

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

VOLUME 1

# O NOVO PACTO FEDERATIVO

**ipea**

*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*



Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal

**ENAP** Escola  
Nacional de Administração Pública

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

## O NOVO PACTO FEDERATIVO

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

APOIO

ENAP - ESCOLA NACIONAL de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MINISTRO DE ESTADO DA SECRETARIA DE  
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**Beni Veras**

**PRESIDENTE DO IPEA**

**Aspásia Camargo**

**DIRETOR EXECUTIVO DO IPEA**

**Antônio José Guerra**

**SUPERINTENDENTE GERAL DO IBAM**

**Lino Ferreira Netto**

**COORDENAÇÃO GERAL**

**Antônio Massarioli André**

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

O N O V O P A C T O  
F E D E R A T I V O

# SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

## EQUIPE TÉCNICA

### COORDENADOR TÉCNICO

Japy Montenegro Magalhães Júnior

### COORDENADOR DE PESQUISA E METODOLOGIA

Alencar Soares de Freitas

## EQUIPE IPEA

Antônio Nilson Craveiro Holanda

Ciro Guarani Pennafort

Helio Eduardo da Silva

Ilton Silva

Olinda Ribeiro de Magalhães

Paulo Brum Ferreira

Regina Coelly F. Saraiva

## EQUIPE DO IBAM

Jamil Reston

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos

Gleisi Heisler Neves

Maurício Ballesdent Barreira

## EQUIPE DA ENAP

Og Roberto Dória

Vera Lúcia Petrucci

Maria Lisboa de Oliveira

## ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DOS SEMINÁRIOS

Paulo Benetti

# A P R E S E N T A Ç Ã O

---

Nos regimes democráticos as mudanças de Governo representam momentos decisivos de renovação, nos quais novas propostas emergem, alimentadas pela força e pela legitimidade dos novos governantes e pela esperança que despertam. Quando o regime é presidencial todo este processo converge para a figura central do presidente eleito, que pessoalmente simboliza o conjunto das instituições e os anseios coletivos.

No Brasil vivemos hoje um momento pós-eleitoral que não deixa dúvidas quanto à preferência manifesta do eleitorado nas urnas, tanto no primeiro quanto no segundo turnos, sinalizando amplo apoio popular às reformas propostas pelo futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso. Uma nova safra de governadores, senadores, deputados federais e estaduais abre caminho para que possamos superar, no futuro imediato, os obstáculos que durante mais de uma década impediram que o país realizasse os ajustes estruturais necessários para o definitivo combate à inflação e para a retomada de um novo ciclo de desenvolvimento.

Este ciclo que se delinea vem sendo inspirado pelos valores democráticos da persuasão e do entendimento, pelos ideais de justiça social que conduzam a uma efetiva distribuição de renda e pela prioridade ao *novo pacto federativo* como fator de integração política e territorial e de equilíbrio e cooperação entre suas diferentes unidades. A necessidade de expansão da cidadania através dos direitos políticos e sociais compatibiliza-se com a expansão da capacidade de produção e de consumo através da consolidação do mercado interno e da integração competitiva à economia mundial.

Nunca em qualquer outro período de nosso passado recente, o presidente eleito obteve mandato tão claro e explícito para comandar um ciclo inadiável de reformas, prestes a ser desencadeado e concluído, completando assim a longa gestação iniciada em meados dos anos

setenta e que só agora parece chegar ao seu pleno amadurecimento. Neste lento processo, ao longo do qual o país foi aos poucos se ajustando à nova realidade e buscando seu próprio caminho, houve perdas e danos, incompreensões e resistências, e até mesmo mudanças profundas, embora parciais, e muitas vezes incongruentes, incompletas.

Hoje, no entanto, o Brasil aguarda, impaciente, o encaminhamento institucional de medidas que possam tornar o Brasil governável segundo regras, procedimentos e grandes opções relativas à natureza do regime e aos pactos correspondentes. Tais princípios transcendem as diferenças ideológicas e partidárias e as discordâncias naturais entre oposição e Governo. Foi assim que se construíram as grandes democracias modernas e este é o caminho da concertação que buscamos há tanto tempo.

A agenda de mudanças estruturais é extensa e complexa e a negociação com a sociedade e entre os Poderes é o caminho a percorrer, segundo metodologia semelhante à que foi adotada pelo Ministro da Fazenda, para assegurar o êxito do Plano Real e a estabilização da economia. Atentos aos desafios deste momento histórico procuramos orientar o IPEA, a pedido do Ministro Beni Veras, no sentido de reassumir sua missão institucional de suporte técnico e de *think-tank* capaz de oferecer diagnósticos e soluções indicativas para o planejamento nacional.

O planejamento que imaginamos deva ser útil hoje não é mais aquele que se forjou nos anos de regime autoritário e centralizador, de tipo categórico e impositivo. O novo modelo de desenvolvimento exige, ao contrário, um planejamento indicativo e federal, descentralizado, participativo e que seja menos monopolizado por estudos de cunho exclusivamente econômico, permanecendo mais atento aos aspectos sociais, políticos e institucionais que garantam a viabilidade e o

bom encaminhamento das propostas técnicas, segundo a racionalidade possível.

Para dar suporte organizacional a esta nova filosofia utilizamos uma *Rede Ipea*, que congrega hoje instituições de excelência, centros de pesquisa nas universidades e pessoas de notório saber em suas respectivas áreas, que se juntaram a nós, ajudando-nos a pensar soluções para os desafios que enfrenta o Brasil.

Entre os trabalhos que o Novo IPEA vem produzindo destacam-se os primeiros estudos desta série especial de *Subsídios para a Reforma do Estado* que estamos encaminhando à Comissão de Transição do novo Governo e, especialmente, ao futuro Ministro do Planejamento. Os temas escolhidos foram os seguintes:

- O Novo Pacto Federativo
- Concessão de Serviços Públicos
- Desregulamentação e Novas Regulações
- Contratos de Gestão
- Desestatização

De acordo com a metodologia utilizada, procuramos reunir técnicos, colaboradores de diferentes setores e entidades de competências diversas sob a coordenação de Antônio Massarioli André e Japy Montenegro Magalhães Junior. Documentos preliminares foram produzidos sobre cada tema, suscitando discussão aberta e democrática com representantes de diferentes órgãos federais, empresas estatais e privadas, núcleos acadêmicos, Tribunal e Congresso Nacional. Os estudos ora divulgados são o esforço deste trabalho comum, enriquecidos pelas sugestões

apresentadas. Este esforço poderá, se for útil, ter seqüência no futuro.

No curso da reestruturação do órgão, pudemos observar que o IPEA, além de núcleo tradicional de planejamento e pesquisa, poderia voltar a exercer com êxito funções coordenadoras e agregadoras como órgão federal, tendo em vista sua consagrada tradição de diálogo e cooperação com os demais órgãos. Além disso, a facilidade de desenvolver estudos integrados e interdisciplinares fazia facilmente convergir áreas em geral separadas ou divergentes.

O apoio que recebemos do Congresso, a aproximação com o Poder Judiciário e o interesse de todos em realizar reflexões e trabalhos em comum são o incentivo maior que nos levou a empreender este estudos, na esperança de que possam enriquecer as decisões de Governo e produzir maior consenso. Neste esforço em parceria, contamos com a participação importante do IBAM e com a colaboração da ENAP a quem somos gratos pelas contribuições recebidas.

Finalmente, desejamos agradecer aos inúmeros colaboradores, especialmente à SEST, ao BNDES e à Eletrobrás, em particular ao Dr. Ruderico. À equipe do IPEA, que ofereceu subsídios e deu suporte operacional e técnico a estes documentos.

**Aspásia Camargo**  
Presidente do IPEA

# A REFORMA DO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA UM PROGRAMA DE GOVERNO

---

*"A crise do Estado nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil."*

## *A Transição Incompleta*

### **Reformas Administrativas e Desconstrução do Estado**

Há mais de uma década, tem sido lugar comum em Governos sucessivos dizer que o Brasil precisa de uma "reforma do Estado", mas em geral a iniciativa se reduziu até agora a meras "reformas administrativas", inspiradas em mudanças de organograma e no deslocamento errático de funções administrativas segundo momentâneas conveniências políticas.

Tais iniciativas de reforma, ainda que limitadas, sempre foram confinadas ao Poder Executivo Federal, deixando inteiramente de lado tanto os Poderes Legislativo e Judiciário quanto os entes federativos, estaduais e municipais.

Estes limites e obstáculos parecem ter obedecido à lógica reativa de um Estado patrimonial de antigas origens, cuja natureza centralizadora e imperial e, mais recentemente, intervencionista e corporativa, resistia a qualquer mudança estrutural mais profunda.

Esta é a razão pela qual parece ter sido impossível às "elites esclarecidas" que iniciaram a transição política - e às que lhe deram posterior prosseguimento - formular uma estratégia consistente de reformulação de cima para baixo, de dentro do próprio Estado, buscando o ritmo e o entrosamento entre as reformas econômicas e as reformas políticas. No Brasil não foi possível, como ocorreu na Espanha, na China, no Chile, no México e até mesmo na Argentina - obter o apoio e o consenso necessários à sua mais rápida e efetiva realização.

Ocorreu, porém, ao longo do tempo, uma reforma à *outrance*, provocada pelo lento esvaziamento de inúmeros órgãos federais, e pela desorganização inevitável de suas funções coordenadoras mais vitais.

Como exemplo de completa desorganização podemos citar as áreas de saneamento, habitação, transporte e saúde, sucateadas pela crise e pelo desaparecimento de seus órgãos coordenadores e reguladores.

A deterioração do setor público foi retroalimentada por seu endividamento crescente, que culminou em crônica crise fiscal. O impasse acabou produzindo uma situação de colapso a partir da qual os governantes abdicaram do dever e do direito de definir prioridades e de executar políticas públicas, chegando ao extremo da *operação desmonte* e dos cortes indiscriminados do Governo Sarney. Todos os que se seguiram ficaram, daí para a frente, expostos a graves problemas de caixa e à corrosiva deterioração salarial.

A tendência culminou, no Governo Collor, em fechamento puro e simples de numerosos órgãos, e à dispensa maciça de funcionários, que se reduziram em 20%, com a total desarticulação e o desmantelamento proposital dos setores-chave da área federal: o sistema de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, secretarias gerais, etc. Tudo indica que objetivo deliberado era desorganizar o "inimigo" que resistia à mudança. A contra-ofensiva do Governo Itamar Franco, tentando estancar a dramática sangria, apenas adiou a necessidade de formular iniciativas mais ousadas de reversão deste processo de *desconstrução do Estado* que parece hoje estar chegando ao seu limite final.

A crise institucional da Administração Federal selou-se com o *protecionismo constitucional em favor do funcionalismo público, selado pela Constituição de 1988*, e cujo propósito foi o de produzir antídotos de cunho corporativo para combater ideologias anti-estatizantes e ameaçadoras, chamadas neoliberais.



No entanto, medidas constitucionais, como a estabilidade no emprego, foram indevidamente aplicadas mesmo para os que não haviam entrado por concurso público. Nada impediria, porém, que na prática medidas de controle e rotina dispensassem os servidores incapazes, corruptos ou displicentes. A aposentadoria precoce, e com salário integral, foi um mal irremediável acabou produzindo o efeito inverso do esperado, agravando disfunções, deteriorando ainda mais os salários e provocando a irreversibilidade da crise. Um dos indícios destas disfunções é a redução do número de funcionários de 6,38 em 1989 a 2,94% do PIB em 1993. O aumento desproporcional dos pensionistas e inativos, chegando às cifras aberrantes de cerca de 40% do total.

O arrocho salarial e a ausência de concurso público provocaram também efetiva queda na qualidade dos serviços pela *evasão dos quadros* de mais alto nível rumo à aposentadoria e ao setor privado, e pela *microcefalia* da máquina administrativa, inchada em sua base mas carente de quadros gerenciais de mais alto nível. Verifica-se também outra grave patologia burocrática: a supremacia numérica e organizacional da atividade-meio sobre atividade-fim.

O resultado de tais distorções é a existência de um aparelho *estatal* cada vez mais distanciado de suas funções *públicas*, desarticulado e inerte, sem cadeias operacionais de comando mas, ainda assim, baseado em rígidas e ultrapassadas hierarquias internas de poder. A rigor, a Administração Federal ficou à mercê dos sobreviventes da década de setenta residentes em Brasília que, dotados de infra-estrutura material permanente, resistiram à *débaçle* e mantiveram-se disponíveis para o exercício das funções gratificadas de difícil preenchimento para quadros de fora da capital.

De um modo geral, o debate em torno da Reforma do Estado ficou prisioneiro, de um lado e de outro, de bandeiras ideológicas polarizadas em torno do estigma do Estado Máximo e do Estado Mínimo. Do Estado Máximo, isto é, do *status quo* baseado no Estado empresário, indutor e demiurgo, movido por uma casta de funcionários e de empresas públicas. E do Estado Mínimo, que jamais existiu a não ser como recurso ideológico de extrema utilidade para desembaraçar-se de velhos atores, de tipo **pré-**

moderno, e do mercantilismo regulador de velhas estruturas, a serem substituídas por economias de mercado modernas.

A polêmica sobre o tamanho do Estado foi sacrificada pela parcialidade ideológica e pela falta de uma abordagem funcional sobre o tema. O número de funcionários públicos é, em verdade, reduzido e decrescente em comparação com os países desenvolvidos, tanto quanto os gastos federais com pessoal em relação ao PIB. O número total de funcionários públicos é de 7 milhões, (24,6% federais, 49,1% estaduais e 26,3% municipais) o que compreende cerca de 5% da população, cifra extremamente módica no contexto internacional. O número de funcionários federais na área social, é também reduzido, apenas 11% do total.

**O problema maior reside hoje, não na quantidade, mas na qualidade e na má distribuição do funcionalismo público.**

Os liberais mais extremados defenderam, no decorrer do debate, teses contraditórias, ora pedindo a total retirada do Estado da Economia, inclusive da infra-estrutura, em nome de maior prioridade às políticas sociais, ora advogando a privatização ou desestatização dos próprios serviços sociais. De um modo geral defenderam a abolição de qualquer sistema de planejamento, minimizando as potencialidades do mercado interno e enfatizando de maneira decisiva maior internacionalização da economia brasileira dando ênfase a uma vocação agroexportadora.

Em verdade, avanços substanciais foram feitos no sentido de tornar mais flexíveis as soluções para as duas esferas, seja em função das desigualdades espaciais e sociais, seja em função de um maior pragmatismo, que prevaleceu sobre as ideologias de iniciativas de parcerias as mais diversas, envolvendo o setor empresarial e as associações civis, tanto quanto os consórcios municipais. A pergunta que hoje se coloca é, portanto, a de saber que reforma seria esta de que estamos repetidamente falando e que, sem dúvida, tem sido e deve ser bem mais ampla do que meras mudanças de superfície na estrutura da Administração.

**A resposta inevitável para a crise administrativa é que, se não buscarmos definir novas funções e novos métodos, a eles adaptando as novas estruturas, não teremos**

**como repensar o formato administrativo mais adequado a uma nova ordem pública.**

Cabe também indagar por que até agora não foi possível sequer discutir um *projeto integrado* de reformulação do setor público brasileiro? Inversamente, o que nossa crise tem de comum com a dos demais países do mundo que, ricos ou pobres, enfrentam também a necessidade de “reinventar o Governo”, de desburocratizar, flexibilizar, fortalecer a participação da sociedade, descentralizar?

De fato, o velho aparelho central desmantela-se porque tornou-se lento e pesado demais, e não consegue acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial que exige decisão rápida e estruturas mais horizontalizadas, em rede. Como ocorreu na antiga URSS, cujo governo central perdeu o controle e a condução do processo de mudança, caminhando solitário e à deriva, sem aliados sólidos, ao sabor das resistências sociais agravadas pela tradição centralista e pelos anos de ditadura.

**Para que o Estado possa mover-se de maneira mais inovadora e flexível falta ainda ao país um pacto mais amplo para imprimir-lhe o tão esperado, e necessário, redirecionamento.**

A rigor, a transição econômica e política buscou, uma vez mais, a antiga inspiração do modelo de “modernização conservadora”, evitando as depurações e os conflitos. A transição foi prolongada e incompleta porque os atores que a controlavam eram excessivamente heterogêneos e as negociações e acordos se fizeram, portanto, em etapas parciais e com resultados nem sempre coerentes, que levaram a impasses e a redefinições sucessivas. Muitos destes atores, solidamente enquistados dentro da máquina estatal, eram porta-vozes históricos de velhas elites e de um modelo centralizador do tipo patrimonial que entrou em colapso. O tempo foi o fator dinâmico necessário para que estas forças se dividissem fazendo cada vez mais pender a balança em favor das mudanças.

Outros atores, de origem mais recente, eram representantes de um empresariado ou de uma tecnocracia moderna que detinha privilégios e recursos de poder ligados ao antigo regime. Eles facilmente se adaptaram às antigas regras

do jogo, combinando patrimonialismo e corporativismo, e compatibilizando a linguagem da racionalidade econômica com o ultrapassado autoritarismo estatal.

**Para empreender uma verdadeira reforma do Estado é preciso, antes de mais nada, mudar a composição das elites políticas e burocráticas que o comandam, bem como os métodos de comunicação com a sociedade e a cultura política que as inspira, baseados na troca de favores fisiológica e clientelista**

Prevaleceu, portanto, no ciclo modernizador recente, a estrutura de castas e a intocável hierarquia da Casa Grande e Senzala que os recém-chegados, oriundos da sociedade de massas, urbana e emergente, começaram a pressionar *de fora para dentro*, tendo como principal objetivo demolir velhas estruturas e conquistar espaços, ampliando de forma espontânea e anárquica as bases plurais e democráticas do poder.

Pressões crescentes se fizeram no sentido de transferir funções de cima para baixo ou de fazer reivindicações de baixo para cima. Em outras palavras, o que as classes dirigentes não souberam estrategicamente formular, acabou sendo empiricamente conduzido pelos segmentos que detiveram a liderança do processo de democratização.

## *Democracia e Pacto Constitucional*

### **A Ordem Social Versus a Ordem Econômica**

O significado inovador da Constituição de 1988 foi, portanto, o de consolidar tendências da *democracia participativa* em detrimento inclusive da já conhecida *democracia representativa*, comprometida com a velha ordem, mas dirigida no sentido de fortalecer o controle social e a descentralização. Suas ambigüidades evidentes encarnaram, naquele momento, as perplexidades e cisões da sociedade organizada, dividida entre a cidadania libertária, os anseios liberais da livre iniciativa e o “canto do cisne” do corporativismo profissional e estatal.

O problema maior é que o pacto constitucional deveria ter sido o desfecho institucional de uma nova ordem econômica, como ocorreu na Espanha com o Pacto de Moncloa e também no Chile. No Brasil, a ordem legal antecipou-se às reformas econômicas, retardadas pelas resistências do "modelo desenvolvimentista", agravando os descompassos e a ingovernabilidade da instável e precária ordem pública.

É, no entanto, inegável que a nova Constituição - pela primeira vez elaborada por muitas mãos - ao contrário das anteriores, redigidas pelas cabeças coroadas do Direito, - teve como ponto forte o mérito de consagrar um novo pacto social, invertendo na Lei Maior a clássica relação entre Estado e sociedade e entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com prioridade aos pri meiros.

A Constituição universalizou os serviços de Saúde e de Previdência, e em tetos mais elevados. Redistribuiu mais recursos para os estados e municípios, beneficiando os menores e os mais pobres. Estabeleceu tetos bastante altos para os gatos em educação. Do ponto de vista orçamentário, esta Reforma do Estado impôs na prática uma inversão dos gastos orçamentários, eliminando as inúmeras vinculações ligadas a investimentos - como havia ocorrido nos anos setenta - e criando excessivas vinculações relativas a gastos sociais; manteve, por outro lado, o peso estatizante das regulações trabalhistas. A debilidade crônica da ordem constitucional, pelas razões acima expostas, é a natureza de sua filosofia econômica, excessivamente intervencionista. Resolver politicamente esta anomalia, que inibe o setor produtivo, é condição essencial para o pacto funcional, tendo em vista a necessidade concomitante de produzir e redistribuir riquezas.

Mais uma vez, o pacto social precedeu o acordo sobre o novo modelo econômico - sem as supressões orçamentárias que deveriam deslocar recursos e poder de um setor para outro. O resultado desta concertação social, solitária e descasada, foi a institucionalização do déficit público no Orçamento da União.

Mais uma vez, desde os anos 70, tendo em vista a ausência de consenso sobre o que seria, no plano econômico, o novo ciclo de investimentos e a liberalização da economia, os

agentes econômicos encarregaram-se silenciosamente de produzir sua própria reforma.

No plano social, criaram-se novas responsabilidades mas manteve-se intacta a já contestada legislação trabalhista sob muitos aspectos, inteiramente disfuncional em seu intervencionismo estatal, uma vez que dificulta a institucionalização de relações capital-trabalho mais descentralizadas em torno da empresa e mais flexíveis.

O fato surpreendente é que, enquanto o Estado centralizado e autoritário se esvaía em crise profunda e, como inimigo de si mesmo, parecia incapaz de superar sua própria inércia e paralisia, profundas transformações ocorreriam, desde os anos setenta, com a legitimidade empresarial reforçada por sucessivas campanhas pela desestatização da economia.

Antes e depois de promulgada a Constituição, transferências maciças de recursos se fizeram do setor público para o privado, em montante superior a 100 bilhões de dólares, pela via financeira através da rolagem diária da dívida pública. Enquanto as elites políticas e as lideranças diversas discutiam bizantinamente problemas doutrinários, operava-se a privatização de fato. Ficou letra morta o limite constitucional fixado em 12% para o pagamento de juros.

Estando os investimentos estatais paralisados, operou-se a expansão natural do setor privado que, através de inúmeras parcerias, diversificou seus investimentos, capitalizou-se, modernizou suas empresas, mudando aos poucos a cultura política. Ocupou, de fato, espaços antes reservados à ação estatal. Informalizou uma economia excessivamente regulada na qual o custo do trabalhador é, comparativamente com outros países, muito alto. A corrupção, como é de praxe em situações de excessiva centralização e de desintegração do Estado, tratou de fazer o resto, transferindo para o setor privado uma boa parte dos recursos públicos.

No plano econômico a crise do Estado traduz o esgotamento do *modelo desenvolvimentista* de substituição de exportações, de caráter protecionista e oligopolista voltado para dentro, de baixa tecnologia, mão-de-obra desqualificada e com mercado de tamanho e dinamismo restritos.

A resistência estrutural à mudança reside no fato de que historicamente este modelo produziu altas taxas de desenvolvimento e foi muito bem sucedido. Sua dinâmica parecia inesgotável mesmo nos anos setenta, quando todos os países formulavam estratégias de mudança e só o Brasil persistia, soberbo, no aprofundamento do modelo antigo, protecionista e voltado para dentro. As resistências setoriais e individuais protegiam, na prática, antigos cartórios e formas tradicionais de regulação e de privilégios, via sistemas de crédito e de endividamento, além dos incentivos e subsídios.

Pensar, portanto, na Reforma do Estado no plano econômico significa, na prática rever ou cancelar 7 bilhões de dólares distribuídos com o setor privado via orçamento público, reavaliar o sistema de créditos e rever prioridades. Significa também cobrar dívidas não-pagas e impedir que novas dívidas sejam contraídas. E cancelar regras, concessões e controles cativos ligados aos interesses da antiga ordem que perdeu o dinamismo e entrou em colapso.

**O caminho a ser percorrido é agora o da transferência de prioridades e de funções, que podem ser assumidas pelo setor privado, anulando a presença desnecessária e excessiva do Estado-empresário na Economia. Da mesma forma, descolar os interesses empresariais privados dos fundos públicos.**

A articulação mais difícil é no sentido de compatibilizar a dinâmica do mercado externo, e a integração competitiva com a do mercado interno sob a proteção constitucional. Apressar a modernização e a recondução do parque industrial existente, desconcentrar o desenvolvimento econômico, estimular as vocações regionais são condições essenciais para que produza a expansão e a integração das trocas internas, embrião de um mercado comum brasileiro.

## ***A Retirada Estratégica***

### **Privatização e Novas Regulações**

O caminho que todos os países estão seguindo é o de induzir o Estado a produzir regulações, informação e controle capazes de fixar direitos mas também deveres dos setor privado dentro de cada setor ou segmento produtivo. Da

mesma forma, terão de ser contempladas as necessidades e exigências coletivas. Neste novo contexto, o setor público desloca-se para outras atividades, onde parece ser mais necessário, deixando que a iniciativa individual, a economia de mercado e a livre concorrência floresçam dentro de limites regulatórios previamente estabelecidos.

A abertura comercial, por exemplo, exige desregulações importantes para destruir barreiras não-tarifárias, tão inibidoras quanto as altas tarifas.

**As novas regulações precisam laboriosamente ser formuladas para cada setor, mas são hoje mais estrategicamente importantes nas áreas de infra-estrutura, em que os investimentos são maiores e de mais difícil retorno. Nelas o Estado deteve internacionalmente, e por longo tempo, forte hegemonia.**

Sem estas regulações é difícil avançar no *programa de privatização*, que depende previamente de regras a serem cumpridas pelo setor privado que se autonomiza. A reconhecida lentidão do programa de privatização brasileiro explica-se, em boa parte, pela ausência de uma estratégia global de Reforma do Estado que fixe com clareza os seus parâmetros, os seus objetivos e áreas prioritárias de ação. A grande questão é saber como se reorganizará o famoso "tripé", a partir de uma nova divisão do trabalho entre empresas públicas, privadas nacionais e internacionais.

**As novas regulações serão agora mais do que nunca necessárias para acelerar uma nova etapa de *flexibilização* das empresas estatais e de seus métodos de gestão. Nesta pauta estão incluídos a privatização e as diferentes formas de terceirização, como a concessão de serviços públicos e os contratos de gestão.**

A indefinição até agora predominante tem sido nociva para o programa de privatização que, apesar das dificuldades técnicas e políticas já cumpriu diversas etapas e obteve êxito importante na área estratégica da siderurgia. O mesmo vale para o *programa de desregulamentação*, menos popular do que o primeiro, que se acelerou no Governo Collor mas que tem sido sujeito a pressões, paralisias e recuos.

A esta altura é recomendável definir e explicitar de antemão e com clareza as regras do jogo que deverão ser aceitas por todos os parceiros e acompanhados por especialistas e pela

opinião pública. Estas regras, previamente fixadas e negociadas, são indispensáveis tanto para preservar o interesse público, dos cidadãos, dos consumidores, dos competidores e dos clientes, quanto para garantir aos futuros acionistas e investidores os seus direitos legais.

Regras partilhadas, estáveis e legítimas são a condição necessária para que uma saudável economia de mercado possa funcionar sob o controle de uma legislação que garanta o democrático e saudável direito à livre concorrência. Quanto ao Estado, a retirada estratégica não o desobriga de novas e fortalecidas funções, capazes de garantir ao setor público um papel de controle, coordenação, avaliação e informação sobre o comportamento eventualmente lesivo dos diferentes atores em suas repercussões sociais, e no desempenho da economia.

## *O Novo Pacto Federativo:*

### **A Descentralização com Centralidade**

No Brasil, a Federação nasceu de cabeça para baixo, como resistência pendular ao exacerbado centralismo do Império, de origem portuguesa e colonial. Mas novo surto de centralismo iniciou-se em 1930, criando como contrapartida, desde aquela época, o *municipalismo*, que substituiu a Política dos Governadores no "federalismo oficial". Deslocou-se, assim, o eixo federativo dos Estados para os Municípios até a inclusão definitiva dos mesmos como entes federativos plenos na Constituição de 1988. (Aspásia Camargo, *A federação acorrentada* op. cit.)

De fato, a persistente resistência da velha burocracia central à descentralização não impediu que, desde os anos setenta, a tendência fosse inexorável, acompanhando de longe os ares do mundo. Cabe, neste particular, especial destaque à SAREM, Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, ligada à SEPLAN, e cujo Núcleo de Cooperação Técnica foi de fundamental importância para as atividades inovadoras de inúmeros Municípios brasileiros. A SAREM chegou inclusive a promover experiências de planejamento participativo em cidades como Lages e Toledo que tiveram

enorme repercussão pública, fortalecendo a renascente ideologia municipalista.

Consolidando-se lentamente ao longo dos anos, a partir de 1982, o processo acelerou-se com a legitimação crescente dos Governos Estaduais, escolhidos pela primeira vez naquele ano por eleição direta. A experiência de Franco Montoro em São Paulo foi um marco importante, tendo em vista as parcerias que desenvolveu sistematicamente com as Prefeituras e os inúmeros serviços estaduais que repassou aos Municípios, tais como merenda escolar e material didático, além de transferir para os Municípios a contratação de pessoal e a muito controvertida realização de obras. Nesta experiência tornou-se evidente que os interesses contratados eram poderosos e que à inércia administrativa associavam-se diferentes "lobbies" empresariais, ligados ao centralismo político.

A tendência descentralizadora culminou, afinal, com a descentralização fiscal e administrativa, implantada pela Constituição de 1988, com o apoio maciço dos Prefeitos e de seus representantes legislativos no plano federal. De um modo geral, os grandes beneficiados pela descentralização foram os Municípios, incluídos na Constituição como entes federativos plenos. A Constituição dedica, aliás, um longo artigo para caracterizar de maneira genérica o *princípio da subsidiaridade* que atribui à unidade inferior a responsabilidade máxima pelos serviços básicos, de interesse local.

A mesma clareza não se manifesta no que diz respeito às funções estaduais que permanecem em plano intermediário, residuais e imprecisas. Finalmente, as competências comuns às três esferas permanecem redundantes e vagas, visto que não foi regulamentada a lei complementar ao art. 23, a quem caberia explicitar formas de cooperação e definições mais concretas.

Do ponto de vista da União, seu principal papel, definido no art. 3º, seria o de garantir um federalismo cooperativo e redistributivo, reduzindo desequilíbrios e diferenças espaciais e sociais. Tendo em vista a situação de debilidade crônica, fiscal e administrativa, da maioria dos 4.974 Municípios e da metade dos Estados brasileiros, que dependem de recursos federais, não é difícil constatar que o papel da União é estrategicamente vital, em um país em

que não se efetivou ainda o ordenamento do território e no qual regiões desocupadas, ainda não-incorporadas, coexistem com regiões periféricas de intensa pobreza.

Outra função vital é introduzir maior competição entre parceiros iguais, exigindo melhor desempenho e impondo maior controle dos gastos públicos. Rediscutir as regras da distribuição dos fundos de participação é missão delicada, porém inadiável, para garantir a sobrevivência da Federação.

**A base do federalismo político reside na desconcentração econômica e territorial e na capacidade do Governo Federal viabilizar planos estratégicos regionais, a partir de uma classificação prévia do que seriam as "regiões equiproblemáticas", transcendendo o campo de influência ou as possibilidades materiais dos Governos Estaduais.**

Acrescente-se ainda que grandes focos importantes de pobreza e graves carências de infraestrutura nas regiões mais prósperas, especialmente nas Regiões Metropolitanas, demonstram que não existe um modelo homogêneo e rígido aplicado a todas as Unidades Federadas. Além disso, investimentos privados em zonas carentes de recursos humanos, de infra-estrutura e de condições sociais, não oferecem tampouco as mesmas facilidades para nelas se implantar de imediato a economia de mercado, junto com a primazia do consumidor e a cidadania ativa.

Do ponto de vista prático, o modelo de organização do Estado em vigor é bastante inoperante e ambíguo, conduzindo à ingovernabilidade plena. O quadro atual poderia ser classificado como federalismo incompleto, movido pela autonomia e a proliferação anárquicas, pela excessiva dependência dos Estados e dos Municípios dos respectivos fundos de participação, pelo despreparo técnico-administrativo, pela desordem fiscal. Avanços recentes nos gastos municipais não nos impedem de constatar que a maioria dos Municípios é muito débil e ainda predominam as transferências negociadas baseadas nas velhas regras do patrimonialismo e das alianças políticas, menos partidárias do que regionais. Introduzir uma competição saudável por recursos e eficiência em unidades de situação equivalente, eis o desafio maior.

As torneiras (ou ralos) federais são de diferentes origens e se distribuem desigualmente pelas unidades estaduais, via orçamento, divi-

das bancárias estaduais, empréstimos bancários, orçamento da previdência, incentivos e subsídios, investimentos de empresas estatais. Não resta dúvida que a reestruturação espacial do poder é o mais complexo dos desafios que permeia a Reforma do Estado brasileiro.

**Tecer um novo pacto significa não apenas implantar a descentralização política em favor dos Municípios e dos Estados, mas também - fato inédito na História brasileira - descentralizar em favor de novos controles, advindos da sociedade organizada e da cidadania participativa através dos Conselhos estaduais e municipais. O pacto exige também o fortalecimento das regras centrais de acompanhamento, informações e controle, e a certeza de que serão cumpridas.**

No caso da educação, um bom exemplo é o da descentralização em favor da unidade básica de gestão e de ensino, que é a *escola*, o mesmo podendo valer para o *hospital* no âmbito da saúde que automaticamente acessa os recursos necessários para os seus gastos.

No plano político, o Senado descaracterizou-se como órgão político da Federação, uma vez que acumula também uma sobrecarga de funções como Casa revisora. Distorções exageradas na representação numérica das bancadas vêm sendo objeto de insatisfação crônica, sobretudo de São Paulo.

**Concluindo, cabe acentuar que a crise do Estado brasileiro nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil. Cada uma delas exige minipactos focalizados que, todos somados, poderão gradual e silenciosamente conduzir a um novo pacto nacional.**

## *Globalização e Descentralização*

### **A Fragilidade dos Estados Nacionais**

A lógica mais abrangente da reforma do estado obriga à constatação óbvia de que estão ocorrendo mudanças globais de paradigma no sistema produtivo, junto com as profundas mudanças culturais e políticas deste final de mi-

lênio. Na Europa e nos Estados Unidos, as estruturas estatais do Estado de Bem-Estar, de tipo neocorporativo, fragilizaram-se sob o peso generalizado de despesas fiscais crescentes, provocadas pelos altos custos da tecnologia hospitalar e pelo aumento da longevidade que sobrecarrega a previdência. O peso da burocracia encarece também o custo dos serviços públicos, reduzidos pela pressão generalizada por menos impostos. Neste caso, transferir para a sociedade, a família, a comunidade a execução destas políticas é medida prática, de bom senso.

Transformações estruturais profundas afetam todos os países e o Brasil não pode ser exceção a esta regra. O que parece distinguir o caso brasileiro é, em primeiro lugar, a forte tradição centralista e patrimonial do século XIX, que nos legou um grande território, e foi adaptada, no início do século, à dominação oligárquica e à política dos Governadores, que ainda prevalece entre nós. A partir dos anos trinta, o centralismo recrudesciu pela via corporativa, através da legislação trabalhista e do intervencionismo econômico da Era de Vargas e do ciclo militar, sob a égide do desenvolvimentismo. A crise atual do Estado está ligada ao desmoronamento simultâneo destes múltiplos pactos, que ameaça fazer desabar todo o edifício.

*Desfazer este inbróglgio é tarefa das mais difíceis que exige tempo e paciência, uma vez que somos obrigados a produzir de uma só vez a ruptura de três grandes acordos: o pacto patrimonial, o pacto oligárquico e o pacto corporativo e desenvolvimentista.*

O segundo ponto relevante é a tendência recente - fortalecida pelo fim da bipolaridade e da Guerra Fria - à reformulação espacial dos núcleos e dos fluxos de poder, seja fortalecendo a *globalização*, seja o seu inverso, a *descentralização*. No primeiro caso, o palco das mudanças concentra-se em torno de uma nova ordem econômica mundial, dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema tecnológico de comunicações. No segundo caso, os atores principais são a comunidade participativa, as minorias, e a cidade como ponto de referência do Poder local.

*Tendências desta natureza fragilizam duplamente os Estados Nacionais, corroídos pela globalização, que transfere poderes crescentes*

*para uma estrutura poderosa ainda fluida, situada mais acima. No sentido oposto, o esvaziamento ocorre também pelas necessidades gerenciais e de controle que transferem poderes para baixo.*

O Estado-Nação vem sendo também acosado pelos conflitos que se desenvolvem entre suas duas metades, o Estado e a Nação, esta última cada vez mais refém de um Poder Público esvaziado pela economia global, mas mesmo assim capaz de lhe impor regras e definir contraditórios limites. No nível oposto, os Estados Nacionais vêm sendo esvaziados pela descentralização que transfere poder econômico, político e administrativo para territórios menores, mais ágeis mas também mais indefesos, em um mundo em crescente conflito.

*Mais fragilizados ainda estão, neste caso, os países gigantes, cuja grande extensão territorial os deixa à mercê da heterogeneidade crônica das desigualdades espaciais e sociais, da fragmentação e da dispersão.*

No Brasil, a URSS, a Índia, a China e até mesmo os Estados Unidos, as mudanças têm sido, por isso mesmo, em geral mais lentas e difíceis, embora, como é natural, os mais poderosos sejam por razões políticas mais capazes de transferir os custos da lentidão de seu ajustamento a outros parceiros, interna ou externamente mais passivos e débeis. A lógica do novo modelo de desenvolvimento é que ele se implanta inicialmente em áreas restritas do território, onde a economia interna se regionaliza ao mesmo tempo em que se internacionaliza, gerando fortes desigualdades e desequilíbrios espaciais.

O novo paradigma parece, a rigor, ter interrompido a onda estatizante e keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir da crise do modelo liberal dos anos trinta. A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pelo novo sistema produtivo tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público. Prevalece por toda parte a lógica do *small is beautiful*.

Países continentais, como nós, de velha tradição imperial e centralista ficam, portanto, muito sensíveis a estas mudanças, visto que a passagem de um modelo para outro exige uma infinidade de redefinições e de minipactos que

rompam o equilíbrio anterior tendo em vista um novo sistema em movimento.

**Um ponto importante das reformas a serem empreendidas diz respeito ao sistema legal e à filosofia do Direito Público e do Código de Processo que se afirmou como superestrutura do Estado soberano, intervencionista e centralista.**

Esta superestrutura é intrinsecamente hostil à idéia de parceria e de controle de desempenho e a lógica processual determina a supremacia da atividade-meio sobre a atividade-fim. Fruto de uma relação assimétrica entre o Estado e a sociedade, e de uma situação de forte desequilíbrio entre um Estado condutor e uma Nação débil e passiva, esta legislação precisa ser imediatamente revista, não apenas sob a inspiração de uma iniciativa civil mais dinâmica, como apregoa o sistema saxônico, mas também de uma jurisprudência mais flexível que, partindo da cúpula do Poder Judiciário - mais precisamente de uma Corte Suprema - adapte e reinterprete, em função das circunstâncias e das mudanças políticas, o espírito das leis.

A Reforma do Estado depende hoje de melhor coordenação e cooperação dos três Poderes constituídos. Se eles não forem capazes, democraticamente juntos, de rever suas estruturas internas, aprimorar seus processos de gestão e de formular antecipadamente estratégias alternativas de mudança para o país, inserindo-o com agilidade no processo de globalização, dificilmente poderemos responder ao desafio de voltar a crescer, de empreender ousadas reformas sociais, de reconquistar a prosperidade e de manter a integração do território e o respeito das demais nações.

Não devemos esquecer dois modelos exemplares: o caso exitoso da China e o exemplo fracassado da URSS. E ainda, em países menores, o sucesso do Chile, do México e da própria Argentina no caminho do crescimento econômico e das reformas. Uma revolução branca de baixo para cima foi a reforma que tivemos e que, sob muitos aspectos, mudou o Brasil pela raiz, transformando suas estruturas mais profundas. Neste particular estamos bem à frente de outras experiências inclusive acima citadas que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização. No Brasil, o Poder Executivo

enxugou-se sozinho; precisamos agora reformá-lo em sentido mais amplo do que o seguido por países que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização.

Organizar racionalmente o processo de *desestatização*, e de reestruturação do setor público é, ao mesmo tempo, estratégia política e medida de sobrevivência que envolve uma sofisticada *política externa* para inserir o Brasil em uma ordem mundial indefinida e em conflito. Esta é tarefa das mais ousadas para o Governo que se inicia com grande legitimidade mas sob o impacto de tantos desafios. Ciente da importância do tema e do tempo que será necessário para levar adiante este conjunto de reformas, o IPEA vem preparando alguns **Subsídios para a Reforma do Estado** que, esperamos, possam contribuir com propostas concretas sobre alguns temas críticos que têm sido objeto de debates, de projetos de lei e de tomada de decisões.

Estamos dando ênfase particular aos seguintes temas:

1. **Privatização**, pela ampliação dos investimentos privados e reconversão das empresas estatais, bem como a regulamentação da concessão de serviços públicos e de contratos de gestão.

2. **Desregulamentação da economia**, fortalecendo a economia de mercado e a concorrência e enfraquecendo os monopólios e cartórios privados.

3. **Desburocratização ou desregulamentação administrativa**, simplificando o processo decisório estatal e as estruturas governamentais e permitindo maior agilidade e iniciativa de parcerias diversas, tanto no que se refere às empresas quanto ao cidadão comum.

4. **Fortalecimento da sociedade civil** organizada (e desorganizada), com o das organizações não-governamentais, das associações voluntárias, da família, profissionais e de classe.

5. **Federalismo e descentralização, pela transferência de recursos e de poder político-administrativo do plano federal para o estadual e municipal.**





**O N O V O P A C T O**  
**F E D E R A T I V O**

# O NOVO PACTO FEDERATIVO

---

## ELABORAÇÃO

### IPEA

Paulo Brum Ferreira  
Regina Coelly F. Saraiva

### IBAM

Alexandre C. de A. Santos  
Gleisi Heisler Neves  
Vera França e Leite

## COLABORAÇÃO ESPECIAL

### IPEA

Delile Guerra de Macedo  
Edilamar Pereira  
Elizabeth Barros  
Ieda Maria de Oliveira Lima  
José Alex Santana  
Sérgio Francisco Piola  
Solon Magalhães

### IBAM

Berenice de Souza Cordeiro  
Carlos Alberto Trindade  
Diogo Lordello de Mello

### ENAP

Vera Lúcia Petrucci

## COLABORAÇÃO

### IPEA

Dilma Celi Pena Pereira  
Guilherme Costa Delgado  
Roberto A. Zambone

### CENDEC/IPEA

Adroaldo Quintela Santos

### IBAM

Antônio Ivo de Carvalho  
Hélia Nacif Xavier  
Heraldo da Costa Reis

# S U M Á R I O

---

Apresentação	V
A Reforma do Estado: Subsídios para um programa de Governo	VII
Introdução	5
Explicações Metodológicas	7
Princípios e Conceitos Essenciais da Descentralização	9
Lições da Experiência Internacional	17
Antecedentes Históricos: O legado centralista	23
Descentralização: Contexto global e impasses nacionais	27
Marco Constitucional e Institucional	29
Reforma Tributária e Fiscal: O financiamento como o ponto nodal da descentralização	33
Comentários sobre Dispositivos do Sistema de Gestão do Setor Público	41
Reformas Administrativas Federais e Descentralização	45
Descentralização e Desenvolvimento Institucional	51
Descentralização - Aspectos Setoriais: Problemas, tendências e perspectivas do processo	71
Conclusões	109
Bibliografia	119
Anexo: Carta de Brasília	



Este documento busca estabelecer linhas concretas de atuação para o aperfeiçoamento do processo de descentralização intergovernamental e para a revisão do pacto federativo, medidas essenciais à Reforma do Estado no Brasil.

Elaborado em conjunto pelo IPEA e IBAM, com a colaboração de várias outras entidades entre as quais se destaca a ENAP, inclui-se no conjunto de estudos *Aspectos Essenciais à Reforma do Estado* e contempla as idéias partilhadas por estas instituições sobre o tema.

Dos pontos de vista conceitual e conjuntural o documento *Carta de Brasília*, publicado nos *Anais do Seminário Municipalização dos Serviços Públicos*, realizado em setembro de 1993, através de um esforço de cooperação entre IPEA, IBAM e ENAP, se constituirá no ponto de partida deste trabalho (vide Anexo).

Este documento tratará de oferecer diretrizes à condução do processo de descentralização em duas dimensões. Na primeira serão trabalhados, de forma sucinta, os diagnósticos e as tendências referentes ao processo de descentralização político-administrativa como um todo. Busca-se aí a definição de providências jurídicas e institucionais prioritárias.

Na segunda dimensão tratar-se-á da situação atual de setores específicos. Devem ser sublinhadas, desde logo, que são inúmeras as distinções encontradas, em termos de intensidade e profundidade, nas medidas descentralizadoras já tomadas em cada setor.

Tais distinções reforçam a tese construída em 1993 no mencionado seminário de que, malgrado a necessidade de se estabelecer uma política de descentralização de caráter geral, que defina o propósito descentralizador na nova feição pretendida para o Estado, devem ser privilegiados os aspectos do processo, tendo em vista o contorno adquirido em cada campo de atuação do Governo.

Finalmente, não estará em discussão, neste trabalho, a premissa básica de que a descentralização político-administrativa e a revisão do pacto federativo são metas fundamentais à Reforma do Estado ou a afirmação de que a descentralização da prestação dos serviços públicos de interesse local é a alternativa viável à superação de déficits históricos de serviços, os quais o modelo de um Estado centralizado não foi capaz de atender. O que se discute aqui são os instrumentos institucionais, jurídicos e fiscais necessários para empreender a descentralização, conferindo novo caráter à Federação.

Faint, illegible markings or text in the top left corner.

# EXPLICAÇÕES METODOLÓGICAS

Este documento resulta de estudo realizado por uma equipe conjunta de técnicos do IPEA e do IBAM.

Coube ao IPEA, tendo em vista o momento político de transição nos Executivos Federal e Estaduais e a renovação das Casas Legislativas, nas duas instâncias de Governo supra-locais, a iniciativa de promovê-lo, no âmbito da série de debates sobre a Reforma do Estado. Seu objetivo maior é servir de ponto de partida para discussões e negociações visando subsidiar as políticas, normas e ações descentralizadas a partir de 1995.

A duração de todo o trabalho necessário ao lançamento deste documento, incluindo a sua publicação, foi de aproximadamente 75 dias. Tal prazo abrangeu várias etapas através das quais, segundo a abordagem metodológica adotada, o texto foi submetido a consultas e debates, até chegar à sua versão final, concluída em novembro, que será divulgada publicamente em evento nacional, previsto para o início de dezembro de 1994.

Na primeira fase, realizada em aproximadamente quatro semanas, os membros da equipe de execução do projeto procederam a um rápido inventário dos trabalhos elaborados pelas duas instituições sobre o tema, além de outros artigos, estudos e pesquisas. Nesse período, também foram visitadas instituições federais responsáveis por políticas e ações

setoriais e entrevistados seus técnicos e dirigentes.

Com base nas informações recolhidas, deu-se início à segunda etapa de trabalho, elaborando-se uma minuta de texto, discutida em *workshop* pela equipe do projeto e outros interlocutores do IPEA. Essa minuta foi encaminhada à ENAP e a outros departamentos do IPEA e do IBAM para o recolhimento de críticas e sugestões sobre aspectos específicos do tema.

Na terceira fase do trabalho, agregaram-se os subsídios recolhidos e procedeu-se à redação da versão preliminar deste documento, distribuída a cerca de 100 estudiosos da descentralização, escolhidos entre membros do Congresso Nacional, técnicos e especialistas de vários setores, entidades de Governo, sobretudo do nível federal, representantes dos Estados e do movimento municipalista, bem como da sociedade civil.

