



**4º Encontro Internacional de Política Social**  
**11º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:**  
**desafios à Política Social**  
**Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016**

---

**Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.**

**FEDERALISMO BRASILEIRO E DESCENTRALIZAÇÃO: PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Lucas Caliar Margotto<sup>1</sup>**  
**Cesar Albenes de Mendonça Cruz<sup>2</sup>**

**Resumo**

O presente artigo ou, mais precisamente, este *paper*, propõe-se a uma revisão bibliográfica da temática “Federalismo *versus* Descentralização” no contexto do Pacto Federativo e das novas atribuições delegadas aos municípios brasileiros - alçados à condição de membros da federação após a redemocratização do país ocorrida nos anos 1980. Busca problematizar o modelo de federalismo brasileiro e suas consequências para o processo de implementação das políticas públicas pelos governos locais, nos municípios, em face da descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Federalismo. Políticas públicas. Descentralização.

**Abstract**

This article or, more precisely, this paper it propose a literature review of the theme "Federalism versus Decentralization" in the context of the Federative Pact and new responsibilities delegated to Brazilian cities - raised to the membership in the federation after the democratization of country occurred in the 1980s. Raises questions Brazilian federalism model and its implications for the process of implementation of public policies by local governments after the decentralization planned by the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Federalism. Public policies. Decentralization.

**INTRODUÇÃO**

O presente artigo busca problematizar o pacto federativo brasileiro e suas consequências para o processo de implementação das políticas públicas mediante o princípio da descentralização previsto pela Constituição Federal de 1988. Toma por base artigos, estudos e abordagens que caracterizam o atual modelo brasileiro de Federação como muito mais propenso às relações conflituosas entre seus entes do que alicerçado nas relações de cooperação.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). E-mail: <lc margotto@gmail.com>.

<sup>2</sup> Orientador. Doutor em Serviço Social e Coordenador do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ES) EMESCAM. E-mail: <cesar.cruz@emescam.br>.

## **FEDERALISMO: ASPECTOS HISTÓRICOS**

Na atualidade existem, de fato, apenas duas formas de organização do Estado: o modelo unitário e o federal (ou federação). Originariamente, desde a Antiguidade, todos os Estados eram unitários. Mas, a partir do movimento que levou as antigas treze colônias inglesas a declarar-se independentes da Grã-Bretanha, em 1776, culminou na criação do primeiro Estado Federal da era moderna: os Estados Unidos da América. Na acepção de Corrêa (2010) a diferença entre as duas formas reside no fato de que, no Estado Unitário, o poder está concentrado em um único ente que até pode transferi-lo para níveis inferiores, mas também pode retomá-lo a qualquer tempo; enquanto que no modelo Federal, ou Federação, o Estado divide-se em estados-membros federados, que têm autonomia, geralmente garantida na Constituição - embora não tenham soberania. Curiosamente, no mundo a maioria dos Estados segue a forma unitária: são 164 os países que o adotam. Portanto, a Federação é adotada por um número bem menor de países, com destaque para os Estados Unidos, Brasil, Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Índia, México, Rússia, e Suíça, entre outras nações.

O Federalismo, que teve sua origem nos Estados Unidos como saída para a unificação de suas 13 Colônias, objetivava criar um poder político federal que conseguisse, sem ferir a autonomia dos Estados e com um mínimo de regras para todo o território nacional, assegurar unidade frente às potências externas e o exercício da autoridade sobre o território em expansão, sendo a participação com equidade entre os entes federativos a base da cooperação de todos tendo em vista o alcance do maior grau possível de autogoverno.

Conforme Silva (2005 *apud* ABRUCIO *e. al.*, 1999), as bases teóricas de explicação para as relações intragovernamentais no federalismo apontam a existência de duas correntes teóricas. A primeira, defendida por Thomas Dye (1990), considera os Estados e governos locais como os eixos centrais da estrutura federativa, ficando o governo central com atuação reduzida. A competição seria a forma ideal de potencializar a ação dos atores federativos, uma vez que a contraposição dos interesses rivais permitiria, entre outras condições, o controle mútuo das esferas de governo, além da inovação e ampliação das respostas

governamentais, bem como diluiria o poder governante centralizador evitando os estados de exceção ou tirania.

