

DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALISMO E ELITES LOCAIS*

Maria Teresa Miceli Kerbauy**

I. Introdução

1. Antecedente

A análise do poder local hoje, em especial nos municípios do interior do Brasil, passa pela discussão da descentralização, das clivagens regionais, das formas como as diferenças regionais interferem nas relações intergovernamentais e da identificação das elites locais e do papel que desempenham no processo decisório da descentralização.

Os avanços descentralizadores já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A Constituição promulgada em 1988, gradualmente aprofundou a descentralização fiscal, com a implementação do novo sistema tributário.

Concomitantemente à descentralização dos recursos fiscais os municípios passaram a ter maior volume de encargos, tanto no que concerne às políticas sociais como também em outras esferas que inclui projetos de infra-estrutura, de programas de emprego e segurança, e estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

Além disso, a Constituição de 1988 apresentou uma singularidade que foi a de tornar os municípios entes federados, com constituições próprias (as leis orgânicas) e relativa autonomia político-jurídica.

Levando-se em conta que o processo de descentralização não se refere apenas à Reforma do Estado, às prerrogativas constitucionais

* Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 2001.

** Professora Doutora em Ciência Política. Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, Câmpus de Araraquara.

ou à descentralização fiscal, nossa pesquisa se concentra na dimensão municipal do processo de descentralização, no qual os municípios desempenham um papel de protagonista principal. Embora boa parte dos municípios tenham aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos sociais, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a federação e mesmo em municípios de um mesmo estado.

O país tem hoje 5.527 municípios, dos quais 1.327 foram criados a partir de 1989, eqüivalendo a um aumento de 31,4%, sendo que a metade deles possui menos de 5 mil habitantes.

Dada a desigualdade econômica entre os municípios e as condições desiguais para a execução de políticas que lhes são repassadas, partimos do pressuposto que as clivagens regionais provocaram razoáveis impactos no processo de descentralização. Aliado a isso o suposto da adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende sejam transferidas, torna necessário estratégias de indução que dão ao processo de descentralização no Brasil uma dimensão de barganha federativa, onde as desigualdades regionais e as insuficiências locais são fatores importantes (Arretche, 1999), acabando por generalizar o conflito federativo, tanto na sua dimensão vertical (relação entre União e os estados e municípios), como em sua dimensão horizontal (relação entre estados ou municípios entre si). A disputa não vai estar centrada apenas nos recursos tributários, mas também em outras dimensões do aparelho estatal e da representação política (Affonso, 1996).

A desarticulação dos diferentes arranjos institucionais que, nos anos 80, foram responsáveis pela coordenação dos estados junto aos municípios e o papel de mediação que os estados passaram a ter nos rumos da descentralização no Brasil (a educação é um exemplo) dá a dimensão dos conflitos que esse processo apresenta.

Acrescente-se que para além da atuação dos governos estaduais, das desigualdades econômicas dos municípios, as desigualdades regionais e a enorme heterogeneidade do país tem se constituído ao longo do período republicano numa variável explicativa central, na compreensão das diferenças e complexidades sociais estabelecidas territorialmente e das conseqüências políticas resultantes desse processo.

As clivagens regionais produzidas pela ação de elites e governos constróem identidades e orientações que estruturam a ação do governo local, constituindo-se numa variável explicativa importante para o entendimento dos diferentes impactos do processo de descentralização.

Nossa pesquisa procurou entender o processo de formação e recrutamento das elites locais, no estado de São Paulo, com o objetivo de aprofundar o debate sobre o impacto da descentralização nos municípios¹ e das decisões políticas assumidas decorrentes desse processo.

Apesar da produção nacional sobre o tema da descentralização municipal ser ampla e diversificada, o debate concentrou-se nas virtudes e nos defeitos da descentralização e no caráter democrático e/ou eficaz desse processo. Na análise das práticas políticas locais enfatizou-se quase sempre as experiências locais inovadoras, tais como o orçamento participativo (Porto Alegre) ou democratização da gestão (Recife).

A ausência de referências às condições gerais que dão suporte à transformação do papel do governo no âmbito local, vinculadas à estrutura fiscal federativa, às diferenças sócio-econômicas entre

¹ Não se trata de defender uma ideologia municipalista que percorre as discussões políticas no Brasil republicano e que se contrapõe à visão do poder local como poder privado atávico ou como esfera meramente administrativa.

municípios e à dinâmica política local dificultam a expansão de experiências isoladas para os municípios de um modo geral.

