ao controle de fluxo de recursos via transferências, além do acompanhamento do esforço fiscal desenvolvido por estas entidades de Governo. Também aí se vislumbra a ação da proposta Agência Nacional de Relações Intergovernamentais.

Financiamento do processo de descentralização

Três temas ressaltam na discussão, tendo em vista a próxima revisão constitucional: a manutenção da capacidade tributária das esferas subnacionais de Governo; a revisão das transferências constitucionais e a diminuição ou controle das transferências negociadas.

Se se quer seguir avançando no processo de descentralização, não se justifica retirar capacidade fiscal de entes subnacionais. Isso, entretanto, não significa deixar o sistema intocado. É reconhecida a distorção do sistema de transferências constitucionais, seja para o plano federal ou mesmo regional e municipal. A perda de parcelas significativas de receitas importantes para o nível federal não cumpriu o objetivo básico de equanimidade e redistribuição previsto para essas transferências. As fórmulas de repasse ainda resultam em distorções, não necessariamente as mesmas identificadas no período da revisão constitucional de 87/88. Qualquer proposta de revisão das transferências constitucionais deverá tomar isso em conta.

As transferências negociadas continuam trazendo problemas para qualquer tipo de Governo. A idéia, neste caso, é que se deslanche um processo ordenado de diminuição das mesmas, sem

extingui-las totalmente. Sem dúvida, as transferências negociadas ainda podem desempenhar um papel importante no atendimento de distorções inter e intra-regionais, na garantia de padrão mínimo de atendimento de determinados serviços. O ordenamento desse processo é o que se busca, além de uma maior efetividade na apropriação desses recursos.

Nesse sentido, sugere-se a criação de um *fundo englobando todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários destinados a programas, projetos e atividades considerados descentralizáveis*. Tal fundo seria distribuído a entidades federais, estaduais ou municipais envolvidas nesses programas, a partir de *fórmulas predefinidas e acordadas com os atores envolvidos*, à semelhança do que está estipulado para os setores de saúde e educação. A definição da fórmula de repasse poderia conter atributos de caráter geral (p. ex. esforço fiscal da unidade receptora dos recursos) e outros de caráter específico (p. ex. cobertura do serviço, subsídio à população de baixa renda). Legislação aprovada pelo Congresso Nacional e referendada pelas Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras de Vereadores Municipais apoiaria a implementação deste processo.

Ainda nesse sentido, vale a pena retomar a idéia discutida à época da Assembléia Constituinte, de permitir um adicional ao ICMS, flexível, para cobrir o aumento de gastos com a assunção de responsabilidades. Reafirma-se aqui a importância de promover estudo de avaliação do impacto desta proposta para os diferentes níveis de Governo.

Ao mesmo tempo, recorda-se que acoplada a isto tem-se toda a redefinição dos encargos federais e subnacionais. Definição de prazos de *extinção definitiva de agências e programas federais*, por exemplo, ajustados à implementação segura dos novos mecanismos de financiamento, é desejável (p. ex. LBA, CBIA; merenda escolar; CEF; secretarias de habitação e saneamento do MBES).

Formulação de programas de apoio ao desenvolvimento institucional

Sugere-se incluir na estratégia de descentralização desenho de programas visando aprimorar a capacidade institucional de todos os níveis de Governo. Poucas são as entidades nacionais ou subnacionais que se preocupam com a adequação institucional de suas estruturas, de uma forma globalizada e harmônica. O que se conhece até agora são iniciativas setorializadas, isoladas, fragmentadas, e até heróicas, de algumas unidades de Governo, no sentido de investir no chamado *institution building*.

A iniciativa e, conseqüentemente, a coordenação de programas dessa natureza devem ser federais – mais um papel que deve ser atribuído à proposta Agência Nacional de Relações Intergovernamentais. Além disso, o nível federal também deve ser entendido como “cliente” deste programa. Afinal, a perda de funções executivas e a ênfase em tarefas de normatização, formulação de políticas e de monitoramento requerem uma reestruturação forte das agências federais envolvidas na descentralização. As resistências já vivenciadas o demonstram fartamente. A sua preparação, ainda, como agentes de cooperação técnica, financeira e administrativa reforça essa necessidade.

No plano estadual, a preparação para o recebimento ordenado de funções ou o aprimoramento das atuais estruturas criadas para prestar serviços já é razão suficiente para a participação em programas de desenvolvimento institucional. A determinação de um papel protagônico no apoio técnico, financeiro e administrativo aos Municípios sob sua jurisdição reforça essa necessidade de aprimoramento. Tal apoio deve se dar em áreas de reconhecida carência institucional, por exemplo: finanças públicas; sistema de planejamento; ciclo de projetos; organização administrativa e programas setoriais.

A vertente municipal deveria ser atendida exclusivamente pelos Governos Estaduais, com apoio técnico e financeiro do Governo Federal. Os Governos Estaduais poderiam atuar como agentes multiplicadores de desenvolvimento institucional, de transferência de tecnologia. À semelhança dos Estados, também algumas áreas de apoio deveriam ser enfatizadas: finanças públicas; planejamento; ciclo de projetos; organização administrativa; participação comunitária e programas setoriais.

O enfoque determinante da montagem do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional às Entidades Subnacionais deve privilegiar o mercado existente de prestação de serviços e de apoio ao desenvolvimento institucional do setor público. Tal mercado, atualmente, é composto de empresas privadas e públicas, incluindo-se neste caso as universidades, entidades tais como FUNDAP/IESP, e no primeiro, além de consultorias privadas, algumas não governamentais, como o IBAM e a Fundação Getúlio Vargas.

Finalmente, cabe mencionar a necessidade de elaboração de um sistema de informações sobre todas as entidades envolvidas. Alimentado pelas distintas dimensões do Programa, esse sistema deverá estar associado ao sistema de informações mais amplo já mencionado anteriormente, além de servir de insumo à elaboração e à implementação de um sistema de monitoramento do Programa. Tal

monitoramento, além de trazer indicadores básicos (tipo *baseline*) para supervisão e avaliação de impacto, deverá introduzir o controle de qualidade dos produtos dirigidos aos três níveis de Governo.

Definição de papéis alternativos para o setor privado

Em primeiro lugar é importante mencionar a regulamentação federal sobre o tema. A tramitação do Projeto de Lei nº 202-F de 1991, ainda em discussão no Congresso, dispendo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, deveria ser acelerada. O fato de já se ter uma base legal dada deve ser considerado um avanço. Outras alternativas devem ser estudadas, quando do traçado da estratégia de descentralização, tais como: a terceirização, a parceria e os consórcios. Atenção especial às peculiaridades de cada setor deve ser dada, principalmente àqueles programas voltados à habitação popular, ao saneamento, aos transportes, ao atendimento a menores, entre outros.

No que respeita ao papel do setor privado não lucrativo, as ONGs, deve-se recorrer à idéia das vantagens comparativas. Estas entidades poderiam, como em alguns casos já o são, converter-se em excelentes “parceiras” na prestação direta de determinados serviços e também na fiscalização e/ou supervisão destes. Como sugestão concreta pode-se indicar a elaboração de estudo para levantamento de experiências e recomendações concretas de alternativas de ação, a ser realizado pela proposta Agência Nacional de Relações Intergovernamentais. O resultado de tal estudo serviria para conformar uma espécie de “banco de idéias” a serem difundidas entre os Governos Estaduais e Municipais dispostos a racionalizar seus gastos e suas estruturas funcionais. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional poderia ser o grande canal para veiculação destas alternativas.

Definição de instrumentos legais

É inegável a necessidade de simplificação do processo de descentralização, complicado por sua própria natureza. Um grande passo nesta direção seria a identificação dos aspectos legais que atualmente contribuem como engarrafadores das várias facetas do processo, seja por excesso ou falta de regulamentação.

Nesse sentido, ressalta a idéia de estudar mecanismos de desregulamentação. Cabe aqui a análise da legislação emperradora da ação do capital privado, e de sua articulação com o setor público, bem como do excesso de normas técnicas para a prestação de determinados serviços.

Também importante, nesse caso, é encaminhar a elaboração de regulamentação simplificadora ainda necessária para o desenrolar do processo de descentralização. Um ponto surge como exemplo: a transferência de pessoal e de patrimônio do nível central para os Governos Estaduais e Municipais recebedores de responsabilidades. Ainda assim, é importante a definição dos diferentes arranjos jurídicos a serem utilizados para o repasse de atribuições e de recursos: convênios, leis delegadas, contratos de gestão, concessões, etc.

O day after

Tentou-se mostrar nestas breves notas que descentralização não é projeto, e sim processo. Nesse sentido, mais importante que a revisão constitucional é o chamado *day after* e, porque não, começando com o “aqui e agora”.

A racionalização do gasto pode e deve começar com grandes medidas de impacto (cortes orçamentários, extinção de entidades, etc.), mas não pode nem deve parar por aí. Algumas idéias foram colocadas nestas notas. Espera-se que possam servir para ajudar não só ao debate mas ao deslanche concreto das medidas práticas necessárias.

Análise do Marco Legal para a Privatização de Serviços Públicos Urbanos

Marcos Flávio R. Gonçalves

Chefe da Consultoria Jurídica do IBAM

Conceitos básicos

Para tornar claro o que se pretende apresentar neste trabalho é necessário, de início, estabelecer alguns conceitos básicos, tendo em vista a utilização que se costuma dar a algumas palavras. Assim, considera-se municipalização a prestação de serviços pelo Município, não somente quando o serviço é diretamente prestado por ele, mas quando, embora sob execução da iniciativa privada, a responsabilidade recai sobre ele, que regula seu funcionamento e fiscaliza sua operação.

Serviço municipalizado, nesse contexto, é aquele que está sob a égide do Município, entidade governamental competente para prestá-lo, privativa ou paralelamente a outras esferas de Governo.

A palavra privatização, por sua vez, será utilizada no sentido de que, embora sob responsabilidade do Município, o serviço está outorgado à iniciativa privada. Não se deve confundir, portanto, com a privatização que vem sendo feita pelo Governo Federal, que consiste na alienação de empresas a ele pertencentes. Para efeito deste trabalho, serviço privatizado é o que é prestado ou pode ser prestado pela iniciativa privada, mesmo que a normatização e a fiscalização caibam ao Poder Público.

Terceirização, por fim, confunde-se com privatização, visto que significa a transferência, a terceiros, de serviço de competência do Município. Convém lembrar que a Constituição da República, ao tratar de serviços públicos municipais, não utiliza nem a palavra privatização nem terceirização, prevendo apenas que os serviços de interesse local serão prestados diretamente ou por meio de concessão ou permissão (art. 30, inciso V).

