

MUNICIPALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A REGULAMENTAÇÃO COMO PROJETO E A PRÁTICA SOCIAL COMO RESPOSTA¹

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara
Universidade Federal de Viçosa
Doutora em Sociologia
falcantara@ufv.br

Resumo

Este artigo discute a descentralização no Brasil, mais especificamente o que se convencionou chamar *municipalização*. A análise pauta-se nos desenvolvimentos políticos e históricos, passando por diversos tipos de Estado e de governo, os quais ocasionaram preferências quanto ao papel da localidade na administração pública brasileira. Contraponho as regulamentações constitucionais que foram instituídas ao longo da história brasileira com perspectivas relacionadas à implementação e efetividade das práticas previstas. O artigo chama a atenção para a importância que tal direcionamento político-institucional tem para as políticas públicas.

Palavras-chave: município; políticas públicas; reformas administrativas; administração pública.

INTRODUÇÃO

Neste artigo abordo as atribuições previstas para os municípios brasileiros, na Constituição Federal e Reforma Constitucional, destacando os elementos descentralizadores presentes na atualização das mesmas e tomando a Constituição Federal de 1988 como símbolo do avanço no processo de descentralização e marco legal quanto à reestruturação do sistema tributário brasileiro, no que tange às distribuições e repasses de receita entre as subunidades federativas. A partir daí, discuto as implicações dessas mudanças na questão da tributação, distribuição de recursos e aplicação de verbas. Faz parte desse artigo, não só um desenho do desenvolvimento histórico da regulamentação federal acerca das funções, atribuições, criação e sistema de governo referentes aos municípios, como também uma bibliografia específica com relação às interpretações a respeito da implementação de tais ações. Compreender minimamente e contextualizar essas

questões é, portanto, o objetivo deste artigo. Pensando nisso, recorri ao estudo do que está e foi previsto em lei, com relação à administração pública municipal, através das Constituições Federais (CF), das Reformas Constitucionais, Emendas Constitucionais e Leis Complementares,

além, é claro, de outros tipos de regulamentação. Conseqüentemente, para discutir as mudanças apontadas utilizei-me dos estudos de Ciência Política, especificamente com relação à centralização administrativa e ao federalismo. O Direito Administrativo e o Direito Municipal participaram também de modo decisivo nesse debate. Como lembra Bercovici (2004) é importante atentar para as previsões constitucionais, na medida em que elas é que são as responsáveis por estruturar e organizar o Estado.

O processo de municipalização por si só traz à tona a discussão acerca da relação entre os projetos de coordenação e regulação, de um lado, e os resultados obtidos com a sua implementação, de outro. Por esta razão, é um dos objetivos deste artigo associar a esse debate a questão das políticas públicas, principalmente as de geração de renda, buscando compreender em que medida o

embate supracitado produz obstáculos ou facilidades ao empenho destas.

O MUNICÍPIO NA ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

O município é uma forma de organização territorial administrativa trazida para o Brasil ainda no período colonial. Esse sistema de administração é uma herança do Império Romano, tendo sido modificado pelos povos ibéricos e, posteriormente, adotado no Brasil para a organização do território. Dessa forma, constituiu-se numa ramificação dos organismos centrais de administração e controle do território, recebendo maior ou menor participação político-administrativa no âmbito nacional, de acordo com os propósitos e o sistema de governo adotado em cada ocasião. Sendo assim, não parecerá surpresa o fato de que, com os desenvolvimentos históricos, os municípios ganharam novas atribuições, sofreram reformas,

aumentaram ou diminuíram suas possibilidades de intervenção no cenário nacional e também local, mas sempre se mantiveram como reconhecida estrutura de administração local. Não obstante, a estrutura dos municípios modificou-se substancialmente desde o Império Romano, passando pela Idade Média, até chegar à atualidade brasileira.

Algumas ações ajudam a demonstrar esse preceito. Uma delas é o estudo das Cartas Constitucionais Brasileiras, com o intuito de que isso possibilite o contato com a materialização da regulação construída em cada período específico. Subsidiando e enriquecendo a discussão propriamente sociológica, serão utilizadas obras que demonstram uma realidade sociopolítica por vezes muito distante e, até mesmo, contrária ao que foi regulamentado, mostrando o abismo que pode se formar entre as regulamentações e as práticas sociais relativas a dados contextos. Entretanto, não se ignora que existe uma correlação entre as Constituições vigentes em determinados períodos sociohistóricos e a realidade sociopolítica específica. Assim, se atentarmos para o desenvolvimento historicopolítico das cartas