A segunda corrente de pensamento, formulada por Daniel Elazar (1987), apresenta o modelo cooperativo ao sugerir uma adequação entre competição e cooperação, assegurando ao mesmo tempo a defesa do autogoverno e a manutenção de parceria entre os entes federativos pautada na tolerância, no compromisso, na barganha e no reconhecimento mútuo. A institucionalização das negociações é considerada, pelo autor, como o ponto fundamental das relações, uma vez que somente através de mecanismos válidos para todos os entes seria possível manter, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade.

#### **SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: MOVIMENTOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

Segundo Brose (2002 *apud* CURCHIN, 1990) o município, como unidade político-administrativa, teve origem na Península Ibérica com a criação em 206 a.C. da primeira colônia romana naquela região. Até então, ali somente existia uma diversidade de formas locais de governo, como as tribos celtas, os pequenos principados, cidades e colônias gregas e cartaginesas. Naquele tempo, a República romana concedia às cidades conquistadas, ou às novas colônias, o privilégio de escolher seu próprio governo desde que reconhecessem a soberania do Senado romano. Por isso, a autonomia municipal foi uma das principais características do Estado romano, sendo a administração local autônoma, com eleições anuais regulares das lideranças políticas - modelo encontrado por Roma para evitar o retorno da monarquia, conforme Mackie (1983). “O modelo seguido nas cidades das províncias, era o da estrutura administrativa de Roma: um conselho gestor e um corpo de juízes” (GALSTERER, 1971).

Com o estabelecimento do reino português, a partir de 1179, o direito das cidades em editarem suas próprias leis foi reconhecido pelo rei, que concedia cartas forais às Câmaras Municipais. De acordo com Brose (2002 *apud* FERREIA, 1980) em 1446 a publicação das Ordenações Alfonsinas criou, entre outras medidas modernizadoras, uma legislação única para as Câmaras. A estrutura administrativa portuguesa dos municípios se consolidou com o tempo e foi transferida ao Brasil com o início da colonização.

O primeiro município brasileiro criado pela monarquia foi São Vicente, fundado em 1532, e passou a ser um dos primeiros governos locais autônomos da colonização das Américas. Apenas em 1537 seguiu-se a fundação de Olinda e, em 1545, a cidade de Santos - segundo Castro (1999). No período do Brasil Império o município assumiu um caráter estritamente urbano, com feições jurídicas republicanas. Os “homens de bem” (BROSE, 2002) da cidade escolhiam o Conselho Municipal composto por nove vereadores, um secretário e um procurador para os assuntos administrativos. Nessa época as Câmaras Municipais do Brasil-Colônia gozavam de mais autonomia que as Câmaras portuguesas. Ferreira (1980) enfatiza que as Câmaras eram constituídas dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e por isso eram conhecidas como Repúblicas. Segundo o autor, o termo correto seria Repúblicas municipais da monarquia portuguesa no Brasil, título curioso para uma instância do Estado monárquico.

Já na condição de nação soberana o Brasil teve sua primeira Constituição Federal, após a proclamação da República, promulgada em 1891. “Como muitas outras foi baseada na Constituição dos EUA, datada de 1787, que não trata dos municípios e por isso acabou limitando o raio de ação do governo local na República” (JORDAN, 2001; ELLIOT; ALI, 1995). Para Brose (2002) o processo de urbanização e industrialização do país, acelerado pela instalação da República e a recém-criada Federação, promoveu uma fusão entre a ideia do municipalismo e o ruralismo. Criou-se então, em certa parcela da elite política nacional, a noção ideológica de que o Brasil seria uma nação de vocação eminentemente agrária e que havia uma disjunção entre o país real, estruturado por clãs locais dispersos nos municípios de um imenso território, o chamado “mundo rural”, e o país legal, idealizado, federalizado e governado a partir do Rio de Janeiro, o país urbano. Segundo esta visão, para governar o país era necessário um Estado forte e centralizado, o que de certa forma acabou fornecendo as bases ideológicas para a ditadura de Vargas nos anos 30.

O ideário municipalista ressurgiu com força durante a redemocratização de 1945 e conquistou espaço na discussão da Constituição de 1946, cujo texto amplia a ação do governo local, mas acaba consolidando a subordinação política do município aos governos estaduais. Nos anos 1950 ocorre um intenso debate público e uma produção intelectual sobre o papel do município no país. Nesse período

ocorreram os primeiros congressos nacionais dos municípios que fomentaram a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1952.