Os processos políticos que ocorrem nos municípios do interior tem sido sistematicamente subestimados, assim como os estudos comparados entre municípios de uma mesma região ou de regiões diferentes. Entender quem governa e como nossos municípios são governados significa entender o papel das elites políticas locais na adesão às novas funções e competências de gestão decorrentes das prerrogativas constitucionais fiscais e políticas dos municípios e da atuação diferenciada ou não dos atores políticos locais em diferentes regiões.

A deficiência de estudos sobre a dinâmica das estruturas das desigualdades das elites regionais, a maneira como reagem as novas prerrogativas são impeditivas de um entendimento mais adequado do processo de descentralização que aliado à falta de coordenação federativa, ao aumento da heterogeneidade intra-regional, a privatização (em 2000, 75% das iniciativas em infra-estruturas foram privadas), a desregulamentação do mercado e a descentralização extremada tendem a não levar em conta os impactos diferenciados sobre as regiões.

Investigar a capacidade das elites dirigentes de perseguir nos territórios locais, seus objetivos sociais, econômicos, políticos e administrativos significa reconhecer que as elites ocupam posições estratégicas em processos decisórios e na dinâmica política interna dos municípios o que se constitui num diferencial importante para se entender as dimensões dos impactos desiguais que as mudanças institucionais provocam.

Nas análises da dimensão municipal do processo de reforma do Estado, em geral os autores não levam em conta os novos desenhos institucionais que o governo local tem assumido e a pluralidade de

expressões governativas que inclui as relações complexas e pouco estudadas entre o executivo e o legislativo municipal, os conselhos municipais obrigatório nas áreas de saúde, educação e serviço-social e proteção à criança e ao adolescente para transferência de recursos federais e o papel do poder público na organização da sociedade civil permitindo uma atenção mais efetiva na definição de políticas públicas.

No ano de 2000 surgiram novas variáveis que já estão interferindo no processo decisório local e na atuação das elites políticas locais: a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (FRF) e da Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas (Lei nº 10.028), publicadas respectivamente em 04 de maio de 2000 e em 20 de outubro de 2000, destinadas a produzir mais eficiência e probidade na gestão de recursos públicos e a primeira eleição municipal onde funcionou o mecanismo de reeleição (das 42 cidades pesquisadas, 17 tiveram o prefeito reeleito). Além disto, em 2001 entrou em vigor a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, chamado Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana e se constitui num poderoso instrumento de intervenção dos governos locais no processo de ocupação do solo urbano.

O que se pode perceber tanto através da bibliografia consultada, quanto através da pesquisa empírica realizada é que a percepção das elites locais dos efeitos da descentralização e da democratização e as possibilidades de atuação do governo local nessa nova realidade ainda não estão claramente definidas.

2. O Estado da Arte

Embora a bibliografia sobre o tema seja relativamente extensa ao analisar o papel das elites políticas e das oligarquias regionais na organização e estabilização do Estado Nacional, poucos são os autores que se detiveram numa reflexão mais acurada e ou em análises comparativas. Dentre eles pode-se citar o livro de Schwartzman (1975) que ao analisar a organização política nacional procurou demonstrar o desenvolvimento contraditório no processo histórico brasileiro, entre a tendência ao fortalecimento do poder central, em moldes burocráticos-patrimoniais, e as crescentes demandas de representação e autonomia por parte da sociedade civil. As clivagens regionais exerceram aí um papel singular, especialmente no Estado de São Paulo.

As tendências de nossa formação histórica e do poder local foram analisadas brilhantemente por Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Victor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado, Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho e tantos outros. Essa bibliografia compreende tanto os autores que enfatizaram a autonomia dos núcleos privados e as conseqüências advindas de uma sociedade estruturada sem a presença do poder público (Leal, 1986), como autores que analisam a fragilidade do poder local e sua inexpressividade em face de um Estado patrimonial de formação secular (Faoro, 1958).

Vários estudos recentes tem se preocupado com a perspectiva federalismo, descentralização e municipalização, destacando-se entre eles os ensaios publicados pela Fundap intitulados *A Federação em Perspectiva* (1995).

O esforço de entendimento do papel dos municípios como parte da ordem político institucional é recente. Os autores que se dedicam à análise do poder local enfatizam a descentralização em sua dimensão participativa, em sua dimensão fiscal e eventualmente como

estimulador de políticas públicas locais, focalizando experiências municipais isoladas, geralmente de capitais de estado, dando especial atenção às experiências inovadoras.