A propósito, registre-se que a Constituição Federal trata da prestação de serviços públicos em diferentes dispositivos. Ao enumerar a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por exemplo, atribui a essas esferas de Governo, como sendo de competência comum, a

promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições básicas de saneamento (art. 23, IX).

Por conseguinte, dois dos serviços de que trata este trabalho são de competência tanto da União, quanto do Estado e do Município, podendo, no caso, ser abandonado o Distrito Federal em vista de sua situação especial, de Unidade da Federação não subdividida em Municípios.

O serviço de transporte urbano, por seu lado, é de competência do Município (art. 30, V), tendo sido dada a essa atividade o caráter de essencial, com o que se procurou demonstrar a sua relevância para a população, utilizando-se o adjetivo em sentido diferenciado do que lhe dá a doutrina, conforme se verá adiante.

Conceitua-se serviço público como:

... todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado" (Meirelles, 1992, p. 294).

Tomando por base a definição acima transcrita, que pouco é modificada por outros autores, pode-se extrair uma classificação cujo resultado mostra que há serviços que se podem denominar de essenciais, assim como há os que se qualificam de não-essenciais.

Os primeiros (essenciais) são compulsórios; não pode o usuário recusar-se a recebê-los. Os últimos são facultativos, ou seja, o usuário não está compelido à sua utilização. Os serviços essenciais são considerados privativos do Poder Público, descabendo sua delegação a terceiros (conf. Meirelles, 1992, p. 295; Gasparini, 1989, p. 144). A impossibilidade de transferência a delegados justifica-se porque os serviços essenciais dependem geralmente de medidas que decorrem do poder de império que somente o Poder Público detém e exigem providências compulsórias em relação aos administrados.

São exemplos de serviços considerados essenciais os de defesa nacional, polícia, preservação da saúde pública, justiça e outros impassíveis de delegação.

Os serviços não-essenciais são denominados de "utilidade pública". A Administração os coloca à disposição da coletividade mediante prestação direta ou pela delegação a terceiros, porém, neste caso, sob condições estabelecidas pelo Poder Público que age também como fiscalizador da prestação do serviço.

Nessa hipótese, o serviço é remunerado pelos usuários, que pagam por sua utilização diretamente ao prestador.

Os serviços essenciais costumam ser gratuitos (exemplo: saúde pública, que pela Constituição é dever do Estado e direito de todos – art. 196) ou cobrados em valores ínfimos (exemplo: serviços de bombeiros, cuja taxa respectiva é de baixo valor quase sempre). O não pagamento direto ou o pagamento em valores baixos se justifica pela essencialidade, com o objetivo de que o serviço seja fruído por todos.

Os serviços não-essenciais, ao contrário, têm seu custo remunerado por tarifas, de modo geral, que representam realmente o ônus de sua prestação. Se assim não fosse, aliás, não poderiam ser transferidos a particulares, que não se interessariam por sua prestação, salvo se apoiados por subsídios concedidos pelo Poder Público.

Os serviços essenciais, portanto, quando gratuitos são sustentados pela arrecadação geral, inexistindo nesse caso uma vinculação entre o serviço prestado e determinada receita, como é o caso de outros serviços cuja remuneração se dá mediante a cobrança de taxas ou tarifas.

Convém aqui deixar claro que, juridicamente, há forte distinção entre taxas e tarifas, as primeiras espécies do gênero tributo e, como tais, sujeitas aos princípios constitucionais que regem o poder impositivo do Estado. As tarifas, por seu tempo, são equivalentes a preços, que não dependem de observância daqueles princípios, e utilizadas, por isso mesmo, geralmente, nos serviços atribuídos pelo Poder Público à iniciativa privada.

Outra distinção substancial entre taxa e tarifa é a de que a taxa é compulsória, enquanto que a tarifa somente é paga por aquele que utiliza efetivamente o serviço. Dito de outra maneira, significa que utilizando ou não o serviço, se ele é remunerado por taxa, o contribuinte está compelido a pagá-lo, o que não ocorre se o critério usado é o tarifário.

A utilização de taxa ou tarifa para cobrir o custo de serviços públicos leva a outra consequência, que é a da descontinuidade ou não do serviço. De fato, se o

serviço é compulsório para o usuário (e, portanto, remunerado por taxa), a Administração não pode suprimi-lo por falta de pagamento. Na verdade, trata-se de uma demonstração de que o serviço é considerado essencial pela Administração; por conseguinte, não se pode suspendê-lo quando o contribuinte, por qualquer razão, não cumpre sua obrigação de pagar o que lhe é exigido.

Ao contrário, o não pagamento de uma tarifa pública leva à suspensão do respectivo serviço, como ocorre com o de telefonia, de energia elétrica, gás e outros que se assemelham. Nesses casos, o usuário submete-se via de regra ao denominado "contrato de adesão", em que as cláusulas são estabelecidas aprioristicamente, sem possibilidade de discussão entre as partes.

Dito isto, cabe mencionar que o serviço de construção de moradias (habitação) não é essencial, nos termos aqui colocados. Insere-se entre aqueles que se denominam de "utilidade pública" (Meirelles, 1992, p. 295) ou que não são de execução privativa pelo Poder Público (Gasparini, 1989, p. 144).

Os serviços de saneamento são prestados de maneira compulsória, remunerados por taxas e, por conseguinte, de utilização obrigatória. Têm assim características de serviço essencial e, vistos num conceito mais amplo, integram as iniciativas de preservação da saúde pública. Como se disse antes, se o serviço é prestado coercitivamente, é porque a Administração Pública o considera essencial; se é essencial, não pode ser transferido a terceiros, devendo ficar sob alçada da própria Administração. A esse respeito falar-se-á novamente mais adiante.

Quanto ao serviço de transporte coletivo, merece alguns comentários específicos. Como já se viu, a Constituição lhe atribui caráter essencial, o que configuraria uma compulsoriedade e, assim, a sua prestação exclusivamente pelo Poder Público, no caso o Município. A própria Constituição, todavia, prevê a prestação desse serviço diretamente ou por concessão ou permissão (vide art. 30, V), admitindo, portanto, sua atribuição a terceiros.

A conclusão a que se pode chegar é a de que o constituinte desejou enfatizar a importância desse serviço, sem contudo restringir sua prestação que, como já se disse, pode caber à iniciativa privada por delegação do Poder Público, especificamente o Município.

Como se sabe, o transporte coletivo é quase sempre prestado por empresas privadas, quando muito paralelamente a entidades públicas. Na maioria das vezes, porém, o serviço é entregue a particulares.

que se transformam em concessionários ou permissionários, submetendo-se pois à regulamentação e à fiscalização do Município.

Utilizando outro critério para classificar os serviços prestados pelo Poder Público, pode-se valer do que ensina Di Pietro (1991, p. 84), para quem são três os tipos de atividades econômicas por ele executadas:

- as que são reservadas à iniciativa privada (art. 173 da CF) e que, por razões especiais, como o relevante interesse público, o Poder Público executa. Nesse caso, não estaria o Poder Público prestando um serviço público e sim intervindo no domínio econômico, sujeitando-se ao regime das empresas privadas, como proclama o § 1º do art. 173 da Constituição;
- atividades econômicas que o Poder Público presta em regime de monopólio, como são exemplos a exploração de petróleo, de minas e jazidas, de minerais nucleares, etc. (arts. 176 e 177 da CF);
- por fim, atividades que se denominam serviço público e sobre as quais se aplica o art. 175 da Constituição, podendo ser prestado diretamente ou por meio de concessão ou permissão. É o caso, por exemplo, dos serviços de transportes coletivos, assim como dos serviços de energia elétrica e telefonia, dos quais trata o art. 21 da CF, reservando estes dois últimos à competência da União que os poderá prestar também diretamente ou mediante concessão ou permissão.

Iniciativas na área habitacional estariam categorizadas no primeiro item, enquanto que saneamento e transporte coletivo se enquadrariam no terceiro e último item.

Serviços centralizados e descentralizados

Ensina a doutrina que a prestação de serviços públicos pode se dar de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada. Considera-se centralizada quando o próprio Poder Público, por intermédio de seus órgãos e sob sua inteira responsabilidade, é, além de titular do serviço, o seu operador.

A prestação descentralizada envolve uma outorga ou uma delegação que pode ser cometida a entidades paraestatais, assim como a autarquias e fundações e a particulares. Há outorga quando é instituída uma entidade com o fim específico de prestar determinado serviço que lhe é transferido mediante lei.

Há delegação quando a transferência se dá por contrato (caso da concessão e da permissão) ou ato unilateral (autorização). Nesse caso, a entidade ou

empresa delegada assume a prestação do serviço, que é regulamentado e fiscalizado pelo Poder Público.

Quando há outorga, e conseqüentemente lei, há uma expectativa de continuidade, posto que somente outra lei poderá revogá-la. A delegação, por ser constituída por ato administrativo, indica transitoriedade, visto que, como todo ato, pode ser anulado ou revogado e modificado.

A prestação de serviços desconcentrada ocorre quando, embora a execução permaneça com o Poder Público, este a distribui entre diversos órgãos seus.

Para Meirelles (1992, p. 306), a prestação de serviços distingue-se da execução, podendo esta ocorrer direta ou indiretamente. A execução direta consiste na realização pela entidade responsável pelo serviço, utilizando seus próprios meios, ao passo que a execução indireta envolve o responsável pela prestação do serviço, que pode ser a Administração direta, autarquias, fundações ou empresas pertencentes ao ente público, bem como empresas privadas, que receberam serviços públicos e contratam terceiros para sua realização.

Não é este, todavia, o conceito de execução direta e indireta que enuncia Gasparini (1989, p. 145). Para este autor, a execução direta ocorre quando a própria Administração Pública presta o serviço, enquanto que se torna indireta se a prestação fica a cargo de estranhos ao Poder Público, sob a forma de concessão ou permissão.

Este último conceito aproxima-se mais do que é estabelecido constitucionalmente, haja vista que não só o art. 30, ao tratar de serviços municipais, mas também o art. 175, ao mencionar a prestação de serviços pelo Poder Público em geral, preconizam a forma direta como sendo atribuída à Administração e a indireta como transferida por concessão ou permissão.

Assim, seguindo o raciocínio, tem-se a prestação direta de serviços quando a Administração Pública é a executora e encontra-se a forma indireta quando há a transferência por meio de concessão ou permissão, sendo vedado pela Constituição o uso do instituto da autorização, por ser extremamente precário e com características não indicadas para a questão.

Nesse caminho, a concessão e a permissão podem ser dadas tanto a entidades da Administração indireta ou paraestatal, quanto a particulares, seja organizados em empresas, seja individualmente.

