

O NOVO PACTO FEDERATIVO

Documento IPEA nº 1
Carta de Brasília

"Municipalização de
Políticas Públicas"

Reunião Conjunta
IPEA/ENAP/IBAM
12/10/93

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

CARTA DE BRASÍLIA

"Municipalização de
Políticas Públicas"

Reunião Conjunta
IPEA/ENAP/IBAM
12/10/93

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 de Municipalização de Políticas Públicas, realizado em Brasília, no período de 21 e 22 de setembro de 1993, uma promoção conjunta do IPEA, da ENAP e do IBAM, patrocinado 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.

Considerado 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 serviço, 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 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 instrumento único 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 brasileiros, sobretudo no que toca aos níveis de organização, de 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 por um 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 introduzindo-o 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, resultam 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

de oferta de habitação popular ou à prestação de serviços 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 tratarmos 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

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 descontrolo 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

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 que permitam 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 transferência 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 do 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 que pague 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.

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

Relacionam-se as 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.