constitucionais, veremos que a CF de 1824 durou até 1889 e representou o período do Império; a CF de 1891 durou até 1930 e representou a 1ª República; a CF de 1934 permaneceu até 1937 e respondia aos interesses da Revolução de 1930; a CF de 1937 manteve-se até 1945, representando o Estado Novo; a CF de 1946 resistiu até 1967, representando o período da Redemocratização; a CF de 1967 durou até 1969 e refletia a Revolução de 1964, a CF de 1969 ficou até 1987, representando o AI-5 (Atos Institucionais de nº5) (Nogueira, 2001, p. 15). Sendo assim, do mesmo modo que as Cartas requerem uma contextualização sociohistórica, também as normas que elas acomodaram carecem ser relacionadas às circunstâncias que as acompanharam. Deve-se abrir parênteses para a distinção entre *dificuldade* de implementação e institucionalização das normas, de um lado, e sua *correspondência* a determinados períodos históricos, de outro. Mesmo porque enquanto a primeira refere-se ao público-alvo, a última está intimamente ligada aos grupos responsáveis por elaborar as normas e também à *forças materiais* que garantem a concretização dos preceitos

constitucionais (Lassalle, 2004). Em outras palavras, uma norma pode não ter alcançado a implementação prevista e possuir correspondência política e histórica. Além disso, a crítica de Bercovici (2004) a Jellinek é extremamente pertinente, já que aquele não admite a separação entre Direito e política postulada por este. Essa crítica expande-se à concepção da Teoria do Estado e da Constituição com fundamento apenas na perspectiva positivista que pressupõe uma apolitização do Direito.

Ao observarmos as origens da utilização dessa delimitação político-administrativa, veremos que o modelo de município utilizado pelos portugueses foi transplantado para o Brasil, mantendo-se as mesmas funções e atribuições. Nesse período não havia uma delimitação clara destas funções e era visível a amplitude e acúmulo das responsabilidades relativas a cada representante do Poder Público. Fato é que as Câmaras, nesse período, não possuíam separação de poderes, exercendo amplas atribuições administrativas, jurídicas e de polícia (Nunes Leal, 1948, p. 39).

Durante o Brasil Colônia os municípios foram submetidos rigidamente

à centralização administrativa e ao poder da Metrópole, embora seja notório o fato de que sempre estiveram envolvidos em movimentos por autonomia e independência administrativa. Destaca-se, inclusive, o papel que as Câmaras Municipais desempenharam nesse período (Ver Nunes Leal, 1948, p. 40; Lordello de Mello, 1971; Tavares Bastos, 1870). Pode-se dizer que as Câmaras tinham poder político fundado em atributos privados, portanto, não públicos. Assumiam o público para ampliar ainda mais as posses de seus membros, por isso se opunham declaradamente aos interesses da Coroa e se empenharam sabidamente no processo de independência do Brasil Colônia. O isolamento territorial permitia em larga medida que o “mandonismo” se instalasse e que a legislação, qualquer que fosse sua posição, ficasse esquecida frente à realidade de ausência do poder central como fiscalizador e garantidor da ordem. Assim, inquestionável era a fraqueza do poder público central frente à oligarquia rural. Contudo, com a expansão do poder régio, as Câmaras Municipais perderam poder e atribuições. Com o fortalecimento do rei não houve sequer necessidade de

mudanças no ordenamento jurídico, pois, como lembra Nunes Leal (1948), este só não era cumprido anteriormente, embora já existisse. Dessa forma, a chegada da Corte ao Brasil aparentemente diminuiu a atuação política dos interesses locais dentro da estrutura concernente à administração pública, representados pelas Câmaras municipais.

Após a instauração do Império, as Câmaras Municipais sofreram cortes em suas possibilidades de atuação, com a perda de suas liberdades políticas e financeiras. Mesmo assim, substantivamente falando, tiveram seus poderes acrescidos na medida em que seu Presidente passou a exercer funções executivas não previstas anteriormente. Como um elemento ilustrativo podemos utilizar a *Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828*, outorgada por D. Pedro I, a qual estabeleceu que a função da Câmara era a de “[...] *um corpo meramente administrativo*”, por outro lado, como lembra Nogueira (2001, p. 18), essa lei “[...] *criou, em cada cidade e vila do Império, Câmaras Municipais, dando-lhes atribuições administrativas e retirando-lhes a jurisdição contenciosa que tiveram durante o período colonial*”².

A partir de tal lei de organização municipal, as Câmaras perderam suas funções jurídicas e concomitantemente houve uma tentativa de despolitizá-las e tecnicizá-las. O motivo parece bastante óbvio para a literatura que trata o assunto: se as Câmaras se opuseram à Coroa durante o período colonial e serviram aos interesses da independência, após constituída esta última, não mais era necessário uma oposição entre o poder central e as municipalidades. Cabia, então, enfraquecer politicamente as municipalidades e fortalecer as províncias. A centralização nas províncias permitiu coesão e unidade interna às mesmas para fazer contrapeso aos mandos do poder central, já que se entendia que conceder poder aos municípios poderia romper com essa unidade.

