



Gestão Urbana

A Questão Municipal nos Anos 90

Celina Maria de Souza

Os anos noventa estão trazendo maiores e mais complexas tarefas para os municípios brasileiros, principalmente no que se refere a dois aspectos: a) a uma nova divisão institucional de trabalho entre as três esferas de governo e b) a um redesenho das responsabilidades governamentais quanto às políticas sociais, devendo os municípios exercerem novos e desafiantes papéis nesse campo.

A experiência brasileira tem demonstrado que a maioria dos aparelhos governamentais a nível municipal encontra-se pouco preparada para o desempenho de novas e importantes competências, o que vem adiando, para além do limite desejável, o enfrentamento de uma série de problemas que se desenvolvem no espaço municipal e que estão hoje situados em um território sem regras, registrando uma quase que total ausência do poder público municipal, o que coloca uma terceira questão importante para ser enfrentada nos anos noventa, que é a gestão urbana.

Este texto pretende fazer um breve retrospecto sobre a questão municipal no Brasil e discutir as duas questões acima levantadas a partir de uma perspectiva política, entendida como o conflito e o confronto de interesses que se dão na área pública, conflitos que se estabelecem, de um lado, entre os três níveis de governo, e, de outro, entre a esfera pública e a esfera privada.

O MUNICÍPIO BRASILEIRO E AS CONSTITUIÇÕES

Desde a sua primeira Constituição republicana, o país adotou o federalismo, sistema que estabelece uma divisão de poder de base territorial, sendo considerado, teoricamente, como mais avançado e democrático do que o sistema unitário, por tentar garantir o controle dividido do poder.

O federalismo no Brasil oscilou, desde a sua instituição, entre momentos fortemente centralizados a favor da União, escassos registros de fortalecimento dos Estados-membros e, em outros momentos, com muitas concessões formais à chamada autonomia municipal. Como descreve Diogo Lordello de

Mello, as Constituições brasileiras sempre oscilaram quanto ao papel da união, estados e municípios no sistema federativo (LORDELLO DE MELLO, 1975).

Essa oscilação que as Constituições expressaram, decorrem. Possivelmente, das dificuldades históricas registradas no Brasil para a constituição de um Estado Nacional, rompida a dependência do regime colonial. Diferentemente de outros Estados Nacionais, inclusive da América Latina, as transições políticas e institucionais brasileiras sempre foram negociadas e realizadas sem rupturas, mantendo fortes características do modelo anterior, o que dificulta, até hoje, a consolidação do Estado em moldes mais orgânicos, conforme analisado pelos principais estudiosos da formação do Estado Brasileiro, como Victor Nunes Leal (1986), Raymundo Faoro (1985), Simon Schwartzman

(1982) e José Murilo de Carvalho (1990).

Analisando a questão do federalismo do ponto de vista das relações intergovernamentais, pode-se dizer que o Brasil passou do federalismo isolacionista, que vigorou até os anos 30, para uma fase que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, iniciada com a Constituição de 1946, até chegar a uma grande distorção do modelo federativo, consubstanciada na Constituição de 1967, na Emenda Constitucional de 1969 e, principalmente, na Reforma Tributária de 1966, instrumentos que vão fortalecer como nunca o poder da união e enfraquecer, ao mesmo tempo, os dois governos subnacionais – estados e municípios.

Superado o regime militar, instaurou-se uma nova era para o federalismo brasileiro, principalmente para os muni-

* Celina Maria de Souza é professora do Mestrado em Administração da UFBA.

espírios, que se traduz na Constituição de 1988, quando se implanta uma Reforma Tributária a favor do fortalecimento financeiro de estados e municípios, em detrimento da União. Após um longo período de centralização dos recursos tributários, os anos 80 surgem com a bandeira da descentralização tributária e do municipalismo, canalizada principalmente pelos prefeitos e bancadas dos governadores no Congresso.