Em 19 de outubro de 1994 foi realizada a quarta etapa: um seminário em Brasília para a discussão da versão preliminar do documento.

Na quinta fase, concluída em 4 de novembro de 1994, procedeu-se à consolidação da sua versão final, incorporando-se as contribuições recebidas no referido evento.

A sexta etapa foi a de editoração do texto e a sétima se constituirá no evento nacional citado.





# PRINCÍPIOS E CONCEITOS ESSENCIAIS DA DESCENTRALIZAÇÃO

---

Quando se estuda a questão da Reforma do Estado, constata-se a existência de um alto grau de consenso sobre a necessidade e a importância estratégica de se ampliar e consolidar a descentralização. Entretanto esse consenso se esgota aí, já que são grandes as divergências sobre o que, de fato, significa a descentralização, qual o seu alcance e limites, bem como as formas e instrumentos para concretizá-la. Por isso, acredita-se conveniente explicitar o marco conceitual deste estudo, iniciando-se com uma descrição sucinta dos diferentes sentidos em que o termo descentralização costuma ser empregado.

Quanto ao escopo, a palavra descentralização tanto pode ser utilizada com o significado de simples transferência de responsabilidades, atribuições ou tarefas (caso em que é mais conhecida como desconcentração) ou incluindo também o poder decisório (originando uma redefinição dos centros de poder).

No que se refere à direção em que se processa a descentralização, o termo pode adquirir conteúdo mais amplo ou mais restrito, a saber:

- descentralização restrita ao âmbito do próprio aparelho de Estado, isto é:
  - de uma esfera de Governo para outra graças à descentralização intergovernamental que, no caso brasileiro, comportaria tanto transferências da União para os Estados e Municípios ou quanto dos Governos Estaduais para os Municípios;
  - na mesma esfera de Governo (descentralização intragovernamental): por exemplo, da Administração direta para a indireta; da cúpula das organizações públicas para as suas bases; das agências centrais para os órgãos regionais ou locais, etc.;
- descentralização do aparelho de Estado para a sociedade: neste caso as alternativas mais discutidas no momento são:

- a transferência de empresas estatais para a propriedade privada (ou privatização, no sentido restrito);
- a transferência da exploração de um serviço público da Administração Pública para indivíduos ou empresas privadas através dos institutos da concessão e da permissão;
- a terceirização de serviços de apoio à Administração Pública;
- a participação da população nas decisões coletivas, no planejamento e gestão dos serviços públicos e no controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais;
- descentralização ampla, combinando as acima descritas.

Constatado que o termo descentralização costuma ser empregado em diferentes sentidos, torna-se indispensável conceituá-lo aqui de forma a evitar equívocos na compreensão do restante deste documento.

O primeiro passo para esse fim, deve ser o de inserir a descentralização como um conjunto de medidas de caráter político-administrativo consideradas no contexto mais amplo da Reforma do Estado brasileiro, identificando, a partir daí, os grandes princípios que deverão norteá-la.

**Consideradas as desigualdades que caracterizam a nação, expressas pela marginalização socioeconômica, política e cultural a que estão condenados amplos grupos sociais e até comunidades e regiões praticamente inteiras, bem como pelos baixos indicadores da qualidade de vida da população, chega-se à conclusão que os primeiros desses grandes princípios têm que ser os da DEMOCRATIZAÇÃO e da PARTICIPAÇÃO. Tais conceitos devem ser aqui entendidos de forma ampla, incluindo todas as suas diferentes dimensões, inclusive a de quebrar o poder de velhas oligarquias avessas ao princípio da equidade e da justiça social.**

A luz desse princípio, a descentralização deverá contribuir para o processo de democratização do país, buscando avanços nos seguintes sentidos:

- maior justiça e equidade na participação dos diferentes grupos sociais, regiões, Estados e Municípios nos frutos do processo de desenvolvimento econômico, devendo a atuação governamental assumir caráter corretivo ou redistributivo sempre que necessário;
- universalização da prestação de serviços públicos, tanto em termos quantitativos, como qualitativos, o que significa, na prática, a priorização dos grupos sociais, regiões, Estados e Municípios excluídos, marginalizados ou mal atendidos;
- democratização das informações sobre os direitos e deveres de cidadania e sobre os instrumentos para concretizá-los na prática, bem como de todas aquelas indispensáveis para garantir a visibilidade da atuação do setor público e para possibilitar à sociedade o acompanhamento, o controle e a avaliação do seu desempenho;
- incremento da participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais que afetam a vida em coletividade. Isso significa uma ampliação da democracia política, hoje muito confundida com sistema representativo e limitada à escolha das autoridades governamentais através das eleições. Esse objetivo implica a articulação da democracia de base (movimentos sociais de diferentes teores, objetivos e graus de organização) com a democracia representativa e as diversas formas de democracia participativa. Esses três tipos de democracia tanto não se excluem, como são *intercomplementares e mutuamente potencializadores*;
- fortalecimento do controle social, inclusive através da criação de condições, normas, instrumentos, espaços e canais para que o mesmo se concretize na prática.

O segundo grande princípio norteador da descentralização no caso brasileiro advém do caráter *sui generis* de nossa Federação, constituída não apenas por uma união de Estados, como é a praxe mundial, mas também dos Municípios.

Em termos práticos, esse fato significa, entre outros aspectos, que a competência nacional está dividida entre três *autênticas instâncias de Governo* - União, Estados e Municípios - que são igualmente detentoras do *jus imperii* e não possuem laços de subordinação hierárquica entre si, gozando de autonomia política, financeira e administrativa.

Pode-se, portanto, enunciar o segundo princípio da descentralização como **TRATAMENTO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS COMO ENTES CONSTITUINTES DA FEDERAÇÃO.**

O terceiro grande princípio norteador da descentralização é o da desprivatização do Estado e do fortalecimento do INTERESSE PÚBLICO. Segundo ele, deve-se cercar qualquer tentativa de descentralização de todos os cuidados necessários para evitar problemas para a população, principalmente no que se refere ao atendimento das suas necessidades fundamentais.

Finalmente, em um claro repúdio ao modelo isolacionista de Federação, considera-se como quarto princípio a SOLIDARIEDADE E SUBSIDIARIDADE entre as três instâncias de Governo.

Considerados esses princípios, como conceituar a descentralização ?

Em primeiro lugar, jamais como uma iniciativa autoritária e unilateral de uma instância de Governo, visando livrar-se de funções, encargos, serviços, responsabilidades ou problemas para outras ou eximir-se destes. Tampouco um mecanismo de captação de recursos adicionais para Unidades Federadas sem a contrapartida segura do desempenho administrativo e da prestação dos serviços públicos correspondentes. O conceito de descentralização aqui adotado é, portanto, democrático e eficiente tanto em seus objetivos, como nos processos utilizados para formulá-los e implementá-los. Aliás, nem poderia ser diferente, já que os resultados alcançados pela descentralização são, em grande parte, derivados ou decorrentes da própria natureza de tais processos.

Em segundo lugar, a descentralização, na concepção deste documento, nunca pode se resumir à mera desconcentração e, muito menos, servir de pretexto para a criação de qualquer tipo de subordinação hierárquica

entre as diferentes instâncias de Governo ou para a restrição da autonomia político-administrativa e financeira que lhes foi assegurada pela Constituição. Observe-se, a propósito, que, no período autoritário, freqüentemente se recorreu a uma desconcentração de encargos e serviços da União aos Estados e aos Municípios, que acabou os transformando em autênticas unidades administrativas regionais ou locais do Poder central.

Diante do exposto, conclui-se que, na acepção adotada neste trabalho, a descentralização envolve, necessariamente, a redefinição de centros de poder, assegurando-lhes a pluralidade. Assim, ela se caracteriza como fenômeno predominantemente político. Daí poder-se conceituá-la como *O DESLOCAMENTO DE PODER (AUTORIDADE FORMAL-LEGAL E CONDIÇÕES PARA EXERCÊ-LA DE FATO, ESPECIALMENTE RECURSOS FINANCEIROS) E DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES DO GOVERNO FEDERAL PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS OU DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS.*

Em terceiro lugar, no contexto da Reforma do Estado brasileiro e observando-se o princípio da democratização, a descentralização intergovernamental (e principalmente a municipalização) *não pode ser dissociada daquela que se processa em direção à sociedade, sob a forma de participação e controle populares.*

Realizando-se a associação aqui recomendada, evita-se não só tratar a descentralização como um fim em si mesma (a descentralização pela descentralização) como, também, manter-se intocada a essência do Estado, ou seja, os valores, atitudes e comportamentos tradicionais. Impede-se, por outro lado, confundir-se municipalização e prefeiturização, em uma percepção reducionista e não democrática do Poder local.

Em quarto lugar, é importante destacar que, no conceito de descentralização aqui adotado, não se advoga o esvaziamento das instâncias supralocais; ao contrário, recomenda-se o seu fortalecimento em funções hoje negligenciadas, devido à sua atuação direta na prestação de muitos serviços públicos perfeitamente municipalizáveis.

A esse propósito, nunca é demais ressaltar que o exercício de muitas funções e a solução de vários tipos de problemas exigem uma visão da realidade e uma capacidade de intervenção mais amplas, só possíveis em escala regional ou nacional. Aliás, essas escalas possuem suas próprias especificidades, não se confundindo com o "mero somatório de interesses locais" (Gondim, 1991, p.40). Entre tais funções talvez a mais importante seja a de atuar de forma equalizadora e redistributiva, visando atenuar as desigualdades entre regiões e comunidades.

Em quinto lugar, a descentralização aqui proposta deve servir de base a um federalismo cooperativo e democrático, baseado na articulação e na colaboração entre as diferentes esferas de Governo.

É neste sentido que se explora neste documento a proposta de um pacto federativo que baseia-se, pela primeira vez, na descentralização democrática e participativa e que não deve ser confundido com o arranjo político da República Velha, que fundava-se num acordo de Governadores visando assegurar as prerrogativas das oligarquias locais.

Em sexto lugar, considerado o interesse público, a descentralização, sob a ótica aqui adotada, tem que ser protegida contra a descontinuidade político-administrativa, autêntico flagelo da Administração Pública brasileira. Dentro dessa linha de pensamento, deve-se buscar reduzir a fragilidade e a instabilidade das iniciativas descentralizadoras, em decorrência, por exemplo, de mudanças governamentais, idiosincrasias das autoridades públicas e interesses corporativos, clientelistas, político-partidários, ideológicos, etc.

Em prol do mesmo interesse público, também não se pode aceitar a descentralização abrupta, sem planejamento, desorganizada, irresponsável ou, como preferem alguns, "selvagem". Neste caso deve-se contemplar a capacidade de cada unidade para "planejar a descentralização".

Ainda visando o interesse público, a descentralização tem, na concepção deste estudo, que se associar à busca tanto do aumento da racionalidade (eficiência) na utilização dos recursos disponíveis, principalmente os de caráter financeiro, como do aprimoramento constante do atendimento à população em termos

de funções e serviços públicos (incluindo, por exemplo, aspectos como economicidade, continuidade, regularidade, cobertura, agilidade, qualidade, etc.).

Finalmente, convém salientar que, na concepção aqui adotada, a descentralização tem que ser entendida como um *processo educativo ou de aprendizagem para todas as partes envolvidas tanto no plano do Governo quanto da sociedade*.

Concluídos os comentários sobre os princípios e conceitos norteadores da descentralização aqui proposta, convém chamar a atenção para a tendência mundial a aplicar o princípio da subsidiariedade. Tudo o que pode ser realizado em um nível da Administração Pública mais próximo do cidadão, não o seja por esfera mais distante (conforme Cartas Europeias da Autonomia Local e da Autonomia Municipal Iberoamericana).

Essa regra, embora útil para se começar a pensar sobre o alcance e limites da descentralização, é muito vaga para orientar a divisão clara das competências governamentais. Para solucionar esse problema pode-se recorrer a três teorias: a da tradição, a da proximidade (Silva, 1955) e a das escalas (Brasileiro, 1976).

Segundo a teoria da tradição, cada nível de Governo deve cumprir as funções que lhe são atribuídas tradicionalmente. Trata-se, portanto, de uma teoria conservadora que tende a manter o *status quo* e, por isso, vem perdendo prestígio ultimamente, com a crescente tendência mundial de municipalização e a privatização de certos serviços públicos.

Já a teoria da proximidade classifica os serviços públicos em três categorias: os de interesse imediato ou de primeira necessidade para a comunidade, sem os quais não é possível a sobrevivência ou o bem-estar da mesma e que, por isso, devem ser atribuídos aos Governos locais; os de interesse próximo que, embora possam contribuir significativamente para melhorar a vida da população, não têm o mesmo caráter prioritário que os de primeira necessidade, apesar da tendência, cada vez mais forte, de atribuí-los aos Governos locais, como as escolas profissionalizantes, as atividades culturais, a justiça e a polícia, e, finalmente, os de interesse mediato ou remoto

que, apesar de indispensáveis para o país como um todo, não afetam a vida cotidiana das comunidades que o integram, tais como as relações diplomáticas, a manutenção das forças armadas, o controle da moeda, do crédito e do comércio exterior e a manutenção de tribunais superiores.

A teoria das escalas, extremamente importante para países continentais como o Brasil, complementa mas não contradiz a da proximidade, auxiliando a aplicá-la em situações concretas. Segundo Brasileiro, a atribuição de funções aos diferentes níveis de Governo deve levar em conta cinco escalas: a geográfica, a econômica, a financeira, a técnica e a do poder político (Brasileiro, 1976). A escala geográfica pode justificar, por exemplo, que certos serviços, por sua amplitude, interesse regional ou impacto espacial, não sejam atribuídos aos Governos locais.

A escala financeira diz respeito aos recursos fiscais de que dispõem as instâncias de Governo para prestar serviços. Claro que há, em muitos casos, uma relação entre a escala geográfica e a financeira. Exemplificando: geralmente os Municípios brasileiros de reduzidos portes geográfico e populacional não têm condições de gerar nenhuma receita própria, dependendo exclusivamente de repasses constitucionais para prestar vários serviços de interesse imediato para a respectiva população, especialmente naqueles casos em que, além de pequenos em área e população, não dispõem do potencial econômico que constitua uma base razoável para a tributação própria dependendo, portanto, das transferências constitucionais para se manter.

Aliás, a instituição do sistema de tributos partilhados no país minimiza esse problema, permitindo que os Municípios, além de disporem de tributos próprios, participem de tributos federais e estaduais de forma significativa, o que viabiliza a descentralização da prestação de muitos serviços que, de outro modo, os Governos locais não poderiam assumir.

A escala econômica está voltada, basicamente, para a busca da eficiência. Muitos Governos locais, embora disponham de recursos financeiros para prestar certos serviços, não o fazem para não prejudicar a regra da economicidade.

Já a escala técnica está relacionada com a complexidade tecnológica de certas funções, que podem requerer pessoal muito especializado para o seu desempenho, além de exigir recursos materiais, equipamentos, métodos e processos caros e sofisticados, condições que muitos Municípios não preenchem.

Entretanto, uma forma de se viabilizar a descentralização, apesar da existência de problemas nas escalas geográfica, financeira e técnica, é o recurso a associações e consórcios intergovernamentais, ou seja, a união de esforços e recursos para a solução de problemas comuns.

Consórcios intermunicipais podem, por exemplo, resolver o problema da falta de espaço para o destino final do lixo, da construção de um hospital ou da prestação de serviços de abastecimento de água. Além do mais, tais consórcios já são uma prática corrente no país, destacando-se os promovidos por Municípios dos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Finalmente, a escala de poder político mostra que o Governo local é o mais adequado para a prestação de certos serviços, pela maior proximidade com os cidadãos, o que facilita um contato mais fácil e mais rápido entre ambos, permitindo a correção de erros e deficiências sem recurso à esfera superior. Estão neste caso os já mencionados serviços de primeira necessidade ou de interesse imediato para a comunidade, além de vários outros de caráter eminentemente local, tais como a licença para construção de obras e para a localização de estabelecimentos.

Por outro lado, o poder político adequado para a gestão de certos serviços, como manutenção das forças armadas, das relações diplomáticas, o controle da moeda, do crédito e do comércio exterior e a formação de políticas nacionais de planejamento, é o central.

Apesar da inegável importância da teoria das escalas, a literatura especializada brasileira, quando se refere ao problema da definição das competências governamentais, geralmente recorre à teoria da proximidade (talvez porque seja de mais fácil aplicação em situações abstratas), recomendando que quanto mais essencial para a sobrevivência e bem-estar da população for o serviço, mais

próxima desta deve ficar a instância encarregada de prestá-lo.

Diante do exposto, pode-se propor aqui, *pelo menos em princípio*, que se conceda prioridade, no processo de descentralização, para a municipalização dos serviços de maior grau de essencialidade para a vida cotidiana das comunidades; em outros termos, para aqueles destinados ao atendimento de necessidades básicas ou fundamentais dos seres humanos.

Entretanto, considerada a heterogeneidade existente entre os Estados e Municípios brasileiros, dificilmente a solução do problema das competências governamentais poderia se esgotar com a aplicação dessa regra geral. Daí a conveniência de se introduzir, em caráter subsidiário, o exame da questão das escalas em qualquer política de descentralização e das formas de solucionar problemas delas provenientes.

Na impossibilidade de considerar-se cada caso concreto (o que seria inviável, por exemplo, no que se refere aos 26 Estados e quase cinco mil Municípios brasileiros), sugere-se trabalhar com *uma tipologia* combinada de Estados e Municípios que permitisse reunir estes últimos em grupos mais homogêneos segundo alguns critérios básicos. Infelizmente ainda não se dispõe, no país, de estudos mais consequentes com esse objetivo.

Resolvido o problema do alcance e conteúdo da descentralização, resta se analisar as formas de se processá-la. Existem duas alternativas básicas na tradição mundial:

- a ampliação do campo de competências próprias da esfera para o qual o serviço estiver sendo descentralizado (também conhecida como *devolution* ou devolução, quando se trata de Municípios). Nesse caso, a esfera que incorporou as novas funções ou serviços age em seu próprio nome e passa a possuir poderes discricionários sobre o objeto descentralizado;
- a delegação de funções de um nível para outro de Governo. Como o próprio nome diz, a instância delegante continua com a responsabilidade final pelo objeto da delegação, podendo não só fixar condições para a atuação do delegado, como fiscalizá-lo e até suspender a delegação, caso os resultados alcançados não sejam considerados satisfatórios.

As funções delegadas estão, geralmente, sujeitas a regras e práticas que visam torná-las eficazes e até mesmo permitir o seu desempenho. A experiência internacional recomenda:

- o estabelecimento de normas e padrões a serem obedecidos pelos Governos que recebem a delegação;
- a prestação de assessoria técnica, inclusive treinamento no início do processo, de modo a capacitar os Governos que receberem a delegação a cumprir as normas e os padrões estabelecidos para o desempenho dos serviços ou funções delegados;
- o acompanhamento, pela esfera que fez a delegação, do desempenho das funções ou dos serviços delegados, tanto para possibilitar a introdução das modificações necessárias nas normas e nos padrões estabelecidos, como para melhor atender às necessidades de assistência técnica ou, inclusive, abolir tal assistência, quando a mesma se torna dispensável;
- a transferência, pela esfera que fez a delegação, de recursos financeiros aos Governos que receberam a delegação, podendo tais recursos cobrir total ou apenas parcialmente os custos das funções ou dos serviços transferidos, desde que garantam que os mesmos possam ser cumpridos adequadamente - aliás, sem isso, o processo de delegação pode tornar-se inviável ou bastante insatisfatório, como ocorre, com frequência, em muitos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil;
- finalmente, a prestação de contas dos recursos transferidos, geralmente de forma específica, que permita o controle do uso dos recursos repassados aos Governos que receberam a delegação. Convém que, entretanto, esses controles não sejam excessivos, pois isso pode desestimular a aceitação da delegação. Por outro lado, esses controles devem enfatizar resultados, não ficando restritos a questões formais e contábeis.

A formulação das regras e condições da delegação deve ser cercada de todo o cuidado, a fim de evitar efeitos desastrosos.

Vale ressaltar que a experiência do Brasil no campo da delegação de funções é ainda

muito incipiente, em especial pelo centralismo e autoritarismo que prevalecem historicamente na cultura da sua Administração Pública. Em geral, a delegação de funções acaba dando origem, na prática, a uma relação de subordinação da esfera de Governo delegada à delegante, o que é incompatível com os princípios da Federação e fere a autonomia dos entes que a compõem.

A estratégia mediante a qual a descentralização é implementada constitui fator fundamental para o seu êxito, recomendando-se aqui a observância de alguns requisitos básicos:

- planejamento prévio cuidadoso, bem como acompanhamento e avaliação permanentes de resultados, visando a correção dos rumos do processo;
- definição clara das responsabilidades (ou deveres) e direitos das partes envolvidas no processo de descentralização;
- equilíbrio entre encargos e recursos financeiros descentralizados;
- flexibilidade, de forma a garantir o respeito às heterogeneidades e às especificidades das situações envolvidas, funções e serviços descentralizados e instituições que receberão as novas responsabilidades;
- gradualismo e progressividade: a descentralização deve avançar ao longo do tempo, mas respeitando a capacidade de resposta das instituições que receberão as novas funções e serviços;
- processos democráticos, permitindo a participação dos principais atores interessados na formulação de políticas e na sua implementação, a visibilidade das decisões e dos resultados alcançados, a possibilidade da responsabilização pública de autoridades e instituições governamentais, tanto pelo desempenho da função ou serviço descentralizado como pelos rumos do processo de descentralização, além do seu controle social;
- respaldo em programas de desenvolvimento institucional, incluindo assistência técnica e capacitação humana;
- adoção, concomitante, de critérios compensadores (visando estimular e premiar os resultados obtidos pelos Governos subnacionais no processo de descentralização) e equalizadores (com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas, financeiras e institucionais entre eles).

Há um consenso na literatura especializada que costuma apontar algumas vantagens potenciais na descentralização, e em especial na municipalização, destacando o fato de criar condições favoráveis e facilitar algumas mudanças estratégicas para a Reforma do Estado. As vantagens mais enfatizadas são:

■ **de natureza econômica:**

- maior conhecimento dos problemas, limitações, recursos e potencial econômicos da comunidade;
- maior possibilidade de uso desses recursos de uma forma social, ambiental e eticamente adequada;
- repúdio ao economicismo que caracteriza a lógica de mercado e condicionou o modelo de desenvolvimento do país nas últimas décadas. Esse economicismo, principalmente quando aplicado às políticas e aos serviços sociais, acaba por excluir a população mais pobre;

■ **de natureza social:**

- percepção dos problemas sociais em toda a sua pluralidade, complexidade e heterogeneidade, assim como aumento da sensibilidade para elegê-los como prioridade governamental;
- maior acesso da população à máquina governamental, especialmente os grupos em situação de desvantagem ou de marginalização social;
- possibilidade de adequação das políticas e serviços públicos às especificidades e, mais precisamente, aos padrões culturais e ao estilo de vida local;

■ **de natureza financeira:**

- custos mais baixos dos serviços prestados descentralizadamente;
- permanência do excedente financeiro gerado pela sociedade local no próprio Município, o que pode alavancar o seu desenvolvimento;

■ **de natureza tecnológica:**

- adequação das soluções tecnológicas às peculiaridades locais;
- possibilidade de adoção de soluções diferentes para situações também diferentes (superção da síndrome da

simetria, tão comum nas grandes burocracias públicas);

■ **de natureza psicológica:**

- estímulo à criatividade e à inovação;
- maior identificação dos usuários com o serviço ou o equipamento público (sentimento de co-propriedade e co-responsabilidade);
- criação de compromisso entre os agentes governamentais e o público a que servem;

■ **de natureza administrativa:**

- possibilidade de coordenação e racionalização da atuação intergovernamental, interinstitucional e intersetorial, a partir do eixo central dos interesses e necessidades locais;
- redução, simplificação e desregulamentação da burocracia estatal;
- agilização da tomada de decisões e das ações;

■ **de natureza política:**

- descentralização, pluralidade e partilha do poder;
- transparência da Administração, bem como facilidade para a responsabilização e tomada de contas das autoridades governamentais (*accountability*);
- incorporação da participação popular na tomada de decisões, nas ações e no controle social da gestão pública;
- facilidade de compreensão e negociação de conflitos de interesses;
- atribuição de parcelas de poder a grupos e áreas territoriais até então marginalizados;
- facilidade de obtenção da cooperação e de atuação conjunta com a sociedade;
- aumento da representatividade e legitimidade das instituições e agentes políticos, bem como do seu enraizamento social;
- contribuição para a constituição dos movimentos sociais como sujeitos coletivos;
- estímulo à formação de consciência, bem como à mobilização e à luta pela universalização dos direitos da cidadania.





# LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Este item se limitará à descentralização política voltada para o fortalecimento dos Governos locais.

Convém ressaltar que o grau de descentralização das nações varia consideravelmente no tempo e no espaço, tanto nas Federações como nos Estados unitários, não havendo um modelo único para nenhuma dessas duas formas.

Entretanto, alguns elementos costumam ser considerados essenciais ao processo de descentralização:

- autonomia político-administrativa, ou seja, a existência de Governo próprio e não apenas de funcionários subordinados ao nível superior, como é comum em muitos países em desenvolvimento, especialmente na África;
- atribuição de funções específicas a cada nível de Governo. A definição dessas funções obedece, geralmente, às três teorias já analisadas no capítulo anterior.

A experiência internacional, ao contrário da brasileira em que predomina a simetria na definição das competências governamentais, oferece interessantes exemplos de aplicação da teoria das escalas.

Em 1970, por exemplo, a Dinamarca fez uma reforma do seu sistema de Governo local fundindo Municípios, pois muitos não tinham escala geográfica - geralmente associada ao nível de população - para justificar a manutenção de serviços básicos, como o de educação fundamental e o de saúde, entre outros. O número de Municípios foi reduzido de 1.588 para 275 e o de condados de 24 para 14. A Noruega também diminuiu, na década de 1980, o número de seus Municípios de 700 para 454, o mesmo tendo feito a Suécia, em 1952, ao reduzir para menos da metade os seus 2.500 Municípios e, mais tarde, entre 1962 e 1974, baixou esse número para 284 (Harloff, Eileen Martin, 1987).

Por sua vez, vários Estados dos Estados Unidos também fundiram milhares de distritos escolares, órgãos de Governo local responsáveis pelo ensino fundamental, para que passassem a ter uma escala geográfica adequada.

Entretanto essas experiências estrangeiras não podem ser utilizadas para justificar a extinção de Municípios no caso brasileiro, já que, se comparando o território do país com o número de unidades de Governo local existentes, chega-se à conclusão de que, em realidade, é muito baixa a sua qualidade, confrontada com a de outros países.

Como já foi dito, para solucionar problemas relativos à escala financeira e viabilizar a descentralização, muitos países recorrem ao sistema de partilha de tributos. O Brasil é um exemplo muito ilustrativo.

Em 1993, os Municípios brasileiros na faixa do menor número de habitantes (10.188) receberam do Governo Federal, como cota do Fundo de Participação dos Municípios, o correspondente a US\$ 450.000,00. Há poucos anos, segundo estudo feito pelo IBAM em Honduras, a receita municipal total da maioria dos Municípios do país - a classe modal - estava entre US\$ 20.000,00 e US\$ 35.000,00. No Peru, onde a situação é das mais graves na América Latina, há muitos Municípios com receita total anual inferior a US\$ 2.000,00, o que não lhes permite ter pelo menos um funcionário de tempo integral (os Prefeitos e os vereadores não são remunerados). Na África, abaixo do Saara, predomina, também, a ausência dos recursos financeiros necessários para a prestação dos serviços de primeira necessidade, o que leva a que esses serviços sejam prestados pelo Governo central, geralmente de forma bastante deficiente, e ao fato de os principais funcionários a serviço dos Governos locais pertencerem quase sempre ao Governo central. São exemplos deste problema Botsawana, Gana, Quênia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue (IULA, 1991).

Quando à escala económica, muitos países desenvolvidos recorrem às associações de Municípios para a prestação de vários serviços que dificilmente poderiam ser mantidos com eficiência pelos Governos locais. O treinamento é um deles, podendo-se citar como exemplos o da International City Management Association (ICMA), dos Estados Unidos, e o das associações de Municípios da Suécia, da Holanda e da Finlândia. A da Suécia é constituída por cinco subsidiárias, três delas voltadas para assistência técnica - treinamento, planejamento urbano e modernização administrativa.

Na Colômbia, no departamento da Antióquia, cuja capital é Medellín, funciona, há muitos anos, a Associação dos Municípios do Vale do Aburrá que, além de prestar serviços de assistência técnica, faz compras por atacado de vários produtos, para serem revendidos aos Municípios associados, a custos mais baixos, em decorrência do volume adquirido.

Algumas grandes cidades da Colômbia, como Medellín, Cali e Bucaramanga, mantêm, também, empresas públicas para a prestação de serviços aos Municípios vizinhos, como energia elétrica, telefones, água, esgotos, destinação final do lixo, tendo em vista a escala económica que torna essas empresas eficientes. Aliás, essa experiência se apóia no exemplo do Plano de Lakewood, adotado por Los Angeles, em 1947, para vender água aos Municípios da região, evitando a prática anterior de exigir a perda da autonomia dos Municípios interessados em obter o serviço - como aconteceu com Hollywood e Venice, entre outros, que eram antes Municípios e passaram a integrar o de Los Angeles, em troca do acesso ao abastecimento d'água.

A escala técnica, como já se disse anteriormente, está relacionada com a complexidade tecnológica de certas funções e com as exigências em termos de recursos humanos e materiais dela decorrentes, muitas vezes impossíveis de serem atendidas pelos Governos locais. Assim, ou essas funções são atribuídas à esfera superior ou são delegadas aos Governos com o estabelecimento de normas e padrões que são fiscalizados pelo governo que fez a delegação. Na França, por exemplo, quatro funções são desempenhadas pelos Municípios por delegação do Governo

central: a polícia, o registro civil, o levantamento de dados estatísticos e a publicação de atos oficiais. Vários outros países, principalmente as ex-colônias francesas da África, seguem esse modelo, se não em relação a todas as funções pelo menos em relação a algumas delas. Um exemplo na América Latina é o de Honduras, onde o registro civil é delegado aos Municípios, cabendo, inclusive, ao Prefeito celebrar os casamentos, como ocorre nos pequenos Municípios franceses (nos maiores, os Subprefeitos exercem esta atividade).

Convém mais uma vez destacar que o Brasil tem pouca experiência em matéria de funções delegadas. Uma delas, que existiu durante a II Guerra Mundial, foi o controle dos preços, delegado aos Municípios pela SUNAB. Outras que ainda existem são as juntas de alistamento militar e os tiros de guerra, delegados pelo Ministério do Exército aos Municípios, com a cooperação técnica do Ministério.

Atualmente, está em marcha uma experiência que pode assumir o caráter da delegação, pelo menos inicialmente - a do Sistema Único de Saúde. A experiência ainda está passando por difícil processo de ajustamento, especialmente no que se refere à natureza das atividades repassadas aos Estados e aos Municípios e à transferência e controle dos recursos financeiros da União aos outros níveis de Governo.

Finalmente, segundo a escala de poder político a experiência internacional mostra que o Governo local é o mais adequado para a prestação de certos serviços, pelo seu maior grau de proximidade com os cidadãos, o que torna o contato mais fácil e mais rápido entre ambos, permitindo a correção de erros e deficiências sem ser necessário recorrer-se às outras esferas.

## *Alguns Exemplos Internacionais*

A descentralização é, geralmente, uma prática comum nos países desenvolvidos, especialmente naqueles em que predomina a democracia, embora haja algumas diferenças

quanto às formas que assume em relação a certas funções.

As chamadas funções próprias (ou seja, aquelas consideradas como devolução, aos Governos locais, de serviços ou atividades que lhes pertenciam antes da criação dos Estados nacionais) são geralmente livres do controle prévio pela esfera de Governo que fez a devolução. Em alguns casos, como os de certos Estados da República Federal da Alemanha, algumas funções próprias são compulsórias, isto é, se não forem desempenhadas, o Governo que não cumprir a norma será responsabilizado.

Segundo a experiência internacional, a delegação deve ser sujeita a regras e condições (vide item anterior); se não houver cuidado nessa tarefa, algumas delas podem ter efeitos desastrosos.

A autorização prévia, por exemplo, pela esfera superior, de qualquer gasto dos recursos transferidos para o desempenho das funções ou dos serviços delegados pode significar uma prática burocrática não somente desnecessária mas também uma forma de subordinação hierárquica, que descaracteriza as relações de Governo, como devem ser as relações quando há autonomia e não mera desconcentração de funções (Lordello de Mello, 1991).

A descentralização está intimamente relacionada com o grau de controle que os Governos centrais podem e devem exercer sobre o planejamento e a Administração Pública em geral. Como diz Hidehiko Sazanami\*, muitos Governos da Ásia, da América Latina e da África, durante a década de 1970, ao adotarem novas orientações para o seu desenvolvimento econômico e social, tiveram também de adotar novas práticas políticas e administrativas para a implementação de programas e projetos. Essas mudanças resultaram no interesse crescente pela descentralização do planejamento e da administração pois, entre outros motivos, tem sido cada vez mais difícil planejar e administrar eficiente e eficazmente todas as atividades voltadas para o desenvolvimento de forma centralizada (Sazanami, 1983).

Entretanto, salienta Sazanami " muitas das políticas de descentralização que estão sendo agora experimentadas nos países em desenvolvimento têm sido implementadas ineficazmente ou têm produzido resultados desapontadores. Relativamente pouca atenção tem sido dada, em muitos países em desenvolvimento, à formulação de políticas de modo que as mesmas possam ser implementadas eficazmente" (Sazanami, 1983).

O papel da descentralização no processo de desenvolvimento é objeto do livro *Decentralization and Development - Policy Implementation in Developing Countries*, organizado por G. Shabbier Cheema e Dennis A. Rondinelli e publicado com a colaboração do Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional. Vários países da Ásia, da África e da América Latina foram objeto do estudo, realizado por seis outros autores, além de Cheema e Rondinelli já citados. Aos dois últimos coube, além de outros capítulos, o referente às conclusões e às sugestões a respeito do processo de descentralização como instrumento do desenvolvimento, com ênfase, sobretudo, nos resultados pouco satisfatórios de muitos países que não lograram êxito na sua implementação (Cheema e Rondinelli, 1993).

Segundo Cheema e Rondinelli os quatro fatores a seguir mencionados têm contribuído para o êxito ou o fracasso da política de implementação do processo de descentralização:

- a falta de capacitação dos órgãos responsáveis pelo processo para desempenhar eficazmente as funções de planejamento, de gestão e de tomada de decisões que lhes foram atribuídas;
- as relações intergovernamentais, o que exige um certo grau de coordenação entre os órgãos nacionais, regionais e locais;
- a insuficiência de recursos financeiros, que tem sido um dos fatores mais sérios para a obstrução da implementação das políticas de descentralização em muitos dos países estudados;
- o ambiente no qual ocorreram as interações entre as organizações. A experiência dos países em desenvolvimento analisados no estudo evidencia alguns dos obstáculos

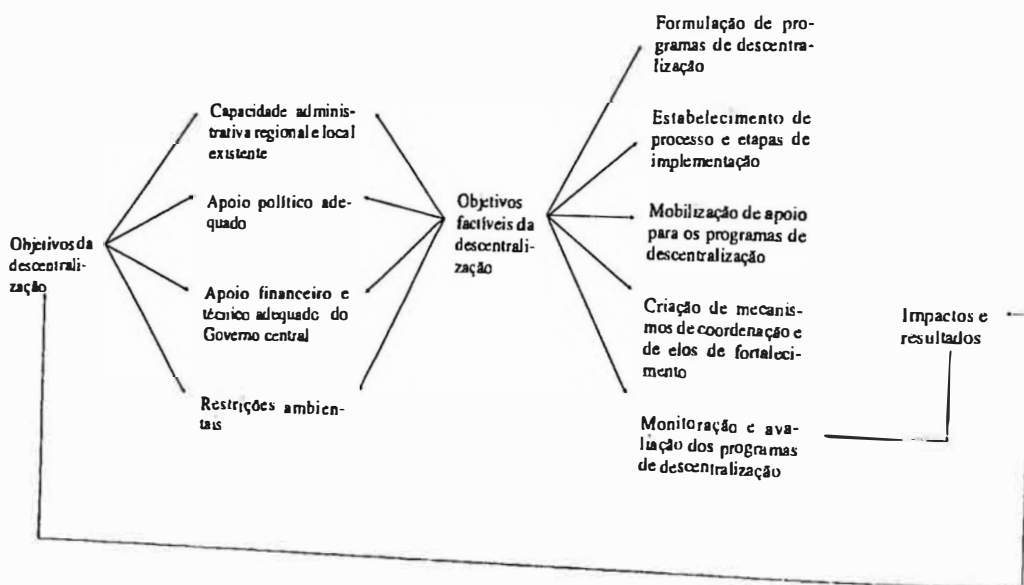
\* Até há pouco tempo, Hidehiko Sazanami era Diretor do Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional sediado em Nagoya, Japão.

que impedem a eficácia dos programas de descentralização, entre os quais merecem destaque a estrutura e o estilo político, as características da estrutura de Poderes locais, as limitações financeiras e o acesso à infra-estrutura física.

Deve-se salientar, entretanto, que a combinação desses fatores e a sua importância nos resultados do processo de descentralização variam de país para país. O resultado também revelou que, apesar do êxito limitado na implementação das políticas de descentralização, os Governos dos países em desenvolvimento têm dado continuidade a esses esforços, não somente para atender às

demandas de grupos políticos por novos papéis para os níveis regionais e locais de Governo, como também porque fica evidenciado que a excessiva concentração do processo decisório e das responsabilidades gerenciais no Governo central pode resultar em ineficiência e atraso na implementação de planos nacionais de desenvolvimento (Cheema e Rondineli, 1983).

Uma visão sistemática do processo de planejamento da descentralização mostra como pode ser conduzido por meio das análises mencionadas na figura abaixo (Cheema e Rondinelli, 1983):



## *Experiências Exitosas de Descentralização*

Nos países desenvolvidos predomina a prática da descentralização, com o fortalecimento dos Governos locais, aos quais são atribuídos funções e recursos que lhes permitem prestar às respectivas comunidades todos os serviços de primeira necessidade ou de interesse imediato - educação fundamental, saúde, infra-estrutura (água, esgotos, asseio urbano, pavimentação, estradas vicinais, iluminação pública), recreação, transportes coletivos locais, assistência social, bibliotecas, mercados, matadouros, feiras livres, parques e jardins, serviço funerário. Essas funções são geralmente próprias e não delegadas, embora, em alguns casos, estejam sujeitas a padrões estabelecidos e controlados pelo nível superior. Assim, é raro encontrar nos países desenvolvidos, inclusive nas federações, a presença dos níveis supralocais na prestação dos serviços acima mencionados.

No caso da Espanha a descentralização ocorreu, nos últimos anos, especialmente em relação às chamadas comunidades autônomas ou regiões, para atender, inclusive, a demandas muito grandes de algumas delas, principalmente das do País Basco e da Catalunha. As comunidades autônomas estão divididas em Províncias e Municípios, ambos com Governos autônomos.

Na América Latina, o exemplo mais avançado da descentralização é o do Brasil. Tal afirmação sustenta-se no seguinte argumento:

- Como Federação, somente três outros países na América Latina têm o mesmo sistema de Governo: o México, a Venezuela e a Argentina. Nos demais, prevalecem departamentos ou outros órgãos desconcentrados do Governo central, geralmente sem autonomia política ou com muito pouca autonomia, porque não sendo entidades dotadas de descentralização política, como regra geral, seus dirigentes são nomeados pelo Governo central, sendo a Colômbia uma exceção, pois os governadores departamentais passaram a ser eleitos a partir da Constituição de 1991.
- As receitas próprias e as partilhadas dos Estados e Municípios brasileiros são definidas na Constituição Federal e não em

leis ordinárias, como é comum nos demais países e a sua transferência é automática, exceto 25% da participação dos Municípios no ICMS, que cabe ao Governo estadual definir.

Além disso, em matéria de receitas municipais o Brasil supera todos os demais países da América Latina - somente a Colômbia se aproxima do Brasil. Enquanto os Municípios brasileiros de menor população - até 10.188 habitantes, receberam, em 1993, o equivalente a US\$ 450,000.00 por conta do FPM, há Municípios no Peru cuja receita total anual não chega a dois mil dólares, o que os impede de ter um funcionário de tempo integral (os Prefeitos e os Vereadores não são remunerados). Em Honduras, os Municípios de classe modal - a maioria - têm uma receita anual que varia entre US\$ 15,000.00 e US\$ 35,000.00. Na Venezuela e no Panamá a situação das receitas municipais também é muito precária. No Chile, a situação vem melhorando desde o Governo de Pinochet e mais ainda depois da redemocratização do país, mas não se iguala à dos Municípios brasileiros.

- As leis municipais brasileiras são leis tanto no sentido material como no sentido formal, podendo sobrepor-se, em matéria de competência explícita e exclusiva dos Municípios (como a organização dos serviços públicos locais e a aplicação de seus tributos) à lei ordinária e à Constituição Estadual e às leis federais, exceto, naturalmente, à Constituição Federal. Em geral, nos demais países, atos legislativos aqui chamados de lei municipal, são chamados de *acuerdos* ou *ordenanzas*, ficando a palavra lei restrita ao Governo central.
- Os Governadores e os Prefeitos, devido à autonomia dos Estados e Municípios, não devem obediência senão à lei e às decisões judiciárias e não a nenhuma autoridade superior, pois não lhe são subordinados.
- Não há controle prévio dos atos estaduais e municipais pela esfera superior - o controle é *a posteriori*. Em muitos países, exceto em relação às entidades federadas, muitos atos municipais - *ordenanzas*, *acuerdos* (que, no Brasil correspondem às leis

municipais) estão sujeitos à aprovação da esfera superior para sua validade. Na Costa Rica, por exemplo, os orçamentos municipais têm que ser aprovados pela Contraloria de la República (Tribunal de Contas). No Equador, muitos atos de natureza financeira dependem de aprovação da Contraloria General de la República (Tribunal de Contas).

- No que diz respeito à prestação de serviços públicos, os Municípios brasileiros se destacam pela amplitude de sua competência, sobretudo a partir da Constituição de 1988 que estabelece, no art. 30, que compete aos Municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo, que têm caráter essencial, "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental", bem como prestar aquela mesma cooperação a serviços de atendimento à população.

Comparada com muitos países da América Latina a prestação de serviços essenciais no Brasil é uma das formas mais relevantes da descentralização, graças, inclusive, à existência de receitas financeiras próprias, ao contrário de outros países, como o Panamá, a Venezuela e o Peru em que certos serviços tipicamente locais, com a pavimentação de ruas e a iluminação pública, são prestados pelo Governo central.

Também é importante ressaltar que o art. 23 da Constituição de 1988 define um elenco de doze serviços cuja competência é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, inclusive promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX), proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inciso V) preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII) e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (inciso XI). São, pois, exemplos interessantes de descentralização, tanto no nível estadual como municipal, o que não é comum em muitos países da América Latina em que muitas dessas funções são concentradas no Governo central.

Alguns países, entretanto, têm introduzido reformas importantes, como a Venezuela, uma Federação cujos Governantes e Prefeitos somente recentemente passaram a ser eleitos pelo povo. O México, durante o Governo do Presidente Miguel e la Madrid, introduziu, a partir de 1982, reformas importantes no art. 115 da Constituição Federal, obrigando os Estados a adotarem um regime municipal com Governo local eleito popularmente (Câmara e Prefeito) e definindo os serviços de competência do Município, inclusive o planejamento urbano, o uso do solo e a proteção do meio ambiente. Mais tarde, foi transferido pelos Estados aos Municípios o imposto predial e territorial, tendo os Municípios deixado aos Estados a arrecadação do tributo, mediante o pagamento de 10% da respectiva receita pela prestação deste serviço.

A Colômbia vem, desde 1986, implementando um processo de descentralização dos mais importantes na América Latina. Não somente os Prefeitos como também os Governadores dos departamentos passaram a ser eleitos popularmente e as receitas municipais fortalecidas com a participação dos Municípios no imposto sobre o valor adicionado (IVA) correspondente ao ICMS brasileiro. Os serviços de educação fundamental, saúde, água e esgotos foram transferidos para os Municípios - no caso de água e esgotos para os menores, pois os maiores já eram responsáveis pelos mesmos.

O Chile, a partir do Governo do General Pinochet, promoveu uma profunda reforma no regime municipal no que diz respeito às funções dos Municípios, que foram consideravelmente aumentadas, bem como na partilha da receita pública. O processo tem continuado nos Governos que sucederam ao General Pinochet, embora a ampliação das funções municipais no campo da educação e da saúde tenha resultado em *déficits* orçamentários crescentes, absorvidos pelas receitas próprias dos Municípios, pois as transferências do Governo central para esses setores não têm acompanhado a demanda (Rosenfeld, 1993).

O Paraguai também fortaleceu a autonomia municipal nos últimos anos, estendendo a eleição dos Prefeitos não apenas aos pequenos como aos grandes Municípios e aumentando a fonte de receitas municipais.

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS: O LEGADO CENTRALISTA

---

Numa avaliação superficial da gênese e da evolução do sistema político no Brasil se identifica, como realça Lobo, um *nítido predomínio de arranjos político-institucionais centralizadores* (Lobo, 1989, p.482).

O centralismo se afirmou já no período colonial com a criação dos Governos Gerais em nome do desenvolvimento colonial. A tentativa da administração portuguesa em manter a homogeneidade do território brasileiro engendrou a organização de um cenário político absolutamente incapaz de reconhecer as diversidades na composição socioeconômica do país.

Os "homens-bons"\* deram os primeiros sinais de que a idéia de Poder central não era compatível com a extensão e diversificação social do Brasil. Criaram as Câmaras Municipais em contraposição ao centralismo formalizado e demarcando de forma explícita o espaço do seu interesse.

Até o início do século XIX, na condição de colônia do Império Português, as agências de Governo aqui existentes não passavam de unidades desconcentradas do Governo imperial, em um sistema absolutista. Após a conquista da Independência, em 1822, o sistema político que vigorou até o final do século foi a monarquia-parlamentar, um modelo centralista e unitário.

A instalação da República Federativa no Brasil, em fins do século XIX, se explica muito mais por circunstâncias do momento histórico em que se deu, do que por conflitos sociais reivindicatórios da autonomia das partes em relação ao todo.

A Federação Brasileira, ao contrário da maioria das demais federações existentes, não nasceu da agregação voluntária de suas partes constituintes, e sim por ato ou desejo do Governo central.

Assim, a luta pela plena autonomia dos níveis estadual e municipal de Governo, no sentido de efetivação prática de um sistema federativo, tem sido uma constante ao longo da evolução do Estado no Brasil, no período republicano.

Com efeito, neste período - que corresponde basicamente ao século XX - se verifica uma história de ciclos alternados entre períodos "democráticos" e autoritários.

Nos períodos chamados "democráticos", Estados-membros e Municípios desfrutaram de condições razoáveis de governabilidade. Contudo, mesmo nestes contextos, o papel dos Municípios como prestadores de serviços públicos ampliou-se principalmente em função da necessidade de atender a novas demandas, decorrentes dos processos de urbanização e industrialização, que marcaram este século, e não de políticas internacionalmente des-centralizadoras.