Ao compararmos períodos da história brasileira como o Colonial e o relativo ao Império, assim como ocorre com os demais, veremos que não podemos polarizar centralização mais concentração de atribuições, de um lado, e liberdade política e/ou administrativas mais descentralização, de outro. Isso implica dizer que diante do mesmo

quadro de ações os autores diferem quanto ao rumo tomado pelo município com relação à participação no cenário nacional, ainda mais se levarem em consideração as ações sociopolíticas transcorridas durante esses períodos históricos e as análises sociológicas a esse respeito. Decorre daí, que mesmo sofrendo efeitos de medidas centralizadoras, o município é, por si só, resultado de um esforço descentralizador.

Voltemos à visão oferecida pela análise constitucional. Como lembra Nogueira (2001), a Constituição de 1824 teve como uma das características mais notáveis a “plasticidade”, ou seja, foi desenhada de tal modo que se tornou capaz de acomodar novas indicações, sem que fosse necessário modificar sua estrutura, ao mesmo tempo em que criou um Estado unitário e centralizador, extinguindo qualquer possibilidade de poder local. Apesar das alterações sofridas e dos desenvolvimentos observados, a relação entre o poder local, a província e o governo nacional, ainda era caracteristicamente concentradora e centralizadora, do último para o primeiro. Entretanto, alguns desenvolvimentos surgiram como, por exemplo, a

regulamentação das eleições para vereador, ainda que seja notório o fato de que esse avanço sistematizador e racionalizante não rompeu com a submissão imposta às Câmaras pelos Conselhos Gerais das Províncias ou Conselhos Provinciais.

Pouco tempo depois a direção regulamentatória seguiria o sentido contrário, ao menos para as Províncias. De acordo com Tavares Bastos, em *A Província, o ato adicional de 1834 e o período do segundo Reinado* representaram um avanço rumo à descentralização. O *ato adicional*, de acordo com este autor, foi suspenso devido ao conservadorismo. Nos dois casos as instituições locais foram valorizadas e as normas que antes eram tidas como *leis gerais* foram flexibilizadas de acordo com as necessidades e características relativas a cada região³. Tavares Bastos considerou esse movimento como um avanço para a história política brasileira, mesmo que tenha atingido apenas as Províncias. Decorrente de tal assertiva aparece a concepção de acordo com a qual a estrutura administrativa precisava ser relativizada conforme as necessidades e

especificidades de cada contexto. A flexibilização da estrutura administrativa, não muito clara em sua obra, era o indicador da autonomia local, que, por sua vez, promovia uma administração mais eficiente das particularidades inerentes a cada localidade. Ocorre neste posicionamento uma negação da uniformidade ou “paixão niveladora”, visto que não seria um mecanismo adequado à realidade brasileira, impedindo outros avanços da administração pública, inclusive, posteriormente, sua modernização e racionalização. Mas Tavares Bastos está falando de 1870, um período histórico muito distante da nossa realidade atual, onde tal demanda se concretizou, ainda que parcialmente, através da criação de órgãos de controle e fiscalização, atribuição de responsabilidades, previsão de dotações orçamentárias, dentre outras ações regulatórias. Tal avanço não impediu que mecanismos corruptores do sistema fossem observados de forma individual ou generalizada.

Em 1889 começou o Governo Provisório da República, gerido por Deodoro da Fonseca, sendo Rui Barbosa o artífice da nova estrutura de poder. Esse

período foi conhecido como *Encilhamento*, caracterizado por uma tentativa de modernizar às pressas um país tipicamente agrário. Nessa linha, a CF de 1891 dedicou um espaço específico ao Município, assegurando-lhe certa autonomia. Durante o período da *República Velha*, era função do Estado-membro designar as atribuições das instituições municipais e, inclusive, nomear e denominar o Chefe do Executivo Municipal, já que só em oito Estados eles eram eleitos e sua denominação variava de *Prefeito*, a *Intendente* ou *Presidente Municipal*. Esse quadro começou a mudar com a reforma constitucional de 1926, que estreitou os laços entre União, Estados e municípios, além de transformar a autonomia municipal em princípio constitucional. Só então é que se adotou, em geral, a denominação de *Prefeito* para o cargo de Chefe do Executivo Municipal.

Com a Revolução de 1930 e o discurso de racionalização da administração pública brasileira, ocorreu a tentativa de “rompimento” com o contexto existente na *República Velha*. Estabeleceu-se, então, um sistema de tutela muito semelhante politicamente ao

exercido em 1891, mas com o intuito de racionalizar a administração municipal. Instaurou-se no governo discricionário o *departamento de municipalidades*, que permaneceu no governo constitucional, e cuja função era assessorar e fiscalizar as administrações locais, retirando-lhes a eletividade, inclusive. A mudança confirmou-se apenas com o retorno da eletividade, ocorrendo a partir daí submissão política e liberdade administrativa, nos limites da lei, com fiscalização atuante. Apesar disso, considera-se que a Constituição de 1934 iniciou o processo de autonomia dos municípios, o qual foi concretizado com a Constituição de 1946. A autonomia de fato só não ocorreu porque os municípios foram submetidos à regulação dos Estados, já que a Constituição de 1934 estabeleceu que era função destes decretar a autonomia daqueles, além de delimitar suas fontes de receita e atribuições. Alguns autores estudiosos dos municípios brasileiros chegam mesmo a afirmar que o “mandonismo político dos Estados” cessa com a CF de 1934, o que evidentemente não se verifica com a análise dos fatos históricos. Nunes Leal (1948), por exemplo, criticou abertamente