A concessão é conceituada como ato complexo por meio do qual o Poder Público atribui a outrem o exercício de determinado serviço, mediante condições anteriormente fixadas e incluídas em contrato, o qual pode ser alterado unilateralmente, em

determinadas hipóteses, remunerando-se o concessionário pela cobrança de tarifas diretamente aos usuários, sendo-lhe garantido o equilíbrio econômico-financeiro (Bandeira de Mello, 1975, p. 35).

Permissão, por sua vez, ainda segundo Bandeira de Mello (1975, p. 59), é outra modalidade de prestação indireta de serviços públicos, consistindo em ato unilateral e precário, com remuneração por meio de tarifas, podendo ou não haver da parte do permissionário uma retribuição ao permitente.

Não são muito diferentes as definições propostas por Di Pietro (1991, p. 218), para quem a concessão:

"... é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário".

Para essa autora (p. 220) a permissão é:

"... ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário".

Como se pode ver, ambos os autores citados distinguem a concessão da permissão especialmente pelo fato de a primeira ser um ato complexo, portanto bilateral, ao passo que a permissão é um ato simples, unilateral e precário.

Apenas para ilustrar, acrescenta-se o conceito de autorização, de autoria de Gasparini (1989, p. 72):

"É o ato administrativo discricionário através do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material. São dessa natureza os atos que autorizam o porte de arma e a exploração de jazida mineral".

Meirelles (1992, p. 170) aponta autorização como sendo:

"... ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais, etc."

Como fica claro, a autorização não se presta à realização de serviços públicos que exijam continuidade, haja vista o seu caráter precário. Não fosse isso, também não poderia ser admitida a autorização para a prestação de serviços públicos em

face do que ordena a Carta Federal nos dispositivos antes citados, que se referem apenas à concessão e à permissão.

Registrou-se acima que a concessão é bilateral, pois dada com a celebração de contrato, enquanto que a permissão é unilateral e precária, conforme entendem os especialistas, dos quais duas opiniões foram transcritas.

A doutrina, mesmo quando elaborada após a promulgação da Carta de 1988, não encampou o ordenamento constitucional, pois insiste em atribuir à permissão esse caráter unilateral e precário, conforme já se pôde ver.

A permissão, no dizer de respeitadas administrativistas, não se confunde com a concessão, esta sujeita a contrato e, como decorrência, a uma bilateralidade que não é encontrada no ato de permissão. Não é essa, porém, a orientação traçada pela Carta Magna que no art. 175, *caput*, prevê a concessão ou a permissão como regimes possíveis de serem utilizados para a prestação de serviços públicos, sempre através de licitação, o que já retira algo da discricionariedade do instituto, indo mais além nos parágrafos do mesmo artigo, quando exige lei para dispor sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial do contrato, bem como outras condições, entre as quais a da caducidade, a da fiscalização e a da rescisão do ato.

A lei preconizada pelo Texto Federal deverá ainda conter normas sobre direitos dos usuários, política tarifária e sobre a obrigação de manter serviço adequado, caracterizando mais ainda a bilateralidade de ambos os institutos e discordando, assim, da doutrina em relação à permissão.

Com fundamento no pré-citado art. 175, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, prestes a ser votado segundo informam os jornais, o Projeto de Lei nº 202-F, de 1991, já em redação final. Esse projeto visa regulamentar o regime da prestação de serviços públicos, enumerando uma série de conceitos, entre eles o de poder concedente, que pode ser a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, conforme seja a competência para a prestação.

Define concessão de serviços públicos e concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, além de permissão de serviço público. Ao estabelecer essa última definição, o projeto acompanha a doutrina (que não reconhece estabilidade no instituto) e afasta-se da norma constitucional, cuja redação é a que se segue:

"Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único – A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado."

Ora, o projeto de lei acima referido considera a permissão como delegação a título precário, sujeita à licitação, mais adiante fazendo menção a "contrato de adesão" que poderá ser revogado unilateralmente pelo poder concedente. É discutível, em face do que dispõe a Constituição, se a permissão tem esse caráter precário e submete-se a contrato de adesão como querem os legisladores federais.

É também de se contestar se o Município, para aqueles serviços que lhe são próprios, como é o caso de transporte coletivo, está compelido a respeitar e seguir os preceitos e determinações do referido projeto de lei. Relembre-se que, nos termos do art. 30, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, entre os quais os relacionados com a prestação de serviços, estes por ele organizados e prestados.

Essa prerrogativa constitui parte da autonomia administrativa de que é possuidor o Município, desde muito antes da Constituição de 1988, que apenas lhe reforçou a competência e lhe deu posição igual à das demais esferas, a teor do que dispõe o art. 18, combinado com os arts. 29 e 30.

Além disso, costuma-se entender que, quando o constituinte não expressou claramente a competência para a elaboração da lei, como ocorre quando há referência a "lei complementar" (sempre federal), "lei federal" (idem) ou encontra-se o tema enumerado entre as atribuições privativas da União para legislar, ela será expedida pela esfera de Governo diretamente responsável pelo assunto. Assim, tratando-se de prestação de serviços de interesse local, eminentemente da competência do Município, a legislação pertinente será, por óbvio, municipal.

Não é o caso, todavia, de serviços habitacionais e de saneamento, que o constituinte não entregou exclusivamente a nenhuma esfera governamental, mas ao contrário, como já se disse, cedeu-lhe condição de comum a todas. Nesse caso, pode-se admitir que, ao conceder, por exemplo, o serviço de saneamento a particular, deve o Município observar o que ordena (ou ordenará, melhor dizendo) a lei de

serviços públicos. Quanto ao serviço de transporte coletivo, sendo de âmbito local e, como afirma a Constituição, possuindo caráter essencial para o Município, a este cabe a sua regulamentação, que não necessariamente será reflexo do que dispõe a citada lei ora em apreciação pelo Congresso Nacional.

Ainda com relação ao projeto em discussão, vale referir que, por ele, toda concessão ou permissão de serviço pressupõe a prestação adequada ao pleno atendimento dos usuários, respeitadas as normas da própria lei e do respectivo contrato, conforme consta do art. 6º do projeto. Mais adiante, no art. 7º, ao enumerar direitos e obrigações dos usuários, há referência à Lei nº 8.078/90 (Código do Consumidor), que também deverá ser respeitada. Sobre esse assunto voltar-se-á em item à frente.

A política tarifária também tem suas regras básicas incluídas no projeto, salientando-se a obrigatoriedade de preservação do valor da tarifa estabelecida no contrato. Trata-se de condição conseqüente do equilíbrio econômico-financeiro, reconhecido como direito do concessionário já na legislação licitatória.

Ao tempo em que o projeto manda que a concessão de serviço público seja objeto de licitação, nos termos da legislação pertinente, há o acréscimo de algumas normas licitatórias que se dirigem especificamente às concessões. Significa que o poder concedente, ao realizar uma licitação para a concessão de determinado serviço público, deverá ater-se não só ao Estatuto das Licitações (atualmente, Decreto-lei nº 2.300/86), como também às regras estipuladas no projeto que deverá se transformar em lei brevemente.

Observe-se, aliás, que o Decreto-lei nº 2.300/86 também versa sobre contratos administrativos. Assim, poderão surgir conflitos de interpretação no sentido de que determinados dispositivos dessa legislação permanecem em vigor (e possivelmente serão mantidos no projeto de lei sobre licitações e contratos que se encontra, da mesma forma, em tramitação no Congresso Nacional, com possibilidade de apreciação nos próximos dias. A propósito, em item adiante serão feitos comentários também a respeito desse projeto, que se origina da Câmara dos Deputados sob nº 59/92. Os encargos do poder concedente e do concessionário são listados a partir do art. 28 do Projeto de Lei nº 202-F. Pelo teor, pode-se dizer que tecnicamente deveriam ser intitulados de obrigações, visto que são enumeradas diversas condições para exercício da fiscalização e para a prestação do serviço.

Ao tratar de todas essas regras, o projeto de lei sempre faz referência à concessão, omitindo menção

às permissões. O mesmo ocorre ao abordar a extinção do ato de concessão, contrariando, por conseguinte, mais uma vez, o antes citado art. 175 da Constituição que, como se viu, manda que a lei institua condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e da permissão, e não somente da primeira.

No art. 39 o legislador procura atenuar a divergência, mandando aplicar às permissões, no que couber, o disposto no corpo do projeto. É de se prever infundáveis discussões sobre o que realmente é aplicável ou não, haja vista as divergências já mencionadas.

Em suas Disposições Finais e Transitórias, o projeto de lei declara extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988. Aplicando-se às permissões a determinação, pode-se perguntar: estarão elas também extintas, quando antes eram realizadas sem a obrigatoriedade de serem precedidas de licitação?

Cabe reafirmar o entendimento de que a legislação sobre concessões e permissões de serviços públicos somente será compulsória para o Município quando o serviço que este pretender delegar estiver sob competência legislativa da União.

É o caso do saneamento que, embora sua execução seja muitas vezes de atribuição do Município, está sob competência comum (CF, art. 23), podendo ser aceito o raciocínio de que, sendo assim, a legislação municipal será suplementar (art. 30, II), como também o será no caso da habitação.

Aliás, o Projeto de Lei nº 053/91, também tramitando no Congresso Nacional, dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento e determina que se considere esse serviço como o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, mediante a distribuição de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, além de outras iniciativas.

O art. 3º do mesmo projeto atribui aos Municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou no regime de concessão ou permissão, os serviços de saneamento de interesse local. Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e ainda nas regiões constituídas por Municípios limítrofes, deve-se promover a cooperação entre o Estado e os Municípios, cooperação essa que se estende à União quando a execução das funções de saneamento for de interesse comum, no âmbito interestadual.

O projeto pré-falado determina também que os contratos de concessão ou permissão de serviços de saneamento serão autorizados sempre por lei

específica e formalizados após prévia licitação, enumerando algumas condições que deverão constar dos ajustes.

Como se vê, em paralelo à lei dos serviços públicos, já comentada, e à lei de licitações e contratos, corre outro projeto que, como os dois citados, estabelece normas para a concessão e permissão do serviço.

Dependendo, por conseguinte, do serviço que o Município deseja prestar, terá que guiar-se por diversas normas legais, na suposição de que esses projetos, como é a intenção do Governo Federal, sejam aprovados a curto prazo no Congresso Nacional.

Execução indireta

Conforme se viu, a execução indireta, nos termos aqui colocados, diz respeito à prestação do serviço por meio de concessão ou permissão, cometida uma delas a entidades da Administração indireta (autarquias e fundações públicas) ou a entidades paraestatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) ou, ainda, a terceiros pertencentes à iniciativa privada.

