

ACÇÃO DE GOVERNO LOCAL E O DILEMA EFETIVIDADE-EQUIDADE

Denis Rosa

Os municípios constituem o *locus* privilegiado para os serviços públicos e concretização do desenvolvimento sustentável e integrado: com esse reconhecimento, a Fundação Getúlio Vargas editou *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*, obra organizada por Sylvia Constant Vergara e Vera Lúcia de Almeida Corrêa, que reúne textos atinentes ao Programa de Aperfeiçoamento de Gestores Municipais daquela instituição. O prefácio de Bianor Scelza Cavalcanti, diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV) e a apresentação elaborada pelas organizadoras do livro demonstram o engajamento da obra no processo de democratização e de reforma do Estado brasileiro, estimulando as tendências da participação organizada dos vários segmentos da sociedade nas questões de políticas públicas e descentralização do poder.

Com esse posicionamento teórico, o trabalho mostra aspectos importantes da *práxis* de governo local e da articulação das dimensões do desenvolvimento local com a integração de ações públicas e privadas. Exige-se que os dirigentes municipais enfrentem os desafios relativos à expansão da cidadania e à inclusão social. As pessoas, diz o prefácio, “devem ser o alfa e o ômega de todas as ações da administração pública” (CAVALCANTI, 2003, p. 9). Essa preocupação com o social está ressaltada no título do livro pela exigência de *efetividade*¹ da gestão pública, ampliando os conceitos de eficácia e eficiência do governo local para além da responsabilidade de escolha política sobre *o quê fazer* e das racionalidades do *como fazer*.

Em linguagem simples e didática – como convém aos textos de formação multidisciplinar – e com propostas de ordem prática, a obra insere-se com atualidade em vários campos de interesse das Ciências Sociais, com textos elaborados por especialistas de reconhecido mérito acadêmico e profissional. Obra de caráter não-partidário, não se destina a justificar a ação política ou direcioná-la para doutrinas políticas específicas. Entretanto, sendo uma obra decorrente de programa educacional inspirado na parceria com o Instituto Tancredo Neves², algumas vezes revela um viés ideológico de excessiva valorização da lógica de mercado e de crença no afastamento do Estado na intermediação política, o que faz variar o significado e abrangência da *efetividade* das políticas públicas e da participação dos atores nas questões de Estado. Przeworski (1999, p. 346), por exemplo, já demonstrou que os arranjos de participação são suscetíveis de serem capturados pelos interesses que supostamente deveriam controlar e que todas as formas de democracia participativa podem tanto aumentar como diminuir as desigualdades sociais.

Os nove textos do livro foram divididos em partes ordenadas segundo quatro grandes perspectivas de análise, todas direcionadas para a gestão das cidades brasileiras, sem perder de vista, contudo, suas interações com outros níveis de poder. Os textos, como regra, fazem referência a uma bibliografia bastante pertinente, não muito extensa, ao final dos respectivos artigos.

Na primeira parte, a perspectiva de análise é o papel do município no atual contexto nacional e internacional. Sylvia Constant Vergara (2003, p. 17-37) identifica características e impactos do complexo mundo contemporâneo

¹ O termo “efetividade” refere-se à qualidade do que é efetivo e que se manifesta por seu efeito real e positivo. Vera Corrêa, de modo muito apropriado, a considera como o resultado que a ação pública traz para a sociedade, distinguindo *eficiência* (otimizar os recursos existentes) de *eficácia* (atingir os objetivos organizacionais).

² O Instituto Tancredo Neves de Estudos Políticos e Sociais, segundo seu Estatuto, é um órgão norteado pelas diretrizes e princípios do Partido da Frente Liberal (PFL).

nas organizações e nas competências requeridas dos gestores. Em outro texto, Aspásia Brasileiro Alcântara Camargo (2003a, p. 39-46) mostra peculiaridades do federalismo brasileiro e a tendência internacional de caráter democrático, anti-oligárquico, marcada pela organização, acompanhamento e controle da sociedade civil, destacando o papel dos conselhos comunitários e o crescimento das formas de cooperação social.