O movimento nacional pela democratização, que se materializou na chamada Nova República, trouxe consigo uma série de expectativas, acordos e negociações em torno de um novo projeto nacional, onde estavam colocadas várias bandeiras, dentre elas a da descentralização política e administrativa, o que deveria gerar, conseqüentemente, o fortalecimento dos municípios.

Segundo a abalizada opinião de Fernando Rezende, o impacto mais significativo da redistribuição das receitas tributárias entre níveis de governo é o provocado pelo violento acréscimo na percentagem dos impostos federais a ser transferido para estados e municípios. Ainda segundo Rezende, implantado o novo sistema tributário, perde a União em relação à situação anterior: 40% da arrecadação do IULC e IUEE, 10% do IUM, 30% do IST, 100% do ISC, 11% do IR e 21% do IPI. Segundo estimativas, quando totalmente implantada a Reforma, a receita tributária da União representará 5,7% do PIB contra 6,75% que ocorria em 1985, enquanto os estados evoluirão de 5,63% e os municípios de 2,75% para 3,56% do PIB (REZENDE, 1990: 145/7) (1).

Essa distribuição tributária implicaria, necessariamente, na redefinição de funções que deveriam ser cometidas aos estados e municípios, o que foi equacionado pela Constituição de forma extremamente perversa, aumentando consideravelmente o rol das competências concorrentes entre os três níveis de governo (2).

A listagem das competências concorrentes é extensa e aparece em quase todo o texto constitucional. Assim, as três esferas de governo têm competência comum nos seguintes aspectos: saúde e assistência pública; proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências; proteção a documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; cultura, educação e ciência; meio ambiente e combate à poluição; florestas, fauna e flora; produção agropecuária e abastecimento alimentar; construção de moradias, melhoria das condições ha-

bitacionais e saneamento básico; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; segurança do trânsito; promoção e incentivo ao turismo. A escassa prática brasileira no exercício das competências concorrentes tem sido o atropelo ou a omissão na prestação dos serviços na área social (SOUZA, 1989).

DIVISÃO INSTITUCIONAL DE TRABALHO

A chamada divisão institucional de trabalho diz respeito à divisão de competências entre união, estado e municípios, que pode ser tratada sob diversas formas, desde uma visão formal-legal, onde são analisadas as competências constitucionais cometidas a cada um desses entes, separada ou cumulativamente, até uma abordagem política, de conflito entre governos para a execução (ou não) de uma determinada função pública.

Nos países capitalistas avançados de regime federativo, como os Estados Unidos e a Alemanha, os três níveis de governo exercem competências que se relacionam tanto com a função de acumulação como com a função de legitimação. Ou seja, as três esferas tanto têm competências voltadas para a atividade produtiva, como para a área social, com ações voltadas para a reprodução da força de trabalho. Todavia, nesses países tem cabido à União a maior parte da função de acumulação, seja pela via da execução direta, como no pós-guerra, seja na atividade de regulação. O estado-membro exerce simultaneamente as duas funções e o município está mais voltado para a função de legitimação, cabendo-lhe executar a maior parte das políticas públicas capazes de viabilizar o controle social necessário à legitimação do Estado Nacional.

No caso do Brasil, essa divisão de papéis não tem sido muito clara. Ao município restaram poucas funções na área social, em geral obedecendo a matrizes e programas federais e estaduais, mas cabe a ele uma das mais importantes funções para o circuito de acumulação, que é o controle do uso e da ocupação do solo. Ademais, o município brasileiro tem estado historicamente envolvido com um dos setores mais importantes da economia brasileira, que é o das empreiteiras de obras públicas, competindo, nesse caso, com o estado-membro e com a união. Assim, o governo municipal, tanto o Executivo como o legislativo, exerce um papel importante na reprodução do capital, dife-

rentemente do que em geral se apregoa.

Assim é que as políticas públicas no Brasil estão sendo dirigidas, nos três níveis de governo, para o privilegiamento da função acumulação, em detrimento da função legitimação, onde o município vem exercendo o mesmo papel que o estado e a união, tornando a execução dos serviços públicos voltados para a área social em um dos mais difíceis problemas a ser enfrentado no curso prazo. Nem mesmo o voto direto e a democratização do país, que deveriam ter revigorado os movimentos reivindicatórios urbanos, foram capazes, até agora, de reverter este quadro.