A centralização conseguiu se firmar em nome do desenvolvimento. A heterogeneidade foi ignorada, resultando no enfraquecimento do poder de decisão da sociedade civil através de políticas públicas dirigidas forte, autoritária e centralmente.

A Revolução de 30 propiciou o nascimento de um Estado, com feição provisória, sujeito às várias influências e aos interesses de grupos preferenciais. A instauração do Estado Novo, em 1937, consolidou o arranjo do poder resultante da fase de 30 a 37, período onde o sistema político e suas instâncias formais de representação se fizeram presentes na elaboração de uma Constituição (a de 34) que vigorou por apenas três anos.

No período de 1930 a 1945, o Estado atuou em bloco na direção da industrialização, da afirmação nacional e da construção de uma

---

\* "Homens-bons" eram todos aqueles que possuíam projeção social no período colonial e que não exerciam nenhuma profissão manual, isto é, os donos da terra e alguns padres.



sociedade urbano-industrial "moderna". Essa "modernidade" se conformava segundo a tutela do Estado, através especialmente de uma estrutura corporativista que se consolidou a partir de 1937, com a instalação do Estado Novo.

Enfatizando a dissolução do sistema de representação política e o processo de concentração do poder em torno do Estado, em detrimento da sociedade civil, Fausto assim se expressa quanto a 1930:

*"A autonomia relativa do Estado reforça-se e o poder pessoal do Presidente cresce à medida que passa a arbitrar diferentes interesses. Dependente de uma representação nos Estados que mereça confiança e levado pelas necessidades geradas por uma situação de crise, o Governo Federal aumenta sua área de intervenção e controle (...). Em novembro de 1930, o Governo provisório dissolvia os Congressos Nacional, estaduais e municipais, assumindo plenos poderes" (Fausto, 1972).*

Embora o cenário institucional tenha sido sensivelmente distendido com a Constituição de 1946, apenas em 1961, com a Emenda Constitucional nº 5, é que os Municípios passaram a desfrutar de maiores recursos e condições de governabilidade. Nesta ocasião o Pacto Populista, tecido ainda no final do Estado Novo, começa a ruir.

A insatisfação da população com o tratamento populista - fisiológico e casual - dado aos problemas urbanos, associada ao quadro de instabilidade institucional decorrente da renúncia do Presidente Jânio Quadros em 1961, foi um dos fatores que proporcionou o espaço para a intervenção militar consumada em abril de 1964.

O regime que se instaurou a partir do golpe militar de 1964 colocou no "limbo" o pacto populista, excluiu claramente as forças populares organizadas e em fase de organização, retirou do cenário qualquer perspectiva redistributiva e reconstruiu as relações de poder, nas quais se evidenciaram papéis de destaque para os militares, a tecnoburocracia estatal e a burguesia nacional associada.

A partir de 1965 a autonomia política de Estados e Municípios foi reduzida. Em 1967,

com a reforma tributária, eliminou-se a já parca autonomia financeira de Estados e Municípios. Com isso, esfacelou-se qualquer perspectiva de federalismo verdadeiro.

**Atualmente, o Estado centralizador e autoritário, que deixou sua marca expressa no retrato histórico do Brasil, dá indícios de enfraquecimento, com a crise fiscal, a escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar as novas pressões políticas e sociais que eclodem com o processo de democratização da sociedade brasileira.**

A evolução deste processo democrático desde 1985, a expansão das condições de governabilidade das instâncias descentralizadas de Governo e a revitalização das esferas de representação da sociedade civil despertam, em contrapartida, esperança na reconstrução do Estado, processo em que a descentralização intergovernamental (que encontra circunstância política mais favorável após a Constituição de 1988) ocupa lugar de destaque.

Referindo-se à descentralização como parte essencial de se agilizar a reforma do Estado, no contexto atual, Motta afirma:

*"A descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central. Além do mais, a descentralização facilita novas formas de participação democrática por permitir a articulação e agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político" (Motta, 1996, p.177).*

Trata-se, portanto, de se opostergar este momento estabelecendo um processo positivo de causação circular onde o cenário democrático e de maior afirmação da cidadania alimenta a descentralização e esta por sua vez, à medida que for se consolidando, fortalecerá a democracia e a participação.

Na marcha da mudança histórica do Brasil, Motta chama atenção para um problema que deve ser atacado:

*"O Estado brasileiro possui uma máquina administrativa pesada e fortemente marcada por uma burocracia pública que tem sido um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional; uma forma de organização e administração que*

*obedece menos a razões técnico-regionais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais"*(Motta, 1994, p.177).

Para a manutenção deste poder o uso de recursos públicos funciona mecanismo básico de preservação do poder. A manipulação desses recursos serve mais para satisfazer

interesses corporativistas do que atender as demandas e necessidades reais da comunidade.

Este problema associado à cultura política historicamente, como se viu, legada francamente centralista, aponta para as inúmeras dificuldades e resistências que deverão se antepor à consecução do processo.



# DESCENTRALIZAÇÃO: CONTEXTO GLOBAL E IMPASSES NACIONAIS

Não se pode examinar o perfil do Estado brasileiro sem situá-lo no contexto global deste final de século. As profundas mudanças que vêm se operando, principalmente dos anos 80 para cá, no plano da economia e das relações internacionais, apontam para a necessidade urgente de se repensar o papel do Estado, à luz dos avanços, em ritmo sem precedentes na história, das conquistas científicas e tecnológicas, notadamente nas áreas de biotecnologia, da comunicação e da informação. Somam-se a esses avanços a globalização dos espaços municipais e, como seu contraponto, a exacerbação dos valores e sentimentos localistas; a internacionalização da economia com a expansão do capital transnacional; a aceleração da urbanização que converteu, em poucas décadas, regiões e países predominantemente rurais em urbanos; as rupturas epistemológicas, responsáveis pela revisão das ciências sociais e pelo desmoronamento dos dogmas ideológicos, desencadeadas pela crise do socialismo e do capitalismo no Ocidente.

Destaca-se no quadro ora desenhado a crise do capitalismo, evidenciada pelas dificuldades de financiamento dos Estados Nacionais, dando lugar ao enfraquecimento do poder de controle desses mesmos Estados sobre a economia, reduzindo sua capacidade para atender às demandas e expectativas da população, engendrando desigualdades econômicas entre países, regiões, comunidades, classes e grupos sociais.

Atingindo mais duramente os países periféricos, a crise aprofunda a debilidade dos já frágeis Estados Nacionais, acentuando a perda de controle sobre questões estratégicas relativas ao processo de desenvolvimento, exacerbando os problemas sociais, alargando o abismo, já existente, entre as necessidades e reivindicações e a capacidade de atendê-las. A esses efeitos acrescenta-se a crise fiscal, agravada pelo aumento do endividamento interno e externo, que condena grande parte das populações à situação de pobreza e até de indigência.

Em todo o mundo a questão vem sendo analisada, levando-se em conta duas grandes correntes de pensamento: a primeira enfatiza

a necessidade de redefinição do papel e das responsabilidades do Estado, em função da crise do Estado do Bem-Estar Social, propugnando uma redução de seu tamanho e do grau de intervenção socioeconômica; a outra, mais presente nos países em desenvolvimento que vivem, como o Brasil, processos de democratização, está associada à luta pela consolidação da democracia, aqui entendida tanto em seus aspectos políticos como socioeconômicos.

Neste contexto, a descentralização e a revisão ou restabelecimento do pacto federativo no país surgem, muitas vezes, como uma solução mágica e quase uma imposição nos discursos de todos os atores políticos. Para os adeptos do "estado mínimo", a descentralização representa a oportunidade de despir o Governo central da função de prestador de serviços públicos, deixando o caminho aberto para um drástico enxugamento da máquina, bem como quando combinada com outras medidas (a desestatização, por exemplo) lograr uma sensível redução do gasto nesta esfera de Governo. Para os adeptos da democracia social, comprometida com a resolução dos déficits, historicamente acumulados, nos serviços públicos, a descentralização representa a forma institucional mais eficaz, uma vez que o Município, sendo a esfera mais próxima do cidadão, é o mais apto a responder às demandas, através do julgamento adequado das prioridades, da eleição da solução cultural e tecnologicamente mais apropriada, e pela maior possibilidade de mobilizar e engajar as comunidades na implementação de políticas que afetam diretamente a sua vida cotidiana.

Se os argumentos das duas correntes são utilizados para justificar a descentralização e a revisão do pacto federativo, como um dos meios políticos institucionais adequados à Reforma do Estado brasileiro, prevalecem as divergências quanto aos fins pretendidos para essa política.

Ora, se prevalecem as dúvidas sobre qual a finalidade da descentralização pretendida, por

certo persistem as questões associadas aos instrumentos para empreendê-la e sobre os caminhos institucionais que devem ser trilhados.

A própria Constituição, desde seu processo de discussão, acolhe ambas as tendências em seu texto, como menciona Guimarães de Castro:

*"De alguma maneira, tanto o pensamento conservador neoliberal como vertentes de esquerda assimilaram o debate a respeito da descentralização do Estado, sob ângulo e conteúdo distintos" (Castro, 1991).*

Certamente em decorrência dessas contradições da Constituição e da falta da continuidade institucional na esfera da União nos últimos anos, não se pode considerar a existência de uma política de descentralização do Governo Federal, a não ser a presença de medidas espasmódicas e circunscritas a campos específicos da ação governamental.

Entretanto não é possível se afirmar que não esteja em curso um processo de descentralização no país, pois além das indefinições político-institucionais a Constituição determinou, através da Reforma Fiscal ali incluída, uma profunda retração na capacidade de investimento do Governo Federal.

Portanto, como afirma Santos:

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

*Assim, é lícito se concluir que, menos pela consecução de desígnios descentralizadores traçados pelas sucessivas políticas formuladas e sobretudo por este vácuo que se cria na ação ou omissão do Governo Federal, se efetiva a descentralização que hoje se opera.*

*Na medida em que a descentralização operada não representa uma ação orquestrada do Governo Federal, a municipalização da prestação de serviços públicos não se generaliza. A municipalização verificada é, na verdade, fruto de determinações políticas locais.*

*Quando se dá, reflete o esforço dos Municípios de atender a suas demandas, valendo-se das condições ampliadas de governabilidade que hoje detêm e ocupando o vazio deixado pelo desempenho ineficaz do Governo Federal" (Santos, 1993, p. 42).*

O desafio está, pois, em desenhar e implementar uma política de descentralização. Tal política não poderá ignorar a questão maior da democratização do país, nem tampouco os aspectos específicos, bem como os avanços em cada área ou setor do Governo, levando na devida conta: o grau de centralismo exercido historicamente na prestação do serviço em si; a presença pregressa da instância municipal naquele campo de atuação; a composição e origem dos recursos que custeiam o atendimento e as características institucionais do sistema de atendimento nos três níveis de Governo (Santos, 1993, p. 43).

## *Constituição de 1988*

### **Da Organização e Administração do Estado**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, declara: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..." determinando, portanto, a impossibilidade de extinção da Federação. Sendo esta uma cláusula pétrea, não está sujeita à emenda constitucional, isto é, não pode sofrer modificações.

Já no art. 18 diz o texto constitucional que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

A Carta Magna reserva, ainda, a soberania nacional para a União, que exerce o Governo central e garante a autonomia dos Municípios para organizar o seu Governo e prover a sua administração, segundo o ordenamento jurídico vigente.

Dentro deste princípio, é o Governo local que provê a administração em tudo que respeite ao interesse do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só haverá hierarquia entre as leis, quando, por inexistir exclusividade de competência, as três esferas (União/Estados/Municípios) puderem regular concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual e esta à federal. Não há, pois, subordinação ou submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o Governo local na solução de questões afetas à Administração Municipal.

A Constituição Federal, além de inscrever a autonomia como prerrogativa do Município, capaz de motivar até a intervenção federal para mantê-la ou restaurá-la (art.34, inciso VII, alínea "c"), incorporou alguns princípios asseguradores dessa mesma autonomia (vide arts. 29 e 30, respectivos incisos e alíneas), entre os quais se destacam aqui:

- a prerrogativa de elaborar a sua própria Lei Orgânica;
- a eletividade do Prefeito, Vice-prefeito e dos vereadores;
- a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas;
- o direito de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;
- a organização dos serviços públicos locais;
- a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, bem como a prestação, segundo as mesmas condições, de serviços de atendimento à saúde da população;
- a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Embora considerada descentralizadora, contraditoriamente a atual Constituição brasileira reserva uma longa lista de competências exclusivas para a União, extrapolando as funções geralmente recomendadas pela doutrina e experiência mundiais para esse nível de Governo, restritas, quase sempre, às relações externas, às políticas macroeconômicas, à representação internacional e à manutenção da identidade e da unidade nacionais.

Em síntese, apesar do avanço no reconhecimento da autonomia dos entes federativos, o texto constitucional é, porém, ainda tímido no que diz respeito à descentralização de competências dentro da Federação. Esta situação resulta em desequilíbrio, uma vez que a União permanece com muito poder, inclusive atuando em questões que são mais próprias dos Estados e Municípios.

Ainda no que se refere às competências, o art. 23 do texto constitucional fixa algumas competências comuns entre os três níveis de Poder, prevendo, inclusive, a promoção de programas habitacionais; de saneamento básico; de saúde; de assistência social; de proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; de combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalidade, entre outros.

No seu art. 24, por sua vez, a Carta Magna discrimina os assuntos sujeitos à competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, incluindo, por exemplo, os relacionados a preservação dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; os ligados a educação, cultura, ensino e desporto; os referentes a previdência social, proteção e defesa da saúde e os que dizem respeito a infância e juventude, entre outros.

Aos Estados é assegurado o direito de se organizar e se reger por suas próprias Constituições e leis, observados os princípios da Carta Magna. Além disso, são-lhes reservadas:

- as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal;
- a exclusividade na exploração direta, ou mediante concessão a empresa estatal, da distribuição de serviços locais de gás canalizado;
- a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a consecução de funções públicas de interesse comum.

Considerada a abrangência das competências comuns e concorrentes, conclui-se que são ambíguas as fronteiras funcionais para a atuação das diferentes instâncias de Governo nas mesmas áreas, o que gera inúmeros conflitos e rivalidades; superposições de esforços

e pulverização de recursos; políticas e ações contraditórias; omissões no atendimento à população; dificuldades para se caracterizarem responsabilidades e se implantar o controle social.

A indefinição de como será a estrutura cooperativa dentro da Federação e a imprecisão das fronteiras de competências permitem que a União dificulte o processo de descentralização, interferindo na autonomia dos outros níveis de Poder. Na prática mantém-se, ainda fortemente, resquícios do centralismo e da "política do pires na mão", o que impede a conquista de mais autonomia real pelas instâncias subnacionais e, por conseguinte, a democratização do Estado brasileiro.

É importante observar que o parágrafo único deste mesmo art. 23 determina a elaboração de "lei complementar fixando normas para a cooperação 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", o que não foi feito até o momento.

Essa lei complementar poderá ser a resposta a questões levantadas anteriormente e, talvez, um marco na definição do sistema federativo brasileiro. O encaminhamento pelo Executivo Federal de projeto de lei tratando desta questão é tarefa que, passados quase sete anos da promulgação da Carta Constitucional de 1988, não pode mais esperar.

Deve ser realizado desde logo que essa lei deverá abranger, entre outras, as seguintes matérias:

- definição clara das competências e responsabilidades na prestação dos serviços públicos entre os níveis de Governo;
- definição de papéis reservados a cada nível de Governo, segundo os campos de atuação do Estado;
- diretrizes e critérios compatíveis com as responsabilidades definidas para uma partilha coerente dos recursos públicos, matéria essencial para uma Reforma Fiscal que vá ao encontro das demandas dos vários segmentos da sociedade brasileira;
- indicação das características institucionais e do papel de órgão(s) do Governo Federal capaz(es) de articular horizontalmente as determinações da União no nível do

**território, bem como de coordenar e implementar as ações de apoio institucional (capacitação técnica e de recursos humanos), necessárias face à heterogeneidade do universo institucional dos Municípios e Estados-membros;**

- **definição clara das funções ao Governo Federal voltadas a orientar a elaboração de uma reforma administrativa da União.**

Outro aspecto importante para o processo de descentralização é a aprovação da lei complementar mencionada no § 1º do art. 43, onde deverão ser realizadas as definições para a delimitação das áreas ou regiões problemáticas, bem como as diretrizes fundamentais para o planejamento do Governo Federal visando a redução de desigualdades regionais.

Finalmente o Decreto nº 1.044, de 14 de janeiro de 1994, constitui um passo concreto para o tratamento jurídico do tema descentralização, no âmbito do Governo Federal, independentemente das mobilizações setoriais no sentido de instituir programa e, através de leis já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, estabelecer diretrizes jurídicas específicas.

Neste trabalho dedica-se um item específico à análise do decreto e outros às ações institucionais e jurídicas em curso sobre alguns dos principais setores mencionados em seu art. 4º. Todavia convém realçar desde logo que não se considera a Câmara Especial criada no art. 5º do referido decreto, por sua composição, como o "fórum" adequado ao desenvolvimento da lei complementar mencionada no art. 23 da Constituição.

**Tal lei complementar, embora de iniciativa do Executivo Federal, deve ser objeto de ampla discussão e a composição do grupo que a deve elaborar tem que possuir representação efetiva de Estados e Municípios.**

## **Do Orçamento Público**

O art. 165 da CF que trata dos orçamentos determina no § 1º que a lei que instituir o plano plurianual deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Adiante, no § 4º, determina que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

Ocorre que a falta de elos de ligação entre os Municípios, os Estados e a União, no que diz respeito ao planejamento, faz com que as relações intergovernamentais sejam marcadas pelo isolacionismo e por resquícios de um autoritarismo histórico.

No que se refere ao orçamento público, um instrumento de caráter essencialmente político, onde são estabelecidas as prioridades do Governo, cabe ressaltar que ao próprio Congresso Nacional, com raras exceções, não interessam alterações que conflitem com a cultura existente de fragmentar e individualizar ao máximo a distribuição de recursos, fortalecendo a prática do clientelismo e do fisiologismo político. A apresentação de 13 mil emendas ao orçamento da União para o exercício de 1994 é uma boa ilustração deste fato.

A denúncia da manipulação do orçamento público chegou ao auge na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, cujo relatório da Subcomissão de Subvenções Sociais apurou as chamadas Dotações Globais, detectando a liberação de expressivas quantias como subvenções sociais e a ausência de critérios objetivos e racionais que as autorizassem, bem como de prestações de contas ou inspeções dos Sistemas de Controle Interno e Externo para averiguar a ocorrência de prováveis irregularidades (Congresso Nacional, 1993).

Embora o Relatório desta Subcomissão registre, ainda, o desmantelamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, causado pela chamada Reforma Administrativa do Governo Collor, até hoje esse sistema carece de reformulação institucional e de reforço de recursos humanos, o mesmo ocorrendo com o Sistema de Controle Externo do TCU. A par disso, o relatório não se deteve, mais profundamente, como seria desejável, na questão fundamental que tem facilitado este tipo de distorção no trato do orçamento público - a centralização e a falta de participação das comunidades locais no controle social da



elaboração e execução do orçamento, bem como das políticas públicas.

## Da Ordem Social

Esse capítulo do texto constitucional dispõe que “a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193), definindo que toda a política econômica deve visar fundamentalmente o cumprimento desses princípios constitucionais.

Nos campos da saúde, assistência social, educação, família, criança e adolescente ou idoso; ciência e tecnologia, meio ambiente,

cultura, etc. este capítulo da Constituição, além de indicar o caminho da descentralização e o da municipalização, em consonância com o disposto nos princípios, direitos e garantias fundamentais, garante a “participação dos cidadãos, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no exercício do controle social das ações em todos os níveis da Federação,” o que se constitui num formidável avanço, pelo menos no campo normativo.

Decorre, portanto, da própria Constituição Federal a associação do processo de descentralização com o de participação popular e controle social.

# REFORMA TRIBUTÁRIA E FISCAL: O FINANCIAMENTO COMO O PONTO NODAL DA DESCENTRALIZAÇÃO

## *Responsabilidade dos encargos versus recursos*

Não constitui qualquer exagero a classificação das questões relativas às Reformas Tributária e Fiscal e sua relação com o financiamento dos encargos e serviços descentralizados como ponto nodal da descentralização. A forma como se venha a desfazer esse nó definirá, não só o significado concreto, como os rumos efetivos da descentralização no contexto do federalismo brasileiro.

Esse debate está hoje muito prejudicado pela interferência de mitos, preconceitos e generalizações simplistas, bem como pela precariedade das informações disponíveis para demoli-los definitivamente.

A análise a seguir será apoiada, portanto, em informações pinçadas nos poucos estudos atualmente existentes sobre o assunto, muitas vezes contendo conclusões e dados contraditórios. Impõe-se portanto a criação de uma base de dados confiável para orientar o processo de descentralização.

Um discurso recorrente (quer na mídia, quer na opinião pública, quer nos meios políticos) é o de que a Constituição Federal teria transferido apenas receitas da União para os Estados e Municípios e não despesas. Em outras palavras, teria redistribuído os recursos e não os encargos correspondentes.

Esse discurso, no entanto, apóia-se em meia verdade, ou melhor, em uma visão parcial, simplista e enviesada de uma situação complexa e multifacetada.

Para analisá-la com maior profundidade é preciso, antes de tudo, lembrar que esse discurso sempre aparece associado a uma crítica à Constituição em vigor: ela teria discriminado apenas as fontes de receita de cada esfera de Governo, sem fazer o mesmo em relação às competências.

Contudo, quanto a esse aspecto específico, é preciso fazer justiça com a Carta de 1988. Se, por um lado, ela não solucionou, realmente, em termos claros, objetivos e definitivos, as já antigas ambigüidade e confusão vigentes no modelo de distribuição de competências governamentais brasileiro, não logrando, em consequência, definir as fronteiras funcionais entre a União, Estados e Municípios nos mesmos assuntos ou campos, por outro, não se pode negar que empreendeu um esforço e obteve certo avanço na explicitação das áreas em que cada esfera de Governo pode atuar.

Além disso, não se pode deixar de reconhecer que os problemas inerentes a esse modelo não são produto, pura e simplesmente, de incompetência, má-vontade ou falta de decisão política dos legisladores brasileiros e, mais especificamente, dos constituintes de 1988. Sua solução é extremamente complexa.

Não só os valores já cristalizados pela tradição histórica prejudicam a busca das soluções adequadas para o problema, como a própria dificuldade de se regular, através de normas abstratas, gerais e sucintas e a partir do "centro e do alto", a gama de disparidades que caracteriza o país, como as que existem entre as suas diversas regiões, Estados e Municípios. Tais dificuldades são especialmente fortes em um ambiente político em que o conflito entre forças e interesses opostos tornou-se muito acirrado, onde as tentativas de construir consensos ou, pelo menos, coalizões fortes em torno de questões essenciais costumam abortar e a cultura democrática da negociação ainda se encontra em estágio incipiente.

Como já foi mencionado, além de definir as competências exclusivas da União, a Constituição de 1988 avançou, também, em relação às competências dos Estados (embora tenha mantido a natureza residual de seu papel na Federação) e às dos Municípios. Enumerou, ainda, as competências legislativas concorrentes da União, Estados e DF, não deixando de explicitar a de caráter suplementar do Município. Definiu, ademais,

os serviços de competência comum da União, Estados e Municípios. Em síntese, a Carta de 1988 foi mais explícita e detalhada na enumeração das competências governamentais do que qualquer de suas antecessoras.

Entretanto, mesmo que se admitisse que não houve, pelo menos de forma significativa, ampliação das competências próprias dos níveis subnacionais de Governo no texto constitucional, através de transferência clara de encargos da União para estes, é inegável que se processou uma ampliação de fato na atuação de Estados e Municípios.

O que ficou faltando - e provavelmente não coubesse mesmo à Constituição Federal resolver - foi assegurar a integração e coordenação mútua de esforços e recursos entre os diferentes níveis de Governo. Espera-se que isso seja realizado tanto pela legislação complementar de que trata o art. 23 dessa Carta, como pela ação efetiva da União, Estados e Municípios nesse sentido. A inexistência, por exemplo, de um sistema e, principalmente, de um processo de planejamento articulado faz com que relações intergovernamentais sejam marcadas pela falta de integração.

Voltando-se ao discurso recorrente citado no início deste item, constata-se que sua primeira parte encontra, aparentemente, respaldo em estudos recentes que mostram a melhora, em termos de conjunto, da situação dos Governos subnacionais e, em especial, dos Municípios, em termos de recursos financeiros. Afonso, por exemplo, mostra que esses recursos, no conjunto dos Governos Estaduais e Municipais, cresceram expressivamente em termos de participação no PIB, através dos seguintes dados oriundos do CEEG/IBRE/FGV (Afonso, 1994, anexo não paginado):

- a participação da arrecadação tributária direta ou própria, correspondente a 1950, 1988 e 1990/91, evoluiu da seguinte forma - União: 60%, 69% e 64%; Estados: 32%, 28% e 33%; Municípios: 8%, 3% e 4%;
- a participação da receita corrente, correspondente a 1950, 1988 e 1990/91, sofreu as seguintes modificações - União: 56%, 60% e 53%; Estados: 35%, 28% e 31%; Municípios: 9%, 12% e 17%.

O mesmo autor destaca, no entanto, que esse aumento de receita foi acompanhado de um crescimento de despesa mais que proporcional:

*"A divisão do bolo das despesas governamentais revela, contrariando a opinião de muitos, que aumentou a presença dos Governos subnacionais após 1988 e, o mais interessante, que essa redivisão do gasto ocorreu de maneira mais rápida e acentuada do que a distribuição da receita" (Afonso, 1994, p.4).*

Para comprovar a sua afirmação, Afonso recorre, mais uma vez, aos dados do CEEG/IBRE/FGV. Realizando-se os mesmos cortes temporais (1950, 1988 e 1990/91), constata-se que a participação da despesa das três esferas de Governo no PIB foi a seguinte - União: 57%, 68% e 51%; Estados: 37%, 22% e 33%; Municípios: 6%, 10% e 17% (Afonso, 1994, anexo não paginado).

Antecipando qualquer tentativa de atribuição desse crescimento da despesa à ineficiência das esferas subnacionais de Governo, Afonso destaca:

*"(...) a partir de 1990 caiu sensivelmente o déficit global do setor público brasileiro e, entre seus segmentos, o que mais melhorou foi o dos Estados e Municípios" (Afonso, 1994, p.8).*

Mas, talvez, a prova mais contundente de que houve uma descentralização efetiva do lado da despesa é o fato de que os gastos dos Governos subnacionais, no seu conjunto, no que se refere à folha de servidores ativos e às compras de custeio de administração, tornaram-se duas vezes maiores do que os da União e que os investimentos fixos dos primeiros foram quatro vezes maiores do que os do Governo Federal. O surpreendente é que o investimento municipal alcançou o dobro do federal (Afonso, 1994, p.4 - 5). Destacando-se a formação bruta do capital fixo, respeitadas os três cortes temporais (1950, 1988, 1990/91) e com base nos dados levantados por Afonso, tem-se a seguinte evolução - União: 64%, 33% e 20%; Estados: 30%, 38% e 41%; Municípios: 6%, 29% e 40%.

Há evidências de que esses aumentos de gastos dos Governos subnacionais deveram-se, principalmente, à ampliação de seu trabalho na

área social. Isso é ressaltado nos estudos disponíveis, principalmente em relação aos Municípios, apesar de seus autores chamarem a atenção para o problema da falta de uso da classificação funcional-programática das despesas nas contas nacionais e para a necessidade do recurso a levantamentos menos refinados como base para a análise. (Afonso e Senra, 1994, p.8 e Afonso, 1994, p.5). Mesmo assim:

*"Do incremento do gasto municipal verificado ente 1988 e 1992 - ou seja, US\$ 9,4 bilhões - cerca de dois terços, no mínimo, foram destinados a funções que abrangem, pela ordem de importância, gastos com educação, saúde, desenvolvimento urbano e transporte (...), contra 15% para assuntos típicos de Governo (legislativo e administração)" (Afonso e Senra, 1994, p.8).*

Conclui-se, portanto, que ocorreu, realmente, uma descentralização profunda das despesas e encargos públicos para os Governos subnacionais. Se seus resultados não tiverem sido tão satisfatórios quanto se poderia desejar, isso se deveu, principalmente, à forma como a mesma se processou - forçada, abrupta, não-planejada e aleatória, sem qualquer respeito às peculiaridades e heterogeneidades dos Estados e Municípios envolvidos, nem à singularidade dos serviços e funções descentralizados e, finalmente, sem qualquer tipo de articulação, integração ou cooperação intergovernamental.

Não se pode esquecer ainda que essa descentralização, geralmente provocada pela retração das ações da União, duramente atingida em sua governabilidade - principalmente em decorrência da crise financeira e do dismantelamento de grande parte de seu aparelho (vide comentários sobre as Reformas Administrativas) -, ocorreu em meio a grandes resistências e a conflitos inter e intragovernamentais. Para culminar esse cenário de dificuldades, ela também não resultou de nenhuma política coerente e negociada.

Para evitar que a descentralização continue a ser tratada na base de "cada um por si e Deus por todos" (Afonso, 1994, p. 11), é preciso agora analisar, com maior profundidade, a

questão do aumento das receitas no nível municipal de Governo, relativizando-a e localizando-a no tempo e no espaço.

Se, por um lado, é inegável que, considerado o conjunto de Municípios, houve realmente um aumento da receita, por outro, algumas restrições ou reparos têm que ser feitos às conclusões e generalizações perigosas a que muitos chegam no sentido de que os Governos locais ficaram, repentinamente, ricos. Para desmistificá-las, Bremaeker recomenda a atenção para os seguintes fatos:

- as tendências estatísticas verificadas para o conjunto dos Municípios brasileiros são fortemente influenciadas pelo desempenho de poucos deles, principalmente pelos das capitais e alguns de grande porte, em especial os localizados no Estado de São Paulo. Isso se verifica pela grande concentração de recursos financeiros: as capitais, por exemplo, que em termos de seu número representam uma parte muito pequena do universo, são responsáveis pela arrecadação de 68,2% de todo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de 58,2% de todo o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e de 49,3% do que é apurado pelos Governos locais através de taxas. Além do mais, esses Municípios concentravam apenas 24% da população brasileira segundo dados do IBGE relativos a 1991 (Bremaeker, 1994, p.3);
- a Constituição de 1988, na realidade, não trouxe nenhuma inovação muito significativa na competência tributária dos Municípios. Aliás, pode-se até acusá-la de haver contrariado a norma econômica no sentido de se garantir aos Governos locais todos os impostos sobre a propriedade, já que não lhes atribuiu a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além do mais, não alterou a base da tributação municipal, inelástica porque muito dependente do grau de urbanização e situação socioeconômica. Nesse contexto, a receita tributária própria só pode ser relevante nos Municípios ricos, urbanos, populosos e com um setor terciário muito desenvolvido. Para os outros, só resta um caminho para a sobrevivência - o das receitas partilhadas - por mais eficientes que sejam a sua legislação, políticas e gestão tributárias (Bremaeker, 1994, p.5-7). Aliás, o instituto da *receita partilhada* é prática cada vez mais adotada em todo o mundo (Colômbia

e Rússia, por exemplo) e o simples fato de grande parte dos Municípios brasileiros dependerem dessa fonte não significa, necessariamente, qualquer demérito para os mesmos; apenas espelha as desigualdades do país. Em outros termos, receita partilhada não é concessão e sim instrumento de desenvolvimento, equalização e redistribuição socioeconômicos;

- nem sempre os exercícios usados como base para as comparações estatísticas nos estudos sobre a receita municipal são adequados - os de 1988, 1989 e 1990, por exemplo, são atípicos e podem levar a interpretações distorcidas e demasiado otimistas a respeito do impacto positivo da nova Constituição sobre o conjunto dos Municípios. Segundo Bremaeker, os de 1991 e 1992 refletem melhor a crise em que o agravamento do processo recessivo da economia mergulhou mais recentemente, retratada a seguir:

*"No período entre 1988 e 1990, foi um mar de rosas. Cresceram as receitas municipais, cresceram as transferências federais e estaduais e, conseqüentemente, cresceram como nunca visto as receitas globais dos Municípios.*

*No período entre 1990 e 1992, o quadro é exatamente o oposto. Apenas 7,0% dos Municípios têm um crescimento real da sua receita global (...).*

*O cenário que se vislumbra para o ano de 1995 é bastante incerto para as finanças municipais, em virtude de inúmeras alternativas com que se vai defrontar a sociedade" (Bremaeker, 1994, p.14 e 17).*

Conclui-se, portanto, que houve redistribuição de encargos e que ela se fez dentro dos princípios recomendados pela doutrina e pelas experiências nacional e mundial, enfatizando os serviços sociais de primeira necessidade. Entretanto, nem sempre esse tipo de descentralização foi muito positivo, porque se processou de forma inadequada. Da experiência, porém, pode-se retirar a lição de que uma descentralização justa, planejada e responsável tem que levar em conta as desigualdades existentes no país, evitando a adoção de saídas fáceis, miraculosas e simétricas como a da transferência de encargos sem uma contrapartida de recursos financeiros ou a da redução ou eliminação do

sistema de partilha e a do condicionamento de transferências intergovernamentais automáticas à arrecadação tributária própria.

A propósito, convém que as normas que regulam esse sistema de receitas partilhadas sejam revistas (principalmente as do FPE e FPM) no sentido de imprimir-lhe um forte caráter equalizador, não somente para que contribuam para a democratização da distribuição da renda, como para o próprio desenvolvimento nacional. Nesse sentido deve-se levar em conta a heterogeneidade e um estudo criterioso das tipologias dos Municípios brasileiros, considerando-se, além do porte demográfico, a sua localização no território, o papel econômico que desempenham no âmbito microrregional e, finalmente, sua capacidade de geração de riqueza.

## *Transferências Volutárias e Descentralização*

Finalmente, cabe comentar as transferências negociadas, outra forma de fortalecimento das finanças municipais: alguns advogam a sua extinção imediata ou gradativa, outros a sua vinculação obrigatória a programas federais que impliquem a participação de outras instâncias de Governo. Entretanto, há consenso de que carecem de reformulação profunda.

Na realidade, os recursos relativos a esse tipo de transferência a situam-se na faixa de 10% a 15% do volume total do Orçamento Geral da União, mas motivam os principais desvios na aplicação do dinheiro público.

Esses desvios têm servido, injustamente, de argumento para os que se opõem à descentralização. Entretanto, é fácil constatar-se que são, de fato, sinais da privatização do Estado brasileiro, ou seja, do clientelismo, corporativismo e sujeição a interesse de grupos preferenciais que o caracterizam. Aliás, tais desvios não estão restritos às transferências de recursos intergovernamentais; pelo contrário, marcam uma presença muito forte na canalização de recursos públicos para entidades particulares (até fictícias) em áreas de alta importância

social, como as de assistência social e educação.

Ao se tratar desse tema, é importante considerar alguns aspectos levantados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, no que diz respeito à questão das subvenções sociais e à forma como o Poder Executivo vem enfrentando este problema dentro do Orçamento Público.

Antes, porém, convém salientar que a questão do pagamento de auxílios e subvenções foi tratada primeiramente pela Lei nº 1.493, de 13 de dezembro de 1951, que estabelecia no seu artigo 1º que a cooperação financeira proporcionada pela União a instituições públicas, autárquicas, semi-estatais ou privadas far-se-ia mediante *auxílios e subvenções*, para os quais haveria consignação própria no Orçamento Geral da República, estabelecendo ainda que as subvenções ordinárias e extraordinárias seriam concedidas, *independente de legislação especial*, às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, regularmente organizadas, mediante a simples apresentação do programa de aplicação de recursos ao Ministério a que estivesse consignado o respectivo crédito.

À parte das "subvenções ordinárias" já consignadas no Orçamento, as dotações correspondentes às "subvenções extraordinárias" deveriam ser divididas em duas partes: uma destinada ao extinto Conselho Nacional do Serviço Social - CNSS, para atender arbitrariamente, sem quaisquer critérios e mediante a simples solicitação, a entidades não contempladas na discriminação orçamentária; outra, distribuída por unidades da Federação e instituições, para financiar, a juízo do legislador, as realizações de natureza especial, constituindo o que se chama hoje de recurso carimbado, que gerou a criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento.

A Lei nº 4.320/64 distingue despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) de despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Assim, classifica as subvenções (sociais e econômicas) como desdobramento das transferências correntes,

enquanto auxílios, e como desdobramentos das transferências de capital. As contribuições podem se enquadrar em ambas as categorias, sendo as contribuições independentemente de quaisquer condições preestabelecidas.

As LDO's, com exceção das LDO's de 1993 e 1994, que acabaram com a distribuição de recursos financeiros ou adendo, mantiveram a possibilidade de destinação de subvenções sociais para Municípios e entidades privadas de natureza filantrópica, institucional ou assistencial sem fins lucrativos, reservando para o poder discricionário da autoridade concedente a decisão sobre a conveniência e a oportunidade da concessão, colocando ao seu inteiro alvedrio a escolha das instituições beneficiadas, cujas prestações de contas nem sequer têm de estar acompanhadas dos documentos comprobatórios das despesas, os quais devem ser guardados *in loco*, por cinco anos, à espera de improvável auditoria dos órgãos federais de controle interno e externo.

Para ter uma idéia da dimensão destes repasses nos últimos cinco anos (1989 a 1993), o Governo Federal transferiu para entidades filantrópicas, Prefeituras, escolas e sindicatos o montante de US\$ 643.740 mil, sendo que, desta cifra, o MEC repassou US\$ 236.340 mil e o MAS/MBES US\$ 194.583 mil. Dos Estados, os que mais receberam foram: Rio de Janeiro, com US\$ 99.581 mil; São Paulo, com US\$ 91.603 mil; Distrito Federal, com US\$ 52.967 mil. Os Estados do Norte e do Nordeste tiveram repasses bem mais modestos, ficando em último lugar o Amapá, com a menor cifra, US\$ 101 mil.

Apesar de seu peso no orçamento federal, o esquema de transferências de recursos efetuadas pela União para instituições públicas e privadas tem apresentado muitas falhas, como demonstram as seguintes conclusões do relatório final da CPMI, baseado em trabalho conjunto de auditoria dos técnicos do Tribunal de Contas da União e da Secretaria da Receita Federal:

- constatação da presença, nada incomum, de graves irregularidades nas transferências de recursos federais a título de Subvenções Sociais, Auxílios, Contribuições e Convênios, com prestações de contas já aprovadas pelos órgãos de controle interno dos Ministérios concedentes;

- baixo grau de responsabilidade dos órgãos concedentes, quer na distribuição dos recursos, quer no exame das prestações de contas;
- atendimento a pleitos encaminhados através de simples solicitação por escrito, sem que os órgãos de fiscalização interna tivessem procedido a qualquer exame de viabilidade técnica do objetivo para o qual os recursos deveriam ser destinados;
- comportamento meramente burocrático de coordenadoria de orçamento e finanças dos Ministérios concedentes;
- omissão do Tribunal da União, apesar de sua maior e melhor estrutura operacional, no processo de fiscalização dessas transferências, escudando-se nas prerrogativas e na inoperância do sistema de controle interno (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, 1994, p.44).

Diante desse quadro, a CPMI apresentou, entre outras, as seguintes recomendações no seu relatório final:

- reestruturação radical, se não mesmo o fim, do atual sistema de subvenções sociais (p. 6);
- descentralização do poder decisório, com a participação da própria comunidade no âmbito local, com respeito à liberação de recursos públicos federais (p. 6);
- modificação urgente da Lei nº 1.493/91, para impor maior rigor na prestação de contas das entidades filantrópicas e para acabar com os desvios de recursos federais para financiar projetos pessoais (p. 31);
- aperfeiçoamento do próprio arcabouço legislativo das subvenções sociais, auxílios e contribuições;
- reformulação institucional e reforço em termos de recursos humanos do sistema de controle interno do Poder Executivo (p. 6 e 44);
- reformulação do sistema de controle externo *que se ressentia* de deficiências, sobretudo em recursos humanos: o TCU conta com um *quadro técnico muito extenuado* para as responsabilidades a seu cargo (p. 5 e 44).

A CPMI denunciou ainda os entendimentos entre representantes da Comissão Mista de Orçamento e autoridades estrategicamente colocadas na Administração direta Federal quanto à inclusão de dotações orçamentárias para subvenções sociais na Lei de Meios e, posteriormente à sua aprovação, para a previsão das dotações nos decretos que, por força de lei, abriam créditos suplementares ou especiais.

Os procedimentos irregulares denunciados pela CPMI prejudicam o cumprimento de normas descentralizadoras sobre a liberação de recursos da União, sob forma de subvenções sociais e auxílios, como as incluídas na legislação federal sobre saúde, educação, assistência social, criança e adolescente.

Os colegiados de representação paritária entre Governo e sociedade, como os Conselhos Nacionais de Saúde, de Assistência Social, da Criança e do Adolescente, do Meio Ambiente, com os seus respectivos Fundos Nacionais, encontram similares nos Estados e Municípios brasileiros, em uma demonstração da viabilidade da implantação de um novo e mais transparente e controlável sistema de transferência automática de recursos, na medida em que os Estados ou Municípios já tenham formulado os seus planos locais de ação setorial, com a definição das prioridades e a garantia do exercício do controle social pelos conselhos setoriais existentes.

A fixação de critérios claros e permanentes de cooperação e de transferências intergovernamentais é tarefa urgente que deve, necessariamente, se inserir dentro de qualquer proposta concreta de descentralização e Reforma do Estado do Brasil, como já foi dito no item sobre Reforma Tributária e Fiscal.

A extinção dessa forma de repasse, todavia, retiraria da União a possibilidade de uma ação subsidiária na prestação de serviços públicos, na correção das distorções causadas pelo desenvolvimento e no fomento a regiões específicas.

Entretanto recomenda-se que o sistema de transferências voluntárias seja reformulado de forma que:

- as subvenções, auxílios e contribuições, como transferências voluntárias da União para os Estados, Municípios e entidades

- privadas, só possam ser efetivados nos casos de calamidade pública reconhecida pelos Governos envolvidos e para a realização de planos, programas e projetos com objetivos, metas e prazos bem definidos e de comprovado alcance social, onde esteja bem definida a participação do Governo ou entidade pública ou privada beneficiária na sua implementação, com a condição da avaliação de resultados e a garantia do exercício do controle social pelas comunidades locais sobre os recursos transferidos;
- as transferências voluntárias intergovernamentais sejam orientadas prioritariamente para:
    - regiões impactadas por investimentos da União em infra-estrutura econômica (portos, usinas, rodovias, ferrovias, etc.), já que estes, atraindo população, acabam gerando problemas no atendimento de serviços públicos;

- regiões estagnadas economicamente e que apresentem indicadores sociais críticos;
- suporte a programas de desenvolvimento institucional de Estados e Municípios, objetivando consolidar a capacidade de governo e gestão dessas instâncias e, conseqüentemente, o processo de descentralização e o equilíbrio da Federação.

De tudo o que foi exposto até aqui, porém, a mais importante lição que pode ser retirada é a de que as Reformas Tributárias e Fiscais não fazem sentido se vistas de forma isolada, devendo ser tratadas no âmbito de uma Reforma do Estado que responda a questões como: Que Estado se deseja? Que papéis deve exercer? Como distribuí-los entre União, Estados e Municípios?





# COMENTÁRIOS SOBRE DISPOSITIVOS DO SISTEMA DE GESTÃO DO SETOR PÚBLICO

## A Reforma da Lei nº 4.320/64

Esta lei, de 17 de março de 1964, institui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Sendo o orçamento público uma técnica cujo maior significado é o de precisamente ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa, financeira e física dos Programas de Trabalho do Governo, esta lei, ainda em vigor, possibilitou a existência de normas homogêneas para todo o país, facilitando o levantamento de dados estatísticos, financeiros e de realização dos programas de trabalho, bem como a consolidação dos orçamentos e balanços do setor público brasileiro.

É preciso observar, entretanto, que embora a Constituição de 1988 tenha tornado obsoletos vários dispositivos da Lei nº 4.320/64, ela continua em vigor sem que se leve em consideração tais mudanças. Assim, ignorando a descentralização inscrita ao longo do texto constitucional, essa lei mantém o sistema de transferências da União para Estados e Municípios, sob a forma de subvenções para que estes realizem determinados serviços, principalmente nas áreas de assistência social, educacional e de saúde.

Ora, com a criação de fundos municipais nas mais diferentes áreas, articulados sistemicamente com fundos estaduais e nacional, vinculados a Conselhos garantidos constitucionalmente e de caráter paritário entre o Governo e a sociedade, cuja função é a de formular políticas e exercer o controle social da cidadania sobre o Estado, deixa de ter sentido este tipo de transferência cujo caráter é simplesmente supletivo.

Com a intenção de melhorar a qualidade das informações no contexto dos orçamentos e dos balanços governamentais e atendendo às

*recomendações do relatório Final da Subcomissão de Subvenções Sociais da CPMI do Orçamento, propôs-se a reformulação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, principal- mente nos seguintes pontos:*

- sistema de classificações orçamentárias e contábeis, no sentido de tornar as informações mais úteis, confiáveis, transparentes e gerenciais;
- unidade de tesouraria e não afetação das receitas que poderão ou não ser adotadas como princípios de gestão financeira das receitas a critério das entidades governamentais. Estes princípios devem ser estabelecidos em lei própria de cada instância de Governo;
- mudança do regime contábil misto para o de competência, para os registros das receitas e despesas. As receitas e as despesas serão contabilizadas pelo respectivo fato gerador, independentemente de ter havido recebimento ou pagamento e com base nos comprovantes da transação;
- prestação de contas da entidade deverá ser composta de relatório de gestão, demonstrações contábeis com notas explicativas e demonstrações consolidadas, no sentido de se tornar mais transparentes as informações e facilitar a participação da comunidade na fiscalização das contas governamentais, conforme mandamento constitucional;
- consolidação dos balanços em cada esfera governamental e em nível nacional;
- obrigatoriedade de depreciação para os bens governamentais, independentemente da área a que se destinou.

## O Controle Interno, o Controle Externo e o Controle Social

O controle interno, o controle externo e o controle social não são excludentes e sim mutuamente complementares, devendo estar presentes, de forma integrada, em qualquer processo de descentralização responsável, quer seja esta implementada através da ampliação de funções próprias das instâncias

subnacionais, quer de delegação de funções da União para os Estados e Municípios ou dos Estados para os Municípios.

## Controle Interno

A Constituição da República, pelo seu art. 74, §§ e incisos, dispõe que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal manterão nos respectivos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, de *forma integrada*, sistema de controle interno, com a finalidade de acompanhar, fiscalizar e avaliar o desempenho governamental.

Esta, sem dúvida alguma, foi uma mudança radical, introduzida no disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelecia caber ao Executivo a responsabilidade pelo exercício do controle interno, o que trouxe alguns problemas de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, principalmente no âmbito da Administração Municipal. A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pelo controle interno está repartida, portanto, pelos Poderes Públicos constituídos, cada qual responsável pela parcela do patrimônio público que é empregada na consecução de seus objetivos e programas.

Ocorre que, entretanto, em que pese a obrigatoriedade da existência desse tipo de controle, ainda não se verificou a sua plena concretização em qualquer instância governamental. Urge, pois, que as três esferas governamentais se preocupem em estruturar os seus respectivos sistemas de controle interno, não apenas para atender à determinação constitucional, mas tendo em vista a avaliação, o controle e o aprimoramento constante do próprio desempenho.