Porém, a partir do golpe militar, em 1964, a centralização do país alcançou nos anos seguintes um patamar sem precedentes, com a concentração de recursos fiscais em Brasília ensejando uma sequência de grandes escândalos de corrupção envolvendo valores cada vez maiores, segundo Assis (1984). Mesmo durante a ditadura, não houve interrupção das eleições municipais e certos programas sociais eram descentralizados, possibilitando a continuidade no processo de formação de lideranças políticas “[...] a expansão do Estado realizada no regime militar resultou na criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, explicando em parte a natureza do processo de descentralização” (ARRETCHE, 1996, p. 52). A institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações locais por meio das Leis Orgânicas dos municípios, que eram elaboradas pelos respectivos governos estaduais. “O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi uma exigência imposta pelos Governos Estaduais aos Municípios para a obtenção de auxílio financeiro e transferência de recursos” (SAULE JR., 1997, p. 35).

### **CONSTITUIÇÃO DE 1988, FEDERALISMO ESTADUALISTA E DESCENTRALIZAÇÃO**

Na esteira do processo de redemocratização do país, a partir dos anos 1980, o debate sobre o federalismo brasileiro ocorreu embasado por dois princípios: o primeiro refere-se à necessidade de democratização de um Estado autoritário e centralizado e o segundo, a descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido, na concepção de Fiori (1994). A democratização do Estado e a descentralização do poder entre os entes federados deram o tom dos amplos debates desenvolvidos por políticos, intelectuais e movimentos sociais os mais diversos, no processo de redemocratização do país, sendo capturados pelos Constituintes e assegurados na Constituição Federal de 1988. O Art.1º do Título I define que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, sendo o federalismo reafirmado como forma de organização do Estado brasileiro no Art. 18.

Conforme Silva (2005 *apud* ABRUCIO *et al.*, 1999) o federalismo brasileiro, no período pós-redemocratização, pôs fim ao modelo autoritário que centralizava na União os recursos financeiros, políticos e administrativos em

detrimento dos estados-membros. O que poderia ser considerado um elemento importante na descentralização do poder político, e nas relações cooperativas entre essas esferas de governo, tem, entretanto, reeditado relações de barganha política vinculada aos interesses individualistas dos estados. Abrucio *et al.* (1999) assinalam que tal prática se enraizou em decorrência do aumento do poder dos estados configurando o federalismo brasileiro pós-redemocratização como modelo de competição não cooperativa, pautada em conduta irresponsável em termos financeiros que se expressa tanto na apropriação de recursos sem o devido pagamento dos empréstimos, quanto na exigência de proteção permanente do governo federal em questões de perdas financeiras.

É na Constituição de 1988 que surge, pela primeira vez na história republicana, a elevação dos municípios à condição de entes federados, sendo o Brasil uma das poucas nações do mundo a adotar tal procedimento institucional. Foi a consagração do Princípio da Autonomia Municipal. Oportuno registrar o contexto em que foi elaborada a Constituição de 1988, pois desde a quebra da ordem constitucional, em 1964, o poder político passou a ser concentrado progressivamente nas mãos da União. Isto porque durante o regime militar, de 1964 a 1985, cabia aos Presidentes, eleitos indiretamente, escolher os Governadores dos Estados, homologados posteriormente pelas Assembleias Legislativas. Os prefeitos das capitais e os prefeitos de municípios considerados como áreas de segurança nacional deixaram de ser eleitos, sendo nomeados. Nesse período, ganhou consistência o discurso em favor do municipalismo que se contrapunha ao centralismo do poder político e financeiro da União em relação aos Estados Federados e Municípios, então vigente. A palavra chave durante a Constituinte foi *descentralização*, ou seja, a transferência dos serviços públicos da União para os Estados e Municípios; e dos Estados para os Municípios. Essa palavra soava muito adequadamente como sendo a própria redemocratização.