Estas perspectivas de análise não dão conta das especificidades e desigualdades dos governos locais e ou regionais. Apesar da argumentação à respeito das questões estarem presentes nestas análises, elas não estão apoiadas em dados e pesquisas empíricas consistentes e nem em revisões aprofundadas sobre as clivagens regionais.

3. Objetivos

Este projeto teve como objetivo repensar a questão das clivagens regionais no marco da descentralização após 1988 e o papel das elites locais na adesão às novas funções e competências de gestão, decorrentes das prerrogativas constitucionais, fiscais e políticas de estados e municípios. Trata-se pois de repensar a questão das clivagens regionais no marco da descentralização após 1988 e o papel das elites políticas locais no processo decisório da descentralização.

Para tanto procuraremos detectar o processo de emergência de novas lideranças locais, regionais, suas dificuldades políticas e administrativas, sua relação com a transformação do Estado Brasileiro e das instituições políticas e sua capacidade de definir e implementar uma agenda de políticas públicas próprias.

As elites entendidas como sujeitos do poder são também vínculos da intermediação política entre os poderes públicos locais e as esferas hierarquicamente superiores da organização estatal. Agenciam e organizam a agenda dos “sócios menores”, dos diferenciados esquemas

de poder para colocá-los em contato com canais e corredores decisórios dispondo-os favoravelmente à recepção de recursos e bens políticos.

Desse modo, as elites políticas locais são grandes intermediárias da troca política, dos compromissos inter e intra classistas, pois além de decidirem na esfera local, irão pressionar na esfera estadual e federal, funcionando como grupos de pressão dos interesses locais e regionais nas esferas superiores da organização do Estado. Filtrarão ainda de modo seletivo esses interesses, tomando decisões, agendando ou não as demandas da população e nesse sentido intervindo na organização da sociedade civil.

Nesse sentido procuraremos detectar de que maneira as elites políticas locais lidam com o aparecimento de novas formas de organização da sociedade e com o aparecimento de novos atores locais e de que forma eles fortalecem ou não a participação, reduzindo o clientelismo.

Buscamos, assim, analisar duas questões importantes para o entendimento da política municipal: quem governa e como se governam nossos municípios a partir das novas prerrogativas decorrentes das mudanças pós 1988.

As transformações econômicas, sociais e urbanas que o país conheceu nas últimas décadas, muda o perfil de suas elites municipais e a sua inserção regional/estadual e nacional. A identificação destas elites, suas características peculiares e seu relacionamento com as propostas de descentralização ajudam a entender não apenas como este processo se dá, como também as peculiaridades regionais de implantação das políticas de descentralização.

II. O universo da análise

Para a realização da pesquisa foram selecionados 42 municípios do estado de São Paulo que tem como característica comum o fato de se constituírem em sedes de Região de Governo. São Paulo, ao lado de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, foi um dos estados que mais criou municípios no Brasil. Em 1988 possuía 572 municípios, passando a ter 636 em 1955. Sua população rural é de 0,70% enquanto alguns estados como Alagoas, por ex., possuem 46,96% da população na zona rural. A divisão territorial dos municípios paulistas obedece a diferentes critérios dependendo da instituição que a realiza. De acordo com o critério, de 1989, da FIBGE, o território paulista passou a ser dividido em 15 regiões e 60 microregiões geográficas.

O governo do Estado de São Paulo, no final da década de 60 criou as Regiões Administrativas visando a atuação dos vários órgãos da administração direta do estado, tornando-se uma das principais referências territoriais do Estado.

Durante o governo Franco Montoro (1983-1986) foram criadas as Regiões de Governo, permanecendo no entanto as regiões administrativas. Atualmente existem quinze Regiões Administrativas e quarenta e duas Regiões de Governo que tem como rede os municípios de: Adamantina, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Catanduva, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiaí, Limeira, Lins, Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

A utilização deste critério leva em conta as informações disponíveis (a Fundação Seade utiliza este critério de regionalização) e o fato destes municípios encontrarem-se distribuídos por todo território paulista. Além disto os municípios tem uma representação demográfica e econômica proporcional. O conjunto destes municípios corresponde a 22% da população do Estado de São Paulo e inclui cidades de diferentes portes: 4 municípios na faixa de 20 a 50 mil habitantes; 15 na faixa de 50 a 100 mil; 11 na faixa de 100 a 200 mil habitantes; 11 de 200 a 500 mil habitantes e 1 com mais de 500 mil habitantes.