Nessa perspectiva, debate-se no texto inicial o funcionamento do Estado em face da força das mudanças e a superação das formas de organização próprias da sociedade industrial e da administração burocrática, resumidas no aforismo “tudo que é sólido desmancha no ar”³. A autora critica a terminologia de “Estado mínimo”, mas não deixa de defender “um Estado diferente, que seja mais produtivo”, baseando-se, entre outras propostas, na racionalidade empresarial, nos mecanismos de mercado e em parcerias com o setor privado. No pensamento de Offe (1984, p. 247), quando analisa a chamada crise de ingovernabilidade, as propostas de mudança em andamento têm em sua base a relação trabalho-capital e não os dispositivos institucionais da democracia. Para ele, os argumentos de racionalidade científica muitas vezes são usados para destruir os aparatos de controle social e impor uma lógica assistencialista. Não é esse o caso da obra em comento e a observação apenas intenta ampliar a reflexão sobre o tema, em consonância com as abordagens que a autora faz sobre o desenvolvimento pessoal e interpessoal. São apresentados dois quadros com propostas de estudos teóricos que tratam das competências específicas de gestores da área pública, a partir de características compatíveis com a mudança contínua que, segundo a própria autora, requer a realização do potencial humano, qualidade de vida e maior participação.

Aspásia Camargo, continuando a análise do papel do município, aborda a questão do federalismo como modelo de organização do Estado, que propicia equilíbrio de cooperação e competição entre seus entes. Além dos diferentes arranjos de distribuição de competências e responsabilidades financeiras que o cenário mundial apresenta – segundo a autora, existem hoje 22 federações, abrangendo 56% da população mundial – o Brasil é um caso singular, como única federação do mundo a possuir três níveis federativos: a União, os estados e os municípios. Além dessa característica municipalista, de cunho legal, junta-se ao modelo brasileiro uma conotação histórica, pois, como frisa a autora, a palavra federação foi interpretada, quando de sua introdução no Brasil, como sinônimo de descentralização, de oposição ao excessivo centralismo do Brasil imperial, em sentido inverso ao norte-americano, que era de integração das 13 colônias. Ao lado da percepção de que as mudanças no papel do governo federal tendem a limitá-lo, especialmente no plano social, à função reguladora e de transferência de recursos – essa afirmação merece um longo debate, o que não se fará aqui por motivos óbvios –, a autora critica, de modo preciso e correto, a ambigüidade das normas legais que, apesar de favorecerem a descentralização pelos arranjos baseados no bom senso e na competição entre os entes federados, configuram um federalismo anárquico que ora cria a competição excessiva, ora favorece a omissão, ao sabor das insuficiências fiscais de cada um. A autora refere-se ao grande número de competências comuns ou concorrentes, às vezes difusas, e que permanecem indefinidas, em especial pela falta de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988⁴.

A segunda parte do livro, de caráter eminentemente prático, tem como perspectiva a gestão estratégica do município. Aqui, ao refrisar o caráter permanente das mudanças, procura-se apresentar aos gestores públicos os instrumentais do planejamento estratégico, como faz o texto de Paulo Roberto Motta (2003, p. 49-67), ou buscar um novo modelo de desenvolvimento a partir do município, como ambiente propício às práticas participativas, como nas propostas de Frederico Lustosa da Costa e Augusto Paulo Guimarães Cunha (2003, p. 69-88).

³ Vergara prefere creditar a frase “tudo que é sólido desmancha no ar” ao título da obra de Marshall Berman, marxista e observador apaixonado da vida urbana, que tratou da aventura da modernidade (1982). Esse autor, é bom observar, tomou a frase emprestada do *Manifesto do Partido Comunista*, de Marx e Engels, que trata da estruturação do sistema capitalista em face da desagregação da sociedade feudal e refere-se às mudanças nos instrumentos e nas relações de produção, mostrando que todas as relações, crenças e opiniões tornadas veneráveis pelo tempo são dissolvidas, e as novas envelhecem antes mesmo de se consolidarem, por conterem em si, segundo esses autores, o germe da sua destruição.