A integração do controle interno, mencionada no art. 74 da Constituição, deve se materializar pela reunião dos relatórios e demonstrações financeiras, de modo a recompor o princípio da unidade e, conseqüentemente, permitir a elaboração do Balanço Geral de cada instância governamental. Essa integração tem que se dar no âmbito do Executivo, por lhe caber a responsabilidade pelo encaminhamento da prestação de contas de toda a entidade governamental ao Legislativo.

A implementação do sistema de controle interno de cada Poder, bem como a sua integração mútua, deverá ser prevista em lei de cada esfera governamental. A concepção e a estruturação desse sistema terão que ser realizadas, em conjunto, por todos os Poderes envolvidos.

O importante é que o sistema de controle interno permita um tipo de acompanhamento e avaliação do desempenho da gestão pública complementar ao possibilitado pelo sistema de controle externo, subsidiando as correções necessárias na formulação das políticas governamentais e na sua implementação, (inclusive as políticas e procedimentos relacionados com a descentralização).

Caso se observem as seguintes finalidades previstas na própria Constituição Federal para esse sistema, as bases para essa avaliação de desempenho serão construídas. São elas: verificação da consecução das metas planejadas; avaliação da legalidade, eficiência e eficácia dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e deveres; cumprimento da missão institucional.

## Controle Externo

A Constituição da República, além de dispor sobre o controle interno no âmbito de cada Poder, a ser realizado pelas diferentes esferas governamentais, regula também o controle externo, a cargo do Legislativo, com o auxílio técnico dos Tribunais ou Conselhos de Contas.

A atividade de controle externo, mesmo quando exercida a contento pelos órgãos responsáveis, devido a seu caráter predominante formal-legal e político, não substitui, nem torna dispensável, o controle interno nem o controle social.

Pelo disposto no art. 71 da Constituição de 1988 constam entre as funções dos Tribunais e Conselhos de Contas: a apreciação das contas do Executivo; o julgamento das contas de administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público; a apreciação da legalidade dos atos relativos a pessoal das entidades

citadas anteriormente; a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria ou a pedido do Legislativo; a *fiscalização dos recursos repassados, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos similares, de uma instância de Governo para outra*; a prestação de informações solicitadas pelo Legislativo; a aplicação de sanções previstas na lei aos responsáveis, por ilegalidade na despesa ou irregularidade nas contas; a representação, ao Poder competente, sobre irregularidades e abusos constatados.

## Controle Social e Participação

A Constituição da República, no seu art. 1º, parágrafo único, caracteriza explicitamente a sociedade como origem de todo o poder: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente." O capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, por sua vez, garante, no art. 5º, inciso XXXIII, mecanismos importantes para o acesso da sociedade a informações do Poder Público.

Já o art. 31, § 3º, dispõe que as contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá lhe questionar a legitimidade, nos termos da lei. No art. 165, § 3º, a Constituição também determina que o Poder Executivo (em qualquer das instâncias governamentais) publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Esses e inúmeros outros dispositivos, como os referentes à iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, cidade ou bairro; a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; o plebiscito; o *referendum*; o *direito de petição*; o *mandado de segurança coletivo*; o *mandado de injunção*; o *habeas data*; a *ação popular* e outros já mencionados no item sobre a *Ordem Social, mostram a intenção da Constituição de abrir à sociedade meios e instrumentos para influenciar nas políticas públicas e fiscalizar o desempenho e as contas da Administração Pública e, conseqüentemente, dos seus gestores.*

Ocorre, entretanto, em que pesem os mandamentos da Constituição, que muitos desses dispositivos não têm sido cumpridos,

ora por não terem sido regulamentados (como é o caso do *referendum*), ora por despreparo ou desinteresse da população, ora por dificuldades criadas pelo próprio Governo.

Apesar disso, é inegável que o controle social da gestão pública é prática cada vez mais generalizada no país. Ocorre que a crescente percepção das limitações do setor público para atender às necessidades e demandas da população tem aguçado as propostas para a redefinição das funções do Estado, no sentido de que a própria sociedade busque solução para os seus problemas até mesmo inteiramente fora do âmbito das instituições públicas.

A proliferação de organizações não-governamentais (ONG's) e de grupos comunitários diversos tem contribuído tanto para que a sociedade assuma uma série de tarefas antes vistas como exclusivas do Estado, como, também, para que a participação comunitária se torne um dos instrumentos mais usados para garantir a influência e o controle popular sobre a gestão pública.

As novas formas de participação e controle social costumam surgir, geralmente, pelas seguintes razões:

- descrença nos mecanismos políticos tradicionais e nas instituições especializadas (como os partidos) para apresentar novas alternativas para a solução de problemas da coletividade;
- falta de transparência da Administração Pública, o que contribui para a percepção de que os Governos agem, prioritariamente, para beneficiar grupos preferenciais e ajudar a manter a estrutura de poder;
- reconhecimento de que existem barreiras burocráticas na Administração Pública, tanto para obtenção de serviços rotineiros, quanto para o acesso ao atendimento em áreas fundamentais, como saúde e educação.

O controle social é visto, nesse contexto, como a assunção por parte da sociedade de recursos de poder e de influência sobre a decisão e ação públicas, dando origem não somente a novas formas de representação perante as autoridades constituídas, mas, também, à formação de novas instâncias de agregação de interesses e pressão. Nesse sentido, constitui-se, portanto, num dos

instrumentos importantes para a Reforma do Estado.

Aliás, o controle social já está presente na proposta de funcionamento de conselhos junto aos Fundos Especiais da Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros. Tais órgãos se encarregam, entre outras atividades, da fiscalização da gestão desses fundos, além, é claro, de opinar sobre o seu orçamento.

As propostas de operacionalização do controle social geralmente aparecem ligadas às de descentralização. Isso se explica pelo fato de esse tipo de controle ser mais facilmente implantado nas instituições de menor porte, escala de atuação reduzida e próximas da população. No Brasil, os avanços dos Municípios no sentido de adotá-lo confirmam essa explicação.

Em vários Municípios brasileiros a participação popular vem sendo praticada há muitos anos no planejamento e, principalmente, na elaboração do orçamento.

## Fundos Especiais

Os fundos especiais vêm se caracterizando como uma forma alternativa de gestão de recursos públicos em todas as esferas governamentais e, recentemente, mais comum no âmbito dos Municípios.

A idéia de criação de um fundo especial está associada à da identificação de prioridades especialmente relevantes no contexto da Administração Pública. Para protegê-las das incertezas financeiras que podem comprometer a sua execução, vinculam-se determinadas receitas aos programas de trabalho necessários à realização dos objetivos decorrentes de tais prioridades.

Assim, pode-se afirmar que o fundo especial tem por fim assegurar recursos financeiros para a viabilização de programas prioritários específicos. Além disso, aumentam a transparência e o controle de sua gestão.

No âmbito da Administração Municipal, o fundo especial tem surgido, em geral, por imposição de leis (tais como a Lei Orgânica de Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente) mediante as quais são descentralizadas responsabilidades aos Governos locais.

A criação de fundos especiais exige a indicação de receitas específicas, entre as quais as que provêm de outras entidades governamentais como o Estado e a União, sob a forma de transferências.

O fundo especial, como forma alternativa de gestão de recursos públicos, possui características próprias entre as quais se destaca a *descentralização da receita*, uma exceção às regras da unidade de tesouraria e da não afetação da receita, constantes do art. 56 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, bem como a *descentralização do processo decisório*, posto que ao seu gestor cabem as responsabilidades pela captação e aplicação dos recursos que o compõem.

A grande dificuldade entre os agentes da Administração Pública é entender que fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, mas tão-somente um valor ou um conjunto de valores, sobre os quais existem restrições estabelecidas por lei ou determinadas pela própria Administração, por se destinarem à consecução do objetivo específico.

# REFORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

Não faz sentido tratar as Reformas Administrativas de forma isolada, já que as mesmas devem estar sempre a serviço de um determinado projeto de Estado e do tipo de arcabouço institucional correspondente.

Apesar dessa afirmação parecer óbvia, são extremamente raras as experiências de Reforma Administrativa Federal que observam tal premissa. A maioria das mudanças administrativas que têm recebido essa denominação se restringe a alterações nos organogramas, muitas vezes para acomodar compromissos político-partidários.

A mais recente Reforma Administrativa com reflexos mais amplos que meras mudanças nos organogramas foi a deflagrada pelo Decreto-lei nº 200/67, independentemente de qualquer juízo de valor sobre o tipo de Estado que visava respaldar ou sobre os resultados alcançados.

## Decreto-lei nº 200/67

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências", surgiu sob a égide do Ato Institucional nº 4 e propunha as seguintes medidas:

- a organização e estruturação administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- a proposição de princípios norteadores para o desenvolvimento das atividades da Administração Federal;
- a determinação de normas de Administração Financeira e de Contabilidade, em consonância com o que estabelece a Lei nº 4.320/64.

No que se refere à descentralização das atividades da Administração Federal, o Decreto-lei nº 200/67 fixava as seguintes vertentes principais:

- dentro dos quadros da Administração Federal, mediante a distinção clara do nível de direção do de execução;
- da Administração Federal para as instâncias de Governo subnacionais, quando estivessem devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões;
- da Administração Pública direta para a indireta;
- dos órgãos centrais para os órgãos setoriais e seccionais de sistema.

A descentralização foi tratada, no âmbito desse decreto, na perspectiva centralista da época e associada à busca de eficiência do aparelho de Estado.

O texto do decreto deixou evidente uma visão verticalizada do Governo Federal quando buscou liberar a estrutura central de direção das rotinas de execução e de formalização de atos administrativos, para que se pudesse dedicar às atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Sua visão da estrutura governamental também era vertical e hierarquizada. Segundo o referido decreto, ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou "inconveniência" (sic) "a execução de programas federais de caráter nitidamente local deveria ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes". Na realidade, o Governo Federal não pretendia a descentralização e sim delegar atribuições ou tarefas aos Estados (então sob intervenção de Governadores nomeados) ou Municípios, de acordo com sua própria conveniência política. Isso era coerente com a política intervencionista do Governo Federal, o qual agia, diretamente, em todos os âmbitos da Federação e áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento.

A linha de descentralização prevista pelo Decreto-lei nº 200 que mais se expandiu na prática foi a da criação dos órgãos de Administração indireta, com conseqüências funestas para a hipertrofia do aparelho do Estado e para a decadência da Administração direta; ambos os problemas até hoje não solucionados e que continuam a desafiar as próximas Reformas Administrativas. Aliás, a Administração indireta foi a alternativa encontrada para agilizar a ação do aparelho do Estado e aumentar a sua eficiência sem uma verdadeira descentralização político-administrativa que implicasse redefinição de centros de poder:

*"Os recursos à administração indireta vinham assim substituir pela descentralização no âmbito de órgãos do governo central uma possível alternativa federalista, em que cada nível de governo se incumbisse de determinadas tarefas. Ao promover este processo, o Decreto-lei nº 200/67 propiciou uma forte concentração de poderes e atribuições no plano federal, tornando as esferas locais e regionais de governo suas dependentes para a execução de certas atividades (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA 90/017, s.d., p.176).*

Uma outra forma de evitar a redefinição de centros de poder foi a criação de órgãos regionais e locais, verdadeiros "braços avançados" de entidades federais. Observa-se a influência dos princípios descentralizadores contidos no Decreto-lei nº 200 na estrutura ainda hoje existente em alguns órgãos federais da Administração direta e indireta (LBA, CBIA, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação, entre outros) que mantêm repartições e serviços nos Estados e até mesmo em Municípios.

Entretanto, embora sob a inspiração da doutrina da segurança nacional (A.I. nº 04/66) e com o forte caráter centralizador e intervencionista que caracterizou a Administração Pública da metade da década de 60 até a Constituição de 1988, o Decreto-lei nº 200/67 tentou institucionalizar dispositivos modernizadores, inclusive os já previstos na Lei nº 4.320/64 (ainda do governo democrático de João Goulart), quanto às funções de planejamento, orçamento-programa e

programação financeira, através dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual. Foi por força desse decreto que se instituiu o IPEA sob a forma de fundação, com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e do Governo, quando se impusesse a necessidade.

Em síntese, o Decreto-lei nº 200/67 foi uma tentativa de institucionalização de um modelo de gestão adequado ao Estado intervencionista e desenvolvimentista que considerava necessário, na época, para permitir a modernidade, bem como aprimorar a eficiência administrativa e a racionalidade da Administração Pública.

## As reformas administrativas dos primeiros Governos de transição democrática

Esse momento da história das tentativas de reforma da Administração Pública Federal é chamado pelo ENAP de "a modernização que não houve", dividindo-se em dois períodos: o primeiro caracterizado pela "tibiaza" do Governo Sarney para produzir mudanças mais significativas, devido ao seu precário apoio político, e o segundo pela "política de terra arrasada" do Governo Collor (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA 90/017, s.d., p.164).

No período Sarney, podem ser destacados alguns aspectos:

- modificações no organograma da Administração Pública direta, ainda por influência de Tancredo Neves, visando a criação de cargos que foram usados como "moeda de troca" para a conquista de apoio político na eleição presidencial. Sua principal conseqüência foi a desestruturização de núcleos de competência ou excelência administrativa no Governo Federal (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC - BRA 90/017, s.d., p.181). Por seus efeitos perversos para a descentralização, convém destacar aqui a extinção da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM) da Presidência da República, bem como o conseqüente desmantelamento de toda a estrutura que visava a integração

do planejamento intergovernamental no país, além da extinção dos programas de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios a cargo desse órgão;

- tentativas de fazer com que a burocracia pública federal refluisse para a Administração direta através da extinção e fusão de órgãos (projeto ENAP/PNUD/CEDEC - BRA 90/017, s.d., 181). Talvez o pior efeito disso tenha sido a desorganização de toda a área de apoio ao desenvolvimento urbano no âmbito federal, principalmente das atividades relacionadas com a habitação e o saneamento;
- tentativa de implementar a "operação desmonte", de forma a aliviar os problemas financeiros da União e forçar a descentralização de encargos. Essa tentativa de impor uma descentralização "selvagem" não chegou a produzir resultados mais amplos porque foi obstaculizada pela resistência dos níveis subnacionais de Governo.

Essas mudanças fizeram com que, ainda durante o Governo Sarney, a Administração Pública Federal iniciasse o seu processo de desestruturação.

Quanto ao período Collor, as mudanças administrativas buscadas visavam atender às expectativas geradas pela campanha presidencial na opinião pública, baseando-se em um suposto gigantismo do Estado e numa ideologia de claro corte neoliberal. Consistiram basicamente na tentativa de redução do Estado, extinguindo, fundindo e modificando o *status* de inúmeros órgãos públicos. Essas mudanças resultaram no aceleração do processo de desorganização administrativa iniciado no Governo Sarney, não provocando qualquer modernização significativa do aparelho de Estado. Pelo contrário, submergiram-no em uma instabilidade incompatível com qualquer atuação eficiente (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC - BRA 90/017, s.d., p.183-185). Além disso, criaram fortes resistências e confrontos com o funcionalismo, fortalecendo o corporativismo que passou a se constituir num dos principais obstáculos à descentralização.

Quanto a seus efeitos sobre a descentralização, as "reformas" do Governo Collor, desorganizando a estrutura administrativa federal, realmente forçaram a ampliação da atuação de Estados e Municípios em vários campos; só que não da forma planejada e

responsável com que esse processo deveria ser tratado.

## O Governo Itamar e a descentralização como eixo da reforma administrativa

Tal como seus antecessores, o Governo Itamar não partiu de um Projeto de Estado claro e explícito, dedicando-se inicialmente a promover mudanças nos organogramas, muitas até necessárias para a reconstrução de frações da Administração Pública Federal arrasadas pelo Governo Collor.

Entretanto, inovou em relação a seus antecessores ao tentar, posteriormente, assumir certo comando e controle do processo de descentralização, que progredia de forma espontânea e desorganizada. Nesse esforço até conseguiu alguns avanços setoriais, como os referentes ao processo de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Faltou-lhe, contudo, imprimir um tratamento mais democrático, intergovernamental e não fragmentado à questão da descentralização, bem como inseri-la em um contexto mais amplo. Saliente-se que a Revisão Constitucional, praticamente abortada, não contribuiu para isso, atendo-se a questões menores e passando a largo de aspectos fundamentais para a Reforma do Estado.

Apesar disso, parece haver a consciência, no âmbito federal, da necessidade de uma política nacional de descentralização. Pelo menos é o que sinaliza o Decreto nº 1.044/94, apesar das críticas que lhe possam ser feitas. Só esse fato em si mesmo pode ser considerado um grande avanço.

O primeiro artigo deste decreto, que originalmente era um anteprojeto de medida provisória a ser encaminhada ao Legislativo Federal, "institui o Programa Nacional de Descentralização com o objetivo de fortalecer a Federação e proporcionar melhores condições para o desenvolvimento nacional a ser implantado e progressivamente executado mediante a repartição e descentralização das atribuições da União, a fim de tornar a rede de



serviços públicos mais acessível à população e de estabelecer condições para a melhor aplicação dos recursos públicos, eliminando a dualidade e a superposição de ações dos órgãos e entidades da administração federal".

Os três primeiros incisos do art. 2º praticamente repetem algumas disposições do Decreto-lei nº 200/67, sendo mais explícitos, porém, na forma de extinção de órgãos ou entidades, redução, redistribuição ou cessão de pessoal da Administração Federal e transferência das ações de execução para Estados ou Municípios, conforme o caso.

Embora não equacione a implementação do processo de assimilação de recursos humanos transferidos da União, para Estados, Municípios e Distrito Federal, ao assegurar "direitos e obrigações decorrentes do respectivo regime jurídico" o decreto dá a pista para o equacionamento de um dos problemas mais recorrentes nos processos setoriais em curso (saúde, assistência social) para a consecução da descentralização.

No art. 3º, o decreto recomenda que o Programa Nacional de Descentralização seja iniciado por estudos e providências relativas à extinção dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional.

Já no art. 4º, o programa prevê a descentralização inicial de 13 áreas setoriais. São elas:

01. Assistência Social
02. Saúde
03. Defesa Sanitária
04. Previdência Social
05. Educação
06. Irrigação
07. Recursos Hídricos
08. Meio Ambiente
09. Habitação e Saneamento Básico
10. Transportes
11. Eletrificação Rural
12. Telefonia Rural
13. Abastecimento

Finalmente, o art. 5º constitui uma Câmara Especial do Conselho de Governo, com a finalidade de dirigir, coordenar e supervisionar o Programa Nacional de Descentralização.

**O Decreto nº 1.044/94, eivado de boas intenções, por si só é inócuo, pois esbarra, no plano prático, na falta de vontade política para implementar o processo de descentralização e na força do corporativismo.**

Ao não incluir na Câmara, especialmente criada para implementar a descentralização, os diferentes níveis do Governo - Estados, Municípios, Distrito Federal - e a sociedade civil, através de suas organizações representativas, mais uma vez deixou manifesta a influência da cultura centralista e autoritária, ainda predominante na Administração Pública Federal. A descentralização é um processo de negociação política e incorporação de novas responsabilidades, serviços, equipamentos, etc. pelas comunidades locais e pressupõe a participação dos principais interessados ou de suas organizações representativas desde o início do processo. Até porque a União não tem competência legal para impor essa incorporação, sendo muitas vezes mfope sobre o que ocorre nas comunidade locais.

No que se refere à extinção dos dois Ministérios citados no art. 3º, ao que parece, o Poder Executivo não deveria tratar o assunto pela ótica da pura e simples redução da máquina administrativa. Somente um diagnóstico profundo poderia determinar que tipo e estrutura o Governo da União necessita ter para fazer frente à demanda em cada área, como é o caso específico da assistência social, uma política de seguridade social, cujo órgão coordenador é o Ministério do Bem-Estar Social.

O fato é que, sem qualquer discussão profunda que envolvesse os principais interessados - Estados, Municípios e sociedade -, esse decreto adiantou-se, com sérios equívocos, ao que deveria dispor a lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da CF.

Finalmente, o decreto propõe uma descentralização, sem delinear diretrizes para uma política nacional de capacitação de gestores estaduais ou municipais e da sociedade (caso dos conselhos locais e das ONGs) para o novo papel

que devem desempenhar, e tampouco aborda a questão da forma de cooperação, intergovernamental conforme prevê o art. 23 supracitado. Não contempla, também, a questão nodal da descentralização que é a do financiamento dos serviços e encargos descentralizados, nem as disposições do art. 43 da CF.

O exame desse decreto ressalta, portanto, a urgência do estabelecimento de legislação complementar a partir de um pacto federativo,

com a participação de todos os principais atores envolvidos, que resulte em:

- uma política nacional de descentralização democrática quanto aos fins e processos;
- o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei com os princípios e parâmetros básicos da Política Nacional de Descentralização/Pacto Federativo, contemplando a regulamentação dos arts. 23, parágrafo único, e 43, § 1º, da Constituição da República.



# DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Como se tem mencionado de forma recorrente nesse documento, está se verificando no país um processo de descentralização político-administrativa, mesmo que de forma desconexa e pouco estruturada.

Já se viu, também, que o Governo Federal (apesar das sucessivas "Reformas Administrativas" que implementou) não adquiriu as condições mínimas necessárias para o êxito desse processo (valores, atitudes, comportamentos, estruturas, etc.). Por outro lado, as condições institucionais dos Estados e dos quase 5.000 Municípios brasileiros, são extremamente heterogêneas e muitos deles estão, sem dúvida, despreparados para assumir encargos e responsabilidades que historicamente não lhes cabiam.

Embora um grande número de estudos, pesquisas, seminários e encontros de trabalho se dediquem ao diagnóstico e à apresentação de soluções para os problemas e entraves ao avanço do processo de descentralização no país, raramente aprofundam a questão do desenvolvimento institucional como estratégia de mudança social através das organizações. Com isso, não chegam a fornecer subsídios mais profundos para uma política nacional de apoio ao processo de descentralização.

Defende-se aqui não só a necessidade dessa política, mas de sua abrangência, de forma que envolva tanto agências governamentais como a sociedade civil organizada. Sugere-se, ainda, que a coordenação de sua formulação e implementação seja função prioritária do Governo Federal.

No que se refere ao desenvolvimento institucional, o trabalho a ser realizado deve contemplar três dimensões. A primeira deve visar as organizações inscritas no próprio âmbito do Governo Federal, objetivando motivá-las e prepará-las para a descentralização, imprimir maior consistência, compromisso democrático e racionalidade às suas decisões e ações com

esse objetivo e fazer com que atuem de forma articulada, sinérgica e equalizadora.

Some-se a isso um papel multiplicador que deve caber ao Governo Federal, com o intuito de atuar conjuntamente com Estados e Municípios numa concertação única que viabilize o desenvolvimento institucional como um processo, onde as três instâncias devem caminhar juntas.

Em outra dimensão, esse trabalho consistirá em identificar e promover ações que, no âmbito de uma política nacional de descentralização, visem tornar Estados e Municípios efetivos agentes promotores ou catalisadores do desenvolvimento em suas respectivas jurisdições.

É importante lembrar que o Governo Federal, desde a extinção da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM), em 1989, deixou de apoiar sistematicamente programas voltados para o desenvolvimento institucional das unidades descentralizadas, como os empreendidos por organizações não governamentais como o IBAM ou pelos organismos estaduais de articulação e apoio técnico aos Municípios que, no contexto atual, também desprestigiados pelos Governos dos Estados, encontram-se em crise ou à beira da extinção.

Paradoxalmente tal omissão ocorreu no período em que a descentralização passou a ser uma bandeira política de quase todas as correntes de pensamento e praticamente uma imposição constitucional. Curiosamente, são as agências internacionais de fomento e desenvolvimento, que passam a incluir em suas pautas o componente desenvolvimento institucional como elemento fundamental a ser apoiado, constituindo-se mesmo em exigência para a consecução de empréstimos ou repasses de recursos destinados a outras finalidades. Tais constatações sublinham a premência da necessidade de criação de um órgão que possa acompanhar o processo de descentralização da ótica do desenvolvimento institucional.

A terceira dimensão do trabalho de desenvolvimento institucional deve fortalecer as organizações representativas da sociedade, não só lhes abrindo (ou estimulando a abertura) de espaços e canais para o diálogo com as organizações públicas e para a sua participação nas decisões coletivas, como lhes assegurando condições e instrumentos efetivos para o exercício de controle social.

Em todas as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento institucional, a capacitação humana deve ser incluída como aspecto central. Sem ela, a descentralização não terá como se processar sob uma perspectiva democrática.

No âmbito governamental, a capacitação deverá voltar-se para o aumento da ética, da eficiência (racionalidade na exploração dos recursos disponíveis), eficácia (realização dos objetivos fixados) e efetividade (atendimento de anseios, necessidades e demandas da população) das organizações e para a recuperação do verdadeiro significado do serviço público: o de servir ao público. No caso da sociedade, objetivará, principalmente, a criação da consciência de cidadania, a divulgação dos direitos a ela inerentes e das condições, instrumentos e mecanismos que podem efetivá-los.

Aliás, sob a perspectiva democrática, a capacitação humana não deve se ater à Administração Pública ou órgãos governamentais, devendo alcançar outros atores envolvidos no processo, especialmente organizações representativas da sociedade.

Cabe ressaltar ainda que não se deve propor qualquer modelo rígido de capacitação para todas estas organizações. É preciso um diagnóstico específico de cada uma que identifique em que realidade se insere e como será sua atuação dentro do processo descentralizador. Enfatize-se que isto deve se dar sempre por iniciativa e segundo as necessidades das mesmas, ou seja, garantindo-lhes a autonomia.

## ***Problemas da Administração Pública: o papel do desenvolvimento institucional***

Outro aspecto importante para o desenvolvimento institucional é a promoção do inter-

câmbio regular de experiências exitosas entre União, Estados e Municípios.

Registra-se que a crise da burocracia pública, no Brasil, ocorre simultaneamente à crise das instituições políticas. A ruptura do modelo de *Administração para o Desenvolvimento* dá-se sem que esteja claramente delineado um projeto nacional, que coloque como alternativa consensual um desenho institucional, paralelo, adequado e moderno de Estado.

A crise da Administração evidencia-se na baixa capacidade de formulação de políticas públicas, na incapacidade de constituir e processar de forma sistemática informações, de planejar, implementar e controlar as ações governamentais. O planejamento é apenas formal, observando-se a descoordenação entre os órgãos do Executivo, numa situação de "semi-paralisia" do sistema.

As disfuncionalidades que se apresentam guardam estreita relação com as sucessivas intervenções políticas, não planejadas de forma sistêmica, o que contribui para que alguns analistas afirmem que a Administração Pública, no Brasil, embora inspirada no modelo weberiano, dele tenha muito pouco se aproximado. São exemplos da irracionalidade administrativa que desfiguram o citado modelo:

- a mercantilização de cargos públicos, em detrimento de competências propriamente técnicas;
- o crescimento desordenado de um setor empresarial, autárquico e fundacional sem maior controle por parte do Poder central, concorrendo para a multiplicação de órgãos e empresas com alto grau de autonomia;
- a institucionalização de interesses privados dentro do Estado.

Esse contexto é caracterizado por um esvaziamento de políticas no que se refere à administração de recursos humanos. No que concerne ao nível federal, a extinção do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, há dez anos, marca o período caracterizado pela ausência de ações efetivas na área, redundando em baixos níveis de qualificação profissional e de salários, na fragmentação das ações e iniciativas de melhoria das condições de trabalho, bem como no desencadeamento de uma reação corporativa dos

servidores públicos do Governo Federal às tendências de mudança.

De modo geral, a desprofissionalização de servidores coexiste com a má alocação destes dentro da estrutura administrativa. De acordo com dados da pesquisa realizada sob a coordenação da ENAP, em 1993 - com ressalva do grau de precisão das informações, dada a natureza das fontes - nos cerca de 7.000.000 funcionários públicos em todo o país, nos âmbitos municipal, estadual e federal, estima-se que a composição seja de: 26,3% no nível municipal; 49,1% no nível estadual e 24,6% no nível federal. Em termos de perfil, observa-se uma maior concentração de servidores na área-meio, em detrimento das áreas-fins (ENAP/CEDEC, 1993, v.2, p.40).

Considerando-se a análise dos dados da mencionada pesquisa, a máquina pública brasileira, principalmente no que diz respeito ao nível federal, não apresenta excesso de servidores. Esta avaliação respalda-se nos dados comparados referentes à relação servidores públicos/população economicamente ativa - PEA dos países europeus. Conforme analisado, o número de servidores federais em atividade seria de 1.333.652, o que representa 8,9 funcionários do Poder central por mil habitantes, índice inferior em relação à média verificada em alguns países europeus, como por exemplo França (46,4), Inglaterra (91,4), Espanha (53,4) e Itália (65). A relação número de servidores federais/PEA no Brasil equivale a 3%, sendo muito reduzida em vista dos padrões europeus: França (17%); Inglaterra (18,9%); Espanha (14,5%) e Itália (16,1%).

O quadro supracitado mostra-se inadequado às exigências de implementação do processo de descentralização, instituído através da Constituição Federal de 1988, tanto no que se refere ao grau de competência gerencial para o desempenho de funções requeridas de planejamento, coordenação e fiscalização de políticas públicas em nível federal - e, muito provavelmente, no que tange ao aspecto quantitativo, posto que dadas as diferenças regionais, algumas áreas demandarão ações do Poder central - quanto ao que diz respeito à distribuição quantitativa e qualitativamente adequada dos servidores nos demais níveis de Governo, de modo coerente com as atribuições transferidas a estes, em cumprimento às exigências de im-

plementação do processo de descentralização. Neste sentido, fala-se em redistribuição setorial e regional de servidores antes que em demissões, reconhecendo-se a necessidade de capacitação para o desempenho das funções, quer através de formação de quadros gerenciais, quer da capacitação e treinamento e da criação de planos de carreira articulados.

A atual situação de ordenamento das carreiras no serviço público é sintoma da ausência de políticas orgânicas de administração de recursos humanos, voltadas para o desempenho ótimo das organizações do Estado. A mesma inscreve-se na complexidade inerente à definição de funções do Estado e, em consequência, à definição de carreiras típicas, consoante às demandas de modernização e de integração regional em curso.

Diagnóstica-se, em nível federal, 47,3% do total de servidores encontram-se alocados em um grupo não classificado em carreiras específicas (PCC - Plano de Cargos e Carreiras), reconhecendo-se como carreiras efetivamente consolidadas apenas: Diplomacia, Magistério, Polícia Federal, Finanças e Controle, e Orçamento, o que corresponde a, tão-somente, 14,7% do universo pesquisado. As iniciativas visando a regulamentação de carreiras - como no caso das sucessivas experiências de elaboração de Planos de Carreira, de 1987 a 1993 - esbarram, assim:

- no desconhecimento das exigências reais ligadas às necessidades de prestação de serviços e na incompatibilidade destas com a defesa de interesses corporativos;
- nas diferenças em termos da concepção do que sejam funções típicas de Estado.

Em decorrência da falta de uma política orgânica de Administração Pública Federal e, notadamente, de recursos humanos, e da consequente descoordenação das ações nas diversas áreas do Executivo, a qual evidencia a própria inorganicidade do processo de descentralização admnistrativa, como nos casos da saúde e educação, assumem a iniciativa de constituir grupos especiais de trabalho, objetivando a formulação de políticas de RH, visando torná-las capazes de darem suporte à implementação das políticas setoriais. A título de exemplo, cita-se o caso do setor saúde - o mais avançado no processo de descentralização - que instituiu o Grupo de Trabalho de Recursos Humanos -

GTRH, a quem coube "a proposição da política nacional de RH para o Sistema Único de Saúde - SUS; ordenar a formação em articulação com o aparelho formador e entidades profissionais; a gestão dos RH da esfera federal e a regulação, onde couber, da gestão de RH no SUS" (Ministério da Saúde, 1993).

À guisa de conclusão, registra-se que embora desde a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP tenha-se buscado vincular o mérito ao desenvolvimento e à formação do profissional no serviço público, a formação foi, e ainda continua sendo, efetivamente institucionalizada apenas no sentido da consolidação de algumas carreiras, de acordo com as informações já mencionadas.

As iniciativas de formação de dirigentes públicos com vistas à implementação de mudanças na máquina ocorrem de forma fragmentada e pouco integrada num projeto de reformas institucionais mais amplo, opondo-se explicitamente às necessidades da descentralização, onde a exigência de gestores públicos capacitados para conduzir o processo constitui-se como condição *sine qua non*. As experiências de formação ainda são muito tímidas, em relação ao processo descentralizador que se opera segundo uma lógica e um ritmo muito mais dinâmicos.

Neste sentido, as condições das transformações em curso estão a exigir um estudo profundo das possibilidades de reorganização do sistema de Administração Pública no país, com ênfase na *reestruturação da função pública* (critérios de seleção e de formação de carreiras), à luz das demandas de reforma e modernização do Estado e consideradas as competências e especificidades de cada instância de organização governamental.

Uma reestruturação da máquina pública que prime pela descentralização orgânica e seja capaz de responder às demandas democráticas da sociedade requer quadros competentes e, sobretudo, o envolvimento técnico e político das diversas Secretarias de Administração do Governo, nos níveis municipal, estadual e federal. Neste contexto, ressalta-se a importância de uma abordagem sistemática do papel das escolas de administração e de governo hoje existentes, vinculadas à estrutura político-administrativa

brasileira, nos três níveis de Governo ou fora do âmbito governamental, mas orientadas para a capacitação de quadros governamentais. Além disso será necessária a articulação destas com as iniciativas setoriais de suporte aos programas de descentralização, de modo a que se busquem parâmetros para uma definição mais orgânica de um sistema de função pública no Brasil, respeitadas as tendências de reforço do Estado, no país.

Neste sentido, um programa de desenvolvimento institucional a ser implementado em todos os níveis se torna imperativo para um eficaz processo que se queira levar a cabo em matéria de descentralização político-administrativa.

Assim, ações de formação e capacitação de recursos humanos nas três esferas de Governo e articuladas com a sociedade necessitam ser inscritas na agenda pública, na linha das propostas da reforma do Estado, com vistas a garantir maior capacidade de Governo e propiciar condições para uma maior governabilidade. Evidentemente a iniciativa de tal tarefa não deve ser responsabilidade exclusiva do Governo Federal; sua formulação e promoção devem resultar de uma ação articulada por representantes dos três níveis de Governo e demais atores não governamentais com ela comprometidos.

## Recomendações

Com vistas à definição de uma política de desenvolvimento institucional inserida na perspectiva do processo de descentralização, recomenda-se o estudo de:

- parcerias possíveis entre os três níveis de Governo como fruto do pacto federativo;
- programa de desenvolvimento institucional que articule a definição das missões institucionais e competências dos órgãos públicos, no contexto da descentralização e do pacto federativo, por nível de Governo, com projeto de formação e capacitação profissional;
- *diretrizes para formação de carreiras* articuladas à missão institucional dos órgãos, respeitadas a autonomia e as competências dos três níveis de Governo e considerada a descentralização político-administrativa;

- novos critérios de seleção, ingresso e mobilidade funcional, com vistas à *inovação do "sistema de função pública"*, no sentido de promover a eficiência e a qualidade dos quadros da administração;
- sistemas de avaliação de desempenho de modo que se possa dotar as organizações de mecanismos de avaliação dos resultados de suas ações, com vistas ao cumprimento de sua missão institucional, paralelamente à avaliação do desempenho de pessoal. O processo de avaliação de desempenho, com base em critérios de mérito e produtividade, não deve ser implementado fora do contexto da avaliação organizacional;
- políticas de profissionalização que resultem na formação dos novos perfis técnicos e gerenciais dos três níveis de Governo, conforme as respectivas competências;
- diretrizes para a atuação articulada das escolas voltadas à capacitação de servidores públicos dos três níveis de Governo, numa perspectiva de rede de cooperação e dentro de uma diretriz comumente acordada;
- instrumentos modernizadores que respeitem as bases do federalismo - autonomia e competências das três esferas de Governo -, bem como as especificidades de *órgãos* e situações. Em outras palavras, evitando-se a tendência histórica e cultural brasileira das decisões centralizadas, autoritárias e uniformes, inclusive quando aplicáveis apenas no âmbito federal.

## ***Problemas de Administração Pública: a transferência intergovernamental de recursos humanos e materiais***

A transferência de recursos patrimoniais e materiais da União para Estados e Municípios não oferece, em princípio, dificuldades jurídicas. Levando-se em consideração a conveniência e a oportunidade, poderá ser efetivada a doação ou alienação do acervo patrimonial existente e empregado na prestação dos serviços a serem transferidos para as esferas subnacionais, bem como

proceder-se à cessão de uso ou recorrer-se ao instituto do comodato.

Entretanto, apesar das múltiplas alternativas disponíveis para o equacionamento desta questão, na prática vêm se verificando alguns problemas.

No setor de saneamento, por exemplo, muitos sistemas locais vêm sendo administrados por concessões municipais por Companhias Estaduais. Na atualidade verifica-se o vencimento dos prazos das concessões estabelecidas na década de 60 (início do Planasa). Nestes casos, a opção do Município de retomar a operação do sistema vem sendo constrangida pelo equacionamento da questão das transferências patrimoniais, resultantes de investimentos realizados pelas Companhias Estaduais no período da concessão. Vale realçar que quando se trata de investimentos quitados a alegação chega as raízes da crueldade com os contribuintes que, ao fim e ao cabo, estarão pagando duas vezes pelo mesmo bem. Para a transferência de bens alienados em operações de crédito a necessidade da indenização ou da assunção pela instância que vai assumir o sistema é válida e deve entrar na negociação do processo de transferência (sobre o assunto ver Carta de Brasília, anexa a este trabalho).

No caso do sistema de saúde os institutos que vêm prevalecendo são os de cessão e de comodato, que não solucionam o problema, apenas o postergam para a data prevista para o fim da cessão. No caso da assistência social os processos de transferência estão apenas sendo iniciados e a tendência é, como na saúde, o da cessão de uso ou do comodato. Neste caso haverá, por certo, um complicador, uma vez que boa parte desses bens vem sendo utilizada por organizações não governamentais de caráter filantrópico, que os ocupam já por comodato.

A melhor solução em todos os casos seria a doação, transferência de patrimônio da instância governamental hoje possuidora para a que irá responsabilizar-se pelo sistema, o que asseguraria, de forma definitiva, a autonomia da gestão, através do controle efetivo das condições de operação.

Um outro problema, que escapa ao equacionamento jurídico da transferência, diz respeito à capacidade financeira e institucional



do Município ou do Estado de recuperar as instalações físicas (quando for o caso), mantê-las em boas condições e operá-las satisfatoriamente. Os casos dos CRIANS, na área de proteção a infância e adolescência, construídos pela CBIA para operação municipal; dos CIACS, na área de educação fundamental, construídos pelo Governo Federal, ou dos CIEPS pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro; da estadualização dos trens urbanos ou da municipalização do Metrô do Rio de Janeiro são situações problemáticas, se não potencialmente, que podem ilustrar esta dificuldade.

Todavia a prática vem demonstrando, que cada situação assume contornos específicos, não comportando, assim, definições institucionais simétricas, seja para equacionar as transferências patrimoniais seja para assegurar a boa operação do sistema.

Mais delicado do que o equacionamento jurídico da transferência de bens materiais ou da provisão em médio prazo dos recursos necessários à manutenção plena do funcionamento do bem descentralizado é o entrave relacionado à transferência e ao aproveitamento do pessoal da Administração Federal para Estados e Municípios. Não se pode deixar de considerar aspirações dos servidores (legítimas ou ilegítimas) para o bom êxito da operação de transferência de pessoal. Será preciso saber administrar os conflitos que certamente serão latentes; obedecer às pretensões legais que, se válidas, devem ser respeitadas e identificar e rechaçar com vigor as pretensões corporativistas. Há de se reconhecer que existe no meio do funcionalismo público um certo trauma em razão das desastrosas e inconseqüentes reformas administrativas realizadas em passado recente. É fundamental que os agentes encarregados de processar essa transferência tenham presente que a dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF) e que os servidores públicos não devem e nem podem ser tratados como objetos.

Um estudo criterioso que considere a posição relativa do trabalho do servidor no respectivo sistema, sem interesses, e adequação do perfil à lotação prevista deve ser realizado visando sua redistribuição para outros órgãos da Administração Federal, ou mediante convênios que resguardecam a opção formal e os direitos do servidor, colocando-os a serviço de Estados e Municípios.

A área de saúde, por ser pioneira no processo de descentralização, já apresenta problemas emblemáticos que devem se repetir na descentralização de outros sistemas, sobretudo na área da assistência social.

Um dos principais problemas verificados, dada a natureza do trabalho em saúde, é a transferência de pessoal entre as esferas de Governo, que agora passa a ser de responsabilidade do Município.

Profissionais de saúde, oriundos de diferentes órgãos federais e estaduais, ao encontrarem-se no mesmo espaço de trabalho, estão em permanente conflito. As razões para tal são facilmente identificáveis: possuem Planos de Cargos e Carreiras distintos, com regimentos e estatutos também distintos. Tais questões traduzem-se na prática em insatisfações e freqüentes movimentos reivindicatórios por isonomia; isonomia esta não apenas salarial, mas também de direitos.

Uma solução bastante aventada tem sido a criação de um Plano de Cargos e Carreiras único do Sistema Único de Saúde (SUS).

Esta solução, no entanto, enfrenta alguns questionamentos, tanto na esfera jurídica, quanto do próprio movimento dos trabalhadores em saúde, por representar uma possível recentralização, na medida em que desconhece as diferenças regionais. Afora isto é preciso se interrogar em que medida esta solução consegue dar conta de outras questões ligadas às diferenças entre as culturas organizacionais que neste momento se unem.

# O CENÁRIO DA DESCENTRALIZAÇÃO

A construção de uma política de descentralização coerente com os propósitos de se chegar a um federalismo cooperativo passa, como se viu, pelo equacionamento de algumas questões básicas, já abordadas neste trabalho. Trata-se, por exemplo, de:

- resolução do problema das responsabilidades de cada esfera de Governo, sobretudo no que toca às competências comuns, matéria tratada no art. 23 da Constituição Federal, que deve ser regulamentada através de lei complementar;
- revisão da questão tributária e fiscal, sobretudo no que toca à distribuição ou redistribuição intergovernamental de recursos financeiros e à definição do destino dos repasses através de convênios da União para Estados e Municípios, ou seja, das chamadas transferências negociadas;
- definição de um programa de desenvolvimento institucional que busque equalizar as condições organizacionais e dos recursos humanos no conjunto das Unidades Federadas - Estados-membros e Municípios.

Ao se abordar neste trabalho cada um desses pontos nodais da descentralização, foram apresentadas questões concretas e diretrizes para o equacionamento das soluções.

Em todos os casos se procurou sublinhar a heterogeneidade do universo com que a descentralização terá que lidar; em outras palavras, destacar a desigualdade existente entre Estados e Municípios brasileiros (por exemplo, quanto ao tamanho e às características do território e da população, ao estágio de desenvolvimento e à capacidade institucional).

Em face desta reconhecida heterogeneidade nunca é demais enfatizar que a descentralização aqui preconizada deve ser processual e cooperativa, cabendo à União um papel subsidiário, principalmente representado pelo apoio financeiro e institucional a Estados e Municípios. Assim, poderá o Governo Federal cumprir o seu papel de agente unificador e equa-

lizador do Estado-Nação, priorizando, através de sua ação, a redução do desequilíbrio existente no universo das Unidades Federadas.

Nessa linha, devem ser objeto de atenção especial do Governo Federal os Estados e Municípios com baixa capacidade de geração de riqueza e de receitas, alto grau de necessidade em termos técnicos e institucionais, que apresentem indicadores sociais críticos ou se localizem em áreas impactadas por investimentos em infra-estrutura econômica (capazes de alterar o perfil sociodemográfico da região)

Tal proposta permitiria que as relações intergovernamentais superassem a síndrome da simetria, um problema histórico da organização nacional. Possibilitaria, ainda, uma nova visão de Estado-Nação, federalista e descentralizada, onde o Governo Federal poderia, além de desincumbir-se de suas funções próprias com maior agilidade e eficácia, desempenhar um papel maior: o de assegurar a equidade entre as Unidades Federadas.

Duas questões, todavia, se interpõem na implementação de uma política de relações intergovernamentais assimétrica e equalizadora. A primeira refere-se à escolha dos indicadores adequados para mensurar a heterogeneidade no universo e orientar as fórmulas de redistribuição, sem o risco de criar incentivo à estagnação e à dependência das Unidades Federadas beneficiárias de apoio da União.

Trata-se de questão cuja solução é, basicamente, de caráter técnico-metodológico, exigindo discussão específica. Entretanto, ela já vem sendo tratada com diferentes enfoques nos campos setoriais de ação do Estado, como o da educação (critérios para repasses do FNDE). Ocorre que as fórmulas geralmente propostas são de grande complexidade e difícil aplicação.

A segunda questão, também superável em prazo relativamente curto, diz respeito à falta de conhecimento e de informações sistematizadas sobre o universo das unidades constitutivas da Federação. É necessário se definir

uma metodologia e desenvolver um trabalho de pesquisa objetivando classificar os Estados e Municípios brasileiros por outros critérios, além do porte demográfico simplesmente (em outros termos, o que se chamou anteriormente de construção de uma tipologia).

Tal estudo, que foge ao escopo do presente trabalho, teria de unir dados demográficos e socioeconômicos (hoje disponíveis no IBGE), informações referentes a receitas e despesas para o conjunto das Unidades Federadas, além de se basear em avaliação das condições institucionais prevalentes, se não no universo das Unidades Federadas, ao menos para uma amostra significativa deste conjunto.

Quando, neste trabalho, foi abordada a questão tributária e fiscal, procurou-se lançar mão dos estudos disponíveis sobre os impactos da reforma fiscal introduzida pela Constituição de 1988. Os resultados desses estudos, como se chamou atenção, são muitas vezes contraditórios. Curiosamente as fontes consultadas realçam a falta de informações sistematizadas como elemento que prejudica as análises e conclusões.

No que toca ao estágio do desenvolvimento institucional de Estados e Municípios, o que se dispõe são impressões, baseadas na atuação sistemática do IBAM junto aos mesmos. Tal ação, embora diversificada, não permite a construção de uma amostra representativa do universo, uma vez que resulta de demandas aleatórias que chegam à Instituição. Além disso, em decorrência da própria missão do IBAM, possibilita mais a avaliação das condições dos Municípios do que dos Estados.

Aliás, sob tal perspectiva, a capacitação humana não deve se ater à Administração Pública ou órgãos governamentais, devendo alcançar outros atores envolvidos no processo, especialmente organizações representativas da sociedade.