A tabela a seguir mapeia o crescimento populacional das cidades escolhidas entre os anos de 1990 e 2000 e a taxa de crescimento anual.

Tabela I. População Residente nas Cidades Sede de Regiões de Governo, Taxa de Crescimento Anual, Taxa de Urbanização. 1990 – 2000

Municípios	1990	2000	Taxa de Crescimento Anual	Taxa de Urbanização
Adamantina	31.893	33.470	0,53	89,98
Andradina	51.756	55.161	0,72	91,02
Araçatuba	158.842	169.240	1,01	97,16
Araraquara	165.210	181.989	1,95	94,16
Assis	84.808	87.144	1,18	95,04
Avaré	59.910	76.400	2,37	93,34
Barretos	94.518	103.874	0,79	95,53
Bauru	257.229	315.835	1,93	98,40
Botucatu	90.134	108.112	1,75	94,70
Bragança Paulista	108.333	124.888	3,20	89,98
Campinas	839.420	967.321	1,59	96,17
Caraguatatuba	52.063	78.836	4,00	98,02
Catanduva	92.662	105.771	0,45	96,40
Cruzeiro	68.415	73.469	0,45	96,40
Dracena	39.517	40.479	0,27	90,55
Fernandópolis	55.933	61.623	1,08	95,24
Franca	231.650	287.400	1,84	97,80
Guaratinguetá	101.569	104.022	1,43	94,34
Itapetininga	105.132	125.192	2,74	89,86
Itapeva	81.027	82.833	1,59	75,73
Jales	45.772	46.178	1,34	91,17
Jaú	93.282	111.783	1,92	94,19
Jundiaí	285.633	322.798	2,42	94,91
Limeira	206.683	248.632	1,93	85,64
Lins	57.729	65.954	2,06	97,29
Marília	159.288	197.153	2,64	96,18
Ourinhos	76.396	93.796	1,93	94,47
Piracicaba	282.456	328.312	2,04	96,25
Presidente Prudente	163.995	189.104	1,61	91,76
Registro	48.707	53.505	2,12	80,90
Ribeirão Preto	432.956	505.012	2,57	99,53
Rio Claro	137.277	168.087	2,31	96,91
Santos	421.940	417.777	0,33	99,58
São Carlos	157.262	192.923	2,39	93,64
São João da Boa Vista	68.676	77.213	1,16	91,32
São Joaquim da Barra	35.803	41.593	0,92	96,99
São José do Rio Preto	281.955	357.862	2,55	93,79
São José dos Campos	439.140	538.909	2,61	95,12
Sorocaba	374.473	494.649	2,61	95,12
Taubaté	205.279	244.107	2,61	95,53
Tupã	60.853	63.298	0,98	94,85
Votuporanga	60.834	75.565	1,98	95,67

Fonte: FIBGE

Como podemos notar por esta tabela alguns municípios cresceram mais que outros no período de 10 anos. Dentre as várias explicações para a ocorrência destas diferenças podemos apontar a forma de condução do governo local. Os que mais cresceram foram: Bragança Paulista, Campinas, Sorocaba. Os que menos cresceram foram: Adamantina, Andradina, Barretos, Dracena, Santos, São Joaquim da Barra e Tupã. Enquanto os que tiveram os maiores aumentos populacionais estão em regiões próximas e nos limites da capital do estado, as que menos cresceram estão em regiões diferenciadas. Vale ressaltar o caso de Santos (o maior porto do Brasil) que mereceria uma análise mais aprofundada para o entendimento do seu baixo crescimento neste período.

No que tange à questão político partidária, entre 1996 e 2000, o vínculo partidário do executivo local sofre algumas modificações em que pese 18 cidades terem reeleito os seus prefeitos: Adamantina, Barretos, Bauru, Franca, Guaratinguetá, Itapeva, Jundiá, Limeira, Lins, Marília, Registro, Rio Claro, Santos, São João da Boa Vista, São José dos Campos, Sorocaba, Taubaté e Tupã. Todos esses prefeitos se mantiveram na mesma legenda.

Comparando-se o tamanho da população com os municípios que tiveram os seus prefeitos reeleitos temos o seguinte quadro.