É claro que a ausência de compromisso das três esferas de governo com as políticas sociais não se deve, exclusivamente, à prática do federalismo brasileiro. Ela vai bem mais além, na medida em que o país escolheu, clara e deliberadamente, o caminho da "modernização conservadora", na expressão de Barrington Moore Jr., onde o aparelho de Estado foi fortalecido e onde a modernização da economia foi dirigida apenas para alguns setores, não atingindo as camadas populares.

Ademais, o Brasil optou, mais claramente durante o regime militar, pelo caminho da privatização dos serviços sociais como uma das formas de fortalecer o setor privado nacional, considerado a parte mais fraca do modelo de desenvolvimento brasileiro, solidamente conduzido pelo setor público e com presença significativa do capital internacional. Assim, durante o regime militar, onde a hegemonia da União era preponderante, os municípios foram de certa forma induzidos a se afastarem cada vez mais das políticas sociais sem que nenhuma outra esfera as tenha assumido de forma plena. Outros fatores como a urbanização acelerada e o rápido processo de industrialização, que requerem crescente intervenção e vultosos recursos financeiros, também foram responsáveis pelo afastamento da esfera local das políticas sociais. Esperava-se, contudo, que o advento da transição democrática e da Constituição de 1988 comessem a reverter o grave quadro da questão social no Brasil, com os municípios e parcialmente os estados-membros assumindo-a de forma plena, o que até agora não aconteceu.

RESPONSABILIDADES GOVERNAMENTAIS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Torna-se fundamental hoje no Brasil redesenhar as responsabilidades dos governos e da sociedade civil no que se refere às políticas sociais e, con-

seqüentemente, começar o enfrentamento da crise social, que se expressa, principalmente, nas metrópoles e nas cidades médias, cujos governos estaduais e municipais encontram dificuldades para lidar. Este redesenho torna-se cada dia mais inadiável porque:

a) a redemocratização gerou uma nova Constituição, onde são bastante transformadas as relações entre os três níveis de governo, principalmente no que se refere aos aspectos tributários e às já mencionadas competências concorrentes;

b) a crise fiscal que o Brasil atravessa tem tornado a função de governar em uma tarefa extremamente complexa, exigindo dos governos maior racionalidade e eficiência para enfrentá-la;

c) o atual movimento mundial de redução da intervenção do Estado na economia e na sociedade, conhecido como desregulamentação, deverá promover novos rearranjos entre os governos e o setor privado;

d) o atual debate sobre os rumos e o tamanho do Estado deverá repercutir na divisão institucional de trabalho que é hoje praticada;

e) a completa confusão existente entre União e Estados e entre estes e seus municípios sobre os encargos que cada um deve assumir após a Constituição, que aumentou relativamente as finanças estaduais e municipais, precisa ser enfrentada urgentemente.

Qual o papel do município nesse redesenho das responsabilidades governamentais parece ser o grande desafio da questão municipal nos anos noventa. Esse debate tem sido pouco profructivo, em geral se reduzindo em demandas e lamentos dos prefeitos em prol de maiores recursos financeiros. A pergunta sobre qual papel deve desempenhar o governo local não é, obviamente, de fácil resposta.

Sob o ângulo da produção de serviços públicos, pode-se dividir o papel da União, estados e municípios a partir da distribuição de ações voltadas para a acumulação de capital e para a reprodução da força de trabalho, ou para acumulação e legitimação, como já foi dito.

Assim, no Brasil, o município cumpre muito pouco o papel que Castells o vê cumprindo nos países centrais, qual seja, o de uma instituição-chave do Estado capitalista, no contexto da crise urbana, pois embora a decisão de políticas seja centralizada, cabe ao nível local a implementação e a administração dos serviços. Enquanto o Estado Central atua pela lógica da acumulação capitalista, os governos locais contribuem para a legitimação do Esta-

do, garantindo o controle social (CASTELLS, citado por CASTRO, 1988).