Essas impressões corroboram, entretanto, o senso comum, podendo ser assim resumidas:

- existe uma correspondência direta entre o nível de desenvolvimento econômico-social e o grau de desenvolvimento institucional de Estados e Municípios, tanto no que toca a instrumentos de Governo,

como ao seu nível de organização e à qualificação dos recursos humanos;

- Municípios menores, sobretudo os situados em regiões e microrregiões economicamente estagnadas, possuem, em geral, precárias condições institucionais, estruturas e rotinas administrativas mais resistentes a inovações, além de recursos humanos menos qualificados;
- Estados e Municípios situados em áreas de forte pressão demográfica - resultante de imigração - são, independentemente do seu tamanho ou do porte demográfico, os que mais necessitam de apoio para se desenvolver institucionalmente. Nesta mesma situação caracterizada se enquadra também a maioria dos Municípios metropolitanos situados nas periferias das respectivas regiões;
- existe uma correspondência direta entre o baixo grau de desenvolvimento das instituições locais e a exploração inadequada da base tributária municipal e gestão ineficiente dos recursos disponíveis;
- pelas características da base tributária dos Municípios, aqueles com baixo índice de urbanização e com atividade predominantemente agrícola dependem, geralmente, das transferências constitucionais.

No nível mais geral das grandes regiões e dos Estados da Federação, estudo recente incluído em trabalho desenvolvido pelo IBAM para o Ministério da Integração Regional avança na avaliação de tendências relativas às condições de ocupação do território, buscando identificar os desafios aos administradores locais, sobretudo os dos Municípios de pequeno e médio portes, no que toca à prestação de serviços públicos e à promoção do desenvolvimento.

Nesse estudo (IBAM/MIR-1994) são trabalhados de forma conjugada três indicadores: o ICMS por Estado da Federação em relação à massa desses recursos gerados no país; as informações demográficas agregadas por região, Estados da Federação e faixas de Municípios, estabelecidas tanto em função do tamanho de sua população como da área dos Municípios e consolidadas por Estados da Federação. As constatações desse estudo permitem avançar de forma mais sistemática

na direção da caracterização do universo das Unidades Federadas brasileiras. A seguir são transcritos os aspectos mais significativos deste estudo.

"Um dos fatores decisivos à compreensão da dinâmica de urbanização em qualquer núcleo urbano é conhecer sua inserção, localização e importância relativa no território do país, da região e da microrregião.

A simples aferição desta informação prévia nos permite antecipar, com um razoável grau de clareza, o tipo de dinâmica e o nível de problemas postos para equacionamento numa política de desenvolvimento local.

As informações a seguir decorrem dos dados obtidos no censo demográfico de 1991 que, trabalhados comparativamente pelo IBAMCO – Banco de Dados Municipais do IBAM, refletem as atuais tendências da ocupação territorial e os processos de pressão ou descompressão populacional que afetam os meios urbanos. Constituem, dessa forma, um balizamento para o leitor.

A primeira ilustração que merece realce refere-se ao processo de urbanização e às características do processo migratório, nas últimas cinco décadas.

*"Em 1940 a população brasileira era de 41,2 milhões de habitantes. Destes, 31,2% viviam nas áreas urbanas (12,9 milhões) e 68,8% no campo (28,3 milhões). Neste período o número médio de filhos por mulher era da ordem de 6,16. Vale lembrar que a condição de ruralidade de um país está intimamente ligada a uma elevada média de filhos por mulher.*

*Em 1950 a população total do Brasil era de 51,9 milhões de habitantes, sendo que pouco mais de uma terça parte dela (36,2%) vivia nas áreas urbanas (18,8 milhões) e 63,8% se encontravam nas áreas rurais (33,1 milhões). Neste período o número médio de filhos por mulher (6,21) mantinha-se elevado.*

*Em 1960 a população total do país alcançava os 71,0 milhões de habitantes, representando a população urbana ainda uma minoria: 32,0 milhões, que correspondiam a 45,1% da população total. A população rural, que representava 54,9% do conjunto, somava 39,0 milhões de habitantes. Neste período o número médio*

*de filhos por mulher ainda era elevado e crescente: 6,28.*

*Em 1970 a situação começa a se inverter. Os resultados do censo, que apontava um total de 94,5 milhões de habitantes, mostravam uma supremacia da população urbana, que representava 56,0% da população total (52,9 milhões de habitantes). A população rural, que crescia, contava com 41,6 milhões de habitantes, que representavam apenas 44,0% da população total. Neste período, acompanhando a inversão da situação da população do país de rural para urbana, o número médio de filhos por mulher começa seu processo de acentuada queda, registrando a cifra de 5,76.*

*Em 1980 a população brasileira chegava aos 121,1 milhões de habitantes. A sua população urbana atingia a marca de 82,0 milhões, representando 67,7% do total. A população rural caía, também em termos absolutos, para 39,5 milhões de habitantes, correspondendo a menos de uma terça parte do total (32,3%). Neste período o número médio de filhos por mulher despencava para 4,35.*

*O censo de 1991 contou 146,2 milhões de habitantes. Destes espera-se que em torno de três quartas partes do total estejam nas áreas urbanas, o que deverá perfazer quase 110 milhões de habitantes, devendo a população rural se situar em torno dos 36 milhões.*

*A média de filhos por mulher, em 1991, está em torno dos 3,0." (IBAMCO/Série Estudos Demográficos nº 10 – 1992).*

Como constata o estudo citado, cabe sublinhar três fatos destas informações:

- a correspondência direta existente entre urbanização e decréscimo na taxa de fecundidade (taxa de filhos por mulher);
- a conseqüente desaceleração no ritmo de crescimento global da população;
- a migração rural-urbana, que se aproxima do limiar verificado na maioria dos países que completam o ciclo de urbanização.

Esta última constatação pode levar à falsa conclusão que os ciclos migratórios tendem a se esgotar.

Possivelmente é fato que a migração campo-cidade tenda a se estabilizar, entretanto,

o processo de migração cidade a cidade deverá assumir cada vez mais contornos de relevância.

Outro fator revelado no estudo citado nos informa que esta migração deverá estar preponderantemente confinada aos limites intra-regionais, isto é, o migrante deverá se deslocar de uma cidade da região para outra na mesma região, em busca, como sempre, de melhor qualidade de vida e, sobretudo, melhores oportunidades de trabalho.

O mesmo estudo, aliás, desmistifica os grandes movimentos migratórios inter-regionais e revela a importância de um movimento migratório, crescente no período, para as regiões Norte e Centro-oeste, resultante das macropolíticas de expansão da fronteira agrícola.

Trabalhando a proporcionalidade entre a população total e a de cada região em cada censo, o estudo nos indica:

*"Em 1940, a população nordestina representava 35,0% da população brasileira. Esta proporção, que vem caindo a cada censo, foi mais marcada entre 1950 e 1960. Hoje em dia, segundo os dados do censo de 1991, a população nordestina*

*representa 29,0% da população brasileira, ou seja, 6,0 pontos percentuais a menos em 50 anos. Neste mesmo período de tempo a população da região Sudeste também apresentou uma queda de 2,0 pontos percentuais. Ela representava 44,5% da população brasileira em 1940 e passou a concentrar 42,5% da população em 1991 (embora ambas tenham crescido, em termos absolutos, no período).*

*A população da região Sul cresceu 1,2 pontos percentuais entre 1940 e 1991, passando de 13,9% para 15,1% da população total. As regiões que mais ganharam população foram as Norte e Centro-oeste (aqui consideradas em conjunto, em função da criação do Estado de Tocantins), que apresentaram um ganho de 6,8 pontos percentuais, já que detinham 6,6% da população total do país em 1940 e, segundo os dados do censo de 1991, passaram a concentrar 13,4% da população." (IBAMCO. op. cit. - 1992).*

A tabela a seguir reforça a tendência verificada para os últimos 50 anos ao comparar informações referentes à distribuição regional da população nos dois últimos censos demográficos.

**TABELA 1**  
Distribuição da população nas grandes regiões - 1980/1991

GRANDES REGIÕES	1980		1991		CRESC. POP. 91/80	DIFERENÇA % CRESC. REG. & CRESC. PAIS
	POP. (HAB.)	POP. % POP. TOTAL	POP. (HAB.)	POP. REG. % POP. TOTAL		
NORTE	6.619.152	5,6	10.146.218	7,0	53,28	30,47
NORDESTE	34.812.356	29,2	42.387.318	29,0	21,75	(-) 1,06
SUDESTE	51.734.125	43,5	62.121.357	42,5	20,07	(-) 2,74
SUL	19.031.162	15,7	22.079.703	15,1	16,01	(-) 6,8
CENTRO-OESTE	6.805.911	5,8	9.419.896	6,4	38,40	15,59
TOTAL	119.022.706	100,0	146.154.502	100,0	22,81	-

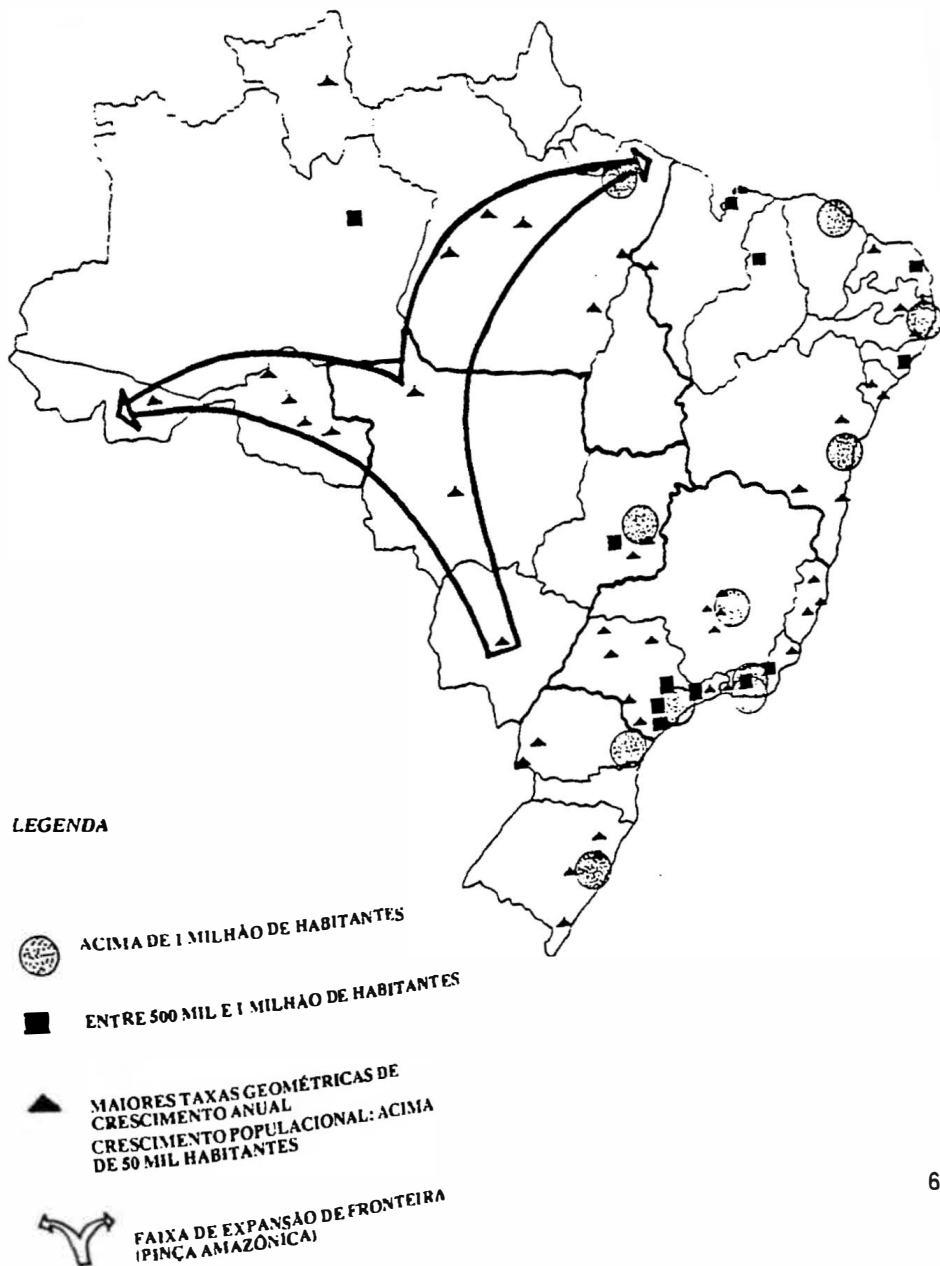
FONTE: FUNDAÇÃO IBGE - SINOPSE PRELIMINAR DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 1980/91.

É de se realçar que, embora a massa da população permaneça concentrada nas três regiões costeiras da ocupação original, a proporção entre população regional e o total do país permanece inalterada, com ligeiro declínio.

Em contrapartida nas regiões Norte e Centro-oeste, cuja ocupação vem se intensificando nas últimas décadas, é notável o crescimento em termos absolutos da população. Estas regiões, embora abriguem hoje 13,4% da

população do país, representam cerca de 65% de sua área total e sua ocupação vem se dando em duas faixas estreitas de território na chamada "pinça amazônica" cujo vértice poderia ser visualizado em Campo Grande (MS), a extremidade de uma das hastes em Rio Branco (AC) e a outra em Belém (PA) (Ver mapa 1). A área compreendida entre estas faixas e até as fronteiras Norte e Oeste encontra-se ainda praticamente intacta, constituindo-se hoje na maior reserva ambiental do planeta.

MAPA 1  
Ocupação urbana



Em contrapartida, desta “pinça” até os limites da fronteira Sudoeste-sul e o Oceano Atlântico, confina-se o território do Brasil urbano.

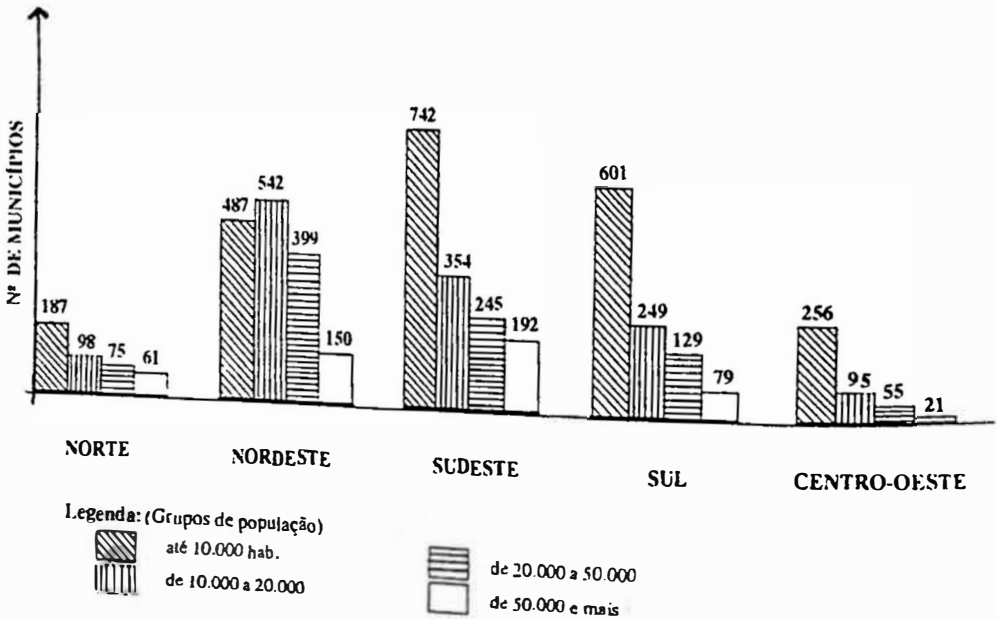
O mapa 3 ilustra o conjunto de tendências de ocupação territorial apontado ao longo do texto e permite a visualização da ocupação urbana, onde é destacada a localização dos principais pólos urbanos e daqueles onde se verificaram os maiores impactos demográficos na última década.

A distribuição regional da população não é indicador suficiente para se aferir seu grau de desenvolvimento econômico-social ou o quadro de informações referentes à tipologia, predominante na respectiva região, de Municípios e cidades. A distribuição da

população por tipo de Município, classificado segundo o porte demográfico, facilita a visualização de como se caracterizam os padrões de ocupação urbana em cada uma das regiões.

O gráfico 1, a seguir, indica o número de Municípios instalados segundo o porte demográfico e, resguardadas as diferenças entre o número total de Municípios em cada área, demonstra um padrão comum, uma curva descendente entre o maior número de Municípios de menor porte (0 a 10.000 habitantes) e os de maior porte (acima de 50.000 habitantes), onde se registra maior importância da economia urbana, e a concentração da população nas cidades.

**GRÁFICO 1**  
**Números de Municípios por tamanho da população em cada região**

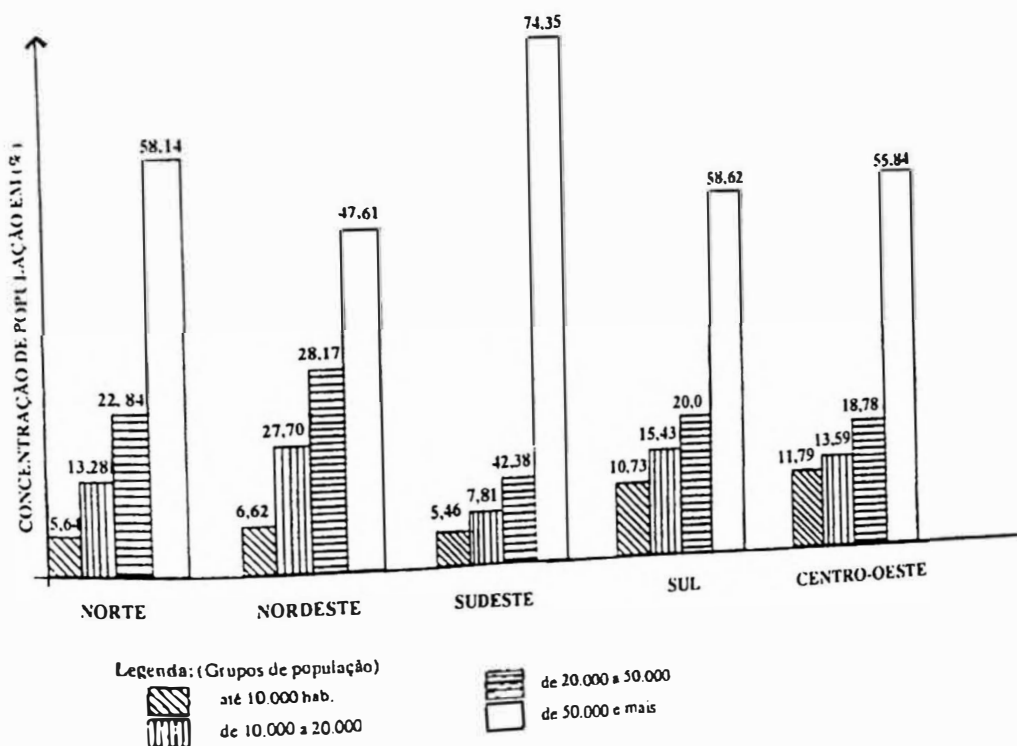


A única região que foge desse padrão é a Nordeste, onde o maior número de Municípios encontra-se nas faixas intermediárias de 10.001 a 20.000 habitantes e de 20.001 a 50.000. A exceção não parece fortuita e revela o baixo dinamismo atual da região em contrapartida de sua intensa ocupação definida em momentos anteriores do desenvolvimento econômico brasileiro.

Na região Sudeste, a mais urbanizada e rica, cerca de 75% da população total assentam-se em Municípios de maior porte (acima de 50.000 habitantes). O gráfico 2, a seguir, ilustra as afirmações anteriores.

Outro indicador que permite melhor visualização das características da ocupação é o tamanho médio dos Municípios, por Estado ou região. Através dele se revela a intensidade da apropriação do território pelo homem, pois a cada Município instalado corresponde a existência de, no mínimo, um assentamento urbano, sua sede, bem como a existência de alguma atividade econômica que justifique a sobrevivência da respectiva comunidade e a presença de uma unidade autônoma de Governo. A existência de um Município representa, portanto, a apropriação institucional de uma porção do território.

**GRÁFICO 2**  
**Concentração populacional em (%) por Municípios segundo o porte demográfico em cada região**





O mapa 2, a seguir, indica, segundo a faixa, por Estado da Federação, o tamanho médio do Município.

É notável como o processo de apropriação institucional do território, definido pelo tamanho médio dos Municípios instalados, reforça a tendência de concentração da população no Sul, no Sudeste e no Nordeste - áreas de ocupação inicial - e permite a visualização da marcha lenta para o Oeste, além do vazio que representa a Região Amazônica em termos de presença institucional.

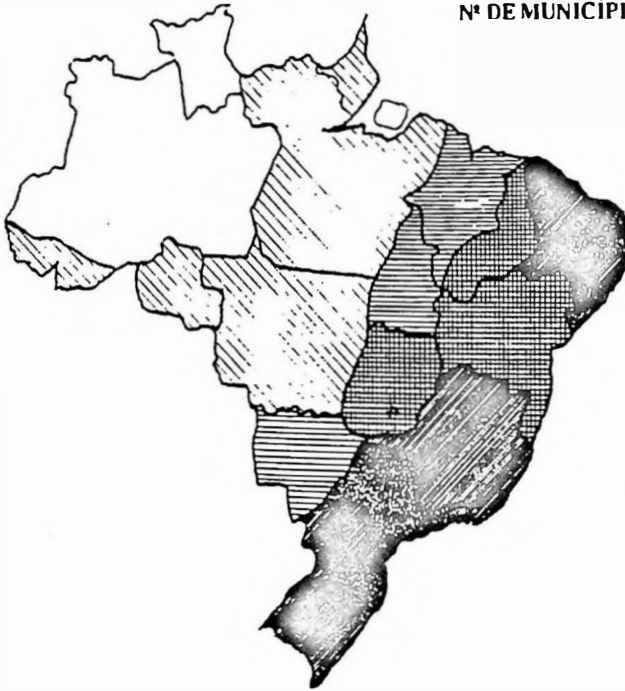
É fácil se deduzir daí que, pelo nível de dispersão em que se encontram os assentamentos humanos nas regiões Norte e Centro-

oeste, os problemas relativos à gestão são graves. Tal gravidade reforça-se se a este fato alinharmos a relação já trabalhada que indica essas regiões como as de maior impacto demográfico na última década.

Se o cruzamento de indicadores demográficos com os de apropriação institucional do território permite, já em cenário próximo do real, demonstrar a qualidade, intensidade e condições do processo de urbanização nas regiões Norte e Centro-oeste, o mesmo não pode se dizer das regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Através desses indicadores visualizamos as semelhanças existentes entre as regiões, mas não é possível sublinhar diferenças.

**MAPA 2**  
Ocupação institucional do território - área média dos Municípios instalados por Estado

RELAÇÃO DE ÁREA TOTAL DO ESTADO/  
Nº DE MUNICÍPIOS INSTALADOS



**LEGENDA**

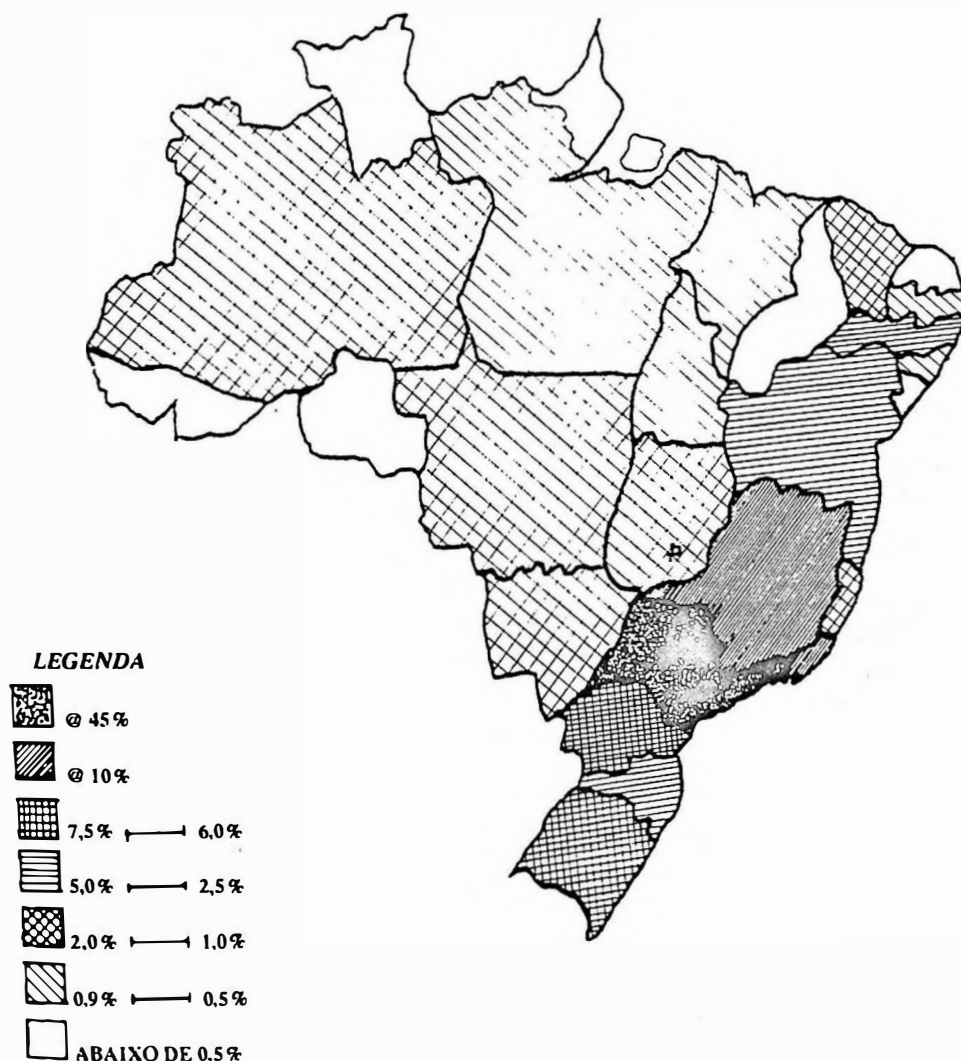
- ABAIXO DE 500 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO  
 (SC - 223,61 / SP - 395,71 / SE - 293,25 / PB - 329,66 /  
 AL - 276,52 / RN - 348,78)
- ENTRE 500 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO E 1.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO  
 (RJ - 534,62 / MG - 770,61 / ES - 642,21 / PE - 555,40 /  
 CE - 797,91 / RS - 626,52 / PR - 536,34)
- ENTRE 1.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO E 2.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO  
 (BA - 1.349,27 / GO - 1.529,79 / PI - 1.695,5)
- ENTRE 2.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO E 5.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO  
 (MS - 4.552,57 / TO - 2.334 / MA - 2.386,08)
- ENTRE 5.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO E 10.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO  
 (MT - 7.525,92 / RO - 6.076,1 KM<sup>2</sup> / ACRE - 6.935,86)  
 (PA - 0.590,07 / A - 9.271,20)
- ACIMA DE 25.000 KM<sup>2</sup>/MUNICÍPIO

Para isto é preciso comparar o grau de desenvolvimento econômico à capacidade genérica de gerar riqueza. O ICMS é, entre o conjunto de tributos, o que melhor espelha a atividade econômica. Mesmo considerado o fato de ser um imposto estadual (sujeito a pequenas mudanças na legislação), este imposto, que grava a circulação de mercadorias e serviços, é o melhor indicador de riqueza no território.

O mapa 3, a seguir, indica por Estado da Federação o percentual de ICMS gerado naquela porção territorial.

Através da leitura das informações do mapa 3, é possível perceber a concentração de recursos na faixa litorânea do território nacional, ou seja, nas regiões Sul e Sudeste e em parte da região Nordeste.

**MAPA 3**  
**% do conjunto de recursos arrecadados com ICMS por Estado - 1988**



O Estado de São Paulo concentra aproximadamente 45% da arrecadação nacional do ICMS. Apesar da forte centralização da região metropolitana da capital paulista (a maior do país), existe uma extensa rede de Municípios e outros núcleos de desenvolvimento no Estado.

Os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais representam conjuntamente a segunda maior arrecadação do país. Embora distantes do Estado de São Paulo, cada um arrecada 10% do total. O Rio de Janeiro possui um pequeno território e grande concentração econômica em sua área metropolitana. Diferentemente, em Minas Gerais, a extensão territorial do Estado é apropriada por uma grande rede de Municípios, comandada por um centro metropolitano relativamente forte.

A rede urbana do Estado de Minas Gerais ainda sugere três sub-regiões econômicas de desenvolvimento. Comparativamente pode-se dizer que o Estado mantém a partir de seus Municípios um desenvolvimento econômico mais descentralizado que o do Rio de Janeiro. Entretanto, os dois Estados contribuem para a supremacia econômica da região Sudeste.

Tal supremacia, refletida pela capacidade econômica ou pela intensa ocupação territorial, não sugere, todavia, uma situação homogênea para o conjunto da região, sobretudo em relação às cidades situadas fora das circunscrições metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

De uma forma superficial é possível afirmar que um grande dinamismo econômico afeta o conjunto dos Municípios do interior paulista. Tal situação, entretanto, não se repete para os demais Estados do Sudeste – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. Neles, microrregiões de grande dinamismo, fundamentadas em economias urbano-industriais, convivem com outras estagnadas ou próximas da estagnação, com pólos urbanos decadentes e economias basicamente agrícolas, estruturadas em bases atrasadas.

Estas duas situações devem constituir um balizamento prévio à ação planejadora dos administradores locais nos Municípios de pequeno e médio portes da região.

Para o primeiro grupo, o problema, supostamente colocado aos administradores, será

o da manutenção do dinamismo econômico, do equacionamento dos problemas urbano-ambientais, decorrentes da urbanização acelerada, e da constante evolução em termos organizacionais da Administração local. Para o segundo grupo a questão central passa a ser a do rompimento do processo de estagnação econômica, na perspectiva principal de complementaridade com as atividades desempenhadas pelas cidades-pólo que a influenciam.

Paraná e Rio Grande do Sul são Estados que possuem razoável extensão territorial, com boa articulação da rede de Municípios, cuja economia fundamenta-se na produção agroindustrial, desenvolvida em bases modernas e com alta produtividade. Santa Catarina tem a menor taxa de arrecadação do ICMS (em torno de 2,5% a 5,0%), mas possui características semelhantes às dos outros Estados da região. A distribuição territorial dos Municípios, em ambos os casos, fortalece a tese de um desenvolvimento mais descentralizado e equitativo para o conjunto de Municípios e cidades da região.

Este conjunto de fatores permite visualizar a região Sul como a segunda região do país, em termos de gerar e gerir riquezas, e, em face da boa qualidade da ocupação territorial, permite a suposição de uma melhor distribuição das oportunidades de trabalho.

O quadro regional apresenta-se, neste caso, substancialmente mais homogêneo. Submetidos a uma pressão demográfica relativamente baixa, os problemas que se colocam para os administradores locais das cidades da região. direcionam-se, por certo, ao aperfeiçoamento da qualidade da vida urbana e à competição entre cidades pela criação de novas oportunidades de investimento econômico pelo setor privado.

A região Nordeste arrecadou, em 1988, 11,4% do ICMS total do país. Se considerarmos que esta região foi a primeira a ser povoada e que a apropriação do território, revelada através do número e do tamanho médio dos Municípios instalados, é intensa, pode-se dizer que tal arrecadação é incipiente, resultando no estado de crise que aflige a região.

O mapeamento dos recursos arrecadados com ICMS, por Estado, explicita também uma grande variação e desigualdade na ocupação da região. Pernambuco e Bahia destacam-se com índices de arrecadação do ICMS que variam de 2,5% a 5,0%, contudo a distribuição populacional e o desenvolvimento econômico dos dois Estados indicam uma organização territorial precária, em função das diferenças de ocupação existentes nos respectivos territórios.

Ceará, com 1,0% a 2,0% de arrecadação em ICMS, e Paraíba e Alagoas, com 0,5% a 0,9%, ocupam uma posição intermediária. E abaixo de 0,5% estão os Estados do Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí.

O destaque na arrecadação dos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará revela a preponderância de economias já industriais, localizadas na forma de enclaves nas áreas de influência das regiões metropolitanas de, respectivamente, Salvador, Recife e Fortaleza.

Nas demais microrregiões preponderam, para o restante do território desses Estados e dos demais da região, economias basicamente agrícolas, estruturadas em bases atrasadas e assentadas sobre núcleos urbanos pequenos e médios que, embora antigos, encontram-se em dificuldade ou decadência agravada, no caso daqueles situados no polígono das secas, pelas baixas condições de sobrevivência do meio.

Buscar reverter em primeiro lugar as disparidades sociais, marcadamente presentes na maioria dos assentamentos urbanos da região, e prover de infra-estrutura urbana básica, não apenas para permitir o atendimento às populações, mas para viabilizar investimentos econômicos, colocam-se entre os desafios previsíveis para planejadores urbanos e decisores na região Nordeste.

Os Estados que formam a região Centro-oeste se caracterizam economicamente pela produção agropecuária, apresentando arrecadação do ICMS relativamente baixa se comparada às grandes extensões territoriais que ocupam. São Estados com muitos latifúndios e pequeno número de Municípios, situação que dificulta o desenvolvimento da rede urbana.

Em contrapartida, como já foi realçado, a ocupação urbana nesta região é recente e praticamente se constituiu pelo limite melhor explorado economicamente da fronteira agrícola. Dessa forma, o retorno relativo do ICMS arrecadado adquire outra conotação.

Na região Centro-oeste a tendência de dinamização da economia é crescente e correspondente à ampliação da importância da população regional em relação ao total do país.

O surgimento de novos núcleos urbanos e a expansão de outros, com taxas de crescimento muito superiores às do país, indicam para os administradores locais da região um grande desafio. Trata-se de criar e aparelhar estruturas de governo capazes de tirar partido do surto expansionista de forma a viabilizar com brevidade o provimento da infra-estrutura e os equipamentos urbanos requeridos pelos novos contingentes populacionais.

A região Norte apresenta o cenário mais heterogêneo do conjunto. Tem como traço comum aos Estados apenas a ocupação recente e intensa. A Zona Franca de Manaus deve responder atualmente pela quase totalidade da arrecadação do ICMS no Amazonas. O Estado possui uma distribuição populacional dispersa e com baixíssimo número de Municípios instalados e isolados. Conseqüentemente conta com pequena capacidade de autogestão do território e geração de recursos, à exceção daquele pólo urbano.

O Estado do Pará, embora com melhor ocupação territorial, apresenta, pelo baixo índice de arrecadação do ICMS, uma atividade econômica ainda incipiente.

O recém-criado Estado do Tocantins torna-se, no bojo dos conflitos gerados pela ocupação territorial (urbana) da Amazônia legal, novíssima criação. Com a ocupação territorial de Municípios pouco consolidados e, por isso, um Estado de transição, na gestão do território.

Abaixo de 0,5% em arrecadação do ICMS estão os Estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. Apresentam também poucos Municípios em relação à extensão territorial dos Estados, sugerindo dificuldades no

desenvolvimento econômico e em gestão municipal.

Nos Estados do Tocantins, Pará e Rondônia, é maior a pressão da imigração. As condições de ocupação, sobretudo no que toca à infra-estrutura de transportes e de energia indutora da ocupação, estão basicamente estabelecidas. Ali a tarefa dos administradores locais deve se assemelhar àquela dos Municípios da fronteira agrícola da região Centro-oeste, embora nesses Estados da região Norte a base econômica, além da agropecuária, seja em muitos casos a mineração, conferindo aos processos características específicas.

Nos demais casos, à exceção dos maiores enclaves urbanos como Manaus, Boa Vista, Rio Branco ou Macapá, o desafio a ser enfrentado por administradores locais é supostamente o de assegurar condições de salubridade aos assentamentos urbanos e de buscar, sem romper o equilíbrio ecológico da Amazônia, bases de desenvolvimento auto-sustentáveis" (IBAM/MIR, 1994, p.17-26).

Como se pôde observar o estudo citado não se aprofunda em especificidades do universo municipal, constituindo-se todavia num ponto de partida para se visualizar a heterogeneidade do universo das Unidades Federadas do país. As análises nele contidas, associadas às constatações empíricas anteriormente alinhadas, que tratam de aspectos específicos do universo municipal, permitem uma aproximação razoável dos indicadores e critérios que se julga poderem ser utilizados na construção de uma política de descentralização assimétrica e capaz de oferecer, através de ação subsidiária da União, condições de equidade para o desenvolvimento das Unidades Federadas.

### *Diretrizes para orientar a cooperação intergovernamental no território*

Malgrado a carência de informações, sobretudo financeiras, e a necessidade de se aprofundar a compreensão do universo, os aspectos até aqui alinhados permitem que, desde logo, sejam identificadas áreas onde são prementes

ações subsidiárias da União, seja no sentido de orientar o suporte financeiro e o aprimoramento institucional das Unidades Federadas, seja no sentido de promover investimentos típicos da União, em infra-estrutura econômica, destinados a romper situações de estagnação e pobreza.

Em princípio identificam-se as seguintes áreas-problema:

- a) A região compreendida pela faixa de ocupação da fronteira amazônica (interior) - ver mapa 1 - de urbanização recente e submetida às maiores taxas geométricas de crescimento demográfico.
- b) Municípios que apresentam altas taxas de crescimento demográfico independente de sua localização, sobretudo os situados em bordas de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.
- c) Municípios e microrregiões que apresentam indicadores sociais críticos e estagnação econômica, sobretudo os situados nos Estados onde a arrecadação do ICMS é inferior a 2% do conjunto (ver mapa 3).
- d) Estados que apresentem ocupação institucional do território incipiente (Municípios de grande extensão territorial) (ver mapa 2).
- e) Municípios de pequeno porte demográfico (abaixo de 10.000 habitantes) independente de sua localização.
- f) Pólos metropolitanos, cenários de grandes tensões sociais, priorizando-se aqueles que apresentem indicadores sociais críticos.

Visando orientar a definição do apoio da União na perspectiva de uma ação subsidiária na construção da política de descentralização cooperativa pretendida, recomenda-se:

- Para as situações descritas nos itens a, b e e, a ação da União deveria direcionar-se ao desenvolvimento institucional e ao apoio financeiro à implementação de serviços públicos, das unidades descentralizadas de Governo.
- Para a situação de Municípios e microrregiões caracterizada no item c, a ação da União, além das direções acima mencionadas, deveria contemplar investimentos próprios em infra-estrutura econômica no

sentido de modificar o perfil socioeconômico da área afetada.

- Para os Estados mencionados no item *d*, a prioridade deve ser para ações articuladas entre União e o respectivo Estado no sentido de fomentar regiões e pólos de desenvolvimento econômico-social no respectivo território.

Os pólos metropolitanos, mencionados no item *f*, são no atual cenário territorial brasileiro as áreas urbanas que concentram o maior número de pessoas, as maiores oportunidades de trabalho e de crescimento pessoal; em contrapartida, também ali estão concentrados maiores conflitos e tensões e é onde os problemas sociais afetam largos contingentes populacionais.

Os acontecimentos recentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, relacionados à exacerbção das tensões sociais e à ausência de controle do aparato de segurança pública pelo Governo Estadual, ilustram a necessidade de ações específicas e concertadas entre os três níveis de Governo, de programas de apoio a essas regiões urbanas, sobretudo em seus Municípios-pólos.

Finalmente, cabe lembrar que a conclusão e o detalhamento de um estudo do universo da descentralização são também fundamentais à elaboração da lei complementar mencionada no § 1º do art. 43 da Constituição Federal, que define o papel subsidiário da União no fomento ao desenvolvimento e na redução das desigualdades regionais.



# DESCENTRALIZAÇÃO - ASPECTOS SETORIAIS: PROBLEMAS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO PROCESSO

## *Introdução*

Como foi sublinhado ao longo do trabalho, a descentralização intergovernamental tem por objetivo final o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos, através da distribuição adequada das competências, das responsabilidades e dos recursos financeiros, humanos e institucionais, entre os três níveis de Governo, bem como do aprimoramento das relações entre o Estado e a sociedade.

Trata-se, portanto, de um processo gradual, que à medida que é operacionalizado, buscando o equacionamento dos problemas relacionados à prestação dos serviços públicos, percorre, na prática, diferentes caminhos, apresentando ritmos e resultados também diferenciados.

Para tal heterogeneidade concorrem inúmeros fatores, entre os quais a evolução histórica, o grau de mobilização dos atores políticos, governamentais e não governamentais intervenientes, e o estágio de organização e de discussão da descentralização em cada setor.

A tramitação de projetos no Congresso Nacional, que direta ou indiretamente afetam o processo de descentralização, é um termômetro importante para medir a mobilização da sociedade em torno do tema. Levantamento detalhado neste sentido informa que, nada menos que 415 projetos de leis que tratam de diferentes ângulos da descentralização encontram-se em tramitação nas duas Casas Legislativas.

Trata-se de proposições de parlamentares, legitimamente pressionados por seus representantes, ou de iniciativa de setores do Executivo Federal. Algumas delas abrigam inconstitucionalidades, outras não dispõem de suficiente suporte político para prosseguir em tramitação ou, ainda, têm caráter meramente casuístico. Entretanto, neste conjunto, tramitam projetos que tratam de matérias essenciais

ao processo e que nem sempre convergem para um mesmo ponto.

O que chama atenção, todavia, é que nenhum desses projetos de leis trata da descentralização e do federalismo em seus aspectos gerais. Não há, por exemplo, qualquer proposição que busque regulamentar a matéria acerca das competências concorrentes (art. 23 da CF) ou da ação fomentadora e subsidiária da União em partes específicas do território nacional (art. 43 da CF). Os projetos que estão em discussão são setoriais, ou seja, tratam de diferentes aspectos da descentralização de serviços públicos e a maioria aborda exclusivamente aspectos específicos do respectivo setor.

As exceções são, provavelmente, os projetos que trabalham matéria de desenvolvimento urbano, buscando integrar as áreas de habitação, saneamento e transporte urbano num mesmo cenário institucional, e aqueles sobre os recursos hídricos visando articular, do ponto de vista da gestão desses recursos, as áreas de consumo urbano, agrícola e industrial de água, transporte, pesca, lazer, mineração, geração de energia, saneamento, etc. Paradoxalmente, os projetos na área de desenvolvimento urbano conflitam com as iniciativas específicas dos setores de saneamento, habitação e transporte, principalmente em termos de configuração institucional. A estruturação proposta para o setor de saneamento, por seu turno, também não corrobora integralmente o tratamento conferido ao tema no projeto que aborda a matéria recursos hídricos.

Também serviço essencial, a educação é objeto de discussão no Congresso Nacional. O projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases (versão final da Câmara dos Deputados) e o seu substitutivo no Senado merecem destaque entre os projetos que tramitam sobre o mesmo tema, com propostas divergentes.

No campo da seguridade social as leis essenciais nas áreas da previdência social, da



saúde e da assistência social já foram apre-  
ciadas no Legislativo após amplo debate na-  
cional. As determinações delas decorrentes vão  
ao encontro dos anseios dos atores gover-  
namentais e não governamentais dos respec-  
tivos setores.

Tanto no caso da saúde, quanto no da as-  
sistência social, inclusive no que concerne às  
áreas específicas da criança e do adolescente  
do idoso e da pessoa portadora de deficiência,  
a legislação referenda o processo de descentra-  
lização e realça o papel da sociedade civil na  
responsabilidade de sua implementação.

Tais fatos vêm induzindo ações e iniciativas  
de inúmeras instituições dos três níveis de Go-  
verno, somadas à mobilização de organizações  
não governamentais e das comunidades orga-  
nizadas municipais. Em cada campo surgem  
problemas próprios, relacionados à imple-  
mentação de cada política, da mesma forma  
que as soluções vão sendo progressivamente  
construídas.

O ritmo do processo de descentralização é,  
portanto, diferenciado para cada caso.

Tais constatações sublinham a tese cons-  
truída ainda na *Carta de Brasília*, já citada  
neste trabalho, de que a concepção de uma  
política nacional de descentralização deve, ne-  
cessariamente, observar particularidades ins-  
titucionais, financeiras, etc., relacionadas à  
prestação de cada serviço público, bem como  
os progressos e os problemas relacionados ao  
avanço do processo de descentralização do res-  
pectivo setor.

Os serviços públicos mencionados nesta in-  
trodução - habitação, saneamento, transportes,  
educação, saúde e assistência social -, além de  
possuírem caráter essencial, vêm sendo objeto  
da mobilização dos respectivos atores no sen-  
tido da descentralização e do adequado reor-  
denamento institucional, tendo em vista a efi-  
cácia em sua oferta e a maior participação da  
sociedade civil no equacionamento dos pro-  
blemas a ela associados.

Sobre estes serviços serão tecidas a seguir  
considerações referentes ao estágio atual do  
processo de descentralização, realçando as ten-  
dências da discussão, os problemas e as pers-  
pectivas de solução. Serão alinhadas, ainda,

recomendações para o avanço da descentra-  
lização do serviço.

Deve-se mencionar, desde logo, que tais  
considerações não visam o diagnóstico dos  
problemas afetos a aspectos substantivos das  
áreas analisadas, o que fugiria aos propósitos  
desse trabalho.

## Saúde

A política de saúde implementada ao longo  
da história brasileira adquire contornos  
variados diante dos objetivos a que pretendeu  
atender em cada momento específico. Assim,  
a necessidade de reprodução e manutenção da  
força de trabalho nas áreas de interesse da  
expansão do capital ou da produção de  
materiais estratégicos determinou que as ações  
e programas governamentais no setor fossem  
organizados na forma de grandes campanhas  
sanitárias de comando vertical, por vezes com-  
binadas - como aconteceu durante a 2ª Guerra  
Mundial - com a ampliação seletiva de servi-  
ços básicos de saúde.

Esse comportamento gerou um Ministério  
da Saúde voltado, quase que exclusivamente,  
para o enfrentamento dos problemas de saúde  
coletiva. Os cuidados com a saúde individual  
desenvolveram-se como consequência da ca-  
pacidade organizativa das diversas categorias  
de trabalhadores através das caixas e dos ins-  
titutos de previdência.

A superação desse modelo dicotômico de-  
lineou-se de forma mais nítida na época em  
que o regime autoritário começava a emitir os  
primeiros sinais de esgotamento.

O marco mais importante de mudança, con-  
tudo, ocorreu depois de iniciado o processo de  
redemocratização, com a realização da 8ª Con-  
ferência Nacional de Saúde em 1986. Esse  
evento, que pela primeira vez contou com am-  
pla participação de representantes de usuários  
dos serviços de saúde, apontou para a neces-  
sidade de transformações estruturais no sis-  
tema de saúde, propondo as bases conceituais  
para a construção de um novo modelo de orga-  
nização setorial tendo como escopo:

- acelerar a evolução positiva do nível de  
saúde;

- diminuir as desigualdades no acesso aos serviços médico-assistenciais.

As propostas surgidas na Conferência configuram o que se chama de Reforma Sanitária e podem ser sintetizadas em três pontos principais que subsidiaram o texto constitucional promulgado em outubro de 1988:

- afirmação da saúde como direito de cidadania;
- reestruturação do setor público de saúde;
- redefinição das bases do seu financiamento.

## Princípios Gerais

A atual Constituição estabeleceu a saúde como direito de todos e a obrigação do Estado em assegurá-la ( CF, art.196). A diretriz constitucional mais importante com vistas a esse objetivo se refere à organização dos serviços públicos de saúde na forma de um sistema único ( CF, art.198, *caput*).

O Sistema Único de Saúde - SUS, regulamentado dois anos depois (Leis nº 8.090/90 e nº 8.142/90), tem sua organização e funcionamento ancorados nos seguintes princípios:

**Universalidade** - expresso na garantia do direito de acesso de todos, sem qualquer tipo de discriminação, aos serviços de saúde providos, direta ou indiretamente, pelo Estado.