o fato de que as normas constitucionais não alcançavam as expectativas, já que as negociações políticas extra-oficiais é que, de certo modo, promoviam a autonomia dos municípios, liberando seus chefes locais no acesso aos Estados e seus recursos, enquanto a autonomia oficial submetia-os a um regime de tutela, tal como o presenciado durante o Império. Como lembra Palermo (2000, p. 523), “[...] o varguismo encarnou um forte impulso de centralização do poder político, impulso este que acompanhou a tarefa de criação de um Estado Nacional moderno e de sua burocracia”.

Na Constituição de 1937, não há contradição no que tange à concepção de administração municipal, genuinamente antimunicipalista. Como lembra Nunes Leal (1948, p. 60), a CF de 1937 não se contentou em manter os departamentos de municipalidades, como também “[...] reduziu a receita municipal e suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos”. Nesse período a fiscalização dos municípios e a tentativa de conter a corrupção local por meio da vinculação de receita são confundidas com a necessidade de tutela de forma declarada.

Contudo, foi apenas com a Constituição de 1946 que o município ganhou novos atributos e responsabilidades. Também nessa ocasião os repasses da União foram fixados independentemente de Lei Complementar. A inovação encontra-se no fato de que passa a ser de competência dos Municípios a cobrança de impostos sobre “*indústrias e profissões*”, e dos “*atos de sua economia ou assuntos de sua competência*”. Tais ações, entretanto, não promoveram uma descentralização efetiva, embora tenham sinalizado um avanço nessa direção (Lordello de Mello, 1971, 13). Mas, tal como observamos anteriormente, na Constituição Federal de 1946, o avanço não aparece na declaração de autonomia aos municípios, visto que já se encontrava nesse estado anteriormente. Os municípios receberam um orçamento próprio, conquistaram uma determinação acerca dos critérios de acordo com os quais os recursos da União e dos Estados seriam divididos e repassados em razão de cada arrecadação.

Apesar dessa constatação, Lordello de Mello enfatiza o fato de que o *Fundo de Participação dos Municípios* (FPM) era redistribuído do mesmo modo

a todos os municípios, sem discriminá-los quanto ao tipo de serviço que prestavam às populações correspondentes, principalmente de acordo com seu perfil: se *rural* ou *urbano*. Entretanto, o autor supracitado não ignora o fato de que a partir do golpe de 1964 algumas reformas foram efetivadas com o intuito de transferir responsabilidades aos municípios, interiorizar o desenvolvimento, integrar o país, ao mesmo tempo em que mantinha a centralização, principalmente a instituída com a Reforma Tributária de 1966⁴.

Rezende (2003, p. 27) reafirma a premissa exposta anteriormente, lembrando que em 1967 foi constituído o que se denominou “modelo de federalismo fiscal”, a partir de duas frentes de ação. Em primeiro lugar o alargamento da receita dos Estados com a criação do *Imposto sobre a circulação de mercadorias* (ICM) e dos municípios com o *Imposto sobre serviços* (ISS). Em segundo lugar, a instituição de um sistema de repartição baseado nos *fundos de participação* e nos *fundos setoriais de infra-estrutura*; o primeiro promovendo a distribuição de riquezas e o último

promovendo a cooperação entre os entes federados⁵.

Na Constituição de 1967 a administração pública local ganhou um espaço maior na receita recolhida pela União, mas também teve declarada a obrigação da prestação de contas detalhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), tal como previsto anteriormente. A mudança mais notável nesse quesito é a dependência da liberação de recursos, de acordo com a prestação de contas realizada pelos prefeitos (Arretche, 1999). Um resumo desse desenvolvimento histórico encontra-se expresso na citação abaixo.

A história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No período inicial, na República Velha, predominou um modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo unionista autoritário, com grande centralização política, administrativa e financeira. (Abrucio, 2005, p. 46)

Com o aumento da complexidade das relações sociais e da densidade populacional, novos recursos foram utilizados para compor a municipalidade. Na atualidade, a estrutura administrativa de um município é composta por um prefeito e um vice-prefeito, representando o *executivo*, além de uma câmara de vereadores, representando o *legislativo*, eleitos, nesse caso, para cumprir um mandato de quatro anos. O primeiro executa as ações estabelecidas e a função

do segundo é a de fiscalizar e legislar no âmbito municipal, constituindo, assim, as *funções típicas* dos poderes públicos, acrescentando-se a estas a função de julgar, relativa às ações do *judiciário*. Essas atribuições, que hoje em dia estão naturalizadas em nossa vivência cotidiana, só foram regulamentadas, de fato, com a Constituição de 1988, a qual tratou de autonomizar o município, ao mesmo tempo em que o responsabilizou, criando um grupo de funções e restrições à sua administração⁶.