⁴ O Artigo 23 da Constituição Federal trata das competências comuns dos entes federados e em seu parágrafo único prevê que Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Esses autores não deixam de alertar sobre os conflitos culturais que permeiam todo o tecido social brasileiro, complicando a gestão dos processos participativos de desenvolvimento. Ao tratar de governança democrática, participação social e políticas públicas, por exemplo, Santos Jr. (2001, p. 105) aprofunda o âmago da constituição de atores sociais e da participação sócio-política na gestão das cidades, questionando se existem – e quais seriam elas – as condições para a existência de uma cultura cívica adequada para a participação política, isto é, para o desenvolvimento da ação coletiva no plano local. Costa e Cunha parecem aceitar tal desafio e apresentam em suas conclusões, a partir das experiências conduzidas aqui no Brasil e em outros países tanto as razões como as condições e ações concretas decisivas para que esses processos, como eles dizem, “tenham maiores chances de êxito” (COSTA & CUNHA, 2003, p. 85).

A terceira parte de *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva* refere-se às políticas públicas municipais. Sonia Fleury (2003, p. 91-115) aborda o tema das políticas sociais e a democratização do poder local; Aspásia Brasileiro Alcântara Camargo (2003b, p. 117-131), em seu segundo texto na obra, ensina como o desenvolvimento sustentável pode transformar-se em nova maneira de governar e de fazer política; Gustavo Krause (2003, p. 134-148) trata da “geopolítica da água” e da institucionalização da gestão dos recursos hídricos.

Sonia Fleury comenta e explora as possibilidades inovadoras na gestão pública que permitem aprofundar e consolidar a democracia, acreditando, felizmente, na possibilidade de alterar a distribuição de poder na sociedade, pela transformação do que chama de “direitos em princípio” para “direitos na prática”. Analisa o conceito de políticas sociais e suas relações com o conceito de cidadania, que considera o requisito fundamental da democracia. De modo crítico, faz interessante análise do contexto de produção globalizada e de ajuste estrutural, o que torna “necessário analisar as tendências mais recentes das reformas sociais em relação ao dilema da compatibilidade entre eficiência e equidade” (FLEURY, 2003, p. 92). Entretanto, somente a atuação positiva dos governantes, como reconhece a autora, fará aumentar as capacidades e recursos dos setores marginalizados para o jogo político, pelo menos para que tenham condições menos desvantajosas. Valorizando a ação do Estado – e isso não é pouco no contexto da obra – reconhece nele a competência para “gerar as próprias condições para a auto-organização da sociedade e favorecer o aumento do capital social” (*idem*, p. 112), alertando, contudo, para que isso não implique perda de autonomia das organizações sociais e seu atrelamento ao aparelho do Estado. Em outra obra, também com leitura crítica do aparecimento das parcerias locais e desconfiando da efetiva atribuição de poder às comunidades, essa nova ênfase é vista como ligada ao objetivo neoliberal mais amplo de promover o apoio mútuo e a iniciativa local, e reduzir a “dependência” dos atores locais em relação ao Estado de Bem-estar Social (ACSELRAD, 2002, p. 42).

Aspásia Camargo, chamando atenção para a era do desenvolvimento sustentável como diferencial deste terceiro milênio, enfatiza que estamos descobrindo uma nova maneira de governar e de fazer política. Essa também é a esperança de Santos (2000, p. 283), ao demonstrar que “estamos a entrar em um período de transição paradigmática, tanto no plano epistemológico – da ciência moderna para um conhecimento pós-moderno – como no plano societal – da sociedade capitalista para outra forma societal que tanto pode ser melhor como pior”.

Segundo A. Camargo, “a aliança comunidade-governo é o capital social que poderá produzir mudanças na cultura política e na qualidade de vida” (CAMARGO, 2003b, p. 120) dos municípios brasileiros. O conceito de sustentabilidade, introduzido como meio de corrigir a crença no desenvolvimento a qualquer preço, tem seus princípios consolidados na Agenda 21⁵, que trata, também, das iniciativas das autoridades locais. Ainda que citadas *en passant*, normas como o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal, editadas no governo Fernando Henrique Cardoso com a inestimável colaboração do Partido da Frente Liberal, mereceriam (as normas) destaque e dariam atualidade ao tema da gestão pública, em especial na questão da participação nas decisões do governo municipal.

Em resumo, para que a aliança comunidade-governo possa surtir os efeitos de controle social da administração pública e traduzir-se em democratização, “é mister que os cidadãos sejam chamados a participar *como tais*, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos” (BENTO, 2003, p. 249; grifos no original).