**Integralidade** - priorizando as ações preventivas mas, ao mesmo tempo, eliminando a dicotomia entre estas ações e as curativas; proporcionando cuidados a todos os problemas de saúde vulneráveis à tecnologia médica disponível de eficácia reconhecida. O princípio da integralidade sinaliza também no sentido da correção dos excessos da especialização médica segmentada que impede o atendimento do indivíduo como um todo indivisível.

**Descentralização com unicidade de comando** - haverá, em cada esfera de Governo, uma única instância gestora - Ministério, Secretaria Estadual e Secretaria Municipal de Saúde - responsável pelo Sistema Único de Saúde no seu âmbito; com a consolidação do SUS deixarão de existir paralelismo e superposições que durante tanto tempo comprometeram o desempenho dos serviços oficiais de saúde.

**Controle social** - exercido sobretudo através de mecanismos de participação previstos na Lei nº 8.142/90 - Conselhos e Conferências nacionais, estaduais e municipais de saúde - formados por representações paritárias de usuários e provedores.

## Financiamento e Descentralização

Juntamente com a previdência social e a assistência social, a saúde integra o que a Constituição de 88 chama de Seguridade Social. Esta dispõe, no âmbito federal, de orçamento próprio composto por recursos originários, na sua totalidade, de contribuições sociais específicas e de outras fontes do tesouro nacional.

A parcela do OSS que é destinada à saúde forma o Fundo Nacional de Saúde - FNS. Estados e Municípios também deverão criar os respectivos fundos de saúde a partir de recursos gerados por suas fontes tributárias próprias e pelas transferências do FNS.

Esta estrutura de financiamento revelou-se desfavorável para o sistema de saúde que sofre as conseqüências da prioridade absoluta concedida ao pagamento dos benefícios previdenciários.

Tais compromissos absorvem atualmente toda a receita oriunda da contribuição social sobre a folha de salário. A médio e longo prazos, *ceteribus paribus*, tendem a comprometer a totalidade dos recursos gerados pelas demais contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social.

As fontes têm sido insuficientes para compensar a queda real nos recursos depois de 1989. O problema agravou-se a partir de 1993 quando o INSS cessou os repasses de parte da receita da contribuição de empregados e empregadores (folha de salário).

Embora a Constituição preveja a participação das três esferas de Governo no financiamento do Sistema Único (CF, art. 198, parágrafo único) e a despeito das Unidades Federadas (Estados e Municípios) terem sido favorecidas, em detrimento da União, pela partilha da receita fiscal instituída em 1988, pelo menos quatro fatores têm contribuído para limitar a participação dos entes subnacionais:

- a presença crescente da União, durante décadas, na prestação, direta ou indireta, de serviços de saúde, que inibiu iniciativas descentralizadas e levou à consolidação de outras prioridades por parte de Estados e Municípios;
- o peso de outros encargos estaduais e municipais; somente as despesas com educação devem consumir 25% da receita de impostos (CF, art. 212);
- uma estrutura tributária e de contribuições sociais ainda fortemente federalizada;
- as disparidades inter-regionais que inviabilizam uma participação uniforme no financiamento do SUS.

Uma repartição de encargos entre níveis de Governo ainda mal resolvida, associada à resistência, velada ou ostensiva, de parte da burocracia central em aceitar a inevitável perda de poder inerente à nova realidade da descentralização, tem não só retardado o processo de descentralização, como igualmente contribuído para fortalecer a hegemonia do Governo Federal no financiamento do setor público de saúde.

A regulamentação, por leis ordinárias já referidas (Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90), dos dispositivos sobre saúde da Constituição, se pouco poderia fazer para remover o problema estrutural do financiamento, ajudou menos do que era esperado no que diz respeito à descentralização. Ao contrário, a face centralizadora da lei está exposta tanto nos vetos aos artigos (Lei nº 8.080/90, art. 33, §§ 2º e 3º) que previam transferências automáticas às esferas subnacionais, como ainda na:

- exigência de "análise técnica de programas e projetos" (art. 35, *caput*), um anacronismo abandonado já na década de 70 em relação às transferências dos Fundos de Participação;
- fixação, pelo MS, dos "critérios e valores para remuneração dos serviços e parâmetros de cobertura assistencial" (art. 26, § 2º);
- manutenção no âmbito federal de serviços que, por sua natureza, deveriam situar-se em outras esferas de Governo;

- permanência da rede de hospitais sob gestão federal, correspondendo a 10% do total de leitos mantidos pelo setor público.

A Lei nº 8.142/90, criada para institucionalizar o automatismo dos repasses, restaurando dessa forma o espírito que inspirou a elaboração da Lei nº 8.080/90, foi mais uma tentativa frustrada.

## *O Jogo de Interesses e os Descaminhos do SUS*

A despeito dos inegáveis avanços obtidos no sentido da democratização do acesso e da gestão, o sistema de saúde ainda é cenário de inúmeros conflitos. Os interesses privados, por exemplo, nem sempre, ou quase nunca, coincidentes com os da maioria da população, têm diferentes formas de expansão.

Uma dessas formas são os incentivos fiscais, em última análise um subsídio que os mais pobres concedem, compulsoriamente, aos estratos de maior nível de renda que utilizam serviços privados de saúde. Outra forma resulta do entendimento flexível que tem sido dado ao conceito de sistema único, graças ao qual recursos orçamentários, que se supunham exclusivos para o custeio de ações e programas de abrangência universal, têm sido utilizados no financiamento da assistência médico-hospitalar diferenciada para segmentos sociais minoritários e de maior poder de pressão.

O mecanismo escolhido pelo Governo Federal para financiar a descentralização, por sua vez, incorpora Estados e Municípios à mesma lógica do setor privado. Muito provavelmente, estimula também as mesmas distorções presentes nas antigas relações do ex-INAMPS com o setor privado médico-hospitalar no tempo em que a assistência médica era responsabilidade da previdência social.

A sistemática de compra e venda, onde Estados e Municípios prestam serviços e o Ministério da Saúde paga as faturas emitidas, transforma uma prerrogativa - prestar serviços de saúde - precipuamente municipal (CF, VII) e supletivamente dos Estados (Lei nº 8.080/90) em mera atividade terceirizada pelo órgão central do SUS.

Além disto:

- descompromissa essas instâncias da preocupação com atenção de custos e do controle sobre os provedores privados;
- desestimula práticas preventivas que, por sua natureza, geram menor faturamento;
- retarda a consolidação do processo de descentralização na medida em que essa modalidade de financiamento se contrapõe às transferências automáticas com base em critérios de equidade de que trata, até agora sem eficácia, a Lei nº 8.142/90.

O Ministério da Saúde - MS, visando alterar, ainda que gradualmente, esse quadro, criou três estágios de gestão (incipiente, parcial e simplena) que configuram diferentes graus de autonomia estadual e municipal na gestão do SUS (Portaria nº 545, de 20.05.93). A principal inovação, no que se refere ao financiamento, é o estabelecimento de tetos financeiros para Estados e Municípios.

Dependendo do estágio de gestão, os recursos serão transferidos em bloco.

Entretanto, somente Unidades Federadas em estágio de gestão simplena responsabilizar-se-ão pelo pagamento dos serviços ao setor privado.

Essas alterações significam um avanço expressivo em relação à sistemática implantada no Governo Collor. Porém, não deixa de provocar certa perplexidade a ausência de menção à gestão plena, etapa que asseguraria, de fato, a autonomia que já existe de direito para Estados e Municípios gerirem a parcela do SUS que lhes compete. Além disso, a longa e penosa experiência das instâncias recipientes com os atrasos nos repasses de recursos federais permanece como um fator de desconfiança, o qual, se não for removido, fará com que relutem em assumir estágios mais avançados do processo de descentralização.

A produção oligopolizada de insumos básicos, a incorporação de tecnologia determinada pelos interesses do capital, bem como o papel dos planos privados de saúde e a relativa desproteção de seus filiados, também fazem parte do contencioso. Equacioná-lo significa fortalecer o papel regulador do Estado, até agora ausente, ineficaz ou inadequado.

## *Desafios e Perspectivas*

O impacto do plano de estabilização econômica na vida nacional trouxe mudanças importantes no *ranking* das preocupações dos brasileiros. Pesquisa recente realizada pelo IBOPE em regiões metropolitanas revela que, sem o tormento inflacionário no seu cotidiano, 81% da população têm a saúde como sua primeira prioridade. Atender essa prioridade é o grande desafio.

Para tanto é necessário, em primeiro lugar, assegurar, para usar as palavras do Presidente eleito, "fontes estáveis para a saúde", seja lá o que isto signifique. Certamente, ao contrário do que se poderia imaginar, não quer dizer vinculação de fontes, receitas ou alíquotas. Segundo as mesmas declarações pré-eleitorais - o que as valoriza pela sinceridade -, a vinculação não se inclui entre as preferências do novo Presidente.

Uma desvinculação ampla, geral e irrestrita, como tem sido o desejo de sucessivas autoridades econômicas, não é impossível.

Tudo vai depender de como se arrumam as forças políticas no Congresso, da evolução do plano de estabilização, dos critérios para alterações na Constituição e do poder de articulação dos setores já beneficiados da vinculação, como previdência e educação.

A opção pelo *status quo*, uma possibilidade que não deve ser descartada, abre espaço para vinculação dentro da própria seguridade social: estabelecendo contribuições sociais específicas para cada uma de suas áreas ou, alternativamente, instituindo alíquotas individualizadas sobre as fontes já existentes.

Em segundo lugar - mas não menos importante, até porque independe da definição de fontes - será necessário explicitar a partilha dos recursos federais a serem aportados ao SUS mediante critérios que tenham fulcro na equidade. Adotar uma modalidade de transferência no estilo dos Fundos de Participação e com as mesmas salvaguardas à proverbial avareza fazendária resolve a questão do automatismo. A dificuldade reside em achar consenso quanto às regras de repartição e aos procedimentos de transição.

Clarear de vez a divisão de encargos entre os níveis nacional e subnacionais da Federação é pré-requisito para definição da partilha de recursos. Neste caso cabe estimar os recursos suficientes para o Ministério cumprir, fundamentalmente, sua dupla missão: executar as ações de alcance coletivo que lhe sejam próprias e exercitar a função redistributiva, sobretudo financiando parcialmente investimentos previstos em planos diretores estaduais, com o objetivo de equilibrar a distribuição espacial da oferta de serviços.

Em síntese, a divisão de encargos, preferencialmente definida na Constituição, compreenderia:

**União:** coordenar o SUS e a formulação da política nacional de saúde; promover a equidade e desenvolver, direta ou indiretamente, ações de alcance coletivo que por sua natureza não possam ser de responsabilidade municipal ou estadual;

**Estados:** organizar e coordenar o SUS em como prestar serviços de atendimento à saúde da população supletivamente aos Municípios, nos termos que a lei estadual determinar;

**Municípios:** prestar serviços de atendimento à saúde da população.

## *Assistência Social*

### *O Plano Legal : Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social*

Em nosso país, a assistência social, por razões sobejamente conhecidas, tem sido historicamente exercida através de práticas caritativas ou benemerentes, perpetuando, dessa forma, as estruturas fisiológicas e clientelistas de poder e dominação.

A inserção da assistência social como política pública, com princípios e diretrizes bem definidos, é, sem sombra de dúvida, uma revolução e um avanço na área social (art. 9º e parágrafos da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).

Como política pública, a assistência social deve intervir na realidade social, mediante ações coordenadas entre Estado e sociedade (art. 6º - LOAS), com o objetivo de erradicar a

extrema pobreza e aumentar o bem-estar social da população em seu conjunto, através da democratização do acesso a bens e serviços sociais aos setores marginalizados e excluídos da sociedade. Por outro lado, como política social de caráter estratégico, a assistência social deve se articular devidamente com o conjunto das demais políticas públicas e com a política econômica em particular, de forma a induzir modificações nos mecanismos de acumulação, produção e distribuição de renda, maximizando a igualdade de oportunidades e de satisfação social.

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes (art. 5º - LOAS):

- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de Governo;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de Governo.

O financiamento da assistência social (art. 28 - LOAS) é realizado com recursos da Seguridade Social, definidos na Constituição Federal (art.194 - CF) e na Lei nº 8.212/91.

A LOAS prevê a transformação do Fundo Nacional de Ação Comunitária - FUNAC em Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (art. 27). Os recursos, sob a responsabilidade da União, destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo, à medida que forem realizadas as receitas.

Por sua vez, o repasse de recursos da União para os Estados e Municípios, em apoio a programas e/ou projetos locais, dar-se-á diretamente do Fundo Nacional para os fundos estaduais e municipais (art. 30 e parágrafos - LOAS).

O pagamento dos benefícios e serviços estabelecidos na LOAS far-se-á com os recursos da União, dos Estados e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (art. 28 - LOAS).

## O Plano Institucional

A estrutura burocrática da assistência social, excessivamente marcada pela centralização, pelo gigantismo, pela fragmentação institucional e pelo alto custo administrativo, acarretou os seguintes problemas: alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposição de competências; concepção e tratamento estanques das carências sociais; demora no processo de alocação e aplicação de recursos; planejamento e execução de políticas burocráticas, corporativas e privadas nas decisões e na dinâmica de funcionamento de setores da máquina estatal.

Os diagnósticos da situação organizacional dessa área insistem, em geral, em alguns pontos, além da falta de recursos, e sua má alocação, a superposição e a duplicação de ações.

Em dezembro de 1993, através de portaria, o Ministro do Bem-Estar Social instituiu comissão paritária, em obediência ao art. 32, § 2º da LOAS, com a missão de discutir e elaborar projeto de lei dispendo sobre o reordenamento dos órgãos de assistência social do MBES, em consonância com o princípios e diretrizes da lei, o que efetivamente ocorreu no prazo previsto pela portaria.

Paralelamente, foram tomadas todas as providências para a realização da primeira eleição dos membros não governamentais no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que substituiu o extinto CNSS. Esta, efetivamente, ocorreu em assembleia convocada por edital e realizada no auditório do Ministério Público Federal, sob coordenação e fiscalização do Procurador Geral da República, Dr. Aristides Junqueira.

Eleitos os membros não governamentais e indicados os representantes do Governo, o CNAS somente foi empossado em fevereiro de 1994, tendo realizado sua primeira reunião ordinária no início de março do mesmo ano.

O projeto de lei de ordenamento institucional da área, elaborado pela comissão instituída por força do art. 32 da LOAS, foi encaminhado pelo Ministro do Bem-Estar Social ao Presidente da República. Com a posse do novo Ministro, o mesmo foi devolvido

para a sua apreciação, não tendo sido até o momento enviado ao Congresso Nacional.

## Financiamento da Assistência Social

A Constituição Federal, ao introduzir o conceito de seguridade social, não fez a distinção necessária entre as fontes dos recursos necessários ao financiamento dos seus três componentes principais: saúde, previdência e assistência social.

A principal fonte de recursos da seguridade social é a previdência social, em crise conhecida, a qual dificilmente terá solução sem reforma do texto constitucional específico. A atual situação da saúde - que tinha no orçamento de previdência uma de suas principais fontes de financiamento - é o sintoma mais grave deste problema.

As próprias bases em que se sustenta a legislação previdenciária brasileira (aposentadoria por tempo de serviço; limite para contribuição dos empregados de salários superiores; aposentadoria e pensões integrais para funcionários públicos, militares e do Poder Judiciário, etc.) deram origem à crise financeira da previdência social, impossibilitando-a de continuar transferindo recursos para as demais áreas de seguridade social.

Além disso, a Constituição de 1988 aumentou os encargos dos Municípios, atribuindo-lhes responsabilidade praticamente total pela execução das ações da área social, reduzindo em conseqüência os encargos dos demais níveis. O processo beneficiou principalmente a esfera estadual.

O equacionamento do financiamento está, portanto, relacionado com a redistribuição dos recursos fiscais entre os três níveis de Governo, no sentido do aumento da participação dos Municípios, dependendo também de mudança do texto constitucional.

No que se refere especificamente aos recursos do financiamento da assistência social, segundo estudos feitos à época da elaboração da LOAS pelos Ministérios da Previdência Social, Fazenda, SEPLAN, Saúde e MBES, os quais acompanham a Exposição de

## *O Desafio Atual: Descentralizar a Assistência Social*

Motivos, estes não chegam, hoje, a 2,3% do orçamento da seguridade social, aí incluídos a manutenção e o pagamento de pessoal dos órgãos de assistência social do Governo Federal.

Levando-se em conta o processo de descentralização e o reordenamento proposto pelo art. 32 da LOAS, a expectativa é a de uma considerável redução dos custos de manutenção e de pessoal (hoje existem aproximadamente 1.700 DAS, distribuídos entre os órgãos de assistência social do MBES), assim como uma melhoria efetiva na eficiência desta área setorial.

É preciso observar ainda que, com a extinção do CNSS e a revisão, pelo novo Conselho Nacional de Assistência Social, do conceito de filantropia e, conseqüentemente, da concessão dos certificados a entidades de fins filantrópicos, obter-se-á, sem dúvida, tanto um aumento na arrecadação da contribuição patronal do INSS, quanto uma melhoria na arrecadação da Receita Federal no que se refere ao imposto sobre importações feitas por entidades tidas como sociais e de fins filantrópicos, com o fim de vários casos de isenção.

Quanto à criação dos fundos especiais de assistência social, da criança e do adolescente e de saúde, mesmo não constituindo novidade do ponto de vista da administração financeira, ainda torna necessária maior a capacidade de gestão por parte do Executivo Municipal, bem como atitudes mais transparentes no que diz respeito à decisão quanto à alocação dos recursos.

Neste sentido é fundamental o fortalecimento da capacidade de gestão municipal, dos mecanismos de participação e de controle social do uso dos recursos. Para tanto, devem ser realizados programas de capacitação para funcionários do Executivo e membros dos conselhos municipais.

Os conselhos devem encarregar-se da formulação da política local e da fixação de diretrizes e critérios técnicos, nos termos do § 7º do art. 227 - CF. Não se constituindo, portanto, em órgãos executores, o seu papel é essencialmente político.

Concebendo-se a descentralização como processo político, jurídico e administrativo de transferência de competências, funções, programas e recursos da União aos Estados e aos Municípios, é imperioso o reordenamento dos órgãos de assistência social do Governo Federal com a criação de um único órgão. Esse órgão teria como objetivos básicos:

- contribuir para a ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade dos serviços de assistência social;
- implementar a adequada distribuição de competências neste área, nas três esferas de Governo;
- coordenar programaticamente a Política Nacional de Assistência Social;
- apoiar a progressiva integração de serviços de atenção à população-alvo, sob a gestão dos Governos locais com a participação paritária das comunidades;
- adotar práticas que permitam a adequada utilização e o aproveitamento racional dos recursos.

Com o objetivo de acelerar o processo de municipalização e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população marginalizada, consubstanciado na própria política nacional, propõem-se as seguintes diretrizes:

- a definição de estratégias de articulação com órgãos responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando a ampliação do patamar mínimo de atendimento às necessidades humanas básicas;
- a focalização de ações de assistência social prioritariamente nas áreas que apresentam maior população indigente;
- o estabelecimento de estratégias de transferência de competência e recursos, visando a implementação efetiva do processo de descentralização político-administrativa;
- a proposição ao Conselho Nacional de Assistência Social, em articulação com os demais Conselhos Setoriais, das políticas nacionais de atenção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à

velhice e à pessoa portadora de deficiência, bem como ações de defesa e garantia de seus direitos;

- a proposta e a fixação de medidas que acelerem a organização e a implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Assistência Social e respectivos fundos como forma de viabilizar a participação na formulação das políticas locais, bem como o controle social.

### *Medidas Básicas a serem Desenvolvidas Prioritariamente*

Com base nessas diretrizes, as medidas básicas a serem desenvolvidas prioritariamente pelo Governo Federal, são:

- a proposição imediata, ao Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS, do funcionamento e do estabelecimento de mecanismos de gestão do Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS;
- a identificação das ações superpostas implementadas pelos órgãos de assistência social da Governo Federal;
- a coordenação da regulamentação da LOAS;
- o assessoramento, quando necessário, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal, na formulação das políticas, planos e programas de assistência social, bem como na implantação dos respectivos Fundos e dos Conselhos;
- o fortalecimento em articulação com o CONSEA, da estratégia de combate à fome e à miséria, mediante a implementação dos programas e projetos decorrentes da implantação do Plano Nacional de Segurança Alimentar;
- a realização de estudos e pesquisas que garantam o estabelecimento de padrão de qualidade dos serviços que subsidiem a ação institucional na área da assistência social;
- a montagem de acompanhamento e avaliação sistemáticos da implementação das políticas e planos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, de assistência social, visando a realimentação do processo de planejamento e a maior efetividade das ações;

- o desenvolvimento de um processo de capacitação de recursos humanos visando a implantação do Sistema Nacional de Assistência Social, com base no comando único, em cada esfera de Governo;
- o apoio financeiro, condicionado ao processo de descentralização e a avaliação de resultados, dos Planos de Assistência Social oriundos dos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- coordenação e manutenção do sistema de cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, Municípios e DF;
- a implementação do processo de transferência para Estados, Distrito Federal e Municípios de benefícios, serviços, programas, projetos e, quando for o caso, pessoal e bens móveis e imóveis do Governo Federal.

### *Medidas Legais*

Em face do disposto nos artigos 32, 33 e parágrafos e 34 da Lei Orgânica da Assistência Social e dos princípios e diretrizes básicas para o reordenamento dos órgãos de assistência social, necessariamente o Poder Executivo deverá utilizar-se dos instrumentos constitucionais e das medidas legais apropriadas para sua efetivação.

Uma vez que (os órgãos setoriais da assistência social) foram instituídos por lei, o procedimento adequado para o reordenamento desses órgãos é o envio de projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, tal como estabelece o art. 32 da LOAS.

Contudo, não existe impedimento algum para que o Poder Executivo, consideradas a relevância e a urgência da matéria, edite Medida Provisória dispoendo sobre o reordenamento desses órgãos. Tal providência atenderia, certamente, aos reclamos da sociedade brasileira, de setores do Poder Executivo nos três níveis da Federação e do Poder Legislativo, em relação à rápida adoção de medidas na área social que atenuem a situação de vulnerabilidade dos grupos sociais em situação de miséria.



O comando único proveniente do reordenamento institucional, como estabelece a LOAS, tornará, sem dúvida alguma, mais eficaz a vontade política do Governo Federal em mudar o grave quadro social que o país enfrenta.

### *Medidas Administrativas*

Considerando que a organização da assistência social tem como diretriz básica a descentralização das ações da União para os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, a necessidade de se estabelecer um comando único para as ações da assistência social na esfera federal e as diretrizes e os princípios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, propõe-se:

- a criação de um órgão único da assistência social no nível federal, resultante do reordenamento estabelecido na LOAS (art. 32 e 33 e seus parágrafos), com competência para coordenar e articular políticas no campo da assistência social, bem como atuar, em caráter supletivo, junto aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, até a total descentralização das ações;
- exercício, por esse novo órgão, das funções da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, órgãos superiores de deliberação colegiada, e de outros conselhos setoriais da área;
- comando único pelo novo órgão das ações de assistência social, através da absorção das atividades e funções dos órgãos setoriais de assistência social;
- contemplação, na estrutura básica do novo órgão de assistência social, das áreas da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Família, da Proteção Especial e da Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, assim como das áreas de apoio à organização social de comunidades, geração de emprego e renda, combate à pobreza, bem como de estudos, pesquisas e planejamento;
- execução, em articulação com Estados, Municípios e organizações da sociedade, da implantação e implementação do processo de descentralização previsto na LOAS, até

que o mesmo se complete com a saída do Governo Federal deste âmbito federativo;

- incorporação, pelo novo órgão, do acervo patrimonial dos órgãos reordenados, alienando o excedente, que poderá ser doado aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal ou mediante autorização legislativa específica, a instituições de assistência social, sem fins lucrativos reconhecidas na forma da lei;
- incorporação dos servidores lotados ou em exercício nos órgãos extintos no quadro funcional do novo órgão que, após a realização de estudos referentes à sua lotação ideal, deverá redistribuir o excedente para outros órgãos do Poder Executivo da União ou, ainda, mediante autorização legal ou através de convênio, colocá-los à disposição dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

### *Educação/Ensino*

#### *Contexto da Descentralização*

Embora extrapole os objetivos deste trabalho o estudo das questões substantivas referentes ao sistema educacional, convém situar a análise da questão da sua descentralização em um contexto de:

- reconhecimento mundial da importância estratégica da educação, e em especial da alfabetização e do ensino fundamental universalizados, no processo de desenvolvimento, principalmente depois do advento da "Nova Revolução Industrial", baseada no desenvolvimento da capacidade de adaptação a mudanças, bem como de geração, absorção e aplicação de novos conhecimentos e tecnologias (Carnoy, 1952, p.25-47);
- comprovação, também em escala mundial, da estreita ligação entre educação e cidadania. Além de constituir um direito social, a educação viabiliza outros direitos indispensáveis ao exercício pleno da cidadania, quer sejam de natureza social, (pode contribuir para equilibrar a distribuição de riqueza e para melhorar os padrões de saúde da população, por

exemplo), quer civil, (fornece condições para o gozo da liberdade de locomoção, pensamento, opinião, fé, etc.), quer política (permite a participação popular e o controle social das políticas e da gestão pública) (Carnoy, 1992, p.47-59; Machado, 1994, p.54; Gondim, 1992, p.35-38);

- constatação de que se o sistema educacional brasileiro se expandiu muito, em termos quantitativos, nas últimas décadas, ele apresenta hoje um desempenho muito insatisfatório, sendo oficialmente admitido que ainda não encontrou solução para os seus principais problemas, entre os quais o da qualidade e produtividade do ensino ministrado, o da democratização do seu acesso em todos os níveis, bem como o da heterogeneidade das condições da oferta de serviços entre regiões, Estados, Municípios, zonas urbanas e rurais, escolas, etc. (MEC, 1993a, p.19-21 e MEC, 1993b, p.20-23).

Entre os principais problemas que costumam ser apresentados nos diagnósticos do setor, constam: alguns que estão, pelo menos aparentemente, ligados à forma (centralizada, verticalizada, autoritária, burocratizada e padronizada) como o sistema educacional é organizado, planejado e gerido, destacando-se o da inadequação do ensino ofertado (conteúdo, métodos, horários, calendários, etc.) às necessidades dos alunos; o da falta de identificação da escola com a comunidade onde se insere; o da inexistência de compromisso entre a escola e seus profissionais com a aprendizagem de sua clientela-alvo nem com a contribuição social que oferecem; bem como o da ausência de participação da comunidade escolar e da população em geral na formulação, implementação e controle de políticas governamentais.

É nesse contexto que se generaliza a percepção da necessidade de se reformular totalmente o sistema nacional de educação. É nele, também, que a descentralização intergovernamental, associada à democratização do ensino e das instituições por ele responsáveis, vem despontando como medida que pode facilitar a solução ou minimização de muitos problemas.

## *Especificidades do cenário institucional*

Ao contrário do que ocorre em outras áreas sociais, a presença do Governo central no campo do ensino tem-se mostrado muito restrita ao longo de toda a história do país, geralmente concentrando-se no ensino superior, voltado para as elites. Nesse sentido específico, pode-se considerar a descentralização na prestação desse serviço público já bastante ampla do ponto de vista histórico, sendo principalmente representada pela presença predominante do Estado. Assim, o que se precisa analisar aqui é, principalmente, os rumos dessa descentralização, seu significado, sentido, formas e evolução atual.

O Ato Adicional de 1834 deu o primeiro impulso no sentido desse tipo de descentralização, concedendo às províncias o direito de legislar sobre a educação pública e os estabelecimentos próprios para provê-la. Como o Governo central tinha suas atenções concentradas no ensino superior por ele monopolizado e as províncias não possuíam, em geral, recursos financeiros para o atendimento aos demais níveis, essa descentralização acabou acarretando a privatização do ensino secundário e o agravamento da situação de abandono da instrução primária. Somente as capitais mais ricas conseguiram instalar liceus provinciais. Começaram, a partir de então, a se gestarem as desigualdades educacionais do país.

Proclamada a República, adotado o regime federalista e transformadas as províncias em Estados, com recursos próprios, o processo de descentralização se acentuou, no plano prático, e configurou-se o seguinte esquema de divisão de trabalho: a União continuou ministrando e controlando o ensino superior em todo o país, enquanto os Estados criavam e controlavam o ensino primário e o profissional, compreendido, na época, pelas escolas normais de nível médio e escolas técnicas.

Refletindo a preocupação da época com as desigualdades do ensino entre os Estados e com a necessidade de uma certa unidade na educação nacional, a Constituição de 1934, determinou que a União elaborasse o Plano Nacional de Educação e dispusesse, em caráter

exclusivo, sobre as diretrizes da educação nacional. Consagrou, também, a descentralização, outorgando responsabilidade aos Estados e ao Distrito Federal para organizar seus respectivos sistemas educativos, respeitadas as referidas diretrizes. Datam de sua promulgação, também, tanto a fórmula constitucional de atribuição de autonomia aos Municípios em tudo relacionado com o seu peculiar interesse - especialmente na organização dos respectivos serviços (inclusive os de educação) - posteriormente repetida em outras Cartas Magnas, como a introdução do sistema de competências concorrentes, até hoje predominante na área de educação.

As competências concorrentes têm contribuído muito para o surgimento e a perpetuação de problemas importantes no sistema educacional brasileiro, tais como a ambigüidade e falta de nitidez das fronteiras funcionais entre as esferas de Governo; a pouca coerência e, até mesmo, contradições existentes entre objetivos, políticas e ações governamentais; a dispersão de esforços e a pulverização de recursos; a dificuldade de se caracterizar responsabilidades, inviabilizando o controle social; as omissões, a falta de regularidade, as desigualdades e as superposições na oferta de serviços, etc.

A Constituição de 1988, em termos de competência normativa, reservou à União, com exclusividade, o poder de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Atribuiu tanto à União quanto aos Estados competência para legislar concorrentemente sobre educação, cultura e desporto e aos Municípios para complementar a legislação federal e estadual, no que couber. Previu, ainda, como responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

No que se refere à prestação de serviços de ensino, explicitou, entre as competências municipais, a manutenção de *programas* de educação pré-escolar e de ensino de 1º grau, com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União. Além disso, determinou que os Municípios atuassem prioritariamente nesses dois níveis de ensino. Assim, nem os Governos locais ficaram impedidos de intervir no ensino de 2º e 3º graus, nem se tornaram exclusivamente responsáveis pela educação pré-escolar e ensino fundamental.

Como a cooperação técnica e financeira da União e do Estado não chegou a ser regulada, a solidariedade governamental preconizada pela Carta Máxima não foi concretizada na prática.

Além do disposto acima, a Constituição Federal previu, pela primeira vez na história do país, a possibilidade de organização, pelos Municípios, dos próprios sistemas de ensino, em colaboração com a União e os Estados.

Entretanto, esse dispositivo constitucional ainda não produziu efeitos práticos porque não foi regulamentado e o Conselho Federal da Educação, responsável pela interpretação da legislação sobre o assunto, entende que não é auto-aplicável.

Considerados os rumos históricos da evolução do ensino no país, não é surpresa constatar-se hoje presença preponderante do Estado no ensino de 1º e 2º graus. A União possui uma participação maior no ensino superior e o Município no pré-escolar, como mostram os seguintes dados, relativos a 1989, oriundos do Sistema Estatístico de Educação do MEC (MEC, 1990, p.28, 38, 49 e 61):

## DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE MATRÍCULAS

GRAU DE ENSINO	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
■ Educação pré-escolar (*)	0,8	25,5	39,7	34,0
■ Ensino regular de 1º grau (*)	0,5	54,2	30,8	14,5
■ Ensino regular de 2º grau (*)	2,9	58,4	4,1	34,6
■ Ensino superior - graduação (**)	31,5	4,9	4,6	59,0

### OSERVAÇÕES:

(\*) Estimativa das matrículas iniciais

(\*\*) Percentual das matrículas em 30/04/89

Retratada a participação atual dos diferentes níveis de Governo no ensino, convém chamar a atenção para o acentuado processo de municipalização da educação pré-escolar e do ensino fundamental, ocorrido, em grande parte, justamente em um período de centralismo e de grande debilidade política, funcional e financeira dos Governos subnacionais:

- no pré-escolar, a participação dos Municípios cresceu, de 1980 para 1989, de 28,6% para 39,7%, enquanto que a dos Estados e a da União apresentavam aumentos insignificantes: respectivamente, de 24,6% para 25,5% e de 0,6% para 0,8%;
- no ensino de 1º grau, comparando-se dados de 1970 (Romão, 1990, p.39) com os de 1989, já mencionados anteriormente, verifica-se que a União retraiu a sua participação, de 0,6 para 0,5%, o Estado reduziu ainda mais de 60% para 54,2%, e o Município aumentou consideravelmente, avançando de 25,7% para 30,8%.

Quanto aos demais níveis observou-se o seguinte processo de descentralização:

- crescimento da participação dos Estados nas matrículas iniciais do ensino regular de 2º grau, de 1980 para 1989, elevando-se de 47% para 58,4%, enquanto a federal e a municipal, no mesmo período, passou, respectivamente, de 3,1% para 2,9% e de 3,4% para 4,1% (MEC, 1990, p.49);

- o aumento expressivo da participação dos Estados nas matrículas de ensino de graduação, através de universidades (excluídas, portanto, as faculdades isoladas, as integradas e as federações) de 1980 para 1985, elevando-se de 12,5% para 16,6%, enquanto a da União descrescia de 46,8% para 37% e a dos Municípios sofria pequeno acréscimo, de 2,6% para 2,7% (MEC, 1990, p.60).

Diante do exposto conclui-se que um dos pontos de estrangulamento da descentralização na área educacional é justamente a questão das relações intergovernamentais. Outro aspecto crítico é o fato de que, apesar do avanço da municipalização do ensino pré-escolar e fundamental, muitos Governos locais não dispõem, ainda, de condições institucionais que permitam um bom desempenho no setor educacional como recursos financeiros suficientes, estruturas organizacionais especializadas, pessoal qualificado, sistemas de informação, de planejamento e de orçamentação eficientes, *know-how* para a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de projetos, etc.

Os mesmos problemas institucionais afetam muitos Estados, apesar de sua massiva atuação no ensino de 2º grau e do crescimento de sua participação no campo da graduação.

## A Descentralização na Agenda Pública e sua Prioridade

Constam da agenda pública da descentralização governamental no momento, principalmente, as seguintes medidas:

- completa assunção, pelo Estado, do 2º grau convencional;
- progressiva estadualização do ensino tecnológico e da graduação;
- municipalização do ensino fundamental (correspondente ao atual 1º grau).

Considerado o fato de que a descentralização é um processo, deve-se considerar todas as suas vertentes acima como objetivos a serem alcançados ao longo do tempo, de forma seletiva, gradual e diferenciada. Resta a questão, portanto: por onde começar? Qual a prioridade a curto prazo?

Como já foi dito anteriormente, hoje já é universalmente reconhecida a importância do atendimento às necessidades básicas de educação da população como fator indispensável para o desenvolvimento socioeconômico e a democratização de um país.

Aliás, a Constituição brasileira de 1988 já aponta essa prioridade ao caracterizar o ensino fundamental não só como obrigatório e gratuito, independentemente da idade, quanto como um direito público subjetivo do cidadão, cujo não atendimento ou atendimento irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

A prioridade do ensino fundamental foi reafirmada pelo Governo brasileiro quando assinou, em 1990, na Conferência de Jomtien na Tailândia, a Declaração Mundial de Educação para Todos, assumindo o compromisso de trabalhar pela satisfação das necessidades de aprendizagem mais essenciais para o ser humano, aí incluídos o domínio de instrumentos básicos (leitura, escrita, expressão oral, cálculo, solução de problemas), bem como de conteúdos (valores, atitudes, conhecimentos e habilidades) indispensáveis à sobrevivência, desenvolvimento de potencialidades, trabalho digno, participação no desenvolvimento, melhoria da qualidade de

vida, tomada de decisões fundamentais e continuidade do processo de aprendizagem (MEC, 1993, p.469). Essa prioridade foi reafirmada na Conferência de Nova Délhi, Índia, em 1993, que recomenda claramente a descentralização da educação básica (MEC, 1994, p.31).

Lamentavelmente, embora seja reconhecida, no nível do discurso, a prioridade do ensino fundamental no Brasil, o mesmo não vem ocorrendo na prática.

Em decorrência disso, as taxas de crescimento dos diferentes níveis de ensino não permitem uma evolução progressiva do ensino fundamental ao universitário. Os níveis superiores crescem em ritmo veloz, sem que estejam ainda atendidas satisfatoriamente as necessidades da população, em termos de cobertura e de qualidade, relativas ao ensino fundamental. Castro mostra que na década de 70, o ensino de pós-graduação teve uma taxa de crescimento (31%) relativamente superior ao próprio ensino universitário (12%) e este, por sua vez, maior que a do nível secundário (11%). No ensino fundamental, a taxa de crescimento não passou de 4% (Pereira, 1993b, p.7).

A priorização do ensino superior em detrimento da educação fundamental retrata o quadro caótico para a educação no Brasil. Na década de 80, os dispêndios federais com a educação superior, consumiram aproximadamente 60% dos recursos alocados no orçamento no Ministério da Educação e Desportos, enquanto que o ensino médio e fundamental sofreram descréscimo na alocação de recursos por esse órgão.

Essa inversão de prioridades é vista por muitos como consequência da atuação preferencial da União no ensino superior, por sua vez relacionada aos interesses das elites. Os que comungam esse ponto de vista, defendem a estadualização do ensino superior, utilizando como argumentos centrais em reforço à sua proposta:

- as universidades federais atendem uma clientela formada, em sua maioria, por estudantes pertencentes às classes sociais mais abastadas, que poderiam perfeitamente custear seus estudos;

- as instituições federais de ensino superior regem-se por uma excessiva rigidez e não apresentam, pelo menos em grande parte, capacidade para desenvolver pesquisas e contribuir significativamente para o progresso científico e tecnológico dos respectivos Estados e do país.

Neste caso, a estadualização é vista como uma possibilidade de democratização do acesso às universidades públicas, de seu ajuste às necessidades do desenvolvimento socioeconômico da região onde se localizam, bem como de aquisição de maior flexibilidade, liberdade e autonomia para encontrar o seu próprio modelo de organização, funcionamento e gestão (Pereira, 1993, p.23). Essa medida, embora recomendável a mais largo prazo, não é, no entanto, tão urgente.

Considerado tudo que foi exposto até agora, conclui-se que a descentralização do ensino, no Brasil, deve *priorizar* o nível considerado o mínimo essencial ou fundamental - o 1º grau - devendo se desenvolver nas seguintes vertentes:

- municipalização progressiva desse nível, reforçando a tendência já constatada na prática;
- universalização do 1º grau, independentemente da idade;
- redução das desigualdades das condições de oferta desse serviço (em termos quantitativos e qualitativos), hoje existentes entre regiões do país, Estados, Municípios, zonas urbanas e rurais, bairros ricos e pobres, escolas, etc.
- aprimoramento da qualidade, da relevância e da utilidade social do ensino público fundamental.

### *Forma como se processa atualmente a municipalização do ensino*

Como já se viu, a municipalização do ensino fundamental já se encontra em processo. Lamentavelmente vem se realizando, geralmente, de forma espontânea, irresponsável ou "selvagem" (como preferem os municipalistas), provocada, quase sempre por:

- pressão da população, que força o Governo Municipal a suprir lacunas no atendimento, causadas por omissão ou retração abrupta da União ou dos Estados;
- transferência de encargos ou serviços ligados à educação pela União aos Estados e aos Municípios ou pelos Governos Estaduais aos Governos locais; ou
- iniciativa dos próprios Governos Municipais, especialmente daqueles com maior sensibilidade social, que exploram possibilidades abertas pelo fortalecimento de suas receitas.

No primeiro caso, a evolução do processo de municipalização se processa ao acaso e seus resultados são altamente incertos, já que a ampliação das responsabilidades não é acompanhada, necessariamente, por uma clara mudança das prioridades políticas dos Governos locais, nem pelo aumento de seu grau de capacidade financeira, técnica e gerencial.

No segundo caso, freqüentemente a municipalização do ensino, no plano real, se traduz por uma mera desconcentração de encargos, serviços ou tarefas, pois o poder político continua centralizado. O exemplo mais típico desse tipo de prática são as experiências empreendidas pelos Estados, principalmente após o advento da Lei nº 5.692/71, cujas características geralmente são:

- motivação basicamente financeira: os Estados desejam ver-se livres dos ônus com a parte mais deteriorada de sua rede, constituída, em geral, por escolas de periferia ou rurais;
- preocupação com a eficiência: embora se recorra a um discurso baseado na necessidade de democratizar a gestão do ensino, fica evidente a predominância de motivações como o aumento da racionalidade na utilização de recursos (os custos de obras e serviços municipais costumam ser mais baratos) e o agilidade na solução de problemas (em decorrência da escala de atuação, proximidade e menor grau de burocratização dos Municípios);
- autoritarismo: a formulação de políticas, critérios e estratégias para a municipalização restringe-se, em geral, à cúpula do Executivo Estadual, excluindo o

Legislativo, bem como os demais interessados - Municípios, educadores e suas entidades representativas, comunidades escolares e população em geral;

- influências político-partidárias: tanto na escolha das prioridades como na alocação de recursos;
- uniformidade e simetria de tratamento dos Municípios;
- incerteza de relações. Essa incerteza se manifesta, principalmente, nos planos político (descontinuidades político-administrativas no processo), financeiro (ausência de uma fonte de financiamento certa e opção por transferências não-automáticas e não-regulares, além de sujeitas facilmente a interrupções, atrasos, etc.) e jurídico (principalmente nas questões relativas ao patrimônio e ao pessoal envolvidos, por exemplo).

Em ambos os casos - o preenchimento forçado de lacunas na prestação dos serviços ou a transferência de encargos e tarefas - a municipalização costuma ser prejudicada, ainda por:

- a sua não inserção em uma política educacional mais ampla;
- a falta de planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados;
- a ausência de um programa de assistência técnica aos Municípios (pedagógico, gerencial, etc.);
- o alcance muito restrito: geralmente limitado a um Município, grupo de Municípios ou Estado.

Se as duas formas mais comuns de municipalização podem e costumam ser pouco produtivas, a última, realizada por iniciativa dos próprios Governos locais, ao que parece, tende a apresentar melhores resultados. Pelo menos é o que indica um estudo patrocinado pelo UNICEF e realizado em 15 Municípios de diferentes portes e situações socioeconômicas e financeiras: a ampliação da atuação dos Governos locais contribuiu para reduzir e até solucionar graves problemas educacionais, como os relativos ao analfabetismo, à repetência e à evasão. Daí se recomendar aqui que a municipalização do ensino fundamental se apóie, basicamente, na ampliação gradual das responsabilidades e da atuação dos Municípios nesse campo, que deve ser

estimulada, apoiada e recompensada pelas instâncias governamentais superiores.

## *Financiamento da educação fundamental*

### **O esquema constitucional**

De acordo com o disposto na Constituição Federal, o financiamento da educação pública brasileira deve se apoiar nos seguintes pilares:

- a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados e Municípios, no mínimo, 25%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, também por disposição constitucional, devem ser financiados por contribuições sociais e outros recursos orçamentários, não se incluindo, portanto, nos percentuais mencionados acima;
- os recursos provenientes da contribuição social do salário-educação constituem, por força constitucional, fonte adicional do ensino *fundamental público*;
- 50%, pelo menos, da receita vinculada pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em cada nível de Governo, devem ser aplicados até 5 de outubro de 1998, na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental (*caput* do art. 60 do Ato das Disposições Transitórias - ADCT - da CF).

No plano prático; no entanto, esse esquema sofre grandes distorções, podendo-se destacar:

- a falta de cumprimento dos percentuais obrigatórios vinculados à educação é muito generalizada, contando em geral, com a complacência dos tribunais e conselhos de contas;
- o disposto no art. 60 do ADCT jamais chegou a ser implantado, tornando-se "letra morta", continuando a ser praticada a inversão de prioridades na alocação de recursos, já comentada, o que prejudica o ensino fundamental, beneficiando os níveis superiores;

- os recursos provenientes do salário-educação sempre concorreram mais para fortalecer o ensino privado do que o público. Além disso, embora vinculados ao ensino fundamental, são constantemente objeto de desvios para outros níveis educacionais e se destinam, basicamente, à União e aos Estados.

Além disso, a Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94 reduziu a base de cálculo sobre a qual incide o percentual determinado como obrigatório para a União, em decorrência da criação do Fundo Social de Emergência.

Quanto ao total arrecadado com o salário-educação, é dividido atualmente em duas cotas: 2/3 para os Estados e 1/3 para o Governo Federal. Não existe cota municipal. Da cota federal, contudo, 25%, pelo menos, devem ser destinados ao financiamento de programas municipais e intermunicipais de ensino de 1º grau (Decreto nº 88.374/83).

Os Municípios interessados devem elaborar projetos, segundo normas fixadas pelo MEC, e submetê-los à aprovação desse órgão. Embora existam critérios de seleção, estes na prática nem sempre são observados, possibilitando grandes manipulações políticas. Em resumo, nem todos os Municípios são beneficiados com os recursos provenientes da cota federal e as transferências são decididas *ad hoc*, mediante o exame de projetos específicos.

Quanto à cota estadual, embora costume, em parte, ser transferida para os Municípios, segundo procedimentos semelhantes aos federais, não existe nenhuma obrigatoriedade para que isso ocorra, pelo menos no âmbito da legislação federal.

As transferências ficam, portanto, a critério dos próprios Estados, geralmente não observando normas justas, claras, transparentes, objetivas e politicamente neutras. Assim, não é surpresa o Município do Rio de Janeiro - o único do país a ter a rede pública de 1º grau inteiramente sob sua responsabilidade - ter sido, historicamente, discriminado na distribuição desses recursos.

### *Evolução das despesas governamentais*

José Roberto Afonso mostra em trabalho recente que as despesas com educação e cultura

evoluíram da seguinte forma entre 1988 e 1991: a da União caiu de US\$ 8,1 para US\$ 3,9 bilhões, a dos Estados permaneceu na casa dos US\$ 7,6 bilhões e a dos Municípios subiu de US\$ 3,2 para US\$ 4,7 bilhões:

*"... o orçamento só da rede municipal de ensino já supera o da federal e, com isso, certamente aumenta a prioridade para o ensino fundamental vis-à-vis o superior."*  
(Afonso, 1994, p.6, não publicado).

Fica, assim, mais uma vez comprovada a ampliação do papel dos Municípios na área, por iniciativa dos próprios Governos locais, e sua importância para a reorientação da política nacional de educação.

### *Propostas de financiamento da municipalização do ensino*

As propostas mais comuns de municipalização do ensino partem, em geral, da premissa de que deve haver uma política de âmbito nacional com esse objetivo, respaldada por uma fonte de financiamento estável. As duas alternativas de fontes mais viáveis para isso parecem ser a prevista no art. 60 do ADCT da Constituição Federal e os recursos provenientes da arrecadação do salário-educação (a alternativa mais recomendada).

No primeiro caso, impõe-se que o dispositivo passe a ter a sua vigência prorrogada. Entretanto o mais importante é que seja realmente cumprido. No segundo, é indispensável uma reformulação profunda na sistemática atual do salário-educação.