Para estes últimos, os comentários apresentados sobre as formas de delegação de serviços são suficientes, posto que sua organização jurídica rege-se pelo direito privado, descabendo incluir observações a respeito.

Quanto às entidades públicas acima mencionadas, vale dizer que, tendo cada uma personalidade jurídica específica e, por conseguinte, características também próprias, ao Poder Público cabe eleger aquela que mais se adequa à prestação do serviço a ser delegado. Assim, serviços que possuem finalidades comerciais ou industriais recomenda-se sejam prestados por empresas públicas ou sociedades de economia mista, ao passo que aqueles serviços com características governamentais, como é o caso de saúde, educação e outros, cabem melhor no formato jurídico das autarquias ou das fundações públicas, que são extensões da Administração direta.

Umás e outras são instituídas obrigatoriamente por lei (art. 37, XIX), todas somente podem admitir servidores por meio de concurso público (art. 37, II, também da CF), porém o regime jurídico aplicável ao seu quadro de pessoal será distinto: regime trabalhista (CF, art. 173, § 1º) para os empregados das sociedades mistas e das empresas públicas e regime jurídico único (de índole estatutária, como afirma majoritariamente a doutrina) para os

servidores das autarquias e das fundações públicas, em vista do que determina o *caput* do art. 39 da Constituição.

Ao pretender delegar o serviço de sua competência, o Município deve, se propenso a instituir uma entidade para tanto, antes verificar qual é a que mais atende aos objetivos e às características do serviço.

No caso de transporte coletivo, encontram-se geralmente empresas pertencentes ao Município na sua execução. O serviço de saneamento (água e esgoto), por sua vez, via de regra é prestado por autarquia, denominada comumente de "serviço autônomo", mesmo que se considere que há conotação industrial nesse serviço. Habitação, por seu lado, quando o Município tem a iniciativa de colocar em prática programas para a sua expansão, o faz de modo geral por meio de empresas, sejam elas públicas ou mistas.

Todas essas entidades, de direito privado ou de direito público, passam por processo licitatório, exceto se instituídas com o fim específico de prestar o serviço que se deseja (vide art. 22, inciso X c/c parágrafo único do Decreto-lei nº 2.300/86). Ao contratar fornecedores ou prestadores de serviços, as entidades de Administração indireta e as paraestatais também estão compelidas a observar as regras relativas a licitações e contratos, conforme se extrai do art. 86 do Decreto-lei nº 2.300/86 e do art. 118 do Projeto de Lei nº 59/92, do qual já se falou neste trabalho.

A atual legislação, assim como o projeto acima referido, prevê a edição de regulamentos próprios sobre licitações e contratos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. Diferencia-se o decreto-lei em vigor do projeto que irá à apreciação do Congresso Nacional, nesse aspecto, porque o primeiro estende às autarquias e fundações públicas a possibilidade de expedir regulamentos específicos, enquanto que o projeto de lei o faz somente em relação às empresas públicas e mistas.

Sempre, porém, haverá a possibilidade de o Município legislar a respeito, utilizando-se do permissivo constante do art. 30, inciso II da Constituição. Identificadas, portanto, as normas gerais editadas pela União, conforme já se explicou, poderá o Município expedir condições suplementares para as suas entidades (vide, a propósito, o parágrafo único do art. 1º do projeto de lei sobre serviços públicos).

As empresas privadas que pretendem obter a delegação do Município para prestar determinados serviços terão, da mesma forma, que se submeter ao processo licitatório para alcançar seu objetivo.

Assinale-se, por oportuno, que a delegação de serviços públicos, na conceituação já apresentada, somente poderá ser cometida à iniciativa privada por meio de concessão ou permissão, únicos institutos admitidos pela Constituição. A contratação em sentido estrito de serviços não é aceita, salvo se o serviço não se caracterizar como público.

A assertiva acima faz com que se lembre que transporte coletivo é tipicamente serviço público (e com caráter de essencialidade); saneamento também tem essa propriedade, enquanto que habitação não está no mesmo conjunto. Daí que este último serviço poderá ser de iniciativa do Município que, querendo, realizará licitação para contratar os serviços (não se tratando, pois, de concessão ou de permissão) de empresa privada, à qual retribuirá financeiramente, promovendo ou não o Município a venda das habitações a particulares.

Em data mais ou menos recente foi editado pelo Governo Federal o Decreto nº 137, de 27/05/91, dispondo sobre o Programa de Gestão das Empresas Estatais, visando a promoção de sua eficiência e competitividade e estabelecendo a competência de órgão do Governo para fixar as diretrizes do referido programa, bem como acompanhar o desempenho dessas entidades, aprovar e supervisionar os contratos de gestão, aprovar as propostas referentes a preços e tarifas, pessoal, orçamento, operações de crédito e outros assuntos que afetem à política econômica. Como não poderia deixar de ser, as autarquias, como as fundações públicas, estão excluídas dos efeitos do decreto.

Como é evidente, o ato do Poder Executivo Federal é válido apenas no âmbito desse nível de Governo. Nada impede, porém, que o Município, desejando, expeça decreto semelhante com vistas a implantar junto às suas empresas o chamado "contrato de gestão". Note-se que essa medida somente poderá ser utilizada para as empresas pertencentes ao Município, descabendo sua implantação junto a empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviços municipais. Para estas, o ato regulador é, além das normas legais vigentes (sobre licitações, sobre prestação de serviços, etc.), o contrato celebrado para a concessão ou a permissão.

A prestação de serviços públicos por delegação envolve ainda a assunção de responsabilidade que, assim como o serviço, é transferida ao prestador. Assim, os encargos indenizatórios que o Estado assumiria se fosse o prestador direto do serviço cabem ao ente delegado. Meirelles (1992, p. 301) reafirma que:

"Essa responsabilidade é sempre da entidade (autárquica ou paraestatal), da empresa ou da

peessoa física que recebeu a delegação para executar o serviço (concessionário, permissionário ou autorizatário), sem alcançar o Poder Público, que transfere a execução com todos os seus ônus e vantagens”.

A responsabilidade, aliás, está prevista constitucionalmente no art. 37 § 6º, *verbis*:

“§ 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Em decorrência, caso uma entidade pertencente ao Poder Público ou uma empresa privada que assumiu por concessão ou permissão a prestação de determinado serviço deva arcar com os ônus relativos a danos causados pelos seus agentes, poderá, adiante, exercer o seu direito de regresso contra agentes, desde que demonstrada a existência de dolo ou culpa.

Cabe ainda lembrar que o exercício do direito de greve foi contemplado na Constituição em dois dispositivos: no art. 9º esse direito é assegurado, prevendo-se a edição de lei que definirá os serviços considerados essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade; no art. 37, que versa sobre a Administração Pública como um todo, o inciso VII estabelece que o direito de greve será exercido nos termos e limites do que dispuser lei complementar específica.

Esta última não foi ainda editada, havendo quem, por isso, entenda não ser possível ao servidor público deflagrar greves, faltando a regulamentação preconizada pela Constituição. No que respeita ao art. 9º, foi expedida, em 28/06/89, a Lei nº 7.783, que lista como sendo serviços essenciais os de água; de energia elétrica; de gás; de combustíveis; de saúde; de distribuição e comercialização de alimentos e medicamentos; funerário; de transporte coletivo; de compensação bancária e de processamento de dados a ela ligado; de captação e tratamento de esgoto e lixo; de telecomunicações; de tráfego aéreo e o relacionado com substâncias radioativas.

Nos termos dessa lei, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados a garantir, de comum acordo, a prestação desses serviços durante o período de greve, evitando a existência de perigo iminente à saúde e à segurança da população.

Como se vê, tanto o serviço de transporte coletivo como o de água e esgoto (saneamento básico) são

considerados, para efeito de greve, como essenciais e, nesse caso, os movimentos grevistas devem adotar medidas que não os prejudiquem.

Prestado um desses serviços pela iniciativa privada, seja por concessão ou permissão, aplicar-se-á a ela a Lei nº 7.783/89 acima mencionada.

Habitação

A atuação do Município na área de habitação merece tratamento individualizado em vista de suas peculiaridades. Como já se disse, é da competência comum da União, dos Estados e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, esta última parte podendo ser tida como de enorme amplitude.

Por outro lado, pode a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos (CF, art. 21, XX). Torna-se claro que a interferência dessa esfera de Governo pode ser inibidora da atuação do Município, como pode ser incentivadora, dependendo do que dispuser a legislação que se expedir. Outro dispositivo constitucional (art. 23, parágrafo único) autoriza a edição de lei complementar (portanto, federal) que fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Como se pode notar, também, a legislação complementar emanada da União poderá interferir positiva ou negativamente na ação do Município, posto que não se tem dúvida de que a melhoria das condições habitacionais está diretamente vinculada ao equilíbrio do bem-estar nacional.

Habitação não é serviço público típico; ao contrário, caracteriza-se por constituir serviço da iniciativa privada. No entanto, em face das dificuldades habitacionais suportadas pela população, sobretudo a de baixa renda, tornou-se tradicional a oferta de imóveis residenciais pelo Poder Público, prática que vem desde muitos anos, com a experiência dos conjuntos habitacionais dos antigos institutos previdenciários e das iniciativas de oferecimento de moradias populares.

Atento às demandas sociais, entendeu o constituinte de 1988 de inserir no texto que redigiu a competência governamental para a promoção de programas habitacionais, com a expressa referência à construção de moradias. Desde antes da promulgação da Carta Política, todavia, encontravam-se Municípios que desenvolviam programas com essa preocupação, muitas vezes fazendo doações de lotes para que o beneficiado se

encarregasse de construir, outras construindo ele mesmo, Município, e alienando a preços módicos a pessoas selecionadas em função de suas condições socioeconômicas.

Os exemplos são muitos e conhecidos por todos aqueles que de alguma maneira se interessam pelo tema, daí porque se torna desnecessário indicar fontes. As críticas mais comuns a essas iniciativas dizem respeito à formação de beneficiários clientelistas, desviando o programa de seus objetivos, e à doação sem qualquer encargo para o donatário, que não se sentiria comprometido com a manutenção do imóvel.

Não há, todavia, impedimento legal a que o Município formule programas de construção de moradias, seja com recursos próprios, seja pela obtenção de financiamentos junto a entidades financeiras. Instituído e colocado em prática o programa habitacional, pode o Município valer-se de distintos institutos para permitir o uso do bem.

Entre esses institutos figura o da concessão de uso, formalizada por contrato de direito público, com prazo certo ou indeterminado, onerosa ou gratuita. A concessão de uso rege-se pelo direito administrativo, não se confundindo com a locação de bens, matéria pertinente ao direito privado. Deve ser precedida de autorização legal e de licitação, dispensada esta em determinados casos, como quando há o interesse social.