#### **A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL**

Tendo se iniciado pelos setores da educação e da saúde, a descentralização foi-se expandindo para a merenda e o transporte escolar, a proteção à criança e ao adolescente, a assistência social, a vigilância sanitária, a promoção do desenvolvimento rural, a promoção do turismo, a segurança pública, o controle do

trânsito, a eletrificação rural e a promoção da micro e pequena empresa. Por último, avança fortemente na direção da municipalização do licenciamento ambiental. A literatura especializada ressalta as virtudes da descentralização, pois esta possibilita o aprofundamento da democracia, a maior proximidade do cidadão das instâncias decisórias, bem como a maior eficiência, eficácia e equidade das políticas públicas; e parece, inclusive, existir um consenso na sociedade brasileira de que a qualidade de vida do cidadão depende cada vez mais do governo local - e das virtudes desse fato.

Todavia, uma análise mais detalhada revela que a descentralização se trata de um fenômeno bem mais complexo e, principalmente, bem mais ambíguo do que pode parecer à primeira vista. Os conflitos de interesse entre as esferas de governo, as prioridades divergentes das elites políticas locais, a aparente ampliação da corrupção e o fraco desempenho de muitos governos subnacionais em combater as maiores chagas da sociedade - a fome e a pobreza - são características do atual processo de descentralização que se iniciou na década de 1980.

Para Brose (2002 *apud* GOMES; MACDOWELL, 2000, p. 8) a descentralização, em uma concepção mais ampla, constitui um processo de redistribuição de poder, e assim, de direitos, recursos e responsabilidades do governo para a sociedade civil, da União para os Estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e Judiciário. Por esta ótica, na descentralização administrativa a responsabilidade pelo gasto é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia. O gasto passa a ser financiado, ora por meio da transferência de recursos, configurando a descentralização dependente; ora mediante recursos próprios, caracterizando a descentralização autônoma. Por seu turno, a descentralização dependente pode assumir duas formas: dependente tutelada, que ocorre por meio de transferências negociadas e mantendo uma certa relação de dependência, ou dependente vinculada, baseada em transferências automáticas vinculadas a critérios legalmente estabelecidos, segundo Medici e Maciel (1994).

O processo de descentralização no Brasil, de acordo com Afonso (1995), surgiu como um dos temas mais relevantes na agenda de debates sobre a reforma do Estado, com a promessa de responder pela resolução dos problemas de um Estado burocratizado e inoperante, passando a ser encarada, de forma equivocada, como um fim em si mesma. Adicionalmente, resultaria no aumento das tensões entre as esferas de governo, além de

umentar as pressões, por parte das administrações locais, para a obtenção de recursos federais destinados aos programas de financiamento das políticas dirigidas aos segmentos sociais mais frágeis, o que, por sua vez, sublinharia as capacidades diferenciadas de absorção de encargos das diversas instâncias de governo (DAIN, 1995).

A descentralização apenas se justificaria na medida em que proporcionasse maior acesso a uma oferta mais equânime de serviços públicos. Deste modo, a implantação de programas de descentralização necessariamente teria que considerar a grande heterogeneidade das realidades estaduais e municipais, resultando, portanto, em custos mais elevados que não seriam necessariamente traduzidos em uma maior eficácia e produtividade da gestão local (SOARES, 1991). Neste sentido, a adoção de regras pouco flexíveis e com critérios únicos de equalização fiscal não apresentaria a funcionalidade esperada, dada a extensão territorial e as disparidades regionais do país, que dificultam a divisão de recursos entre os governos subnacionais. Em tais condições, de acordo com Dain (1995), prevaleceria um processo de “descentralização aleatória”, sem critérios e desfocada da realidade. Neste contexto, o formato do processo de descentralização acabou não apresentando uma coerência entre o aumento das transferências constitucionais para as subunidades de governo e o correspondente repasse de responsabilidades para governos subnacionais.

As transformações estruturais proporcionadas pela Constituição de 1988 focam a descentralização fiscal como sendo “[...] um processo de redistribuição de poder e recursos entre as subunidades da federação, democratizando os espaços de decisões a partir de uma divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados” (JUNQUEIRA, 1997, p.190), redundando, portanto, em uma reconsideração dos interesses e estratégias das burocracias locais. Já o processo de descentralização fiscal sustenta-se, dentre outros motivos, pela existência das transferências de recursos arrecadados pela União e pelos estados, que são repassados para os municípios. Em uma análise desagregada verifica-se que em aproximadamente metade dos municípios brasileiros a receita proveniente das transferências federais e estaduais representa mais de 95% da receita corrente realizada nos orçamentos anuais, o que demonstra ser praticamente nula a receita própria arrecadada (MENDES, 1999). Neste sentido, a descentralização funciona como um instrumental necessário para o financiamento e suporte das unidades subnacionais, com o propósito de complementar as verbas destas

instâncias de governo, para que possam cumprir com suas finalidades socioeconômicas (KÖNIG, 1998).