⁵ A “Agenda 21” é o plano estratégico estabelecido na Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, convocada pela Organização das Nações Unidas para o Rio de Janeiro, em 1992. Os princípios da Agenda 21 são reconhecidos na obra sob resenha e já foram implantados, segundo a autora, em mais de 1 500 cidades do mundo inteiro, em cerca de 60 países.

Na última parte do livro, complementando a justeza da sua inclusão na “Coleção FGV Prática” da editora, como um verdadeiro manual dos principais mecanismos da gestão municipal efetiva, são apresentados instrumentos de fundamental importância para a eficiência da área pública e para o equilíbrio fiscal, tanto do lado do dispêndio público como do lado da gerência das receitas fiscais.

No texto de Vera Lúcia de Almeida Corrêa (2003, p. 151-166) são detalhados meandros e etapas do planejamento e gerenciamento dos processos de contratação de serviços e de licitação das compras de bens para a organização municipal, comentando a legislação em vigor. Para a autora, o discurso de que a Lei de Licitações e Contratos é a causa da ineficácia do setor público, principalmente nos municípios, não é completamente verdadeiro, apesar de reconhecer que essa lei não está totalmente adequada ao novo papel do Estado. Diga-se de passagem, entretanto, que essa é a área de maior corrupção, ativa e passiva, e ainda, independentemente de dolo, de enorme malversação dos gastos públicos, o que torna o tema de Vera Corrêa de importância fundamental e de atualidade indiscutível. Defende a autora que o gestor público pode e deve adotar inovações e procedimentos mais flexíveis, sem agir contra a lei, adotando uma visão sistêmica nos processos de contratação, levando em conta os diversos fatores organizacionais e evitando a rigidez burocrática.

Finalizando a obra, Eliane Moledo (2003, p. 167-188) contribui para a equação do equilíbrio fiscal, ao desenvolver aspectos práticos para a geração de receitas fiscais, além de colocar a tributação a serviço do desenvolvimento local. Contém aspectos práticos do que necessita saber um gestor municipal para uma gestão pública efetiva, em especial de parcela significativa dos municípios brasileiros, os quais não geram praticamente nenhuma renda própria e vivem de subsídios do governo federal.

Para os gestores dos municípios, permanece uma outra questão fundamental: trata-se da inviabilidade de sua autonomia política ou será que seus falsos gestores, despreparados para dar efetividade às políticas públicas, ainda se vendem para não tributar seus clientes-eleitores?

Denis Rosa (denis.rosa@mps.com.br) é economista, mestrando em Sociologia Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor Convidado da Escola de Administração Fazendária (ESAF) e da UFPR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H.** 2002. Território e poder : a política das escalas. In : FISCHER, T. (org). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais* : marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade.
- BENTO, L. V.** 2003. *Governança e governabilidade na reforma do Estado* : entre eficiência e democratização. Barueri: Manole.
- CAMARGO, A. B. A.** 2003a. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 2003b. Desenvolvimento sustentável: um estilo de governar. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- CAVALCANTI, B. S.** 2003. Prefácio. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- CORRÊA, V. L. A.** 2003. Gerenciamento eficaz dos processos de contratações. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- COSTA, F. L. & CUNHA, A. P. G.** 2003. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In : VERGARA, S.C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- FLEURY, S.** 2003. Políticas sociais e democratização do poder local. In : VERGARA, S. C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- KRAUSE, G.** 2003. No planeta, nem tudo que reluz é água. *In*: VERGARA, S. C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- MOLEDO, E.** 2003. Um estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico. *In* : VERGARA, S.C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- MOTTA, P. R.** 2003. Gestão estratégica. *In*: VERGARA, S.C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- OFFE, C.** 1984. A “ingovernabilidade” : sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. *In* : _____. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PRZEWORSKI, A.** 1999. O estado e o cidadão *In* : BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. & SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo : UNESP.
- SANTOS, B. S.** 2000. *Pela mão de Alice* : o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez.
- SANTOS JR., O. A.** 2001. *Democracia e governo local* : dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.
- VERGARA, S. C.** 2003. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal. *In* : VERGARA, S. C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

OUTRAS FONTES

- BRASIL.** 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília : Câmara dos Deputados. Disponível em : <http://www.camara.gov.br>. Acesso em : 8.jun.2004.