A concessão de uso confere ao concessionário o direito de utilização do imóvel pertencente ao Poder Público, inadmitindo, porém, a transferência sem prévio consentimento da Administração. Como objeto de contrato administrativo, a concessão de uso admite a modificação de cláusulas contratuais, bem como a rescisão antecipada, se prevista por prazo determinado, em ambos os casos visando o interesse público, que se deve sobrepor ao interesse particular.

Esse instituto pode ser utilizado com vantagens – entre elas, a de que o bem permanece na propriedade do Município – e com desvantagens, já que não constitui direito real e, por conseguinte, não possibilita ao concessionário oferecê-lo como garantia.

Nesse sentido é mais vantajosa a utilização da concessão de direito real de uso, conforme regulada pelo Decreto-lei nº 271/67 que a criou. A concessão de direito real pode ser remunerada ou gratuita e pode ter por fim a urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra forma de exploração do imóvel.

A concessão de direito real de uso permite a transferência do bem a terceiros, resguardada a possibilidade de o Poder Público retomá-lo se sua destinação desviar-se da que foi acertada

contratualmente. O Decreto-lei nº 2.300/86, quando trata da alienação de bens, recomenda que se utilize a concessão de direito real de bens imóveis, preferentemente à venda ou à doação, permitindo que se dispense a licitação se existir relevante interesse público, mantida porém a necessidade de autorização legal.

Conhecem-se experiências de utilização da concessão de direito real sobre bens imóveis em que o Município estabelece, no contrato, determinado prazo para pagamento pelo concessionário, após o qual o bem passa integralmente à propriedade desse último. Programas habitacionais para população de baixa renda têm sido desenvolvidos nessas circunstâncias, que possuem a vantagem de o bem retornar ao Município se o concessionário desvirtuar o objetivo do contrato ou omitir-se no pagamento acordado.

Embora essas iniciativas tenham por objeto a concessão de direito real de imóveis residenciais, a doutrina discorda dessa possibilidade, entendendo que os termos da legislação pertinente ao instituto somente podem ser utilizados para terrenos, descabendo ao Município, portanto, construir a residência para depois conceder o seu uso por meio dessa transação (conf. Meirelles, 1992, p. 439; Gasparini, 1989, p. 370).

No campo ainda de formas de transferência de bens imóveis municipais a particulares, com fins habitacionais, pode-se utilizar a enfiteuse ou aforamento, conforme dispõe o Código Civil. Nessa hipótese, não se transfere a propriedade, mas apenas o domínio útil, permanecendo a primeira com o Município. Em face das características do instituto – especialmente a perpetuidade e a submissão ao direito privado – a doutrina desaconselha o seu uso, inclusive recomendado a sua extinção, que o constituinte não quis proceder, mantendo-o para imóveis urbanos conforme dispõe o art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além das modalidades acima, a entrega pelo Município de habitações à população pode revestir-se das formas comuns de alienação (venda e doação). No caso de venda, trata-se de uma transação que deve ser autorizada por lei e que depende de licitação, conforme determina o art. 15 do Decreto-lei nº 2.300/86, que também exige que se faça a avaliação prévia do bem e que justifique a existência de interesse público. A licitação poderá ser dispensada caso atenda às condições para tanto.

A permuta, outra forma de alienação, por suas características, não se coaduna com a realização de programas habitacionais. A doação, por fim, feita

sempre sob autorização legislativa prévia, exige avaliação e pode ter dispensada a licitação, se houver justificativa.

A doação pode ser onerosa ou gratuita. Será gratuita quando o donatário a desfrutar sem nenhuma condição; será onerosa quando o doador incluir no contrato cláusula de cumprimento de alguma obrigação (por exemplo, a de residir no imóvel). As doações regem-se pelo direito civil e, embora criticadas por seu aspecto paternalista, têm sido freqüentemente utilizadas pelo Poder Público no desenvolvimento de programas habitacionais para população de baixa renda.

A concretização desses programas pelo Município pode dar-se, como já foi dito, com recursos próprios ou de terceiros. Em qualquer dos casos, a realização, a construção de residências pode ser entregue à Administração direta, se esta estiver preparada e dispuser de setor competente para isso, ou a entidades da Administração indireta ou, ainda, a empresas paraestatais que, além de executarem a construção, ficam responsáveis também pela distribuição dos imóveis, seja a título gratuito ou oneroso, pelo uso dos institutos antes citados.

Nada impede, todavia, que o Município, mediante licitação e celebração de contrato de prestação de serviços, transfira a realização das obras a empresas privadas, que receberão o devido pagamento. Nessa situação, as relações com os adquirentes serão mantidas pelo Município, cabendo à empresa privada cumprir o contrato que firmou para erguer os imóveis. Trata-se, portanto, de terceirização do serviço, permanecendo com o Poder Público a responsabilidade pelo alcance dos objetivos do programa.

Licitações

Sobre a matéria está até o momento em vigência o Decreto-lei nº 2.300/86, que deverá ser renovado pela legislação que resultar da apreciação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 59/92, conforme já se disse anteriormente.

Tanto o Decreto-lei nº 2.300/86 quanto o projeto que o pretende substituir merecem de pronto a crítica de que, contrariando o que autoriza a Constituição, vão muito além de normas gerais de licitações e contratos. De fato, pelo art. 22 do Texto Constitucional, compete privativamente à União legislar sobre:

"XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;"

De há muito, na verdade, a crítica vem sendo feita. Bandeira de Mello (1975, p. 7) já argüia a inconstitucionalidade do então vigente Decreto-lei nº 200/67 quanto à sua validade para Estados e Municípios, argumentando que:

"regras que minuciosamente dispõem sobre modalidades de licitação, valores determinantes da exclusão dela ou da adoção de suas diferentes formas, casos de dispensa e processos de realização, são gerais, unicamente no sentido de que toda lei o é".

A ampliação do que o legislador federal considerou normas gerais manteve-se no Decreto-lei nº 2.300/86, assim como permanece no projeto de lei ora em tramitação no Parlamento Nacional.

Os dois conjuntos de normas, o em vigor e o em tramitação, referem logo no início à sua aplicação a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração, aí compreendida a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (vide art. 1º c/c art. 85 do Decreto-lei nº 2.300/86 e art. 1º § 2º do projeto de lei em questão). Registre-se que, no tocante a permissões, o Decreto-lei nº 2.300/86 é omissivo, ao passo que o projeto de lei as inclui como submetidas às suas normas.

Como já se afirmou, o poder concedente, especialmente o Município, deverá esforçar-se para separar o que são normas gerais de licitações e contratos (estas de cumprimento obrigatório) do que não o são, assim como enfrentará a dificuldade, já mencionada, de identificar, em cada caso, quando respeitará as normas de licitação e contrato do Estatuto Licitatório (atual ou futuro) ou da lei que versa especificamente sobre concessão e permissão de serviços públicos.

O art. 2º do Projeto de Lei nº 59/92 ressalva a legislação específica, sem nomear qual é. Pode-se concluir que, existindo a lei dos serviços públicos, esta afastará o comando de qualquer outra. A questão, porém, é que o Projeto de Lei nº 202-F também remete em seu art. 14 à legislação própria das licitações, podendo-se imaginar que uma lei complementa a outra, mas que, de qualquer forma, haverá divergências de interpretação que somente serão aclaradas pela Justiça, provocada pelo poder concedente ou permitente ou pelo concessionário ou permissionário.

O projeto de lei sobre licitações, ao contrário do que ocorre com o Decreto-lei nº 2.300/86, trilha também o direito penal ao definir crimes e estabelecer penas, aplicáveis tanto ao funcionário público (definido como todo aquele que exerce cargo, emprego ou função pública), quanto ao particular beneficiado pela irregularidade. Mais ainda, o projeto

torna imprescritíveis e inafiançáveis os crimes por ele definidos, atribuindo ao Ministério Público a competência para propor a respectiva ação penal pública.

Não há dúvida de que, combinando os dois projetos que tramitam no Congresso Nacional, vislumbra-se a preocupação do legislador em tornar mais rigorosas as regras de realização de licitações e de celebração de contratos, inclusive no que respeita à concessão ou à permissão de serviços públicos.

Código do consumidor

Além da incidência da legislação já mencionada neste trabalho, cabe referência à Lei nº 8.078, de 11/09/90, que em seu art. 3º define o que se considera fornecedor como "toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços".

A lei foi, portanto, expressa em incluir as pessoas jurídicas de direito público como fornecedoras de serviços e, nessa condição, alcançadas por seus efeitos. Saliente-se, porém, que nem todo serviço estará sujeito às suas normas; para que isso ocorra é necessário que haja uma contraprestação por parte do usuário. Conforme bem esclarece Neves (1991, p.10):

"Para que se os considere como fornecedores, será mister que o serviço tenha sido prestado mediante o pagamento de taxa ou tarifa pelo usuário, visto que estas são as formas de remuneração do serviço público. Passíveis, ainda, de serem enquadrados como serviços remunerados, são os serviços de previdência e assistência social oferecidos pelo Município mediante a cobrança da contribuição prevista no parágrafo único do art. 149, da Constituição Federal".

Neves, na mesma página, salienta que não se pode caracterizar qualquer serviço público como submisso ao Código do Consumidor: serviços mantidos pela arrecadação de impostos não caberiam no conceito, pois estes tributos não têm nem poderiam ter uma destinação específica.

Mais adiante, o Código do Consumidor explicita alguns dispositivos do Texto Constitucional, como os da eficiência e continuidade do serviço público, determinando que os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos (vide art. 22 da Lei nº 8.078/90). Salienta Neves (p. 12) que o

parágrafo único do mesmo art. 22 cria direito novo e regulamenta o § 3º do art. 37 da Constituição, que prevê o disciplinamento das reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Com efeito, o citado parágrafo único dispõe:

"Parágrafo único – Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código".

Assim, note-se que as pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, como concessionários, permissionários e prestadores de serviços públicos, desde que na relação com o usuário haja a cobrança de taxa ou tarifa, devem obediência às normas reguladoras das atividades dos fornecedores em geral.

Aliás, o art. 7º do projeto de lei que versa sobre a prestação de serviços públicos (nº 202-F) refere-se ao Código do Consumidor quando estipula direitos e obrigações do usuário, dizendo-os sem prejuízo do que dispõe aquela lei.

Considerações finais

Sob esse título pode-se resumir algumas conclusões decorrentes da exposição feita até então. Não há dúvida de que a prestação de serviços públicos pelo Município, ou por entidades delegadas, enfrenta limitações de cunho legal, demanda de diversas fontes, a iniciar-se pela Constituição da República que, como se afirmou, elegeu a concessão e a permissão como institutos pertinentes à transferência.