Uma das propostas mais interessantes relativas ao salário-educação foi a que decorreu de trabalho liderado pelo IBAM junto ao movimento municipalista brasileiro, visando subsidiar a Revisão Constitucional, cujo documento final recomendava:

- a inclusão de um art. 213 com a seguinte redação, seguido pela renumeração dos posteriores:

*"Art. 213 - Do montante arrecadado à conta do salário-educação em cada Município serão creditados pelo órgão arrecadador:*

*I - vinte por cento em favor do Município em que o montante for arrecadado, para*



aplicação obrigatória no setor da educação, através de fundo especial para o desenvolvimento do ensino;

II - cinquenta por cento em favor do Estado onde o montante for arrecadado, devendo a metade desses recursos constituir fundo especial, vinculado ao ensino fundamental, a ser distribuído aos Municípios, conforme o número de matrículas, de acordo com lei estadual;

III - trinta por cento em favor do ministério responsável pela educação nacional, onde constituirão um fundo especial, vinculado ao ensino fundamental.

Parágrafo único - Os recursos do Fundo Especial previsto no inciso III observarão a seguinte destinação:

a) cinco por cento serão aplicados na organização, manutenção e desenvolvimento de um sistema nacional de acompanhamento e avaliação do ensino fundamental;

b) vinte e cinco por cento serão utilizados em programas de desenvolvimento, inovação, bem como de aprimoramento da qualidade do ensino fundamental no país, inclusive os de formação e aperfeiçoamento de docentes;

c) setenta por cento serão destinados a transferências, sistemáticas e regulares, a Estados e Municípios, em partes iguais, conforme critérios de rateio e prazos do Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios" (IBAM, 1994, p.27).

- a modificação do art. 60 do ADCT, para dizer:

"Art. 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação desta revisão constitucional, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" (IBAM, 1994, p.30).

Outra solução interessante para a questão do salário-educação, encontra-se divulgada em artigo da Revista Tecnologia Educacional

(Neves, 1994, p.30-31). Seus pontos fundamentais são:

- "criação da quota municipal, prevendo-se que 2/3 da arrecadação obtida em cada Município sejam divididos entre o primeiro e o Estado onde estiver localizado, conforme a efetiva participação no atendimento às necessidades locais de ensino fundamental. Do montante recolhido, 1/3 seria canalizado para a União;
- depósito automático, em contas específicas no banco arrecadador, das quotas municipal, estadual e federal;
- redistribuição da quase totalidade da quota federal, através de seu rateio entre todos os Estados e Municípios brasileiros, mediante critérios claros, automáticos e definidos em lei, bem como de índices preestabelecidos (como os dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios), visando o alcance de dois objetivos: o primeiro, equalizador, tendo em vista a redução das desigualdades educacionais e, o segundo, compensador, premiando os esforços, investimentos e resultados alcançados na ampliação e aprimoramento da atuação dos Municípios no ensino fundamental. Vale destacar que os índices mencionados deverão ser revistos periodicamente;
- gestão democrática dos recursos oriundos do salário-educação, bem como de quaisquer outros destinados ao ensino fundamental, principalmente através da criação e administração de fundos específicos, do seu controle por órgãos colegiados (com participação interinstitucional e da sociedade civil organizada);
- adoção do critério de alocação de recursos na base do custo-aluno e da obrigatoriedade de normas para a concessão de autonomia para as escolas e para a criação de colegiados consultivos e deliberativos junto a estas, com a participação da comunidade escolar e não-escolar;
- alocação da parte que restar, após a redistribuição da quota federal, em um

*programa de aprimoramento do ensino fundamental e no custeio de um sistema de informações que permita acompanhar, controlar e avaliar a implantação de política de municipalização do ensino fundamental, bem como subsidiar as correções de rumo necessárias" (Neves, 1994, p.30-31).*

Pode-se ainda citar a solução apontada, em 1992, no estudo realizado por José Carlos Melchior, a pedido da Secretaria Nacional de Ensino Básico do MEC, consubstanciada em anteprojeto de lei. Seus principais aspectos são:

- a previsão de três quotas: a federal, de 30% do produto arrecadado; a estadual de 50%, e a municipal de 20%;
- a obrigatoriedade de revisão quinquenal das três quotas, tendo em vista a progressiva redução das desigualdades interestaduais e intermunicipais no atendimento à escolaridade obrigatória, com vistas à intensificação do processo de descentralização;
- a seguinte destinação dos recursos da quota federal: 90% para transferência aos Estados e DF, segundo os déficits de escolarização obrigatória, renda *per capita* e esforço despendido no ensino fundamental, destinados, da parte restante, 50% para programas de formação e aperfeiçoamento de docentes para o ensino público fundamental e 50% para programas de pesquisa e inovação educacional voltados ao ensino público fundamental e de iniciativa do MEC;
- a seguinte destinação da quota estadual: 30%, no mínimo, para transferências aos Municípios, segundo os critérios dos déficits de escolarização obrigatória, renda *per capita* e esforço despendido no ensino fundamental; o restante alocado ao desenvolvimento e manutenção do ensino público fundamental visando a correção de desigualdades intermunicipais;
- a destinação dos recursos da quota municipal e das oriundas das transferências estaduais aos Governos locais a programas de desenvolvimento e manutenção do ensino público fundamental visando sempre a correção de desigualdades intramunicipais (Melchior, 1992, p.64-71).

Recentemente, no VI Congresso Brasileiro de Municípios, realizado em Itajaí, foi aprovada por unanimidade emenda ao substitutivo da relatoria do projeto de lei sobre o salário-educação (Projeto de Lei nº 4.900-A, de 1990/PLS nº 175/89), recomendando a seguinte forma de rateio do produto da arrecadação dessa contribuição social: 5,5% para o FNDE, destinando-se ao financiamento de programas nacionais de formação e treinamento de professores para o ensino público fundamental, avaliação e pesquisa, voltados para a melhoria da qualidade desse nível de ensino no país; 5% para os Estados e DF, voltados para programas de treinamento, formação de professores de ensino público fundamental, avaliação e pesquisas, destinados a aprimorar a qualidade desse nível de ensino no respectivo território; 90% para a União, DF, Estados e Municípios, repassados na proporção da rede de ensino mantida por essas esferas de Governo (1994, Anexo).

Segundo essa emenda, para efeitos dos repasses do Tesouro Nacional, os coeficientes de participação dos entes federados devem ser elaborados, em conjunto, pelo MEC (Ministério da Educação e do Desporto), Conselho de Secretários de Estado de Educação (CONSED) e Confederação Nacional de Municípios/UNDIME (União Nacional de Diretrizes Municipais de Educação), levando em conta, prioritariamente, o número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental, a demanda por escolarização para o ensino fundamental e o inverso da receita tributária *per capita*.

A emenda determina, ainda, a revisão anual dos referidos coeficientes, tomando por base dados oficiais fornecidos pelo IBGE, bem como fixa um cronograma para a entrega de recursos ao MEC/FNDE, ao DF, aos Estados e aos Municípios: para os recursos arrecadados de 1º a 10 de cada mês, até dia 15 do mesmo mês; para recursos arrecadados de 11 a 20 de cada mês, até 25 do mesmo mês; para recursos arrecadados de 21 a 29 de cada mês, até dia 5 do mês subsequente.

Inúmeros outros projetos de leis sobre a questão já tramitaram ou ainda tramitam no Congresso Nacional, tornando inviável sua análise aqui.

## *Projeto de Lei de Diretrizes e Bases*

Encontra-se em processo de "gestação" no Congresso a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Resta muito pouco hoje do seu projeto original, de autoria do Deputado Octávio Eliseo (Projeto nº 1.258), objeto de muitas emendas e substitutivos.

A redação final desse Projeto na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 1.258, publicado no Suplemento nº 80 do Diário do Congresso Nacional de 14/05/93) possui alguns aspectos que convém destacar aqui:

- a definição das redes e instituições escolares públicas e privadas sob a jurisdição dos sistemas de ensino da União, Estados e Municípios;
- introdução de nova divisão para a educação escolar em níveis, compreendendo a educação básica (educação infantil, de zero a seis anos em creches e pré-escolar; ensino fundamental, com duração de oito anos e subdividido em duas etapas - a primeira com cinco e a segunda com três anos de duração - e ensino médio de três anos) e educação superior (graduação e pós-graduação);
- o estabelecimento de prioridades para atuação da União (manutenção e expansão da sua rede de ensino superior e da rede especializada de educação tecnológica, bem como, em caráter supletivo e visando corrigir desigualdades regionais nos níveis anteriores, a prestação de assistência financeira e técnica aos Estados e Municípios necessitados); dos Estados (educação infantil e ensino fundamental e médio e, quando atendida a educação básica no respectivo território, ampliação da atuação na educação superior pública); e dos Municípios (educação infantil e fundamental, sendo-lhes vedada a aplicação do percentual obrigatório da sua receita proveniente de impostos na ampliação da oferta em níveis superiores de ensino, enquanto não atendida plenamente a demanda nos níveis iniciais);
- definição das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeitos das vinculações constitucionais.

Entretanto, embora esse projeto apresente alguns avanços, não logra solucionar questões básicas para a descentralização da educação, já que:

- mantém, ainda, o sistema de competências concorrentes e as redes paralelas de ensino da União, Estados e Municípios em diferentes níveis educacionais, apesar de direcionar mais claramente do que a Constituição Federal a atuação destes últimos;
- não resolve a questão da articulação entre os diferentes sistemas de ensino. Não esclarece, por exemplo, como ficam os sistemas municipais frente aos dos Estados;
- é muito detalhado, acabando por "engessar" a educação nacional em moldes rígidos, em vez de procurar assegurar a "diversidade na unidade". Com isso extrapola o seu papel de fixar apenas diretrizes e bases e nega o seu discurso descentralizador;
- não regulamenta a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados aos Municípios;
- adiou o tratamento da questão do salário-educação, perdendo uma grande oportunidade de assegurar o financiamento da descentralização, apesar de sinalizar em sua direção.

De forma coerente com a prioridade assinalada para o processo de descentralização do sistema educacional recomenda-se que o referido projeto de lei preveja:

- a priorização clara do ensino fundamental em todas as instâncias governamentais;
- a inclusão no âmbito dos sistemas municipais de ensino que vierem a ser organizados, de todas as instituições públicas e privadas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- a vedação aos Estados da aplicação do percentual obrigatório da receita proveniente de impostos, previsto na Constituição Federal, na oferta de níveis superiores de ensino, enquanto não atendida plenamente à demanda de educação pré-escolar e de ensino fundamental e médio.

### *Descentralização da merenda escolar*

A inclusão da merenda escolar neste item significa tão-somente o reconhecimento de que, mesmo não se tratando de uma atividade de ensino, a mesma constitui programa

assistencial complementar e indispensável para garantir ao estudante, na realidade brasileira, uma condição necessária (mas, evidentemente, não suficiente) para o processo de aprendizagem.

A Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. Esta lei formaliza todo um processo que vem se viabilizando desde meados da década de 80, quando a proposta de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar começou a ganhar força.

Após um período de declínio do Programa, o quadro da descentralização da merenda escolar ganhou, recentemente, novo alento. No final de 1992, a direção da FAE iniciou o processo de descentralização do Programa de Alimentação Escolar determinando como metas: em 1993, nenhuma compra de alimentos seria efetuada de forma centralizada e todos os Municípios com população acima de 50 mil habitantes receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios; em 1994, o Programa deveria ser totalmente descentralizado para as Prefeituras que aderissem à proposta.

Entretanto, o cenário atual no que tange à operacionalização do Programa apresenta alguns aspectos que merecem uma atenção especial, até mesmo para que o processo de descentralização não se reverta:

- atualmente, grande parte das Prefeituras que aderiram à descentralização atende apenas às crianças matriculadas na rede municipal, quando se sabe que a maior parte dos escolares do primeiro grau freqüentam estabelecimentos estaduais. Não faz sentido numa mesma cidade existirem duas estruturas diferentes de atendimento para o mesmo propósito: as Prefeituras devem se articular com os Governos Estaduais para que lhes sejam dadas as condições no sentido de atender toda a rede estadual, municipal e filantrópica, localizada nas respectivas áreas de administração;
- as dificuldades encontradas para se executar o Programa localmente e prestar contas à FAE têm contribuído para atrasar o cronograma de repasse de recursos. Isto acarreta uma corrosão do valor real das verbas. Como principal entrave, é apontada a nova Lei nº 8.666, que normatiza as

licitações e os contratos da Administração Pública. Para flexibilizá-la, o Governo Federal fez um esforço através da Medida Provisória nº 372, de 17 de novembro de 1993, que autoriza Estados e Municípios a comprarem, sem licitação, para a merenda escolar, hortifrutigranjeiros, gêneros perecíveis e pão;

- o fluxo de liberação dos recursos por parte do Tesouro deve ser regular e contínuo. A falta de regularidade dos recursos, dificulta o planejamento e a gestão do Programa nos Estados e Municípios;
- os mecanismos necessários para garantir a irreversibilidade da descentralização merecem ser debatidos, bem como a forma como a FAE deve estruturar-se para enfrentar esta nova dinâmica - principalmente no que se refere à administração dos mais de 4 mil convênios;
- a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação do Programa localmente, para que seja garantida a sua eficiência e eficácia. Essa tarefa deve ser executada em parceria com os Governos Estaduais e Municipais, com os Comitês de Combate à Fome e à Miséria, com universidades, com Associações de Moradores, etc.

No que concerne à Lei nº 8.913 cabe fazer algumas observações. A principal diz respeito à incerteza quanto ao volume dos recursos a serem destinados à merenda escolar, já que não há qualquer garantia de que a União inclua nos orçamentos anuais quantia suficiente para o atendimento às necessidades.

Apesar de estabelecer um critério claro e objetivo para o cálculo dos repasses - o número de matrículas, a referida lei é omissa quanto a outras questões importantes como a forma de processamento dos mesmos, as datas-limites, as penalidades por atrasos, etc.

Além do mais, ao prever que os recursos repassados beneficiem tanto os Estados como os Municípios, consagra a dualidade ou superposição de funções no provimento da merenda escolar.

Por outro lado, fixa como pré-requisito para a descentralização, a constituição de Conselhos de Alimentação Escolar nas esferas subnacionais de Governo, com competência

para fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, proposta bem intencionada por seu alcance social; entretanto, não constitui organismo similar no âmbito da União.

Ora, a criação desse organismo poderia ser muito útil, não só para garantir a participação de representantes das esferas subnacionais de Governo e da sociedade civil na elaboração das normas que regulamentarão a referida lei, como para efetuar o acompanhamento e controle do cálculo e efetivação dos repasses, no âmbito federal.

Outro aspecto que pode ser questionado nessa lei é o fato de impor a criação de mais um colegiado no nível local. Afinal, os Municípios já estão sendo estimulados a criar o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Educação, que bem poderiam absorver essas funções. O perigo, no caso, é de se fragmentar demasiadamente o processo decisório no nível local, além de torná-lo lento.

## *Transporte*

A descentralização no setor transporte tem passado por diferentes problemas, entre eles as freqüentes mudanças ocorridas no Ministério dos Transportes, a demora na aprovação de uma nova lei de concessão, ausência de uma proposta para o Sistema Nacional de Viação, bem como dificuldades naturais de financiamento externo para os investimentos necessários a uma negociação exitosa com os Estados e Municípios que deverão absorver a gerência e a operação de atividades de transporte, como por exemplo os trens urbanos, os portos, algumas hidrovias e trechos de rodovias federais.

### *Transporte Regional e Nacional*

Compete à União estabelecer os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Viação (Art. 21, inciso XXI da Constituição Federal).

É importante definir claramente:

- **quais as atribuições da União e dos Estados e Municípios no que tange a rodovias, terminais, aeroportos, portos, ferrovias e dutos;**

- como se articulam os planos estaduais com o Plano de Viação, refletindo-se em toda a estrutura de transportes;
- as medidas necessárias para o incentivo à intermodalidade, entre elas a simplificação de produtos e controle fitossanitário, por exemplo.

Além disso deve haver garantia que a autonomia estadual ou municipal não se torne um complicador na circulação de bens e pessoas pelo território nacional.

### *Portos*

A exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres também é de competência da União, a qual pode ser feita diretamente ou através de concessão ou permissão, de acordo com o artigo 21, inciso XII, letra f.

A Lei nº 8.630/93, a Lei dos Portos, abriu caminho para a modernização da administração dos portos públicos de interesse regional e nacional.

Com base nela o Ministério dos Transportes tem seguido dois caminhos para desburocratizar e descentralizar a administração portuária:

- arrendamento de áreas internas ao porto para Administradores Portuários da Iniciativa Privada que, junto com outros proprietários de terminais privados (fora da área portuária), gerenciam a área portuária através dos Conselhos de Autoridades Portuárias-CAPS, criados a partir da aprovação da Lei nº 8.630/93.
- concessão de uso da propriedade da União no porto a Estados e iniciativa privada.

Atualmente a dificuldade está na implantação dos Órgãos de Gerência da Mão-de-Obra que dependem dos sindicatos.

Nos terminais privativos não há mais obrigatoriedade de utilização da mão-de-obra sindicalizada. Sugere-se, para aprofundar esse processo de descentralização nos portos:

- criar mecanismos para acelerar a constituição dos Órgãos de Administração da Mão-de-Obra e conseqüentemente fortalecer os Conselhos de Autoridades Portuárias.

- atuar diretamente na transferência dos portos de caráter regional aos Estados e Municípios.
- acompanhar e participar das negociações da Lei de Concessões que facilitará os contratos de concessão que porventura venham a ser negociados.

## *Hidroviás*

As hidroviás estaduais são administradas pelos Estados e as interestaduais pela União através de administrações regionais de hidroviás, resultado da extinção da Portobrás, em 1990, que presentemente estão vinculadas a algumas Companhias Docas. Nos últimos anos não houve avanço no setor.

Propõe-se, portanto, estimular a administração conjunta de hidroviás por Governos Estaduais interessados em administrar aquelas que transpassam os territórios estaduais, a exemplo de experiências exitosas nos Estados Unidos e na Europa, que formaram consórcios administrativos.

## *Rodovias*

A exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros é competência da União, podendo delegar por meio da concessão ou permissão. (artigo 21, inciso XII, letra e).

O transporte rodoviário de cargas é livre à iniciativa privada. As vias são propriedade da União, podendo a mesma conceder a conservação e operação das mesmas.

O Ministério dos Transportes trabalha na concessão de trechos rodoviários para conservação e operação pela iniciativa privada. Os primeiros contemplados são a Via Dutra e a Rodovia Osório-Porto Alegre.

A fim de incluir as rodovias no programa de descentralização faz-se necessário:

- elaborar e discutir uma proposta de definição de atribuições da Federação, dos Estados e dos Municípios em relação à malha rodoviária nacional, permitindo-se estabelecer as rodovias de interesse federal e as formas de sua construção, manutenção, conservação e operação, dentro de um

Sistema Nacional de Viação onde se considere todos os modais.

## *Ferrovias*

A exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de transporte ferroviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou território, compete à União, conforme artigo 21, inciso XII, letra d.

Sendo assim, a descentralização do transporte ferroviário deve assegurar à União a propriedade da infra-estrutura, podendo a sua administração ser descentralizada na forma que melhor convir à União e aos Estados interessados.

Além disso, a operação dos trens poderá ser concedida à iniciativa privada, desde que assegurado o poder da União de zelar pela circulação ininterrupta e segura de cargas e passageiros.

## *Transporte Urbano*

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, referenda uma tradição ao manter o transporte público urbano como função típica do poder local, reservando ao Governo Federal a competência para traçar diretrizes políticas para o setor.

Entretanto, a interpretação dada pelos Governos pós-promulgação da Carta Constitucional e, em especial, pela gestão Fernando Collor, resultou na desestruturação da maioria das unidades administrativas, vinculadas ao transporte público urbano, tanto da Administração direta como indireta, desenhando um quadro institucional para o setor, baseado nas seguintes medidas:

- promoção do desmonte das estruturas centrais de desenvolvimento urbano, extirpando literalmente a função do transporte urbano do Governo Federal;
- criação da Secretaria Nacional de Transporte com funções semelhantes às do extinto Ministério dos Transportes;
- execução de grandes cortes no fluxo de investimentos do setor. Os investimentos

promovidos com recursos orçamentários, através de transferências negociadas para Estados e Municípios, foram praticamente paralisados, tanto para o setor ferroviário, quanto para a infra-estrutura rodoviária urbana;

- não concretização de novas operações de empréstimos internacionais, restando exclusivamente a ação do BNDES.

No Governo Itamar Franco, com a recriação do Ministério dos Transportes, foi retomada a formulação de políticas para o setor, ao se incluir entre suas atribuições, o tratamento específico da questão relativa aos transportes urbanos, resguardado o princípio de cooperação entre as instâncias de Governo.

Outro avanço significativo na área resultou das pressões exercidas pelos Municípios, através da frente de Prefeitos e do Fórum dos Secretários Municipais de Transporte: trata-se da criação, em 1993, do Conselho Nacional de Transporte Urbanos (CNTU), com a finalidade precípua de traçar uma política nacional, acompanhar sua implementação e definir as prioridades de investimentos, de forma a preencher o vazio institucional sentido na área de transportes urbanos.

Neste contexto, a discussão sobre a descentralização e a coordenação, em escala federal, no que concerne ao setor, volta à ordem do dia.

No entanto, cabe aqui ressaltar que, no cenário atual, prevê-se uma diminuição no ritmo da descentralização dos subsistemas de trens urbanos, ainda sob a competência da União, em cuja base está a questão do repasse das dívidas e déficits operacionais verificados nas empresas, já que as instâncias receptoras não se dispõem, justificadamente, a assumir os débitos.

Para a solução deste impasse 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, cabendo ao Ministério dos Transportes normatizar esta situação.

Além desses fatos que espelham o início de um processo de descentralização, merecem ser citados ainda:

- as negociações de transferência dos trens urbanos para o Estado de São Paulo estão concluídas, restando apenas a administração das obras de melhoria, que constituíram itens do acordo para absorção dos trens pelo Governo do Estado. Essas obras estão sendo financiadas com recursos externos e contrapartida do Orçamento Geral da União. Foi criada a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CTPM, para absorver os encargos operacionais e financeiros da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU-SP e de parte da Ferrovia Paulista S.A. - FEPASA;
  - a criação do Conselho Diretor da Transferência, composto por representantes do Governo Federal (secretários executivos do Ministério da Fazenda, do Planejamento e dos Transportes), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos-Central (diretor-presidente) e do Governo Estadual, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (diretor-presidente) para acelerar o processo;
  - a transferência dos trens do Rio de Janeiro está em fase de conclusão. O Governo Federal assumiu as dívidas do Governo do Estado relativas ao Metrô do Rio de Janeiro. Além disso, foram contraídos empréstimos externos que, somados à contrapartida negociada entre o Estado e a União podem viabilizar a absorção dos trens pelo Estado. Foi criada a FLUMITRENS, empresa que deverá gerenciar o transporte metropolitano de passageiros do Rio de Janeiro, nos moldes da CPTM (São Paulo).
- Apesar dos avanços obtidos, ainda é necessária a adoção de medidas que venham a contribuir para a eliminação da ambigüidade em que ficou envolvido o Governo Federal, pois a Constituição não ofereceu organicidade ao processo de descentralização e de fortalecimento da Federação. Para tanto propõe-se:
- a participação direta do setor na elaboração da lei complementar prevista no art. 23 para "fixar normas para a cooperação 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";

- o fortalecimento do Conselho Nacional de Transportes Urbanos - CNTU ampliando-o com representantes do Legislativo Federal, dos empregadores (usuários indiretos) e dos usuários (cuja representação seria bem definida no decreto que modificaria o anterior);
  - o estabelecimento, no Governo Federal, de mecanismos de intercâmbio de informações e experiências entre os órgãos envolvidos com o transporte urbano nas várias regiões do país;
  - a promoção de análises de ações efetivadas por Unidades da Federação, com vistas a generalizá-las, adaptá-las às condições de cada região e contribuir para a rápida disseminação de informações que agregem melhorias ao desempenho de partes do sistema ou ao seu todo;
  - a facilitação e o apoio, pelo Governo Federal, de ações conjuntas entre as universidades, os institutos de pesquisa, os órgãos de gerência locais e empresas operadoras, com o SEST/SENAT e o SEBRAE na capacitação de recursos humanos para o setor;
  - a desvinculação dos recursos preferenciais oriundos de agências governamentais para o financiamento no transporte urbano de técnicas e tecnologias preestabelecidas;
  - o estabelecimento de um mecanismo de avaliação dos resultados dos esforços dos órgãos de gerência para elevar a qualidade e a eficiência do serviço e estimular os respectivos Municípios e regiões metropolitanas com tratamento preferencial pelo Governo Federal. Isto poderia ser feito, por exemplo, com o acompanhamento, pelo Ministério dos Transportes, dos resultados das pesquisas de opiniões dos usuários aplicadas localmente ou através de indicadores de resultados que se viesse a criar;
  - a incentivo às formas de participação de terceiros na cobertura dos custos operacionais do transporte público;
  - o incentivo às ações de integração do transporte urbano com as demais funções urbanas;
  - o estímulo à criação de conselhos de transferência dos trens urbanos para os demais sistemas factíveis de transferência aos Estados como Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Fortaleza.
  - a assinatura de convênios com os Governos dos Estados para administração das obras de conclusão ou de melhorias, limitando-se o Governo Federal a acompanhá-las por ser a União avalista do empréstimo e participante do financiamento.
- Quanto à definição de competências governamentais, 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 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, devendo:
- equacionar as necessidades de transporte e dimensionar adequadamente a oferta;
  - observar a relação entre o transporte e outros serviços urbanos, especialmente os de habitação popular;
  - explorar as potencialidades do transporte no desenvolvimento urbano;
  - elaborar os planos e projetos que permitam o atendimento às demandas;
  - descentralizar as decisões mediante abertura de canais para participação dos diversos agentes interessados nos serviços;
  - procurar formas adequadas de gestão;
  - capacitar-se para o planejamento, a gestão, a operação (direta ou indireta), o controle e a fiscalização dos serviços.
- Convém, ainda, salientar o estado de precariedade em que se encontram as estradas de rodagem federais. Sem dúvida, o quadro é extremamente grave e, no sentido de modificar esta situação, sugere-se um urgente e novo Plano Rodoviário Nacional que, baseado na definição do Sistema Nacional de Transportes, reestruture a malha rodoviária, conjugando-a



com outras modalidades de transporte e criando condições para a instituição de um Fundo Nacional, cuja arrecadação deverá ser aplicada exclusivamente na infra-estrutura, destinando recursos para a conservação, manutenção, restauração e segurança das vias de rolamento.

Outrossim, deve-se avaliar e normatizar a participação da iniciativa privada quanto à concessão de serviços públicos de transporte, coibindo abusos que muito interferem na qualidade dos serviços prestados às populações urbanas.

## *Saneamento*

O saneamento básico no Brasil está vinculado às diretrizes e às normas do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. Atualmente, o modelo PLANASA demonstra sinais de desequilíbrio institucional e financeiro, com indicações explícitas de que uma política centralizada não consegue equacionar o quadro de problemas que o setor apresenta. Soma-se a esses fatores, a crise fiscal profunda do Estado brasileiro e uma clara tendência de descentralização de poder refletida na Constituição Federal.

A inadequação de alguns pressupostos do PLANASA em face do atual cenário político institucional e a ausência de um projeto claro para ordenar o setor agora e para o futuro, fazem com que, atualmente, a estrutura do Ministério do Bem-Estar Social/CEF limite-se à operação simples de linhas diversas de financiamentos, a partir dos critérios estabelecidos pelo Conselho Curador do FGTS-CGFGTS e sob restrições relativas à existência de receita do fundo.

No exercício de 1991, na gestão do FGTS, amassa recursos contratados pela Secretaria Nacional de Saneamento, embora se mantivesse limitada ao teto estabelecido, superou em muito a capacidade de pagamento do referido fundo. Como resultado, no exercício de 1992, nenhuma operação de financiamento foi contratada com recursos do FGTS, prevendo-se a regularização financeira do mesmo provavelmente para 1995.

Constata-se que um dos nós críticos do setor saneamento é o financiamento. O FGTS como fonte básica demonstra explicitamente ineficiência. O atual arcabouço institucional, operacional e financeiro, baseado fortemente em companhias estaduais distintas e altamente endividadas, precisa ser examinado com cuidado.

Neste "vácuo de financiamento", em que o afastamento do Governo Federal do setor se acentuou paulatinamente, agências internacionais de fomento, sobretudo o BIRD - que optaram por operações diretas com Governos Estaduais - preencheram alguns espaços. Os Municípios também se fizeram presentes, na recuperação do controle da prestação de serviços a partir de investimentos efetuados com recursos próprios.

Desenhado este quadro, o que se verifica é o reconhecimento do esgotamento do modelo em curso e a inexistência de uma política nacional de saneamento que determine prioridades e instrumentos para acompanhar a aplicação dos recursos, avaliar a efetividade e eficácia dos investimentos, bem como instituir mecanismo de controle social.

O cenário é ainda agravado pela presença de vários órgãos no nível federal que alocam recursos para execução de obras e ações de saneamento, de modo desarticulado, seguindo procedimentos e políticas próprios (Montenegro, 1994). É, também, complementado pela crise vivida pelas companhias estaduais de saneamento, braço executivo do PLANASA que, como já foi dito, se encontram sufocadas por dívidas contraídas no passado, além de enfrentar problemas operacionais agudos e esgotamento do modelo de gestão que representam. No plano municipal, o aspecto crítico é, geralmente, a fragilidade institucional da maioria das Administrações locais, seja para prestar diretamente os serviços, seja para atuar como poder concedente, tendo como principal causa a tradição autoritária e concentradora do exercício da política para o setor. Entretanto, nos Municípios ditos autônomos em termos de água e esgotos, encontram-se serviços bem desenvolvidos institucionalmente, com nível de cobertura significativo, que lograram sobreviver ao "apartheid" econômico e institucional imposto pelo PLANASA.

## *Tendências de Institucionalização do Setor*

No campo das tendências, o que prepondera é a necessidade de busca de um novo modelo de institucionalização do setor de saneamento. Nesta proposição, destacam-se duas iniciativas: o Projeto de Lei PLC nº 199/93 e o Projeto de Modernização do Setor Saneamento - PMSS.

O PLC nº 199, dispondo sobre a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos está atualmente em exame no Senado Federal. O processo de discussão desse texto gerou a consolidação de diversos projetos de leis apresentados na Câmara Federal sobre a matéria e a negociação com os representantes de diversos órgãos federais, com interesse no setor. O processo decisório que permeou a elaboração dessa proposta, resultou hoje em formação de consenso, entre todas as entidades representativas do setor, em torno da reivindicação de sua aprovação.

Desenvolvendo-se em paralelo, a partir do final de 1991, o PMSS - através de seu componente institucional - está elaborando estudos aplicados para a restauração do setor. Os trabalhos se desenvolvem coordenados por uma Unidade de Gerenciamento (UGP), dirigida pelo IPEA, acompanhados por um Comitê de Direção do Projeto (CDP) e orientados pelo termo de referência aprovado pelo BIRD - Banco Mundial - que financia o projeto.

Antes de passar ao exame dos principais aspectos que caracterizam as duas propostas, interessa explicitar que qualquer iniciativa em termos de reordenamento institucional pressupõe, de um lado, a (re)definição do papel do Estado\* e a distinção das responsabilidades entre os diferentes níveis de Governo e, por outro, localizar o saneamento no interior do tema mais amplo, enfatizando a sua inter-relação com a saúde pública e com a gestão do meio ambiente, e, sobretudo, o resgate de fato da competência municipal pela Constituição de 1988.

Neste sentido, cabe-nos analisar as propostas em pauta com o olhar voltado para as tendências de descentralização, de integração das políticas e de fortalecimento do Poder local, atualizadas pelos resultados que já podem ser aduzidos da Consulta Nacional sobre a Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano, realizada nas nove regiões metropolitanas e cinco Municípios de porte médio, pelo IBAM com o patrocínio dos seguintes órgãos: UMP; UMP-LAC; CEF e IPEA.

O conceito ampliado de saneamento ambiental é assegurado nas duas propostas, o que de uma certa forma inscreve o saneamento, na dimensão regional, urbana e ambiental, não se limitando aos serviços de água e esgotos.

O PLC nº 199 valoriza a responsabilidade da União no planejamento, na organização, na regulação, na execução e no financiamento das funções e serviços públicos de saneamento ao prever instrumentos de execução da Política Nacional de Saneamento: o Sistema Nacional, o Plano Nacional, o Fundo Nacional e cria o Conselho Nacional de Saneamento, caracterizado como órgão colegiado, consultivo e deliberativo, de nível superior. Por outro lado, prevê flexibilidade na organização dos serviços com o objetivo de contemplar peculiaridades regionais.

As principais críticas ao PLC nº 199 concentram-se no excesso de responsabilidades delegadas à União, através da Secretaria Executiva do CNS; na concentração de todos os recursos no FUSAN, o que pode resultar no comprometimento de sua operacionalidade; na não inserção da esfera municipal no planejamento das ações de saneamento, o que aborta uma tendência já confirmada de resgate da autonomia do Município como poder concedente.

Por sua vez, o PMSS distingue a titularidade da operacionalidade dos serviços e valoriza as instâncias locais e microrregionais como poder concedente. Prevê a necessidade de regulação articulada entre as esferas nacional, regional, microrregional e local, visto que se caracteriza

---

\* Qualquer alternativa de gestão que venha a ser adotada deve pressupor um processo de fortalecimento e aperfeiçoamento do Estado, quanto à sua respectiva e intransferível capacidade de planejar, regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de saneamento, de forma a manter o controle sobre a qualidade e universalidade do atendimento realizado.

como uma proposta assentada no pressuposto da flexibilidade institucional e da modernização do setor.

Propõe, ainda, a criação de uma estrutura administrativa vinculada ao sistema responsável pelo planejamento do desenvolvimento urbano, regional, ao sistema de saúde e ao sistema de meio ambiente. Essa estrutura abrigaria um Conselho Nacional de Saneamento, como instância normativa e reguladora do sistema de saneamento. As relações e articulações de natureza intersetoriais - seja na interface com os sistemas de saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano e recursos hídricos, seja no trato de problemas regionais - contarão com o apoio de câmaras técnicas, com prazos definidos e objetivos específicos de atuação.

Quanto à repartição de competências, o PMSS se diferencia do PLC nº 199, quando atribui, explicitamente, aos três níveis de Governo a responsabilidade pela prestação do serviço, através da aplicação do mecanismo de recorrência - do nível de menor abrangência para o de maior abrangência - sempre por iniciativa do primeiro e apenas quando se esgotarem suas próprias capacidades para a resolução dos problemas e o atendimento das necessidades do serviço do seu nível de interesse.

Apesar disso, tal como na proposta do PLC nº 199, a descentralização prevista no PMSS não fortalece o Município, pois localiza no âmbito do Governo Estadual responsabilidades de planejamento fundamentais para assegurar a autonomia municipal na concessão dos serviços e para garantir a inscrição das especificidades locais na formulação da política para o setor, como por exemplo, a fixação da estrutura tarifária dos serviços.

Em termos gerais, contudo, o PMSS inova em relação ao modelo anterior, ao incorporar a crítica acumulada no que se refere à dicotomia entre os princípios de auto-sustentação financeira e universalização dos serviços, quando um dos seus pressupostos reconhece, por um lado, a existência de uma faixa de interesse social cuja demanda deve ser objeto de subsídios, e por outro, a necessidade de atuação em bases empresariais, tendo como objetivo primordial aumentar a eficiência operacional e firmar a participação do setor privado.

Resta ainda fazer uma leitura do cenário dos atores/interlocutores do setor saneamento com a dicotomia do "tradicional/novo" no espectro da representação social do setor.

O "novo" está representado pela participação efetiva e propositiva do *Comando Nacional dos Trabalhadores em Saneamento*, defendendo a universalização do atendimento como premissa da saúde pública, a articulação com as políticas afins, a revisão do padrão de relacionamento entre os Municípios e CEBs e combatendo a privatização e terceirização ampliada dos serviços.

Já o "tradicional" é representado pela continuidade do poder decisório restrito à esfera das entidades específicas do setor, mantendo-se ainda excluídos os atores sociais diretamente envolvidos e potencialmente interessados: *os usuários, nos seus formatos plurais de organização e representação*.

Entretanto, a análise da atual Gestão do Saneamento não pode prescindir de uma aproximação com o contexto da Gestão Ambiental. Ao precisar esta interface, ganha maior visibilidade a Política de Recursos Hídricos, como ponto importante de convergência no planejamento de outros setores (eletricidade, saneamento, saúde, meio ambiente, etc.) que, em comum, apresentam demandas pelos usos múltiplos da água.

O mérito dessa política está centrado na gestão integrada dos recursos hídricos, ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, integração dos usos e resolução dos problemas; além de solicitar a articulação de representantes das diversas instâncias de decisão da esfera governamental e vários segmentos da sociedade civil organizada. Estes espaços de participação e gestão integrada já podem ser observados em algumas recentes iniciativas de formação de "Comitês de Bacia". A experiência da implantação do Comitê da Bacia do Piracicaba é, sem dúvida, uma referência importante nesse processo, pois, naquela região, as forças políticas locais e regionais se articularam, em função dos problemas comuns decorrentes da má qualidade das águas e de sua escassez, e passaram a ver no Comitê a oportunidade de circunscrever e preservar a reserva estratégica de água da região.

Consolidando essa tendência, que já vem ocorrendo no nível dos Estados\* e das regiões, tramita no Congresso Nacional o substitutivo ao Projeto de Lei nº. 2.249 de 1991 que institui a "Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, altera as Leis nº. 8.001, de 13 de março de 1990, e nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que regulamentam o dispositivo constitucional de compensação financeira pela exploração de recursos minerais e de recursos hídricos para a geração de energia elétrica e cria a Secretaria de Recursos Hídricos, na estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal".

Outro movimento que vem ocorrendo na área do meio ambiente é a consolidação do processo de municipalização da gestão ambiental urbana, que teve início a partir da promulgação das novas Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais. De fato, pode-se verificar, nesses últimos anos, uma movimentação interna dos Governos locais no sentido de assumir, formal e operacionalmente, parcelas crescentes de responsabilidade em relação à proteção do meio ambiente nas cidades e melhoria da qualidade de vida. A base legal dessa mudança tem como pilar central a própria Constituição Federal que estabelece, no seu art. 23, inciso VI, que em matéria de gestão do meio ambiente a competência é comum para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O que se faz necessário, portanto, é articular o exercício dessa competência comum, para que se alcance o máximo de eficácia no cumprimento da disposição constitucional e da legislação ambiental em geral (Gusmão, 1994).

Ao tratar desta regulação - referenciada no princípio da cooperação entre os diferentes níveis de Governo - não se pode perder de vista a competência exclusiva do Município em relação ao disciplinamento do uso e ocupação que o coloca como instância de Governo privilegiada para o exercício da gestão ambiental urbana; já que as leis de zoneamento são de sua responsabilidade, bem como os

Planos Diretores que reúnem a possibilidade de combinar critérios de preservação do patrimônio natural e construído como orientadores da expansão da cidade e de distribuição ideal das atividades modificadoras do meio ambiente no espaço urbano.

Diante da necessidade de se discutir a questão da política ambiental brasileira, procurando-se absorver os diferentes enfoques locais e regionais e dar respostas ao movimento - em curso no país - de descentralização, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, em conjunto com as entidades estaduais de Meio Ambiente, promoveu uma série de Seminários Regionais Temáticos que integram o "Programa de Descentralização da Gestão Ambiental".

No entanto, faz-se necessário destacar que o enfoque de meio ambiente operacionalizado no Programa é ainda restrito à especificidade de atuação do órgão que o coordena - o IBAMA -, o que o fragiliza a sua abordagem ampliada e integrada de recursos hídricos e saneamento ambiental. Além disso, do ponto de vista político-institucional, a descentralização preconizada nesse programa e a sua própria metodologia de implantação, caracteriza-se muito mais como uma iniciativa de desconcentração das atividades, da União para as instâncias estaduais, negando, em certa medida, o processo já verificado de fortalecimento do Poder local no campo da gestão ambiental.

Sem dúvida, o desafio para o reordenamento do setor saneamento passa pela operacionalização das instâncias de coordenação federal, atuando interativamente com os órgãos locais (inclusive não governamentais) e promovendo ações descentralizadas.

Assim, vale salientar que as ações de planejamento não devem caber exclusivamente à instância federal, demarcando um vácuo entre planejamento e execução, já que esta última se dá no nível local. O que se deve pensar é numa linha estratégica de ação onde as instâncias locais possam planejar (já que estão mais próximas dos problemas) e executar suas ações,

\* Lei Estadual nº 7.663/91 que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, importante marco institucional na gestão dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

baseadas num plano nacional de desenvolvimento para o setor saneamento, pontuado na universalização e equidade dos serviços prestados.

Este cenário imprime a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar as ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas no campo do saneamento. Ao Estado caberá "menos ação direta e mais regulação, menos execução e mais controle, menos dominação".

Na discussão sobre o novo ordenamento institucional do setor, grandes divergências existem com respeito às propostas de repartição das responsabilidades entre o Governo Federal, Estados e Municípios. A heterogeneidade de situações que caracteriza a Federação Brasileira torna extremamente difícil conciliar os distintos interesses envolvidos, principalmente quando se trata de políticas públicas que se relacionam com prestação de serviços de interesse coletivo.

Nessa discussão deve-se observar os três aspectos abaixo:

- as enormes desigualdades sociais, econômicas e espaciais do país;
- a natureza distinta dos problemas a serem solucionados e o caráter público das políticas adotadas;
- as disparidades com respeito às escalas técnicas, administrativas e financeiras.

Outro fator de relevância fundamental para que não se corra o perigo de repetir os mesmos erros do passado, é a integração das políticas de transportes, habitação e saneamento. A segmentação das políticas urbanas, resultante de um enfoque setorial, tem sido insistentemente apontada como responsável pela ineficácia das tentativas de organização territorial e de controle sobre o processo de expansão urbana, bem como pelo acúmulo de ineficiências. A heterogeneidade de casos deve ser absolutamente levada em consideração, rompendo com os modelos prontos e bem desenhados que não cabem no contexto da realidade.

O novo ordenamento, com dispositivos já previstos no Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), baseado nos preceitos constitucionais de descentralizar, flexibilizar,

universalizar e promover a participação, deverá, além de atender a estes princípios, mobilizar agentes e recursos para enfrentar com eficácia e eficiência, a questão. No entanto, este modo de ordenamento, não poderá ser uma mera antítese do modelo anterior mas, um novo paradigma, preservando os aspectos positivos do PLANASA, superando os problemas sobretudo os relativos à excessiva rigidez e centralização. Nesse sentido, as bases do novo modelo são a descentralização, recorrência, flexibilização e conectividade com setores afins, além de uma clara distinção entre as estruturas de regulação e controle - que precisam ser revalorizadas e resgatadas pelo setor público - e as estruturas de prestação de serviços, não exclusivamente públicas.

As estruturas de regulação e controle da União, Estados e Municípios para a prestação dos serviços de saneamento ambiental devem assegurar:

- universalização do atendimento em nível essencial, mediante adequada cobertura física e combinação de tarifas e subsídios que garantam o acesso aos serviços aos estratos de mais baixa renda;
- qualidade na prestação do serviço, combinando regularidade, eficiência e economicidade tarifária;
- conservação, manutenção e ampliação dos ativos, preservando as condições de prestação dos serviços em médio e longo prazos;
- uso racional dos recursos naturais, tratando a água como recurso efetivamente escasso.

### *Prestação dos serviços de saneamento*

- Na regulação e controle da prestação dos serviços prevalece a norma constitucional que consagra o saneamento como competência comum de todas as esferas de Governo - União, Estados, Distritos Federal e Municípios -, obrigando cada um deles ao exercício do direito/dever de assegurar a prestação do serviço. Tal fato determina que não cabe mais a nenhum dos níveis responsabilidades estritas, podendo cada um deles agir em caráter complementar ou supletivo, sempre que haja carência da ação de outro.

A prestação dos serviços de saneamento, no novo modelo institucional, prevê uma ampla flexibilização, destinada a aproveitar as estruturas existentes, sejam municipais ou das CESBs, bem como possibilitar mudanças e inovações nas mesmas. Mais ainda, estimula novas formas de organização e parcerias, inclusive com as comunidades, com o capital e com a iniciativa privada.

Neste sentido, o modelo proposto admite diversas estruturas e formas institucionais para a prestação dos serviços, tais como:

- entidades públicas: órgão da Administração direta; autarquias; fundações públicas de direito público ou de direito privado; empresa pública; sociedade de economia mista;
- entidades privadas: empresa privada; fundação privada; sociedade civil sem fins lucrativos - consórcio intermunicipal, cooperativa, associação comunitária.

Para que esta proposta institucional incorpore novas formas de prestação de serviços é essencial a preparação, inclusive legal, do Estado (União, Estados e Municípios) para a regulação e controle. Somente nestas condições será possível estabelecer e instituir, em cada caso concreto, a solução mais adequada.

## *Habitação*

Com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, o Estado brasileiro fez a primeira tentativa de promover a oferta, em escala ampliada, de habitação às populações de baixa renda.

O conjunto de medidas ditado para as cidades teve como ponto central o "enfrentamento" do problema habitacional (BNH, SFH, FGTS, etc.) e possibilitou simultaneamente:

- a reorientação da massa de recursos orçamentários para grandes investimentos em infra-estrutura industrial e àqueles ligados à expansão das fronteiras Noroeste e Oeste habilitando-as à exploração do capital;
- a reorganização do mercado financeiro e a ativação de um sistema de captação de recursos a partir das economias dos trabalhadores (poupança compulsória - FGTS) e

da população em geral (SBPE) (poupança voluntária) que financiou tanto a habitação, quanto o saneamento e a infra-estrutura urbana;

- a institucionalização do FGTS que, por sua vez, substituiu a estabilidade no emprego, instituída ainda no Estado Novo e não mais desejável para os grupos dominantes;
- a ativação da indústria da construção civil e a conseqüente ampliação do mercado de trabalho urbano;
- a perspectiva de legitimação do sistema e do regime, através da possibilidade - pelo menos simbólica - de tornar a habitação acessível às amplas camadas da população;
- a forma como as poucas unidades produzidas para os segmentos de renda inferior possibilitam a "limpeza" e "remoção" do "entulho social" de áreas nobres das cidades que, antes ocupadas por invasões, passaram a ser "renovadas" pelo capital e para o mercado.

Na verdade com eficiência duvidosa no que concerne ao "enfrentamento" do déficit habitacional, a solução acima logrou êxito nas primeiras fases pois, embora alijando parcialmente as relações políticas do processo e não efetivando uma oferta considerável para as massas populares, conseguiu legitimar o sistema perante as classes médias, ao mesmo tempo que ativou consideravelmente a indústria da construção civil.

Durou enquanto durou a expansão da economia como um todo, capitaneada pelo conjunto de medidas governamentais levadas a cabo pelo sucessivos governos militares e, especialmente, viabilizada por uma acumulação "irreal" alimentada por fluxos constantes de capital internacional.

Em que pesem as tentativas para a manutenção da eficácia do sistema, por meio de novas medidas, o efeito desejado não logrou êxito. A inadimplência alcançou um nível de agravamento que acabou por atingir inclusive os mutuários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE - de mais alta renda.

Em 1986, após a devolução do poder pelos militares à classe política, o BNH foi extinto e as funções de gerenciamento do sistema

distribuíram-se entre várias entidades do Governo Federal, segundo a origem dos recursos.