A descentralização política se expressa em dois componentes principais: participação e transparência. A participação se refere primariamente à possibilidade do cidadão em escolher seus representantes e dizer a eles o que devem fazer. A transparência constitui o outro lado da moeda: a necessidade do governo local em publicizar e justificar o que fez, e o que não fez (BROSE, 2002). Segundo Arretche (1996), um ponto interessante na descentralização brasileira é que sua decisão e desenho se processam basicamente na esfera estatal. A sociedade civil dirige suas reivindicações genericamente ao poder público, e por isso se dirige em primeiro lugar à prefeitura de sua cidade, pelo acesso e proximidade. Para esta autora o Brasil se tornou mais federal, com o poder mais distribuído, difuso e fragmentado na esfera nacional; por isso o governo central agora precisa negociar com governos subnacionais também as questões nacionais, fortalecendo a democracia.

Voltando a Corrêa (2010), compreende-se que tal linha de pensamento, de que foi positivo e importante descentralizar, é quase unânime entre os estudiosos do assunto. O problema surge no momento seguinte, quando se verifica uma grave distorção na relação federativa – talvez o grande gargalo do Pacto Federativo brasileiro. União e Estados federados, ao longo destes 25 anos de CF/1988, transferiram progressivamente diversas responsabilidades aos municípios, mas não o fizeram, na mesma proporção, com os recursos financeiros necessários à execução das políticas públicas, programas e ações governamentais. Por conta desta distorção federativa as administrações municipais se veem cada dia mais pressionadas pela população, por conta da proximidade, com as cobranças que os municípios dirigem às autoridades locais.

Governadores e presidente da República são inacessíveis aos cidadãos comuns. Do ponto de vista prático, não são muito diferentes do artista da televisão. Já o prefeito não. Ele é cobrado diariamente pelos municípios, os vereadores transmitem os problemas, muitas vezes a própria casa do prefeito fica cercada de gente. Nesse contexto, ou o prefeito faz ou fica com a fama de incompetente, já que a população está longe de saber exatamente qual a esfera de governo faz o quê. (FIGUEIREDO, 1997, p.8)

As diferenças entre os autores consultados estão mais na avaliação que fazem dos resultados (ou da falta deles) da descentralização, e qual aspecto enfatizam em seus pontos de vista. Em seu estudo sobre os resultados da descentralização na

América Latina na última década, Llambi e Lindemann (2001) enfatizam que a descentralização constitui um processo histórico e não uma simples técnica administrativa de gestão pública. E por este motivo, a descentralização latino-americana apresenta resultados contraditórios, raramente alcançando os vários objetivos definidos pelos manuais de gestão pública. Esses mesmo autores, por exemplo, enfatizam a importância da descentralização para a estabilidade política e, portanto, para o desenvolvimento.

### **ENTRAVES PARA OS GOVERNOS LOCAIS**

Na análise de Brose (2002), a maioria dos setores sociais do Estado nacional foi descentralizada, mas cada setor de uma forma diferente, não existindo um padrão único. Em um ponto a literatura consultada é convergente: a descentralização está se dando de forma aleatória, desorganizada, sem planejamento ou articulação entre as três esferas de governo, deste modo, prejudicando a capacidade operacional dos governos locais. Conforme Souza (2001, p. 19) a descentralização não ocorre em um vazio; ao contrário, requer uma complexa engenharia político-institucional e, sendo assim, em muitos municípios essas políticas apresentam resultados desanimadores. Já Aureliano (1996) afirma que o único setor com descentralização planejada é a saúde, sendo a descentralização nas demais áreas de políticas públicas um mero processo reativo. Segundo a autora, não houve qualquer resultado palpável em termos de equidade, eficiência, participação e controle social na descentralização. Para JACOBI (2000, p. 52) “[...] as limitações são tantas que a descentralização não tem produzido uma mudança substancial no modelo vigente, tendo-se restringido mais a um processo administrativo sem a real transferência de poder”. O que estaria ocorrendo é uma municipalização tutelada, em que o município é igualado à prefeitura. Gomes e MacDowell (2000) enfatizam o impacto negativo da descentralização fiscal por meio da criação de excessivo número de pequenos municípios, e a crescente transferência de impostos dos Estados e da União a estes novos entes municipais.