A Constituição de 1988, por sua vez, representou o auge da descentralização. Há que se destacar, contudo, o efeito paralelo ocorrido junto a essa nova regulamentação. Enquanto o período de ditadura previu e estimulou a repartição das receitas com as subunidades, a reabertura democrática assistiu à declaração de flexibilidade, descentralização e desenvolvimento local acompanhada de uma ação centralizadora de rendas proveniente do Executivo federal (Souza, 2002). Principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) observou-se uma tentativa de concentrar sob a responsabilidade da União a tributação relativa à produção de

riquezas, sem o repasse e a divisão freqüente com as outras unidades da federação (Abrucio, 2005). Mas não só a CF de 1988 é emblemática neste sentido (Souza, 2004). Em períodos de forte *centralização legal*, as lideranças políticas desenvolveram mecanismos de participação não oficiais na distribuição dos recursos disponíveis bastante eficazes e dependentes da capacidade do líder local de fornecer sustentação eleitoral à base governista da qual também fazia parte.

Sobre a CF de 1988, Souza (1998) argumenta que neste período ocorreram transformações importantes, como o aumento das transferências federais e da capacidade de despesas dos governos subnacionais (Ver também Abrucio, 2005), mas também houve aumento das contribuições sociais recolhidas pelo governo federal. Outro ponto importante é que as regras do fisco mudaram constantemente no que diz respeito ao imposto sobre rendas e sobre movimentação financeira. Exemplos disso são a CPMF e o CSLL⁷, cuja arrecadação não era compartilhada com as subunidades da federação. Outro dado é a questão da dívida pública dos Estados

e a privatização de alguns bancos estaduais. Sua análise sustenta que a federação se fortaleceu na medida em que o poder de barganha e de veto dos Estados se expandiu, o que coaduna com a premissa exposta anteriormente de que quando a União aproxima-se dos municípios automaticamente os Estados são enfraquecidos.

REGULAMENTAÇÃO VERSUS PRÁTICA SOCIAL: PROJETOS E RESULTADOS

Ao tomarmos como referência alguns estudos de sociologia brasileira, como os de Oliveira Vianna, Martins Ferreira, Faoro, Nunes Leal, Caio Prado Júnior, dentre outros, chamando a atenção para o fato de que a formalização ou regulamentação nem sempre “casa” bem com a realidade instituída (o que equivale a dizer que o previsto em lei ou arquitetado intelectualmente nem sempre tem respaldo na realidade cotidiana), veremos que a normatização retrata, sim, os anseios de um dado grupo, mas não implicam num retrato das necessidades da sociedade na qual esse grupo se inclui, nem têm obrigatoriamente uma intencionalidade orientadora. No período

da República Velha, por exemplo, o município foi utilizado como um instrumento do *coronelismo* estadual, sendo amplamente manipulado com o objetivo de condicionar as campanhas referentes às eleições estaduais, guardando algumas semelhanças, portanto, com o que observamos na atualidade, ainda que os elementos não sejam equivalentes. Lógico que as próprias instituições tinham outra estrutura, tal como o voto, que antes era chamado “voto de cabresto”, por ser declarado, não secreto e, por isso mesmo, de conhecimento público, o que facilitava o controle dos coronéis sobre os cidadãos ou sobre o “curral eleitoral”, como alguns preferem chamar. Para além disso, o que permanece como semelhança não é a forma de controle, mas a tentativa de intervir no contexto local, a partir dos seus administradores públicos⁸. Verbas ainda são alocadas de acordo com interesses políticos e pela defesa de determinados redutos eleitorais, em muitos casos, inclusive, em conformidade com os preceitos constitucionais, mesmo que impedindo o cumprimento e satisfação da noção de justiça, restando apenas o Direito positivado. Permanece,

então, a imposição do privado sobre o público, em algumas circunstâncias, por mecanismos que a própria democracia e a descentralização consagraram, como tão bem demonstrou Alexis de Tocqueville, um dos autores clássicos da sociologia.

Relatos outros demonstram que a relação entre as Constituições brasileiras e a realidade social, entretanto, sofreu hiatos importantes em seus processos de integração e absorção. Dois exemplos de obras marcantes que trabalharam diretamente a questão da municipalidade são Oliveira Vianna (1955) e Nunes Leal (1948). Oliveira Vianna chamou de “idealistas utópicos” os constituintes do Império, mencionando como exemplo a admissão da autonomia local, do município como elemento base para a formação do sistema constitucional e a própria perspectiva de autogoverno. Ele acusava Tavares Bastos de ser um desses “homens marginais”, por ter defendido a descentralização. Em crítica a esse posicionamento, Ferreira (2002) diz que Vianna equivocou-se, pois, segundo ela, Tavares Bastos não é um “idealista utópico”, mas sim um “idealista orgânico”. Nas palavras de Ferreira (2002, p. 280):