Nessa linha, fica afastada a possibilidade de contratação de serviços pura e simplesmente quando o objeto consiste em serviços de utilidade pública, tais como o de transportes urbanos e o de saneamento, ambos elevados à categoria de "quase essenciais", se se pode usar a expressão. Aliado a isso, é inafastável a realização de licitação para escolha do concessionário ou do permissionário, incidindo portanto a legislação federal sobre normas de licitação e contratos administrativos.

Reafirmando o que se enfatizou, esse texto legal, adicionado ao que pretende reger as concessões e permissões de serviços públicos, irá ser alvo de sérias discussões que envolverão considerações relativas à incidência da lei, no sentido de que ambas esmiuçam a formalização de contratos precedidos de licitação. Não menos importante, haverá certamente disputa a respeito de possível invasão da autonomia municipal pela União, surgindo os que considerem verdadeiro atropelamento das prerrogativas atribuídas ao Município, consubstanciado na legislação federal,

enquanto que outros entenderão cabível a ingerência, cimentada na interpretação de que a lei prevista pelo art. 175 da CF será federal.

Vencedora uma ou outra corrente, o fato é que o Município não poderá ignorar inteiramente os dispositivos contidos nos projetos de leis que regulamentam as licitações e a prestação de serviços públicos.

Subsidiariamente, o Município deverá observar o que estatui o Código do Consumidor que, como se demonstrou, contém preceitos aplicáveis à prestação de serviços públicos, inclusive com a determinação de encargos indenizatórios.

No que respeita ao saneamento, verificou-se que tramita no Congresso Nacional projeto de lei que traça ampla orientação para a prestação do serviço, inclusive pelo Município ou por seus prepostos. Repetida a dificuldade de aplicação paralela de duas ou mais leis versando sobre temas aproximados, terá o Município de examinar e observar o que a futura lei referente à política de saneamento dispuser.

Os serviços de transporte coletivo, além da querela relativa à capacidade da União para legislar sobre assunto de interesse eminentemente local, deverão ter em sua regulamentação originada no Município preceitos relativos a normas de utilização de veículos que garantam acesso adequado a pessoas portadoras de deficiências, matéria que o constituinte inseriu nos arts. 227 e 244 da Carta Magna.

Não se pode esquecer, ainda, que é da competência da União legislar sobre trânsito e transporte; desnecessário alertar que de alguma maneira o diploma legal correspondente interferirá na prestação do serviço.

Vale lembrar que a exigência constitucional de lei que regule a prestação de serviços públicos, com requintes que visam proteger o usuário, orientar a formulação da política tarifária e estabelecer outras condições, consiste em dificuldade flagrante para Municípios de menor porte, desprovidos de capacidade técnica e de recursos humanos especializados.

Claro está que serviços de transportes coletivos, saneamento e habitação repercutem e sofrem a influência do uso e ocupação do solo, incluído o sistema viário. Sabido que muitas das cidades brasileiras sofrem com a inexistência de uma política de desenvolvimento urbano (assinale-se que o plano diretor tornou-se obrigatório apenas com a promulgação de Constituição de 1988, assim mesmo para cidades com população superior a 20.000 habitantes), bem como, com a falta de reservas de

terras públicas que permitam proceder-se o remanejamento do sistema viário, tem-se sem dúvida outra dificuldade a ser superada pelos Municípios.

As experiências inovadoras que aqui e ali são apresentadas nem sempre contam com o apoio jurídico e legal, haja vista as restrições antes proclamadas. A bem da verdade, os meios admitidos pela legislação (inclusive pela Constituição) parecem suficientes para atender à demanda, desde que precedidos de licitações realizadas com seriedade e colocados em prática com apoio em ato contratual rigoroso, que defina claramente obrigações e direitos das partes.

O rigor contratual, porém, não prescinde do exercício também rigoroso da fiscalização, fazendo-se necessária a composição de equipes de fiscais preparados para coibir os abusos dos concessionários ou permissionários e fazer valer os direitos dos usuários.

De uma forma sucinta e sistematizada, o texto apresentado permite afirmar que:

- os serviços de utilidade pública, assim considerados os de transporte coletivo e saneamento, podem ser prestados por meio de concessão ou permissão;
- o programa habitacional pode ser objeto de contratação de serviços à iniciativa privada, cabendo ao Município formulá-lo e colocá-lo em prática;
- embora possa o Município legislar sobre transporte coletivo e sobre saneamento, deverá observar, no que couber, a legislação federal pertinente;
- a concessão e a permissão serão sempre precedidas de licitação, neste caso observadas as normas gerais emanadas da União;
- a prestação de serviços de saneamento e de transporte coletivo pode ser outorgada ou delegada a entidades e empresas pertencentes ao Poder Público ou à iniciativa privada;
- os três serviços objeto deste trabalho possuem relação próxima com o controle do uso e da ocupação do solo urbano, matéria de competência municipal, ressalvada a possibilidade de a União legislar a respeito.

Bibliografia

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1975.
- _____. *Licitações*, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 19.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, 12a. ed., São Paulo, Saraiva, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Do direito privado na administração pública*, São Paulo, Atlas, 1989.

_____. *Direito administrativo*, São Paulo, Atlas, 1991.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*, São Paulo, Saraiva, 1989.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. *Licitações, contratos e os municípios*, 2a. ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 3a. ed., São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1977.

_____. *Direito administrativo brasileiro*, 17a. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros, São Paulo, Malheiros Editores, 1992.

NEVES, Sérgio Luiz Barbosa. O município e a defesa do consumidor, in *Revista de Administração Municipal*, v. 38, nº 199, p.6-21, abr/jun 1991.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Delegação administrativa*, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1986.

Art. 30, caput e incisos I, II, V e VIII

Art. 37, caput e incisos II, VII, XIX, XX, XXI e §§ 3º, 5º e 6º

Art. 39, somente caput

Art. 145, caput e incisos I, II e III

Art. 170, caput e inciso V

Art. 173, caput e § 1º, 2º e 3º

Art. 174, somente caput

Art. 175, caput, parágrafo único e incisos I, II, III e IV

Art. 182, caput e § 1º

Art. 227, somente § 2º

Art. 244, caput

ADCT – art. 49, somente caput

Legislação complementar ordinária

Decreto-lei nº 2.300/86 (licitação e contratos)

Lei nº 8.078, de 11/09/90 (Código de Defesa do Consumidor) – ver arts.

Lei nº 7.783, de 28/06/89 (Lei de Greve) – ver arts.

Decreto-lei nº 271, de 28/02/67 (Concessão de Direito Real de Uso) – ver arts.

Projetos de leis

Projeto de Lei nº 202-F/91 (Prestação de serviços públicos)

Projeto de Lei nº 59/92 (Licitações e contratos)

Projeto de Lei nº 53/91 (Política Nacional de Saneamento)

Legislação estadual e municipal

LOM/RJ (ver arts.)

Outras LOMs

Modelo de LOM (IBAM)

Lei paulista de serviços públicos (ver projeto aprovado)

Compilação da legislação

Constituição da República de 1988 – Dispositivos aplicáveis

Art. 1º, caput

Art. 9º, caput e § 1º

Art. 18, caput

Art. 21, caput e incisos IX, XI, XII e XX

Art. 22, caput e inciso XI

Art. 23, caput inciso IX e parágrafo único

Art. 24, caput e incisos V e VIII

Art. 25, somente § 3º

Art. 29, caput até Estado

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

A composição da mesa para o encerramento do seminário contou com as presenças dos Drs. Jamil Reston, Superintendente Adjunto do IBAM, Maria Lisboa, Diretora da ENAP, em substituição a Og Roberto Doria, e Aspásia Camargo, Presidente do IPEA. A coordenação da mesa coube a Diretora de Estudos e Pesquisas da ENAP.

Entre as palavras do Dr. Jamil Reston, o destaque para a posição firme do IBAM na defesa de maior autonomia para os Municípios brasileiros:

"As lições de experiências mais inovadoras na Administração Pública brasileira estão ocorrendo nos Municípios, e não no Estado ou na União."

Lembrou, o representante do IBAM, que, no entanto, grande parte dos recursos não está nas mãos dos Municípios, como bem provou este seminário, e que é necessário entender o Município enquanto entidade governamental que exige um tratamento de parceria.

Dr^a Maria Lisboa destacou duas questões concretas advindas do seminário: a revisão constitucional e a necessidade de uma maior aproximação, por parte da União, com os Municípios. Na primeira questão, disse ela, o que se espera é uma Constituição "mais limpa, com menos entraves e flexível a ponto de facilitar o desenvolvimento e a aplicação de alternativas". Na segunda, o aprofundamento das discussões que viabilizem um

maior conhecimento das experiências bem-sucedidas na gestão dos serviços públicos. Ressaltou a representante da ENAP que este espaço o Município tem de conquistar, através do sucesso comprovado das Administrações Municipais.

Dr^a Aspásia Camargo encerrou a sessão reforçando que "o grande consenso do país é o Município". Lembrou que o regionalismo, antes visto como um pensamento provinciano, é hoje a alternativa mais adequada para busca de solução "numa espacialidade vasta e rarefeita, sem a tradição de uma sociedade civil ativa". A compreensão do federalismo brasileiro sob esta ótica permite que se clarifiquem questões como intervencionismo/liberalismo. Ressaltou que não havendo economia de mercado, é importante criar espaços para o surgimento de novos atores onde "a criatividade se consolide, visando produzir mais com menos recursos".

"A questão do Município é a questão da Federação brasileira. É um jogo de quebra-cabeças no qual o Município seria a primeira peça envolvida."

A seguir transcrevemos os depoimentos dos Drs. Jamil Reston e Maria Lisboa, assim como o *paper* da Dra. Aspásia Camargo cuja iniciativa, como Presidente do IPEA, possibilitou a realização do seminário.

PALAVRAS DE JAMIL RESTON

Este seminário sobre *Municipalização das Políticas Públicas*, que ora encerramos, faz parte de um programa de trabalho do IBAM e do IPEA, contou com a colaboração da ENAP e apoio do PNUD. Seu objetivo foi debater os resultados dos estudos relacionados com o tema da descentralização governamental.

Durante o evento foi possível confirmar a idéia do quanto é importante a descentralização governamental, num país das dimensões do Brasil, como um caminho importante para a solução de muitos dos nossos problemas econômicos e sociais.

Ao longo de sua história de 41 anos, o IBAM tem lutado por uma descentralização governamental com responsabilidade, vale dizer, acompanhado de assistência técnica e de recursos financeiros, oposto de qualquer tipo de "operação desmonte", de triste memória.