Novamente recorrendo a Corrêa (2010) vemos que a falta de definição clara de quem é a responsabilidade de prestar determinado serviço, o que o autor chama de “Zonas Cinzentas”, pois cria enormes dificuldades para o nosso modelo federativo. Nessas circunstâncias os municípios terminam, por razões óbvias, pagando um alto

preço. Outra distorção apontada neste raciocínio diz respeito ao fato de que União define que Estados e Municípios devem ter determinada responsabilidade, mas silencia em relação a si mesma. É o caso do transporte escolar. A União estabeleceu em lei federal que os Estados e os Municípios incumbir-se-ão de assumir o transporte escolar em relação aos seus respectivos alunos (Lei nº. 10.709/2003), mas nada disse em relação aos alunos das escolas federais. Ou seja, Estados e Municípios passaram a ter responsabilidade, mas a União não reservou para si o mesmo ônus que criou para os demais entes federados.

Dentre muitos dos problemas identificados no processo de descentralização, Afonso e Lobo (1996) destacam como obstáculos para a geração local de receitas e a eficiência e eficácia na alocação de recursos públicos: i) a pouca solidez da base das competências tributárias atribuídas aos governos subnacionais; ii) a debilidade da riqueza e da movimentação da economia em diferentes regiões e localidades; iii) a insuficiente capacitação técnica e a resistência cultural à cobrança de impostos; iv) a fragilidade institucional da administração pública; e v) as necessidades de implementação de sistemas de informação gerenciais e de produção de instrumentos regulares de monitoramento e avaliação.

Entende-se ainda que a descentralização fiscal não foi planejada e organizada de forma a conciliar redistribuição de receitas e divisão de encargos, constituindo-se em permanente ameaça à eficiência econômica e à qualidade dos serviços públicos e que a permanência de enormes diferenças de carga tributária, entre os estados e municípios mais e menos desenvolvidos da federação, consolidou diferentes níveis de dependência dos governos subnacionais das transferências financeiras federais ou de serviços ofertados em outra jurisdição para a produção de respostas eficazes às necessidades locais.

Voltando a Brose (2002) percebe-se que a debilidade do governo local no pequeno município se manifesta na mais grave e visível deficiência das políticas públicas municipais: a falta de continuidade. Esta variável implicaria em baixo desempenho de muitos dos governos locais de pequenos e médios municípios. “Presenciamos a cada quatro anos uma política de terra arrasada, com a troca de prioridades, de instrumentos de gestão, de investimentos, inclusive quando o mesmo partido é reeleito” (BROSE, 2002, p. 97). O autor argumenta ainda que tem-se a sensação de que, a cada quatro anos, muitos governos locais recomeçam

do zero procurando imprimir sua própria marca ao município e buscando deliberadamente desfazer o que foi feito no governo anterior.

Neste contexto, surgem várias indagações. Por quê, apesar da existência e funcionamento de todos os mecanismos democráticos, o prefeito faz o que lhe convém? Por quê as políticas públicas municipais, em especial no interior, geralmente têm um fraco desempenho? Por quê não foi possível até agora obter maior continuidade nas ações locais? Procurando respostas, a rigor, para a questão mais intrigante no atual estágio da descentralização político-administrativa brasileira: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais para que estes cumpram as promessas da descentralização, e que seus resultados incorram em maior eficácia, eficiência e equidade? Eis a questão.