Da mesma forma, as reformas propostas eram complexas e interligadas, abrangendo a sociedade como um todo. Assim, por exemplo, a centralização política e administrativa, um dos nossos principais males, associava-se a outros igualmente graves como a escravidão, o baixíssimo nível de instrução da população, o atraso material do país, a falta de liberdade econômica, a pouca comunicação com o exterior (particularmente os Estados Unidos), dentre vários outros. As reformas propostas, para além da descentralização administrativa e da adoção do sistema federativo, incluíam reforma do sistema de representação e do Judiciário, emancipação gradual da escravatura, promoção da imigração estrangeira, expansão da instrução pública, reforma agrária, liberdade religiosa, liberdade de comércio, liberdade de cabotagem, abertura do rio Amazonas ao estrangeiro, comunicação direta com os Estados Unidos... Enfim, uma multiplicidade de medidas articuladas umas com as outras, compondo uma reforma profunda do Estado e da sociedade – com a premissa da manutenção do regime monárquico. Cumpria reformar a monarquia para preservá-la.

Já para Nunes Leal (1948) os autonomistas teriam, então, entregado os municípios aos coronéis. E é sobre esse

assunto mais detidamente que ele se debruçou. Nas palavras desse autor, o *coronelismo* é o “[...] resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (Nunes Leal, 1948, 08). Essas “formas desenvolvidas” fazem referência direta às leis, à organização e distribuição do poder do Estado, além de sua relação com o poder privado. Nunes Leal ironiza ao afirmar que a sobrevivência dos mandos do poder privado e a usurpação local dos elementos concernentes ao poder público foram permitidos pelo próprio regime representativo, devido à necessidade de enfraquecer as localidades, para delas se utilizar nas eleições estaduais e nacionais. No regime representativo a massa vota e seu desinteresse, segundo o autor, tem um preço que será “pago pelo coronel ou chefe político local”, o qual será recompensado, por sua vez, com a utilização da estrutura do Estado para fortalecer seu poder e suas possibilidades de ação. O “filhotismo”, o “mandonismo” e a falta de capacitação do povo para atuar politicamente, além de sua dependência direta dos favores concedidos pelos senhores rurais (ainda

que em decadência econômica), criavam as condições ideais para sustentar o sistema de “voto de cabresto” e do sistema de favores acordado entre o Estado e os coronéis. Isso, extra-oficialmente, independentemente do que previa o texto constitucional. O autor ressalta que existia uma relação de reciprocidade entre essas duas “instâncias”, de acordo com a qual o poder privado assumia o poder público nos espaços por ele deixado. Mas a relação de reciprocidade pautava-se numa ética de honrar compromissos concretos. Até mesmo o poder de coação do Estado, com a utilização legítima do uso da violência – porque a concentrou em suas mãos – foi cedido a particulares em função de tal sistema de reciprocidade. Claro está que nessa situação o público precisa do privado e o privado precisa do público para perpetuarem as dominações descritas. Como os municípios eram dependentes da liberação de recursos do Estado, a troca de favores se concretizava para “os amigos”, sendo esse o critério lógico de distribuição dos recursos.

Sob esse aspecto a questão da autonomia administrativa pesa de modo definitivo. Mas isso não implica dizer que

apenas a autonomia administrativa, esquecendo-se da autonomia política, resolve a questão da tutela e emancipa as municipalidades do tipo de esquema instaurado com o coronelismo. Pelo contrário, mesmo contemporaneamente a bibliografia que estuda o tema denuncia este paradoxo em que a municipalização, com sua promessa de autonomia, participação, transparência e acessibilidade, pode ser tão ou até mais danosa que a centralização, supostamente mais distante e impessoal. Os vínculos locais e o caráter de pessoalidade muitas vezes constituem-se em empecilho à racionalização dos procedimentos administrativos, o que, por sua vez, impede o alcance da almejada eficácia dos resultados obtidos.

A estrutura de ação e as manobras do “coronelismo” dentro da política instituída pelas Constituições são indícios de que, acompanhar tão somente a normatização, não nos ajuda a compreender a realidade sociohistórica de um dado local. Em virtude disso, podemos perceber, em muitos momentos de nossa trajetória política e constitucional, rompimentos, contradições e oposição entre as normas

constitucionais, a ação política no âmbito municipal e sua relação com os demais poderes. Essa dissonância não apresenta uma intencionalidade arraigada no desenvolvimento histórico, pois, como bem lembra Elias (2006), os *processo sociais* consistem em produto de inúmeros fatores que atuam de modo relacional, inclusive, a agência humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento de municipalização, tanto das responsabilidades administrativas quanto da própria capacidade de geração de receita própria para atender às demandas locais de fato, é hoje uma realidade incontestável. A descentralização tem sofrido alternância pendular com a centralização no decorrer da história política brasileira e sempre foram muitas as discussões acerca dos problemas e benefícios que ela proporciona. De um modo geral, este artigo tentou demonstrar que frente às alternâncias no poder de perspectivas *prós e contras* à descentralização, a municipalização do comando, dos projetos, das decisões e dos recursos é hoje uma materialização desse longo

processo. Em todo caso, por mais perene e estável que tal situação pareça a um olhar mais apressado, ela nada mais é do que uma contingência. Desse modo, conforme observou Elster (ainda que ele admita uma certa previsibilidade para o comportamento individual), a política e a sociedade possuem “comportamentos” e resultados indeterminados. Essa assertiva é tão significativa que levou um individualista metodológico inveterado e adepto da teoria da escolha racional a admitir as limitações destas para a análise social.