A Reforma Tributária estabelecida pela Constituição de 1988, aliada à crescente crise social que o país atravessa, provavelmente redirecionarão os papéis da união, do estado e do município no sentido de tornar a união cada vez mais uma esfera comprometida fortemente com a função acumulação, cabendo aos estados e municípios a tarefa de enfrentar a grave crise social, voltando-se, cada vez mais, para as ações relacionadas com a legislação. Resta saber se os agentes econômicos que sempre se beneficiaram das três esferas de governo se adaptarão à essa nova divisão institucional de trabalho.

No caso brasileiro e principalmente a partir das transformações ocorridas com a eleição de Fernando Collor de Mello, é preciso ter extremo cuidado com as práticas e as políticas descentralizadoras. Os planos econômicos de ajuste econômico, de caráter privatizante, e o discurso da equipe de governo no plano social podem sugerir dois caminhos: a) a recentralização das iniciativas e decisões de política social no Governo Federal através da reforma constitucional prevista para 1993 ou b) a configuração de uma estratégia descentralizante segundo o receituário neoliberal, onde a transferência de competências é feita sem a preparação financeira e técnica adequada, podendo implicar, posteriormente, na privatização desses serviços pela incapacidade das esferas subnacionais de levá-los adiante. A privatização poderia caminhar, assim, para a transferência do patrimônio público para o setor privado ou para a aceleração e expansão das atuais práticas de financiar com recursos públicos o consumo de serviços privados, aumentando, ainda mais, a quantidade dos que ficarão excluídos de qualquer cobertura na área social.

No afã descentralizador deste nosso tempo é fundamental debater essas questões a fim de não fragilizarmos, ainda mais, a tão combatida instituição municipal.

CONCLUSÕES

A análise acima realizada permite concluir, com certo grau de segurança, que as reformulações constitucionais produzidas no Brasil após o advento do processo de democratização caminham no sentido da descentralização política, tributária e administrativa a favor de estados e municípios. Todavia, descentralizar pode significar muitas coisas: no campo neo-liberal tem significado reduzir o Estado às funções básicas e indispensáveis, desregulamentando a

economia para torná-la mais competitiva, privatizar agências e serviços públicos ou financiar com recursos públicos o consumo de serviços privados. No campo oposto, a descentralização pode significar a democratização da gestão pública e da burocracia, à medida em que se abrem condições favoráveis ao desenvolvimento de modelos econômicos mais equilibrados e socialmente mais justos, através da multiplicação das estruturas de poder, sugerindo a própria redefinição das relações Estado/Sociedade. ■

NOTAS

(1) É lógico que essa redistribuição dos recursos tributários não se distribui uniformemente sobre todo o território nacional, havendo municípios e estados que se beneficiam mais do que outros, mas não se pode negar o forte impacto das transformações nessa área gerada pela Constituição.

(2) Em países de regime federativo, a distribuição de competências se dá em três categorias principais: competência exclusiva ou privativa, competência concorrente ou comum e competência supletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, José Murilo de (1990). *A formação das almas; o imaginário da República no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CASTRO, M. Helena G. de (1988). *Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico*. BIB, Rio de Janeiro, n. 25.
- FAORO, Raymundo (1985). *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo.
- LEAL, Victor Nunes (1986). *Coronelismo, ensada e voto; o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo (1975). *Federalismo e relações intergovernamentais*. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, n. 132, set/out.
- REZENDE, Fernando (1990). *Descentralização e eficiência: a tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 1988*. In: *Políticas de Desenvolvimento para a década de noventa*. Brasília, PNUD.
- SCHWARTZMAN, Simon (1982). *Bases do automobilismo brasileiro*. Brasília, Ed. UNB.
- SOUZA, Celina Maria de (1989). *Gestão urbana na Constituição de 1988*. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 192, jul/set.