O fortalecimento do desempenho dos governos locais deve se dar a partir da experiência centralizadora no Brasil, onde o governo central sempre foi capaz de inovações institucionais e de responder às pressões advindas das mudanças na sociedade. Os governos locais, formados por Prefeitura, Câmara e Conselhos, precisam ser dotados da mesma capacidade. (BROSE, 2002, p. 133)

## CONCLUSÃO

O Brasil possui, atualmente, 5.570 municípios segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estado com maior número de municípios é Minas Gerais, com 853. São Paulo aparece em segundo lugar, com 645; seguido pelo Rio Grande do Sul, com 497 municípios. O Espírito Santo, onde residimos, conta com 78 municípios em sua estrutura político-administrativa. Em 2004, o número total de municípios era de 5.560. Mas, daquele ano até agora, foram criadas 10 novas entidades municipais em diferentes Estados da Federação. O Distrito Federal (DF), por exemplo, corresponde a apenas um município, enquanto que Tocantins, o mais recente estado criado na esfera federativa, já conta com 139 municípios.

Tanto a Constituição Federal quanto as constituições estaduais asseguram autonomia aos municípios, regidos por uma Lei Orgânica aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. A Lei Orgânica Municipal está para o município assim como a Constituição federal está para o país. O prefeito é o chefe municipal, escolhido entre maiores de 21 anos para exercer um mandato de quatro anos, conquistado por meio de eleições diretas e simultâneas. Na condição de chefe do Executivo municipal, o prefeito tem atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no planejamento de atividades, obras e serviços municipais.

Cabem ao prefeito, ainda, a apresentação, sanção, promulgação e o veto de proposições e projetos de lei. Anualmente, o Executivo municipal elabora a proposta orçamentária, que é submetida à Câmara dos Vereadores.

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, transferir esses recursos nos prazos legalmente estabelecidos. Dentre as principais transferências constitucionais da União para os estados, o DF e os municípios, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). O FPM, atualmente, após a sanção da Emenda Constitucional 84, em dezembro de 2014, passou a ser composto por 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, sendo também fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Com este “retrato” conjuntural, político e administrativo da realidade brasileira, é mister concordar com autores, cujas produções bibliográficas foram revisadas na produção deste paper acadêmico que, para se alcançar um melhor desenvolvimento da capacidade de desempenho dos governos locais, torna-se fundamental estabelecer uma clara divisão de atribuições entre as três esferas de governo. Os governos federal e estadual, desde que se iniciou o processo de descentralização no país, vêm sistematicamente delegando aos municípios, de forma aleatória e pouco planejada, diversas atribuições e responsabilidades - sem, contudo, garantir o repasse de *know how* e recursos financeiros suficientes e na medida para que os entes municipais possam dar conta dessas novas tarefas e responsabilidades; isto sem mencionar a baixa capacidade operacional dos pequenos municípios.

Além disso, torna-se urgente estabelecer limites severos para criação de novos municípios, especialmente os de pequeno porte, definindo critérios rigorosos que dificultem a emancipação. Estimular e premiar a formação de consórcios intermunicipais que garantam ganhos de escala, qualidade e uma relação de custo/benefício positiva a uma série de serviços públicos como saúde, gestão de

resíduos sólidos, manutenção de estradas vicinais, saneamento básico e manejo de bacias hidrográficas - entre outras áreas de políticas públicas – também se configura em ação fundamental. Este ensejo, de ver a dinâmica municipal e do desenvolvimento local alcançar um novo patamar no cotidiano da Federação brasileira, é que move o estudo deste tema. Assim, é razoável predizer que o Brasil necessita - mais do que nunca - de um novo modelo de federalismo, mais condizente com a realidade e a cultura dos pequenos e médios municípios a quem cabe suprir as necessidades básicas dos brasileiros, de Norte a Sul, nos mais longínquos territórios, onde a “mão” do Governo Federal não alcança complementemente as agruras e demandas sociais.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.
- BROSE, Markus. Descentralização e Good Government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), v. 53, n. 3, p. 95-138, 2002.
- CORRÊA, Serafim Fernandes. Pacto Federativo: distorções e consequências. **Artigo apresentado como requisito obrigatório do Curso de Graduação em Direito**. Manaus: Faculdade Martha Falcão, 2010.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília (DF): Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 706).
- HOCHMAN, Gilberto. Resenha de "Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização" de Marta Arretche. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 172-176, 2001.
- JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- QUEIROZ, Roosevelt B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: IBPEX, 2007.
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. *In*: FACHIN, R., CHANLAT, A. (orgs.). **Governo municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina; UFRS, 1998.