Quatro problemas são aqui levantados e requerem uma análise mais densa para serem solucionados. O primeiro é a relação entre o que a norma define e o que a prática social demonstra, levando fatidicamente à questão da institucionalização, que no Direito comumente é reduzida à efetividade. O segundo problema trata do município como promessa de modernização, democratização, participação e eficiência na administração dos recursos públicos. O terceiro diz respeito às relações de poder existentes, entre outros, nas relações intergovernamentais entre as unidades da federação, e como aquelas condicionam a

dinâmica de captação e distribuição de recursos, o cumprimento ou o descumprimento dos projetos institucionais. Por último, e como decorrência direta dos demais, os impactos sofridos pelas políticas públicas em função do próprio movimento de municipalização.

Os dados elencados demonstram meu argumento acerca das implicações do processo de descentralização para as políticas públicas, principalmente as de geração de renda. Discutir um tipo de política pública específica requer, não apenas o conhecimento a respeito da estrutura e impactos de cada programa, como também o contexto no qual esse foi inserido. Dessa forma, justifica-se a análise do desenvolvimento da administração e implementação de programas deste tipo, tendo por referência as mudanças ocorridas, no que diz respeito ao próprio conceito de município como unidade da federação, com suas responsabilidades, atribuições e características. Falar sobre projetos de políticas públicas sem compreender a disponibilidade de recursos para executá-los (a renda disponível dos municípios) e as despesas prioritárias com serviços

públicos e de utilidade pública (os gastos obrigatórios), além da dívida pública parece, a meu ver, ignorar uma variável explicativa de fundamental importância para esse processo. Acredito que existem indícios suficientes para subsidiar a assertiva de acordo com a qual a capacidade financeira de execução dos projetos não só determina ou influencia de modo substantivo a opção pela execução, como também o empenho do governo com relação a cada programa estabelecido, ainda que a ausência de renda não elimine a possibilidade de implantação de políticas públicas, frente às inúmeras formas capazes de garantir *recursos vinculados*⁹ e verbas oriundas de *transferências voluntárias*¹⁰. Entretanto, nem todos os entes federados têm acesso a esses recursos, visto que para alcançá-los passam por uma seleção criteriosa em termos técnicos e interconectada a outros órgãos da administração pública, distintos de onde se busca o recurso, os quais emitem *certidões negativas* para atestar desde o cumprimento de prazos legalmente estabelecidos, até o cumprimento das normas administrativas e constitucionais propriamente ditas. Some-se a isso o critério de escolha

política dos beneficiados que a bibliografia da área fartamente denuncia. Parece também incontestável que as mudanças ocorridas, no que diz respeito às atribuições e limites da atuação dos administradores municipais, interferem diretamente no surgimento de novas demandas, como, por exemplo, aquelas relativas à geração de renda. Logicamente, essas demandas são coordenadas de acordo com os recursos disponíveis e, com isso, as reformas administrativas e fiscais tiveram um papel fundamental no sentido de configurar os limites e formatos possíveis para a distribuição dos recursos públicos. Assiste-se a um retorno ao clássico dilema da ação social enquanto concretização das *oportunidades* e *desejos* disponíveis (Elster, 1994; 1999), numa relação direta com a estrutura institucional vigente, na medida em que considera as normas sociais como parâmetros para a ação.

Associando-se essas questões podemos averiguar que as instituições sociais, ao serem arquitetadas para a promoção de um determinado projeto, precisam necessariamente ser acompanhadas de uma análise crítica

capaz de designar instrumentos para modificar ou instituir uma prática social correspondente. Em caso contrário, os projetos institucionais, entre eles a própria municipalização, podem ver-se fadados, desde o início, ao fracasso. A compatibilidade entre as instituições pretendidas e alguns elementos da trajetória de vida dos indivíduos facilita o processo de transição, mais comumente conhecido como mudança institucional. Sendo assim, a resistência quanto à nova prática e sua rotinização possivelmente é bem mais branda do que num contexto em que a transição seja forçosamente mais brusca.

Abstract

This article discusses decentralization in Brazil, more specifically the so-called decentralization. The analysis is about political and historical developments, through various types of state and government, which resulted preferences about the role of location in the Brazilian public administration. Contrasts constitutional rules that were established through Brazilian history with perspectives related to the implementation and effectiveness of planned practices. The article draws attention to the importance that the political-institutional direction is for public policy.