Para tanto, é absolutamente necessário uma mudança substancial no comportamento administrativo do Governo Federal e dos Estados em suas relações com os Municípios de modo a tratá-los como instituições de Governo – como disposto na Constituição do Brasil – com a responsabilidade de prestar serviços públicos e de promover o desenvolvimento econômico e social de suas comunidades.

O Município é o símbolo imediato do Poder Público. É dele que o cidadão reivindica e recorre por estar mais ao seu alcance.

O caminho de todo o processo de aperfeiçoamento da máquina governamental conduz ao reconhecimento desse valor, ou seja, o Governo Municipal como base para a descentralização e o veículo através do qual se pode melhorar as condições de vida da nossa população.

Aliás, é válido que se diga – aproveitando a oportunidade deste seminário – que os Municípios não são os culpados pelos problemas nacionais como querem atribuir os defensores do centralismo. Grandes quantidades de recursos sempre estiveram nas mãos da União e dos Estados.

Por outro lado a situação de miséria do nosso país estaria muito pior se os Municípios não estivessem

fazendo efetivamente o que estão realizando nos dias de hoje, seja no campo da merenda escolar, da saúde, da habitação popular e do grande apoio que vêm dando a atividades federais e estaduais que ocorrem no seu território. Há Municípios que gastam boa parcela do FPM financiando essas atividades que são de responsabilidade de outras esferas governamentais, tais como a manutenção da Delegacia de Polícia, da casa do Juiz do Tiro de Guerra, da Junta de Alistamento Militar, a título de exemplos.

As Administrações Municipais vêm dando mostras de capacidade no desempenho de suas funções. Hoje temos no país vários exemplos de gestões municipais exitosas. As lições mais inovadoras na Administração Pública são realizadas pelos Municípios. Não é na área estadual e muito menos na federal.

Como base nesse posicionamento e na demonstração concreta da capacidade dos nossos Governos Municipais, todo o esforço dos Municípios em termo da revisão constitucional está concentrado em três pontos:

- Preservar e ampliar as conquistas já incorporadas na Constituição Federal de 1988;
- Promover uma divisão clara de encargos entre os três níveis de Governo, definida de comum acordo pelos Municípios, Estados e Governo Federal;
- Promover uma divisão da receita pública para apoiar a divisão de encargos.

Para encerrar, eu diria que o melhor caminho para o país é fortalecer os seus Municípios com estratégia para minimizar a concentração territorial da população e, como consequência, proporcionar serviços públicos em níveis de qualidade e quantidade desejáveis, promover o desenvolvimento econômico e social das nossas populações e melhorar a qualidade de vida, mas, para tanto, o Município tem que ser visualizado, tem que ser tratado como um parceiro importante da União e do Estado, com a responsabilidade de prestar serviços públicos, sobretudo aqueles serviços de importância imediata para as nossas comunidades. Muito obrigado.

PALAVRAS DE MARIA LISBOA DE OLIVEIRA

Diretora do Departamento de Descentralização da ENAP

Antes de mais nada, como diretora da ENAP – Diretoria de Descentralização, e promotora deste encontro gostaria de agradecer a participação de todos.

Essa parceria que fizemos com o IPEA e com o IBAM demonstrou realmente ser muito rica, conseguindo envolver todos aqueles que estão atentos a um determinado problema, e sobretudo empenhados em resolver, numa discussão, que, efetivamente, foi muito produtiva.

A sistemática do seminário trouxe estudiosos, resultados de pesquisas, propostas e experiências concretas de Prefeitos a respeito da questão da municipalização, da descentralização. São, seguramente, questões que foram colocadas e que nos vão dar muitos elementos para prosseguir nesta discussão.

Em relação à municipalização nós temos duas questões concretas ou dois problemas no sentido de encaminhar esse processo: um é a revisão constitucional, que até agora ainda está “acontece ou não acontece”. Mas eu acho que nós teríamos uma contribuição a dar à revisão constitucional através dos elementos que aqui foram trazidos e colocados. De um modo geral, ficou claro que a Constituição, no mínimo, se não impedir já estará fazendo muita coisa. A idéia é um pouco de uma Constituição mais limpa, com menos entraves, portanto flexibilizando para que as alternativas sejam encontradas. E aí vem o nosso segundo papel, enquanto instituições como ENAP, IBAM e IPEA, que é buscar trabalhar junto e estar próximo, cada vez mais, dos Municípios no sentido de não só procurar as soluções que o próprio Município vem encontrando, mas também de possibilitar a troca e o aprofundamento daquilo que vem sendo discutido aqui e de alguns pontos ainda sem um consenso que, evidentemente, virá dessa aproximação que nós temos obrigação de ter cada vez mais com a realidade.

Acho que fica para nós uma missão de programar e planejar essa aproximação cada vez maior da experiência e da Administração Municipal no sentido de levar a essa Administração aquilo que já se consensou e, sobretudo, experiências bem-sucedidas

que foram apresentadas, bem como buscar mais elementos que promovam um melhor conhecimento dessas relações e dessas possibilidades.

Na realidade, acredito que muitas vezes nós ficamos nos batendo, até no nível federal, no nível conceitual, a respeito de descentralização ou convencidos e tentando convencer que são importantes a municipalização e a descentralização. Esse convencimento, realmente, não virá nem com o discurso melhor embasado que possamos fazer, nem com a demonstração de que é esse o caminho.

Somente, efetivamente, a partir dos próprios Municípios ou da demonstração ou da realidade vivenciada e comprovada do sucesso de uma Administração Municipal é que vamos, e aí eu me coloco quase que na posição do Município, conquistar esse espaço. Nós sempre falamos que autonomia não se concede, porém se ficamos dependendo da concessão de uma maior autonomia para o Município, de maior poder para o Município, essa concessão não virá, ela terá que ser conquistada.

Hoje já é muito mais fácil se discutir descentralização e nesse ponto não há muita coisa de novo. Eu acho que não há muita coisa de novo em relação à descentralização, alguns a defendem e se batem utilizando sempre os mesmos argumentos a respeito da sua importância. O que há de novo para mim, hoje, já é uma experiência, uma prática que demonstra para além da convicção, que é também demonstrável, mas que sempre as pessoas usam de ser acadêmicas.

Então já é uma convicção a partir de uma prática cada vez mais rica. Eu considero 89/92 como um momento privilegiado de administração em relação exatamente a esse crescimento e a essa força para os Municípios. No Brasil inteiro os Municípios se tornaram diferentes, de uma forma ou de outra, e estão podendo comprovar essa possibilidade que têm.

E a nós, enquanto ENAP, por exemplo, enquanto Diretoria de Descentralização, vai caber cada vez mais acumular todo esse conhecimento que vimos construindo em seminários como este e em outras esferas e procurar difundir através de um processo de

capacitação no próprio nível dos Ministérios e do Poder Público Federal. No entanto, é sobretudo para o próprio Município que temos que nos comprometer a levar esse conhecimento.

Evidentemente, necessitaremos, o tempo todo, de parcerias com outras instituições que também estarão nesse movimento. Muito obrigada a todos vocês.

REPENSAR A FEDERAÇÃO

Aspásia Camargo

Presidente do IPEA

Justificativa

Entre os temas que se destacam na pauta da Revisão Constitucional de 1993 poucos merecem maior atenção dos especialistas do que a questão federativa ligada à organização do Estado. Sua importância reside no fato de que o tema apresenta articulações importantes interfâcias com múltiplas outras esferas que também estão sendo submetidas a propostas de reforma constitucional. A federação merece destaque especialmente no âmbito da Reforma do Estado, uma vez que a Constituição de 1988 consagrou o princípio federativo, fortaleceu financeiramente os Estados e Municípios mas deixou o Governo Federal em posição ambígua visto que não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país marcado por extremas diversidades e por uma extensão continental.

De fato, o país se encontra travado no meio do caminho, naquele momento difícil em que não se encontra mais tutelado por uma União prepotente e rica, mas tampouco definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração. A importância é ainda mais grave se levarmos em conta que o Brasil é o único país do mundo no qual o Município foi constitucionalmente consagrado como "entidade federativa". O termo tem inevitáveis implicações práticas, que ainda não foram plenamente assumidas, tais como aplicar integralmente, como o exige o novo *status* recém-conquistado, o princípio da autonomia financeira e de autogoverno.

As dimensões do novo pacto federativo

Em primeiro lugar, definir a clara *distribuição de competências* entre a União, os Estados e os Municípios, na medida em que proliferam as *competências concorrentes* que deveriam ser eliminadas, constantes dos arts. 23 e 24, englobando um total de 28, incisos. Esta proliferação induz a um inevitável alargamento da margem de irracionalidades pos-

síveis, tais como duplicação ou superposição de responsabilidades administrativas entre as diferentes esferas, levando inclusive a decisões e penalidades contraditórias entre uma e outra. Seria importante que se definisse melhor o princípio norteador das prioridades de cada esfera, reservando ao Município a ação administrativa rotineira, referente aos serviços cotidianos que devem ser prestados à população, especialmente educação, saúde, segurança e obras locais.

- A criação da *polícia municipal* é um ponto importante da agenda da descentralização dos serviços públicos que exige mudança no art. 144, com a inclusão do inciso VI de "polícias municipais", e a modificação na redação do § 8º nos seguintes termos: "as polícias municipais estruturadas em carreira e dirigidas por um profissional de nível superior de segurança pública destinam-se a combater a criminalidade local, desenvolvendo a atividade preventiva de patrulhamento e os atos repressivos de polícia judiciária, ressalvadas a competência e a ação suplementar da União e do Estado.

A medida pode ser inicialmente introduzida nas disposições transitórias, para os Municípios de maior porte. A iniciativa se inspira na constatação óbvia de que a maior parte das ocorrências delituosas seria melhor detectada a partir do *controle direto* sobre o território no qual os infratores se locomovem. A tendência se afirma espontaneamente com a criação de guardas municipais paradoxalmente desarmadas no Rio e em São Paulo e se estende a Municípios do interior que já se encarregam de aplicá-los através do artifício de convênios firmados com as políticas estaduais. Dentro da mesma preocupação, caberiaificar as polícias estaduais civil e militar que funcionam de maneira desarticulada e competitiva.

- À União estão prioritariamente reservadas as funções gerais de *planejamento global* e de *coordenação*, de acompanhamento e avaliação, cujo êxito depende essencialmente da produção e do controle da *informação* em parceria com as

unidades federadas. Cabe ainda à União zelar pelas funções de política externa, integração e defesa, controle da política monetária e fiscal. Dentro da federação seu papel deve ser antes de mais nada integrador, incentivador e corretivo, seja contribuindo para expandir, através de assistência técnica, a capacidade inovadora das unidades federadas e a articulação das mesmas; seja lhes assegurando justiça e equidade, graças à proteção de órgãos centrais fiscalizadores e a políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios regionais. Aos Estados, como instância intermediária, cabe o exercício combinado das sempre que for possível ao Município técnica ou financeiramente exercê-las.