À Caixa Econômica Federal (CEF) coube a gestão do FGTS, à Coordenação de Planos Nacionais de Habitação Popular e Saneamento, a execução de programas nele incluídos, a gestão de alguns fundos complementares, a produção da habitação popular e a condução das questões associadas aos seguros habitacionais. Ao Banco Central, o gerenciamento do SBPE e a fiscalização bancária e ao MINTER a formulação das políticas de habitação e saneamento, além da Presidência do Conselho Curador do FGTS, até 1989.

Criou-se a SEHAC/MINTER, que passou a aportar recursos orçamentários ao setor, promovendo programas municipais de habitação, concentrados em mutirões e lotes urbanizados. Todavia, a dotação de recursos foi irrisória e não ocorreu de forma integrada ao FGTS.

Como se não bastasse, em 1988 restringiu-se o acesso ao crédito limitando a atuação das Companhias Habitacionais Municipais e Estaduais, principais promotores dos programas habitacionais de baixa renda, transformando-as em simples órgãos assessores e transferindo à iniciativa privada os créditos para habitação popular. Esta iniciativa diminuiu consideravelmente a capacidade de intervenção dos Estados e Municípios sobre a questão habitacional.

Em 1989, a Lei nº 7.739 alterou a composição do Conselho Curador do FGTS, que passou a ter função decisória na formulação dos programas e trouxe a sociedade civil ao cenário de decisão, numa tentativa de descentralização do poder.

Mas, foi no Governo Collor que, em nome da modernidade, radicalizaram-se os propósitos neoliberais, dando lugar a uma reforma administrativa que praticamente desmontou a máquina federal. Extinguiram-se Ministérios, outros foram criados, extirparam-se funções, colocou-se em disponibilidade uma grande massa de servidores, aviltou-se o papel do funcionalismo público. E, neste confuso cenário institucional, a função do desenvolvimento urbano, visto *lato sensu*, com uma abordagem integrada dos problemas referentes à habitação, saneamento e transporte, foi banida da esfera federal.

O Ministério da Ação Social, sucedâneo do MINTER, manteve a Secretaria Nacional de Habitação e Saneamento (SNH), cujas funções são expandidas em relação à anterior SEHAC. A decisão sobre a contratação de empréstimos, com recursos do FGTS, transferiu-se para a Secretaria, embora se mantivesse na CEF a gestão financeira do fundo. A peça-chave da atuação do SNH foi o Plano de Ação Imediata de Habitação - o PAIH - que pretendia a reorientação dos recursos do FGTS para segmentos de baixa renda. Com isto, ampliaram-se os programas específicos para contratação direta pela iniciativa privada (Planos Empresário Popular - PEP - PROHAB, setor privado, além dos programas de cooperativa), como elementos centrais da implantação do PAIH.

Com esta formulação as contratações acabaram por privilegiar o interesse das empresas, no mais das vezes à margem dos objetivos do desenvolvimento urbano, traçados no nível local. As normas operacionais para estas contratações, inviabilizaram, na prática, o acesso dos Governos Municipais aos recursos.

Ainda, no primeiro ano do Governo Collor, por iniciativa da Secretaria, foi aprovada a nova Lei do Inquilinato, que remete ao mercado a resolução dos aluguéis.

Em 1991, instalou-se o Comitê Nacional de Habitação, fórum consultivo, que incluiu representantes de todos os segmentos envolvidos na produção e consumo de unidades habitacionais, com exceção dos Governos Municipais e, criou-se, ainda, o 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.

Com o *impeachment* de Collor, o Presidente Itamar Franco, ao assumir promoveu nova reforma administrativa, substituindo o Ministério da Ação Social pelo Ministério do Bem-Estar Social, mantendo a SNH, sem alterar-lhe as funções. Criou, entretanto, na esfera do novo Ministério da Integração Regional, as Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Urbano e de Áreas Metropolitanas, cujos papéis, abrangência explícita e fontes de

recursos, ainda não estão suficientemente definidos.

Diante deste cenário, prevalecem as perspectivas difíceis de retomada não só da produção habitacional, como de uma política do desenvolvimento urbano abrangente, fomentada pelo Governo Federal.

### *Perspectivas e recomendações*

As necessidades acumuladas de habitação popular, apesar do avanço de muitos Municípios em atuar com seus recursos e de várias formas no setor, não permitem afirmar que se possa prescindir da participação do Governo Federal no equacionamento do problema, sobretudo no que toca à regulação das fontes de recursos e da atuação dos agentes financeiros.

Mesmo em contexto de indefinições da estrutura institucional neste nível de Governo e inexistindo um sistema intergovernamental articulado, o quadro atual que imobiliza a produção habitacional impõe urgência no reequacionamento financeiro do setor.

No que se refere ao FGTS, as alternativas que se apresentam propugnam, ora pela extinção pura e simples do Fundo, que parece, no momento, de difícil viabilidade política, até a sua revitalização. Este trabalho optou pela segunda alternativa, propondo o reequacionamento do FGTS com:

- A recuperação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, cuja gestão financeira, por suas características, não pode ser descentralizada, embora no nível operacional (contratação das operações de crédito) possa vir a sê-lo. O saneamento financeiro do FGTS constitui-se tarefa em processo de conclusão. Superada esta fase, e admitindo-se a hipótese de que o Fundo permaneça como principal fonte de recursos do setor, algumas recomendações devem ser cogitadas visando sua descentralização operacional. São elas:
  - ampliar a composição do CCFGTS, incluindo-se a representação de Governos Estaduais e Municipais;
  - revisar as normas para contratação de empréstimos, de modo a facilitar o acesso direto dos níveis descentralizados de Governo, suas autarquias e órgãos de

Administração indireta, sem prejuízo das garantias necessárias à saúde financeira do Fundo;

- garantir o 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;
- limitar a ingerência operacional do Governo Federal à sugestão ao CCFGTS das faixas de renda dos mutuários e à distribuição dos recursos por Unidades da Federação, de forma compatível com uma Política Nacional para o setor, além das condições para a amortização pelos mutuários dos empréstimos contratados;
- delegar às Superintendências Regionais da CEF, ou à entidade financeira do setor privado por estas delegadas, a contratação direta das operações de crédito, com os promotores públicos e privados, observadas as restrições emanadas pelo Banco Central - BACEN e pelo CCFGTS, visando a manutenção da saúde financeira do Fundo.
- circunscrever a apreciação técnica dos projetos, nas condições aqui sugeridas, dependentemente da natureza do agente promotor, ao Governo Municipal, ou a agente governamental por este delegado. As Companhias Estaduais de Habitação, estariam hoje aptas a desempenhar este papel.
- garantir a lisura das operações atribuindo-se ao CCFGTS escolher, nas esferas pública, privada, acadêmica ou comunitária, entidades com a competência de supervisionar o sistema, e de reportar ao próprio conselho, para as providências cabíveis, a ocorrência de eventuais irregularidades. Vale ressaltar que 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, disponha de Conselho Curador para a supervisão de sua gestão e destine-a a realizar operações de crédito mesmo que subsidiadas (por exemplo, como o FDS, ou qualquer outro que possa vir a ser criado para o setor).



- A colocação em operação do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, cujas normas operacionais no campo da habitação já foram aprovadas. Tais normas prevêem a promoção de habitação por empresas para seus empregados, oferecidas na formas de "leasing", com recursos do FAF, subsidiados até a taxa anual de (TR - 12%), (ver legislação relativa ao FDS - SNH/MBES).
- A retomada de investimentos de mercado no campo do SBPE, bem como o cumprimento das resoluções do Banco Central sobre o nível mínimo de investimentos em habitação pelos fundos de Previdência Privada.
- A promoção de aporte maciço de recursos orçamentários ao setor. Tais recursos poderiam ser alocados através das seguintes alternativas:
  - o aporte a um Fundo Nacional de Habitação, a ser criado nos moldes da proposta do Fórum de Secretários Estaduais de Habitação - que acolheria, além destes recursos, os de outras fontes e o próprio FGTS, permitindo o *mix* das operações e o estabelecimento de subsídios diferenciados por faixa de renda.

Neste modelo as transferências negociadas (a fundo perdido) seriam abandonadas e a promoção da habitação popular se faria exclusivamente por operações de crédito, mesmo que amplamente subsidiadas.

- o aporte aos Programas Habitar-Brasil, e Morar Pequenas Comunidades, que prevêem a transferência de recursos a fundo perdido aos Fundos Municipais e Estaduais de Habitação que se encarregariam de promover, de forma subsidiada aos mutuários finais, programas integrados de recuperação de áreas ocupadas, regularização fundiária, provisionamento de serviços públicos, saneamento ambiental e cesta de materiais de construção.

A par da indisponibilidade de recursos tributários, uma vez que o OGU-94 foi aprovado apenas em novembro, é recomendável a revisão dos mecanismos de transferência intergovernamental.

A mecânica atual de repasses da União se faz através de convênios com Governos Estaduais e principalmente Municipais para execução de programas de lotes urbanizados, cestas de materiais de construção e, em menor escala, construção e melhorias de unidades habitacionais. Ao contrário do que se pode supor, a ingerência sobre a concepção do projeto, bem como a tecnologia utilizada ou o processo de gerenciamento do empreendimento, é muito pequena, limitando-se a uma análise técnica da segurança, salubridade da construção e viabilidade do investimento aos preços propostos.

Os limites de referência previstos por tipo de programa são muito baixos - 170 UPFs para cestas de materiais e cerca de 500 UPFs para os demais programas, o que exige das unidades descentralizadas de Governo aportes de contrapartidas situados entre 30% e 50% do volume total investido.

A transferência a Fundos Municipais ou Estaduais de Habitação, como está sugerido nos Programas: Morar Pequenas Comunidades e Habitar - Brasil, constitui-se sem dúvida num avanço em relação às transferências anteriores meramente clientelistas, sobretudo se tais fundos operarem como efetivos gerenciadores de programas, determinando subsídios diferenciados (às pessoas) e recuperando, pelo menos em parte, os investimentos procedidos. Trata-se de uma solução para ser universalizada, no médio prazo, em todas as Unidades Federativas.

A existência de controles sociais locais, se por um lado representa a perspectiva da população participar na concepção e no controle da execução dos programas, por outro, há o risco de que os conselhos não gozem de representatividade política, uma vez que sua instalação seja decorrente apenas de decisão administrativa para atender o programa.

Contudo, mesmo que se ignore tais contradições e admitindo-se que estes conselhos venham a acrescentar maturidade e democracia às políticas públicas praticadas nos níveis municipais, sua adoção, induzida, não resolve a questão da alocação do recurso no nível federal, objeto de mais graves distorções de recursos e instrumentos centralistas de dominação política.

No sentido de se encontrar uma forma para se superar o impasse na transferência não automática de recursos orçamentários da União para Estados e Municípios, fora da solução questionável de um Fundo Nacional, sugerem-se as seguintes alternativas:

- o aporte subsidiário de recursos a fundo de natureza não tributária (FGTS - FDS) ou a operações de crédito internacional, especialmente dirigidas à habitação popular, de modo a proporcionar acesso compatível com os níveis de renda dos segmentos sociais mais pobres - 0 a 2 S.M. -, sem comprometer as taxas de retorno estabelecidas para as operações contratadas;
- a elaboração de programas federais, de concepção sistêmica, desde que os critérios de alocação dos recursos no território sejam amplamente debatidos e os programas como um todo, objeto de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional;
- a destinação de recursos a programas de desenvolvimento institucional de Municípios e Estados ou à implementação de experiências inovadoras.

Tais diretrizes podem ser acatadas em conjunto ou separadamente, e independem da desejável expansão de Fundos Estaduais e Municipais de Habitação ou da proliferação, autárquica, de Conselhos Municipais de Habitação ou Desenvolvimento Urbano e Social.

A competência de alocar recursos, aqui apontada como principal função do Governo Federal, *não pode ser vista como exclusiva da União.*

A formulação de programas, por quaisquer dos níveis de Governo, que exigem a cooperação financeira intergovernamental, deve prever a existência de contrapartidas. Os esforços dos Governos Municipais em implementar programas autonomamente e responder pelas contrapartidas exigidas, hoje, indicam a viabilidade desta recomendação.

Aos Governos Estaduais deve caber parcela significativa desta função de formulação de programas. A evolução deste nível de Governo no delineamento de novas fontes deve representar, em prazo mais longo, a possibilidade da efetivação de um processo de descentralização e um progressivo afastamento do Governo

Nacional das funções de promotor direto de programas.

Aos Governos Municipais recomenda-se, em princípio, abandonar a visão setorializada das ações habitacionais, promovendo a integração dos programas habitacionais ao processo de desenvolvimento urbano como um todo. Particularmente, em relação ao financiamento, será necessário que os Municípios, como muitos já vêm fazendo, apóiem recursos próprios em programas de desenvolvimento urbano e promoção habitacional. Tais recursos devem representar contrapartidas de transferências intergovernamentais e de operações de créditos, além de custear programas da iniciativa do próprio Município. Neste sentido, a criação ampla de fundos especiais de habitação e desenvolvimento urbano, será o mecanismo adequado à administração dos recursos.

### *Reequacionamento institucional*

Outra função, que deve ser valorizada pelo Governo Federal, é a de investir no campo do desenvolvimento institucional, utilizando parcela dos recursos orçamentários. Neste campo identifica-se a necessidade de:

- uma ação concentrada de difusão de informações para o aperfeiçoamento da gestão urbana junto às esferas estadual e municipal de Governo, permitindo a reprodução de experiências inovadoras; o aperfeiçoamento de técnicas e processos construtivos e a otimização gerencial de recursos disponíveis, nos três níveis de Governo.
- o custeio de investimentos locais em assistência técnica visando aparelhamento das Prefeituras Municipais para a gestão urbana, como: planos diretores, cadastros imobiliários, implementação de fundos municipais, geoprocessamento de informações, etc.
- o investimento direto em programas inovadores que tenham como meta o aperfeiçoamento global do sistema. Nesse particular c PRONATH e as experiências-piloto no campo da locação social, representam exemplos de iniciativas que não devem ser abandonadas.
- a promoção dos estudos necessários ao desenvolvimento de novas formas de aportes

de recursos financeiros ou materiais ao setor. Por exemplo: uma política com as terras pertencentes ao patrimônio da União e a promoção, junto ao Congresso Nacional, da conclusão da tramitação dos projetos de leis referentes à reforma urbana e às definições dos instrumentos de controle urbanístico, capazes de permitir aos Municípios e aos Estados, no caso de aglomeração urbana, eficácia em suas políticas de desenvolvimento urbano.

Vale aqui destacar que, em 1983, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775/83, com o intuito de criar instrumentos jurídico-institucionais capazes de permitir aos Governos locais fazer frente aos problemas decorrentes do desenvolvimento urbano desordenado. Apesar de sua lenta tramitação e posterior interrupção, o PL nº 775/83 teve, além de outros, o mérito de trazer à pauta de discussões as questões relativas ao desenvolvimento urbano, enriquecer os debates no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte e possibilitar o surgimento de outros projetos substitutivos, como o que ora tramita na Câmara Federal, de autoria do Senador Pompeu de Souza, já aprovado pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano e Finanças, aguardando encaminhamento à Comissão de Meio Ambiente.

O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, conhecido como Estatuto da Cidade, restabelece conceitos e conteúdos expressos no PL nº 775/83, atualizando-os. Introduce figuras jurídicas, vinculando a utilização das mesmas a um prévio plano urbanístico, aprovado por lei municipal, tornando-se, assim, instrumento valioso à disposição dos Governos locais na promoção do desenvolvimento urbano, consubstanciando, ainda, preceitos constitucionais que dispõem sobre as competências da União, Estados e Municípios.

No que se refere à política setorial de habitação, encontra-se em curso na Câmara dos Deputados, projeto de lei, relatado pelo Deputado Hélio Rosas, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O texto original, tal como foi apresentado, passa pela apreciação de Comissão Especial, recebendo, ainda, propostas de emendas do Fórum de Secretários Estaduais de Habitação, que buscam melhor definir a matéria, evitando gene-

ralizações, indutoras de falsas interpretações e que comprometam a sua futura aplicação, fugindo aos objetivos da proposta. Entretanto, o texto reflete, mais uma vez, a resistência histórica de vincular a questão habitacional ao contexto do desenvolvimento urbano, insistindo em tratar a moradia de forma desarticulada da prestação de serviços de saneamento e transporte.

Outrossim, o projeto deixa transparecer o velho ranço clientelista, na designação "Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social," e não "Sistema Nacional de Habitação", numa nítida recusa de trabalhar a questão habitacional como um problema que afeta a todas as classes sociais. Mostra, por fim, o viés claramente centralizador quando propõe um Conselho, cujas competências e composição desequilibrada significam um instrumento de intervenção da instância federal sobre as estaduais e municipais.

Em recente Seminário sobre os Desafios do Desenvolvimento Urbano na Próxima Década (22 a 24/8/94), o então Secretário de Habitação do Ministério do Bem-Estar Social, José Ramos Teixeira, abordou questões básicas relativas ao financiamento do desenvolvimento urbano em nosso país, apontando para uma agenda mínima onde necessariamente devem constar temas como:

- O reordenamento institucional do setor de desenvolvimento urbano, promovendo sua reorganização administrativa, vista como condição fundamental para que um novo modelo de financiamento tenha êxito;
- A reformulação da legislação, pertinente ao setor, principalmente da Lei nº 4.380/64, que institui o SFH, e dispositivos complementares;
- A clara definição dos papéis de cada nível de Governo para a otimização dos recursos, evitando ações descoordenadas. Neste sentido, os programas habitacionais para baixa renda deveriam ficar a cargo de cada Município e da comunidade beneficiada, cabendo aos Governos Estaduais a oferta de assistência técnica, o acompanhamento e a fiscalização das obras, assim como os investimentos em infra-estrutura a cargo das concessionárias estaduais e a complementação da contrapartida. À União competiria

o estabelecimento das diretrizes gerais dos programas e os repasses de recursos;

- A definição de novas fontes de recursos financeiros e recuperação dos já existentes, segundo algumas opções:
  - caderneta de poupança vinculada a um projeto habitacional;
  - o retorno ao SFH dos recursos devidos pelo FCVS, através do mecanismo de securitização das dívidas deste fundo;
  - o incremento dos fundos de investimento imobiliário, especialmente em operações de parceria entre o setor público e o setor privado;
  - a constituição dos Fundos Habitacionais Estaduais e Municipais, com aporte de recursos oriundos de tributos;
  - a desmobilização de terras do setor público;
  - a realização das operações interligadas entre Prefeituras Municipais e o setor privado;
  - a captação de recursos externos das agências de desenvolvimento.

Além desses e de outros pontos levantados no depoimento, sobre os quais há ampla convergência de pontos de vista com as opiniões já incluídas neste trabalho, o então Secretário enfatizava a necessidade de "compatibilização e integração da política de habitação com as demais políticas públicas, especialmente com a política de desenvolvimento econômico e de combate à inflação. Certamente, será ne-

cessária também uma articulação adequada com as políticas de desenvolvimento regional e urbano".

Ainda, no que tange ao reequacionamento institucional caberia aos Governos Estaduais, além da tarefa partilhada de fomentar recursos para investimentos do setor:

- o suporte financeiro específico para que suas Companhias Estaduais tanto mantenha a continuidade de sua produção, quanto venham atuar no apoio técnico a outros agentes promotores, sobretudo os privados;
- a implementação de 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;
- a formulação e implementação de programas e projetos habitacionais de interesse regional ou intermunicipal;
- a promoção de assistência técnico-institucional aos Municípios do respectivo Estado.

Finalmente, os Municípios, além da função de provedores de recursos financeiros ao setor, terem por competência precípua desenhar e implementar os programas habitacionais, em seu território, de forma compatível com a política de desenvolvimento urbano, definida em seu plano diretor, como reza o art. 183 da Constituição Federal.



Ao longo do trabalho procurou-se focar a descentralização nos ângulos possíveis. Seria redundante percorrer nesta conclusão o conjunto dos aspectos abordados no trabalho ou as recomendações específicas à cada tema enfocado, uma vez que foram destacados nos respectivos capítulos.

Entretanto, não é demais sublinhar que nesta abordagem a descentralização intergovernamental foi vista como um processo em curso e que assume ritmo e contorno distintos em cada setor ou campo de atuação do Estado voltado à prestação de serviços públicos.

Estas particularidades, como aqui se demonstrou, terão de ser necessariamente observadas ao se definir uma Política Nacional, de caráter amplo, voltada à descentralização. Todavia, se são consideráveis os esforços descentralizadores em alguns serviços específicos, não se verifica um esforço orquestrado para que se empreenda um processo amplo de descentralização, capaz de conferir ao Estado Brasileiro uma nova feição.

A iniciativa registrada neste sentido limita-se à edição do Decreto nº 1.044/94, cujos desdobramentos efetivos são insignificantes. A tentativa de implementar providências nos termos postos pelo decreto ou de substituir este diploma por outro, não soluciona os problemas que se interpõem ao desenho e à implementação da política preconizada.

Como foi realçado no trabalho, o processo apresenta alguns pontos nodais a serem superados. Tratam-se de:

- A questão da definição das competências e responsabilidades entre os níveis de Governo, sobretudo os comuns ou concorrentes, o que, segundo o art. 23 da CF, requer uma lei complementar para ser equacionada.
- A adequada distribuição de recursos (proporcional às responsabilidades estabelecidas) entre os três níveis de Governo, numa eminente reforma fiscal. Matéria também de necessária apreciação pelo Congresso

Nacional, demandando inclusive, na ótica de alguns especialistas, revisão constitucional.

- A heterogeneidade do universo da descentralização e a necessidade de serem desenvolvidos mecanismos de relações governamentais que assegurem, na prática, um papel subsidiário e equalizador da União. Esta matéria em parte deve ser objeto de regulamentação, uma vez que o art. 43 da CF definiu a necessidade da elaboração de Planos Regionais, associados e integrados a um Plano Nacional, visando a equidade no desenvolvimento das regiões. Todavia, como foi demonstrado, para que se logre equidade na descentralização, recomenda-se que os mecanismos sugeridos reconheçam as diferenças nas escalas dos Estados e dos Municípios, o que pode ser feito através de ação do próprio Poder Executivo, respeitado o disposto no art. 43 da CF e na lei complementar mencionada.
- A ausência de esforços articulados no sentido de uma política de desenvolvimento institucional, com forte componente de capacitação, voltada a atender às carências de instrumentos institucionais básicos e de recursos humanos capacitados, nos três níveis de Governo. Matéria de iniciativa do Poder Executivo.

A superação desses pontos nodais, entretanto, não constitui técnica, ou institucionalmente, um desafio incontornável. Ao contrário, como foi visto ao longo deste trabalho, para cada ponto existe um elenco de medidas suficientemente elaboradas, para serem implementadas no curto prazo.

Entre a proposta técnica e institucional adequada e a decisão de empreendê-la, há ainda, uma variável de peso a ser considerada: a **questão política**.

A descentralização, vista como um processo capaz de fortalecer a cidadania, aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados à população

e mobilizar esforços cooperativos da sociedade civil na superação de problemas nacionais graves (redução de desigualdades, eficácia na prestação de serviços públicos, redução e racionalização do gasto público, por exemplo) demanda, necessária e progressivamente, uma revisão na distribuição do poderes efetivos.

Significa, portanto, conquistar apoio dos segmentos hoje detentores de poder e que, em parte, terão de cedê-lo. Significa superar resistências de setores corporativos da burocracia federal e reverter a cultura centralista que, historicamente construída, influencia a opinião da maior parte da população e de importantes lideranças do empresariado. Significa, em última instância, obter a adesão do Congresso Nacional.

Além disso, será necessário que os atores políticos que desempenham seus papéis nos Estados e Municípios, bem como as estruturas institucionais ali constituídas, que eventualmente serão favorecidos numa reorganização dos poderes, estejam aptos a assumirem as responsabilidades correspondentes.

Ainda na esfera da conjuntura política outros fatores, que se contrapõem a estes, impulsionam o processo. O primeiro, paradoxalmente, são os impasses de governabilidade atuais, que encontram na descentralização a saída desejável. Em seguida, deve-se considerar o avanço no sentido da democracia direta e da cidadania, que encontra nas localidades o espaço mais fértil para se consolidar e finalmente a composição harmoniosa de Poderes políticos entre o Governo Federal e os Governos Estaduais recém-eleitos.

O equacionamento dos atuais impasses da descentralização é, desta forma, menos um problema técnico-institucional do que político. A implantação do processo descentralizador, bem como a conquista dos objetivos a ele associados é, de um lado, um processo de negociação política e, de outro, um aprendizado, do conjunto de atores envolvidos, sobre a nova situação.

Este trabalho inclui recomendações concretas e aponta papéis específicos para os atores governamentais e não governamentais. Tais definições podem constituir ponto de partida da negociação do avanço do processo.

A União deverá caber a iniciativa de empreendê-lo, assegurando também as condições básicas para sua concretização. Tal responsabilidade não deve ser confundida com a de formular isoladamente as ações ou de intervir indistintamente, na autonomia das Unidades Federadas. O conjunto dos entes da Federação, bem como a sociedade civil, não pode ser, de nenhuma maneira, excluído da formulação das ações. A intervenção da União no processo deve respeitar os princípios da autonomia e subsidiaridade e ocorrer quando a sociedade, o Município e o Estado, não podem contribuir para a resolução dos problemas.

Aos Estados, deve caber papel de destaque neste novo arranjo. A descentralização do processo de fomento econômico nos respectivos territórios, observadas as particularidades microrregionais, através de uma ação planejadora conseqüente, deve ser sua função destacada. Também deverão se constituir em importantes funções dos Estados, a disseminação de programas de capacitação e o apoio técnico, financeiro e institucional, necessários ao avanço das condições de administração e de Governo dos respectivos Municípios, além de uma ação subsidiária na prestação dos serviços públicos, sobretudo aqueles de interesse supralocal.

Do ponto de vista político os Governos Estaduais deverão se constituir em elementos-chave da concepção e implementação da Política Nacional de Descentralização.

Aos Municípios, deverá caber a administração do cotidiano de seus habitantes, formulando e implementando políticas, planos e programas voltados à prestação dos serviços públicos, promovendo o desenvolvimento da coletividade e a participação cidadã.

Finalmente este esforço de mobilização deve ser estendido à sociedade civil de forma ampla, aos segmentos empresariais, às organizações não governamentais e às comunidades, sobretudo aqueles grupos já engajados no equacionamento dos serviços sociais através dos conselhos específicos.

Para viabilizar as mudanças necessárias, se aponta como caminho viável o estabelecimento de um pacto federativo, capaz de conferir o respaldo político necessário à concretização do processo de descentralização preconizado.

## ***Pacto Federativo - Uma Proposta***

Muito se tem falado sobre **Pacto** nos últimos tempos em nosso país. Pacto Social, Pacto pela Infância, Pacto do Setor de Saneamento, etc., todos variantes de uma mesma vertente - a necessidade premente de se estabelecer acordos estáveis, firmados pelos mais diversos setores e tendências ideológicas que compõem a sociedade, visando atingir objetivos sociais e políticos comuns.

Pacto, em realidade, significa acordo, superação de divergências e diferenças de menor dimensão, predisposição para entendimento de alto nível com objetivo de encontrar soluções adequadas para questões gerais ou específicas. A proposta de um Novo Pacto Federativo surgiu em novembro de 1991, no Fórum da Fundação Getúlio Vargas, coordenado por Aspásia Camargo e do qual participaram Nelson Jobim, Francisco Dornelles, Benito Gama, Antônio Britto, Eduardo Suplicy, Jaime Lerner, Aneir Khair, Everardo Maciel e José Roberto Rodrigues Afonso. O Fórum foi presidido por Mário Henrique Simonsen.

É com esta perspectiva de um grande acordo político que, a seguir, é sugerida uma proposta de Pacto Federativo para o Brasil.

### ***Características Gerais***

Entre os temas que tem se destacado na agenda política nacional poucos merecem maior atenção do que a questão federativa ligada à organização do Estado.

O fato é que a Federação, como a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil precisa realizar, sofre um bombardeio de pressões que dizem respeito, exatamente, ao estabelecimento de uma nova e visível distribuição de poder entre os entes federativos, base para a realização da Reforma do Estado.

A idéia de um pacto político para a superação deste impasse já é posição de consenso.

Trata-se de ponto de vista que, direta ou indiretamente, inclui-se nas recomendações de pesquisas, estudos de organizações governamentais e não governamentais, além de estar presente em declarações de especialistas, de autoridades e de notáveis da sociedade civil, que têm sido divulgadas sobre o tema. Todavia, apesar da vasta produção e de manifestações favoráveis, pouco ou nada de objetivo tem sido feito no sentido de dar concretude e identidade ao chamado "Pacto Federativo".

Dai, mais do que uma necessidade, este pacto deve ser fruto do compromisso com a organicidade, visibilidade e efetividade política, de forma que, resultando de um amplo acordo nacional, se operacionalize através de medidas concretas.

Para tanto propõe-se levar à reflexão da sociedade e dos responsáveis pela gestão pública, alguns pontos fundamentais que, tratados neste trabalho, nos conduzem à sugestão de uma agenda mínima de discussão, na construção do pacto federativo. Além disso, nos itens subseqüentes são apresentadas sugestões para a estrutura operacional destinada a dar curso ao funcionamento do Pacto e, ainda, os passos metodológicos básicos para concretizá-lo.

### ***Alguns Pontos para a Agenda Mínima***

- redefinição de competências e responsabilidades - sobretudo no que toca as competências comuns ou concorrentes (art. 23 da CF);
- garantia de uma distribuição intergovernamental de recursos financeiros e humanos, compatível com as responsabilidades de cada nível de Governo;
- definição de uma política de relações intergovernamentais assimétrica, decorrente do conhecimento da heterogeneidade do universo das unidades descentralizadas, visando assegurar o papel subsidiário da União às Unidades (Estados e Municípios), em situação problemática (indicadores sociais críticos, estagnação e baixo grau de desenvolvimento institucional). Neste ponto deve



- ser incluída a regulamentação do art. 43 da CF;
- definição de critérios para o repasse de recursos (via convênio/transferências negociadas) a Estados e Municípios que levem em consideração os aspectos tratados no item anterior desta agenda e, a programação de investimentos típicos da União (infra-estrutura econômica) no território;
- formulação e implementação de um programa de desenvolvimento institucional que assegure a articulação e integração das iniciativas do Governo Federal e o apoio técnico para o aparelhamento institucional e a capacitação dos recursos humanos das unidades descentralizadas;
- garantia de complementariedade e integração entre as ações fomentadas pelo Governo Federal com fontes de natureza não tributária (FGTS, FDS, FENAME/BNDES, empréstimos externos, etc.);
- integração da discussão das políticas de subsídios fiscais à do processo de descentralização;
- garantia de compatibilidade entre a estrutura do Governo Federal (no caso de uma eventual reforma administrativa) e os propósitos descentralizadores do Estado;
- garantia da autonomia dos processos descentralizadores da prestação dos serviços públicos (em curso), ao mesmo tempo em que se assegure integralidade ao conjunto das decisões, na perspectiva de uma política nacional;
- a dívida intergovernamental;
- a situação atual e o papel dos bancos estaduais;
- definição de metas e prazos para o processo descentralizador.

## *Estrutura Operacional*

Para fazer fluir o debate em torno das questões essenciais da descentralização e do fortalecimento da estrutura federativa no país, será preciso instituir espaços de discussão e oferecer ao acontecimento político a estrutura orgânica necessária, inclusive com uma instância de suporte técnico e institucional.

Para isto se desenha uma estrutura de três organismos - dois de caráter sazonal e político e outro puramente destinado a desempenhar função técnica-operacional, tal como se desenha a seguir:



A proposta de estrutura e funcionamento do Pacto Federativo, se assenta sobre três entidades: o fórum intergovernamental e da sociedade, a comissão executiva do Pacto e um organismo coordenador.

O fórum proposto seria o *espaço* de negociação entre os diversos níveis de Governo e setores políticos e da sociedade, com vistas à assinatura de acordos e compromissos que resultem no estabelecimento de princípios, diretrizes, metas e prazos para a política nacional de descentralização.

É de fundamental importância que este fórum tenha um caráter de mobilização permanente, definindo, em sua institucionalização, períodos para reuniões ordinárias.

Como o fórum não possuiria caráter operativo e sim deliberativo, suas decisões poderiam ser implementadas por uma comissão executiva, intergovernamental. Importante se observar que o Pacto dos Governadores pela Infância ao ter adotado com relativo sucesso esta formulação, manteve, ainda, um grupo técnico de acompanhamento e avaliação dos Planos Estaduais de Ação.

Dada a dimensão do tema descentralização e federalismo, entretanto, cabe a criação de um órgão coordenador ou agência vinculada diretamente à comissão e localizada em órgão governamental com vinculação direta à Presidência da República. De caráter técnico operacional, tal organismo desempenharia, entre outros, o papel de coletar, organizar e divulgar informações sobre processo. Em articulação com outros órgãos de Governo, em seus diversos níveis, deverá também implementar, acompanhar, fiscalizar e avaliar o resultado das ações daí decorrentes, informando permanentemente à comissão executiva à qual estará vinculado.

O órgão coordenador ou agência, para atingir os propósitos a que se propõe, deverá ter, sob pena de fracasso do processo descentralizador, respaldo político suficiente para:

- articular as ações do Governo no nível horizontal (federal), seguindo diretrizes da comissão executiva e do Fórum;
- articular-se técnica e politicamente com Unidades Federadas, sobretudo Governos Estaduais (organismos estaduais de

articulação e apoio técnico), consoante diretrizes da comissão executiva e do Fórum.

Eventualmente, em apoio ao trabalho da comissão executiva, o órgão ou agência deverá trabalhar, ainda, em articulação com os conselhos setoriais existentes ou criar subcomissões ou câmaras setoriais, onde estes conselhos tivessem assento garantido.

## ***Método e Cronograma de um Processo de Discussão***

Para a concretização dessas medidas, sugerem-se os seguintes passos:

- promoção de **Encontro Preparatório** com a participação de personalidades públicas, privadas e da sociedade com o objetivo de discutir e elaborar, com base nos pontos aqui sugeridos, uma **Agenda Mínima que viabilize a concretização do "Pacto Federativo"**.
- a **Agenda** poderá ser preparada pelo grupo de participantes do Encontro Preparatório de forma a representar um espaço efetivo de informação e de compromissos assumidos publicamente por todos os participantes, levando em conta o detalhamento da proposta resultante do Seminário sobre Reforma do Estado a realizar-se nos dias 8 e 9 de dezembro, em Brasília, quando este trabalho será oferecido ao público.
- a **Agenda** poderá prever a promoção de um **Encontro Nacional** de todos os Ministros de Estado; Governadores dos Estados brasileiros e do Distrito Federal; de representação política dos Municípios brasileiros; dos Presidentes dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e de organizações representativas da sociedade, com a presença do Presidente da República, tendo como tema básico o **Pacto Federativo**.
- A data e o local do **Encontro Nacional** serão estabelecidos após consultas realizadas por uma **comissão executiva provisória**, formada no Encontro Preparatório.
- No "Encontro Nacional" será constituída uma Comissão Executiva integrada por

Órgãos ou entidades que participariam do "Pacto", com atribuições de:

- secretariar o Pacto;
  - assessorar tecnicamente as reuniões;
  - elaborar os documentos necessários para as deliberações coletivas;
  - tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões;
  - detalhar as propostas resultantes do Encontro Nacional visando subsidiar os membros do "Pacto", no sentido de assumirem compromissos compatíveis com a realidade de cada nível de Governo ou região;
- definir mecanismos de controle social dos compromissos assumidos, explicitando indicadores para avaliações periódicas;
  - propor medidas concretas - administrativas, financeiras, técnicas, políticas e normativas, para tornar efetiva a Reforma do Estado e o pleno funcionamento da Federação no Brasil.
- A Comissão Executiva contará com um órgão coordenador encarregado de operacionalizar o "Pacto", no sentido de conjugar os esforços das organizações governamentais e da sociedade civil.

- AFONSO, José Roberto R. *Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão*. [Rio de Janeiro: s.n., 1994]. 18f. [Versão preliminar não publicada].
- \_\_\_\_\_. SENRA, Nelson de Castro. *Despesa pública - competências, serviços locais, descentralização: o papel dos Municípios*. Rio de Janeiro: CEPP, 1994. 24f. (CEPP. Texto para discussão, 23).
- ARELLANO GAULT, David, CABRERO MENDOZA, Enrique. Reforma do Estado do México: novas relações Estado-sociedade: alcances e limites do Programa Nacional de Solidariedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, jul./set.1994.
- AMARAL Sobrinho, José. A descentralização no setor educação: tópicos para um debate. In: *A descentralização eficiente*. Trabalho apresentado no Fórum: o novo pacto federativo, Brasília, 17-18 nov. 1993. Brasília: IPEA, 1993. (Brasil IPEA. Documento, 2).
- BANCO MUNDIAL, Washington. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991; o desafio do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, [1991].
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre desenvolvimento municipal*. 1990, Rio de Janeiro: FGV [1990].
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1993; investindo em saúde*. Rio de Janeiro: FGV, [1993].
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Redação final do Projeto de Lei nº 1.258-C, de 1988, que fixa diretrizes e bases da educação nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, v.48, nº 80, 14 maio 1993. Seção I, Suplemento.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento. Subcomissão de Subvenções Sociais. *Relatório final*. Brasília, 1994. Não paginado.
- \_\_\_\_\_. Constituição. *Constituições do Brasil*. 5.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1967.
- \_\_\_\_\_. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Administração Geral. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Educação no Brasil: situação e perspectivas*. Brasília, 1993a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, 1993b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Regional, SDU-IBAM. *Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal*, Rio de Janeiro, 1994.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Bem-Estar Social. *Subsídios para o reordenamento institucional*. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 545 de 20/5/93.
- BREMAEKER, François E. J. de. *A situação financeira dos Municípios brasileiros*. [Rio de Janeiro: IBAM, 1994]. 24f. [Versão preliminar não publicada].
- BRASILEIRO, Ana Maria. Região metropolitana do Grande Rio: serviços de interesse comum, Brasília, IPEA, 1976.
- CADERNOS ENAP. Brasília, v.1, n.1, dez. 1993.
- 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, 1991.
- CAMARGO, Aspásia. *Repensar a federação*. Trabalho apresentado no Fórum: o novo pacto federativo, Brasília, 17-18 nov. 1993. Brasília: IPEA, 1993. 8f. (Brasil. IPEA. Documento, 3).

- CAMARGO, Aspásia. *A federação acorrentada*, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1992. Editado no México - La Federación Acorrentada, in: Tres Federalismos: México, Brasil y Argentina.
- CANHIM, Romildo. Redesenho do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n.1, jan./jul. 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: s.n., 1994.
- CARNOY, Martin. *Razões para investir em educação básica*. Trad. Luís Marcos B. L. Vasconcellos. New York, USA, UNICEF, 1992.
- CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA, São Paulo. *Estrutura e organização do poder executivo frente à opção pelo sistema de governo*. Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA/ 90/017. São Paulo, 1993. 336f. 3º Relatório, parte II - modernização.
- CENTRO DE PESQUISA PARA A EDUCAÇÃO E CULTURA. *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros: documento síntese*. Convênio/CENPEC/UNICEF. [Brasília, 1993]. (Educação & desenvolvimento municipal).
- CHEEMA, G. Shabbir, RONDINELLI, Denis A. Implementing decentralization policies. An introduction. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Decentralization and development in developing countries. Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications, [1983].
- CONGRESSO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO MUNICIPAL, 6, 9-12 ago. 1994., Itajaí. *Carta de Itajaí*. [s.l.:s.n], 1994. 33f.
- CONTRIBUCIONES. Descentralización y federalismo. Buenos Aires, v.40, oct./dic.1993.
- CRUZ, Rafael de la. Federalismo e descentralização: um novo pacto entre o Estado e a sociedade na Venezuela. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, jul./set.1994.
- DINIZ, Eli. *Empresariado, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.118, n.1, jan./jul.1994.
- FAUSTO, Boris. *Pequenos ensaios da história da República*. São Paulo: CEBRAP, 1972. (Cadernos CEBRAP, 10).
- FELICISSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, .3, jul./set.1994.
- \_\_\_\_\_. *Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil*. s.l: s.n, s.d.
- FUENTES QUINTANA, Enrique. *A transição que deu certo: o exemplo da democracia espanhola. Trajetória cultural*. São Paulo: s.n., 1989.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Brasília. *Estrutura e organização do poder executivo*. Organizado por Regis de Castro Andrade e Luciana Jacond. [Pesquisa da ENAP, realizada pelo CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA/ 90/017]. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v.2.
- GONDIM, Linda M. A questão da cidadania e o Município. In: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, *Relatório das Atividades 1991*. Rio de Janeiro, 1992.
- \_\_\_\_\_. Quando "outros" novos personagens entram em cena: o modelo de gestão da social democracia cearense. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, .3, jul./set.1994.
- GUSMÃO, Paulo P. de. Relatório síntese das consultas locais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. Núcleo de Meio Ambiente Urbano. *Relatórios técnicos gerais*. Consulta Nacional sobre a Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano. Rio de Janeiro, 1994.

- HARLOFF, Eileen Martin. *The structure of local governments in Europe*. Haia: IULA, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. *O Município e a revisão da Constituição de 1988. Propostas*. Rio de Janeiro, 1994.
- LAGEMANN, Eugênio, BORDI, Luiz Carlos V. *Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Gov. do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, 1993.
- LOBO, Maria Thereza Larqué de Souza. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL para 1985. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. v.3.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, v.25, n.4, out./dez. 1991.
- MACHADO Jr., José T. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 25 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.
- MACHADO, Mariinha. Educação: a chave para a saúde. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, v.48, n.1, jan./1994.
- MAGALHÃES, Rafael de Almeida, ASSIS, José Carlos. *Seguridade social no Brasil: objetivos e viabilidade financeira*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MELCHIOR, José Carlos de A. *O salário educação: problemas, soluções e mudança legal*. São Paulo: [s.n.], 1992. 81f.
- MONTENEGRO, Marcos H. Relatório geral sobre a gestão do saneamento. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. Núcleo de Meio Ambiente Urbano. *Relatórios técnicos gerais*. Consulta Nacional sobre a Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano. Rio de Janeiro, 1994.
- MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.21, n.4, out./dez.1987.
- \_\_\_\_\_. A participação e a descentralização como dimensões administrativas do Estado. Trabalho apresentado no Seminário: o sistema SEPLAN e o novo modelo de planejamento, Brasília, abril 1994. Brasília: s.n., 1994.
- \_\_\_\_\_. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, jul./set. 1994.
- NAÇÕES UNIDAS. Programa para o Desenvolvimento. *Desarrollo humano; informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Ed., 1990.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo humano; informe 1991*. Bogotá: Tercer Mundo Ed., 1991.
- NEVES, Gleisi Heisler. *Descentralização governamental, município e democracia*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. 44p. (Texto de Administração Municipal, 11).
- \_\_\_\_\_. Municipalização do ensino fundamental e cidadania. *Tecnologia educacional*, Rio de Janeiro, v.23, n.116/117, jan./abr.1994.
- NEVES, Gleisi Heisler. Participação popular, mulher e políticas públicas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.41, n.210, jan./mar.1994.
- NOGUEIRA, Marco Aurelio. Permanência e mudança no setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.118, n.1, jan./jul. 1994.
- OATES, W.E., BRADFORD, D.F, BREAK, G.F. *Financiación de las autonomías*. Madrid: H.Blume Ed., 1979.
- OLIVEIRA, Nelson. Repensando o papel do Estado. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.144, mar./abr.1993.
- PELLIANO, Anna Maria T.M. (Coord.). *Um balanço das ações do governo no combate à fome e à miséria - 1993*. Brasília: IPEA, 1994.

- PEREIRA, Dilma Seli P. Questões sobre o reordenamento institucional do setor saneamento: bases para o fortalecimento do poder de negócios dos Municípios. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *A descentralização eficiente*. Trabalho apresentado no Fórum: o novo pacto federativo, Brasília, 17-18 nov.1993. Brasília, 1993. (Brasil. IPEA. Documento, 2).
- PEREIRA, Edilamar Batista. Ensino superior no Brasil 1980-1991. Brasília: IPEA, 1993a. (Brasil, IPEA, *Texto para Discussão*, 321).
- \_\_\_\_\_. *Financiamento da educação no Brasil: dispêndios públicos federais, estaduais e Municípios das capitais com educação 1990-1993*. Brasília: IPEA, 1993b (versão preliminar não publicada).
- REVISTA FÓRUM DCA. Políticas e prioridades políticas. Brasília, v.1, n.1, 1º sem. 1993.
- ROMÃO, José Eustáquio. Administração municipal da educação. *Revista Educação Municipal*, São Paulo, v.3, n.6, jun. 1990.
- ROSENFELD, Alex. Estado, descentralización y alternativas por la asignación de responsabilidades. In: CORONEL, Cesar et al. *Descentralización y gobiernos municipales*. Quito: Corporacion de Estudios para el Desarrollo, 1993.
- SANTOS, Alexandre C. 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.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte, in: Anais do Seminário Municipalização e Políticas Públicas, IPEA-IBAM-ENAP, 1993.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. *Institui a política estadual de recursos hídricos e o sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos*.
- SAZANAMI, Hidehiko. Foreword. In: CHEEMA, G. Shabbir, RONDINELLI, Denis A. (Coord.). *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills: Sage Publications, [1983].
- SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 21-22 set. 1993, Brasília. *Anais*. Organizado por Alexandre Carlos de A. Santos, Romay C. Garcia e Helena O. da Silva. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.
- SILVA, Benedicto. *Teoria das funções municipais*. Rio de Janeiro: F.G.V., 1955. (Cadernos de administração pública, 17). passim.
- SOUZA, Edgard Bastos de. *O município na Constituição de 1988*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. A emergência da sociedade civil no poder local. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.144, mar/abr. 1993.
- UNIÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS, Haia. *Local government in Sub-Saharan Africa*. Haia: 1991. passim.
- VÁRIOS. *O novo pacto federativo: o Estado brasileiro em perspectiva*, Brasília, 9 de dezembro de 1993. Transcrição do Fórum O Novo Pacto Federativo.
- \_\_\_\_\_. *O novo pacto federativo: a descentralização eficiente*, Brasília, 18 de novembro de 1993. Transcrição do Fórum O Novo Pacto Federativo, IPEA-SEPLAN.
- VARSANO, Ricardo. Reforma do Estado e Democracia, in: *Jornal do Brasil*, 27/09/94 - 1º Caderno.
- VIEIRA, Evaldo A. *Oliveira Viana e o Estado corporativo*. São Paulo: Crijalbo, 1976.

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 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 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.

# O NOVO PACTO FEDERATIVO

## Coordenação Editorial

*Sandra Mager*

## Produção Gráfica

*Hamilton Nascimento*

## Revisão

*Cláudia Ajúz e Isabel Newlands*

## Capa

*Romay Conde Garcia*

## Editoração Eletrônica

*Dulce C. Cruz*

## Ficha Catalográfica

Catalogação na fonte pela Biblioteca do IBAM

Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
O novo pacto federativo /por/ IPEA e IBAM.

Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

124p. 27,5 cm (Subsídios para a reforma do Estado, v.1)

1. Reforma administrativa-administração federal-Brasil. 2. descentralização intergovernamental-Brasil. I. Série. II. Título.

353.981 (CDD 15.ed.)