Key words: public policy; decentralization; public administration

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa do Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, pp. 41-67, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, 2005.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS*, vol. 14, nº 40, 1999.

ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7, 3, pp. 455-479, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Congresso Nacional. Vol. II. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e política: uma relação difícil*. Lua Nova, nº 61, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6ª ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

COUTO, Cláudio e ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, USP, novembro, 2003.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Vol. 2.

_____. 2006. Escritos & ensaios. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. RBCS, vol. 14, nº 39.

_____. 1994. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Mestre apresenta Mestre. Lua Nova, nº 55, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. O que é uma Constituição? Belo Horizonte: Editora Líder, 2004.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. O município na organização nacional: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971.

_____. O município na organização nacional. IBAM, Revista de Administração Municipal. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

NOGUEIRA. Constituições Brasileiras: 1824. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Vol. I.

NUNES LEAL, Victor. Coronelismo, enxada e voto. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

OLIVEIRA VIANNA. Instituições políticas brasileiras. Rio de Janeiro: Olympio 1955.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, Rio de Janeiro, vol.43, nº03, 2000.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal, in Rezende e Oliveira (orgs.). Descentralização e

federalismo fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva, 15, 4. 2001a.

_____. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários federais. Dados, vol. 46, nº 02. 2003a.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988. Dados, vol. 44, nº 03. 2001b.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência & Saúde Coletiva, 7, 3, pp. 431-442. 2002.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, 18, 2, pp. 27-41. 2004.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados, v.41, n.03. 1998.

_____. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. Lua Nova, nº 59. 2003b

TAVARES BASTOS. A Província. Rio de Janeiro: MEC. Coleção Brasileira, 1870.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Da democracia na América. Belo Horizonte / São Paulo: Itatiaia / Edusp, 2001.

NOTAS

1 Este artigo resultou de parte da minha tese de doutorado em Sociologia defendida no IUPERJ em 2008.

2 As *ciudades* e as *vilas* eram diferenciadas apenas quanto ao número de membros que compunham as Câmaras Municipais, sendo que as *ciudades* possuíam 9 membros, e as *vilas*, 7 (Castro, 2006, 14).

3 Mas, localidade, nesse caso, não é a *municipalidade*, a qual se constitui para ele apenas como uma das instituições locais. Diz respeito, isso sim, às *Províncias*, o que seria hoje o equivalente, geopoliticamente falando, aos Estados da Federação. A descentralização ocorreu para as Províncias, já que os municípios foram reduzidos a executores das decisões formuladas pelos Presidentes e Assembléias daquelas.

4 Souza (1998) lembra que para essa reforma a centralização foi o principal objetivo e resultado.

5 Em 1988 o ICM transformou-se em ICMS, incorporando em sua base de incidência combustíveis, energia e comunicação, tornando-se o imposto mais importante e cobijado na federação (Souza, 1998, 07).

6 A descentralização financeira teve início no governo Sarney, por uma demanda do Congresso que impôs um aumento das receitas municipais, resultando na Emenda Constitucional Airton Sandoval (Souza, 2001b, 519).

7 Instituída pela MP (Medida Provisória) 1516 de 1996. A CPMF prevista em MP, reeditada repetidas vezes, foi extinta em 2007, quando o Congresso Nacional não a converteu em lei.

8 É o caso, por exemplo, das emendas reservadas aos parlamentares individualmente, por bancadas, por representantes regionais e relatorias setoriais (Souza, 2003a, 355). Esses recursos democráticos compõem o processo de barganha não só entre Executivo e Legislativo federais (na medida em que raramente o Executivo ousa vetar as emendas propostas) para não complicar o processo de liberação de verbas, mas, principalmente, entre parlamentares e suas “bases eleitorais”. Como indica a autora, em anos de eleição municipal mais parlamentares apresentam emendas ao orçamento porque precisam lutar até mesmo pelas verbas de recursos escassos, como essa. Mas esse recurso é usado com mais frequência e eficácia por parlamentares com “pouca visibilidade”, o que sugere que os outros recorrem possivelmente a mecanismos diversos. Falletti (2006, 58) complementa a discussão ao argumentar que no federalismo brasileiro os “legisladores nacionais” tendem à descentralização porque são “mais leais às autoridades subnacionais” do que às nacionais.

9 Recursos vinculados são destinados apenas para cumprir uma função num dado projeto, cabendo ao executor deste prestar contas detalhadas da aplicação do mesmo e fornecer uma contrapartida

de acordo com os recursos existentes e disponíveis no Município em questão. Sem a prestação de contas as demais parcelas do contrato de cooperação são bloqueadas, impedindo o prosseguimento das ações.

10 São aquelas originárias de fundos não previstos constitucionalmente e criados especificamente para atender regiões ou municípios com características previamente definidas e que cumpram determinado número de requisitos mínimos.