- As relações entre as três diferentes instâncias deverão pautar-se, pois, pelo *princípio de subsidiaridade* inspirado da Constituição alemã e que determina que sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que está acima. Em outros termos, o Governo Federal não deve arcar com responsabilidades que os Estados estão preparados para desempenhar a contento; estes não deverão exercer funções que o Município for técnica e financeiramente capaz de exercer.

- Em segundo lugar, é preciso discutir a dimensão descentralizadora e federativa da Reforma Fiscal sem esquecer que a descentralização municipalista pura e simples não é, em nosso país, garantia necessária de eficiência administrativa e de participação civil e comunitária. A Constituição precisa exigir dos Estados e Municípios, como entidades federadas, a criação e operacionalização de corpos técnicos de informação, planejamento e controle encarregados de assessorar de maneira adequada as unidades federadas. Merece pelo menos discussão a velha proposta dos “administradores técnicos” no exercício dos Executivos Municipais, como tem ocorrido na experiência americana com grande sucesso.

É importante, porém, manter instrumentos de coordenação e avaliação em mãos do Governo Federal a fim de que lhe sejam garantidas funções vitais de integração e promoção do desenvolvimento. Neste particular, o ponto crítico são as transferências automáticas, através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, sem que exija dos mesmos nenhuma estrutura operacional e administrativa da qual estes fundos seriam apenas uma forma complementar de apoio. A tendência à proliferação de Municípios (e de Estados) sem autonomia fiscal e financeira é uma patologia do processo democrático recente que precisa ser discutida e aprofundada.

O fato é que prevalece entre nós a total irresponsabilidade que leva um número cada vez maior de Estados e Municípios a sobreviver quase que integralmente de transferências federais. Esta situação de plena dependência não interfere nos padrões de gastos destas unidades federadas, dotadas de estruturas administrativas incompatíveis com a situação real em que sobrevivem. Seria recomendável *fixar para as transferências automáticas um teto percentual no conjunto das receitas*. A sugestão é de que não ultrapassem o limite de, digamos, 50% do orçamento anual previsto (questão a ser examinada pela Comissão de Reforma Fiscal) e/ou que seja vedado a estes recursos o pagamento de pessoal político-administrativo no âmbito dos três poderes como vem ocorrendo, e com fartura, em diversos Estados e Municípios brasileiros.

Para os que se encontrassem além deste patamar mínimo a questão poderia ser resolvida através das disposições transitórias, que poderiam fixar com prazo determinado um fundo assistencial e de treinamento de recursos humanos voltado para a recuperação de microrregiões carentes, sob a supervisão do Governo Federal.

- Em terceiro lugar, cabe reforçar com maior clareza de princípios e de mecanismos de intervenção qual seria o papel da União e dos Estados na *redução dos desequilíbrios regionais*. Aguarda-se até hoje uma proposta de regulamentação do art. 3º, inciso III, que determina que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil ... erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir os desequilíbrios regionais”. Caberia neste caso à União *redirecionar os fundos e incentivos existentes* em torno de modernas subsidiárias de bancos regionais de investimentos – como o Banco do Nordeste e outros – que funcionem de acordo com os princípios da economia de mercado, embora direcionando e redemocratizando o sistema de crédito. Estes dois mecanismos complementares – *fundos de investimentos e fundos de participação* – poderiam ser importantes fontes de distribuição de renda, bem mais eficiente do que estão sendo até agora os incentivos fiscais e as transferências federais.

O objetivo de tudo isto seria incentivar a criação e a expansão de *pólos regionais de desenvolvimento e a redistribuição espacial e social da renda*. A Constituição de 1988 fixou a responsabilidade administrativa deste processo para os Estados, uma vez que determina em seu art. 25, § 3º que “cabe aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios

limitrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

No entanto, faltou a este dispositivo a obrigatoriedade que funcionou para o planejamento municipal, através do plano diretor. Neste caso, seria recomendável a introdução de um § 4º determinando a localização de *microrregiões que ficariam sujeitas a ações em parceria entre os Governos Estadual e Federal*, sendo o planejamento e o acompanhamento de seus resultados também função conjunta das duas instâncias de Governo sob o controle do Senado Federal.

- Finalmente, sugerimos a reformulação do *sistema de representação regional* na Câmara dos Deputados, uma vez que a descentralização do processo de desenvolvimento – e do financiamento dos pólos de desenvolvimento – dilui antigos privilégios canalizados para o Sul-Sudeste e que o processo democrático tende a valorizar a distribuição dos recursos via Orçamento, restringindo a canalização dos recursos para via tecnocrática e pelos *lobbies* empresariais. Em outras palavras, as distorções hoje existentes precisam ser re-discutidas uma vez que são inesgotável fonte de ressentimento político para os excluídos da arena política e de ressentimento econômico para os que têm sido excluídos da arena econômica.

A reformulação é, de fato, bastante delicada uma vez que a *sub-representação* penaliza apenas o Estado economicamente mais poderoso (São Paulo) enquanto a *super-representação* tende a privilegiar de maneira extremamente desigual principalmente os Estados periféricos: os antigos territórios, os Estados do Norte e os novos Estados do Centro-oeste, de grandes espaços e de população rarefeita. Nestes Estados a presença estatal é ainda extremamente difusa e a vulnerabilidade espacial coincide com as regiões de fronteira.

Implicitamente, prevalece o critério de que, além da *população*, a representação depende também da extensão do *território* e da necessidade de controle político sobre o mesmo. O fato ainda mais relevante é que a atual *super-representação* coincide com zonas em franco processo de expansão populacional, em função de migrações internas. Isto é, vamos ter que nos habituar a conviver com a idéia de que, a médio e longo prazos, haverá pressão inevitável no sentido de criar unidades federadas menores, semelhantes às que prevalecem no Nordeste e no Sul do país.

Mesmo assim, cabe reconsiderar as mencionadas distorções desfavoráveis a São Paulo, levando em conta em primeiro lugar que suas “taxas históricas”

jamaís ultrapassaram o número mínimo de sete deputados, durante a vigência da Constituição de 1946, e que tampouco alcançaram, no limite superior, taxas tão restritivas quanto o número máximo de 70. Estas distorções resultaram, além do mais, de reconhecidas manipulações do regime militar no ocaso, buscando desesperadamente criar novos Estados para construir artificialmente maiorias congressuais.

Recomendamos, portanto, neste caso, a *adoção de um mínimo de quatro deputados e a manutenção do número atual de cadeiras no Congresso*, submetido ao critério proporcional, como recomenda o art. 45 da Constituição de 1988. Sabemos hoje que esta negociação é tecnicamente possível tendo em vista as afinidades reveladas em pesquisa recente entre as bancadas do Sul e a do Centro-oeste.

Sabemos, porém, que dificilmente a medida será aprovada se não houver um nítido compromisso no sentido de manter o equilíbrio político entre regiões pobres e ricas. Neste caso, o que está efetivamente em jogo é a técnica do *logrolling*, isto é, a *possibilidade de negociar a correção das distorções políticas da representação em troca da correção das distorções econômicas – os desequilíbrios regionais*. Outra forma de enfrentar esta delicada negociação é reforçar as funções propriamente federativas do *Senado Federal*, eliminando o seu inútil e complicado papel de câmara revisora, uma vez que pela sua composição e pela sua natureza sua função básica é a de ser *guardiã da federação*.

De fato, o grande desvio que hoje se verifica é a indiferenciação de funções, uma vez que o Senado repete as votações da Câmara e esta, por sua vez, reproduz a composição do Senado na qual os Estados comparecem, independentemente da população, com idêntica representação. Reforçar a exclusividade de suas funções federativas é assegurar o seu papel altaneiro de equilíbrio e de aconselhamento superior, ligado às decisões federais básicas, tais como: aprovação do orçamento e equilíbrio fiscal, preservação da moeda, política externa, integração regional.

Conclusões

Desejamos chamar a atenção para o fato de que *a federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas, que o Brasil pretende realizar*. É preciso garantir, por exemplo, a flexibilidade regional necessária para que os pólos de desenvolvimento possam se descentralizar, beneficiando-se das condições favoráveis de cada Estado, de cada região.

Não seremos bem-sucedidos nesta tarefa se não atentarmos para o fato de que o Governo Federal tem sofrido um enorme processo de descapitalização política, tornando cada vez mais tênues os laços de legitimidade (e identidade) entre a autoridade central e o conjunto de cidadãos. Neste contexto delicado, no qual as *tentações do separatismo* afloram com insistência surpreendente, favorecidas pelo processo de globalização e livre circulação do capital, convém ressaltar a importância de medidas políticas, fiscais, administrativas que permitam o fortalecimento da União.

Isto não significa que sejamos obrigados a compactuar com as enormes irracionalidades que foram se agravando ao longo dos anos e que permitiram que o Estado centralizador acumulasse funções excessivas sem que dispusesse das condições necessárias para levá-las a bom termo.

De fato, a dimensão continental do país é um elemento estrutural (e cultural) importante na definição das funções do Estado, dificultando a realização do velho sonho napoleônico do Estado Unitário e exigindo, por outro lado, o fortalecimento de funções de integração que dão visibilidade, poder e influência àquilo que nós, brasileiros, chamamos de poder central ou União, e que todos os países federativos chamam de federação como sinônimo de União.

As sugestões acima propostas determinam inúmeras interfaces com outras propostas de Reforma, que deverão ser conjuntamente examinadas: reforma fiscal, política de segurança, reforma administrativa, eleitoral e partidária. Esta última, por exemplo, deveria introduzir as listas nacionais para permitir a presença no Congresso de figuras nacionalmente consagradas independentemente de suas lealdades municipais, como ocorre hoje com o sistema eleitoral que utilizamos, ou como ocorreria com o voto distrital puro.

Partidos regionais podem estimular autonomias indesejáveis, da mesma maneira que um excesso de exigência na distribuição espacial da agremiação pode produzir um resultado também indesejável: a excessiva perda de homogeneidade ou o desestímulo à expansão nacional. Todas estas questões, examinadas sob o ângulo federativo, permitem a construção de um complexo edifício formado de peças interdependentes que produzem um único resultado final.

O item final desta agenda temática refere-se à possibilidade de examinar em conjunto questões globais referentes ao controle do processo descentralizador e do princípio centralizador – federativo, estabelecendo regras financeiras e orçamentárias rígidas, tais como a *autonomia do Banco Central, guardião da moeda*, que impeça a irresponsabilidade político-administrativa.