Tabela II. Tamanho da População e Prefeitos Reeleitos

População (hab.)	Total de Municípios	Reeleição do Executivo
20.000 a 50.000	4	1
50.000 a 100.000	15	6
100.000 a 200.000	11	6
200.000 a 500.000	11	5
+ de 500.000	1	-
Total	42	18

Fonte: FIBGE e Tribunal Regional Eleitoral

Para a amostra como um todo, a situação partidária dos executivos locais nas cidades selecionadas no período 1996-2000, sofre algumas modificações.

**Tabela III. Executivo Local e Partidos pelos quais foram eleitos.
1996-2000**

Partidos	1996-2000	2000-2004
PPB	6	2
PRP	2	0
PTB	4	3
PMDB	3	4
PSDB	17	15
PT	3	9
PFL	2	3
PPS	1	2
PSB	0	1
PMN	1	0
PV	1	1
PTM	1	0
PDT	1	2
Total	42	42

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

O que mais se sobressai nesta tabela é o aumento do número de prefeituras petistas, uma perda grande de prefeituras por parte do PPB, um ligeiro declínio do PSDB, o desaparecimento do PRP, PMN e do PTM. O PTB, MDB e PFL mantêm-se estabilizado, enquanto o PPS, além de Bauru, conquistou mais uma prefeitura, a de São José do Rio Preto.

Nossa proposta inicial era de entrevistar todos os prefeitos dos municípios selecionados. No entanto, encontramos inúmeras dificuldades na realização dos nossos objetivos. A primeira foi de ordem material, não tivemos suporte financeiro para a realização pessoal das entrevistas. A partir deste obstáculo optamos por enviar os questionários pelo correio sabendo antecipadamente que o retorno seria baixo. Mesmo com um

retorno baixo, 13 prefeitos (30,95%) responderam os questionários, podemos, portanto, considerar significativa a amostra.

Conforme a pesquisa avançava percebemos que o legislativo tem hoje um papel importante no governo local e que a liderança do presidente da Câmara Municipal faz diferença na condução do processo decisório local. Desta forma optamos por enviar os mesmos questionários para os presidentes de Câmaras Municipais das cidades selecionadas, para que pudéssemos comparar as duas instâncias de decisão local. Retornaram 10 questionários que somados aos 13 do executivo deram um total de 23 entrevistas.

As cidades que deram retorno foram:

Tabela IV. As cidades que deram retorno ao questionário enviado, executivo, presidente do legislativo, mais partidos.

Cidades	Partidos		Respostas	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Barretos	PMDB	PL	0	X
Bauru	PPS	PPS	X	0
Bragança Paulista	PFL	PFL	0	X
Cruzeiro	PFL	PTB	X	0
Dracena	PSDB	PPS	0	X
Franca	PT	PMDB	X	0
Itapetininga	PSDB	PDT	X	0
Itapeva	PTB	PT	X	X
Jales	PSDB	PSDB	X	X
Jaú	PDT	PPB	0	X
Lins	PT	PL	X	0
Piracicaba	PT	PT	X	0
Registro	PSDB	PL	X	0
Ribeirão Preto	PT	PMDB	0	X
Rio Claro	PV	PTB	X	0
Santos	PPB	PSDB	X	0
São João da Boa Vista	PSDB	PPB	0	X
São Joaquim da Barra	PMDB	PMDB	X	0
São José do Rio Preto	PPS	PDT	0	X
Tupã	PSDB	PSDB	X	0
Votuporanga	PSDB	PMDB	0	X
Total			13	10

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

De acordo com esta tabela, as entrevistas contemplaram prefeitos e presidente de Câmara de partidos de grande representatividade no estado, o que dá à pesquisa um referencial político partidário importante. Podemos supor a partir deste quadro que muitas dificuldades entre o executivo e o legislativo local decorrem do fato de o executivo local não possuir maioria no legislativo e conseqüentemente ter de negociar sistematicamente com o presidente do legislativo os projetos de interesse do governo local.

Quanto à população das cidades que deram retorno obtivemos os seguintes resultados: 3 entrevistas em cidades na faixa de 20 a 50 mil habitantes, 7 na faixa de 50 a 100 mil habitantes, 6 na faixa de 100 a 200 mil habitantes, 4 na faixa de 200 a 500 mil habitantes e uma na faixa de mais de 500 mil habitantes, mantendo a mesma proporção na representação das cidades da amostra original.

Tabela V. População e Eleitores das Cidades da Amostra. 1990-2000

Cidades	1992 – Eleitores 2000		1990 – População 2000	
Barretos	57.482	68.239	94.518	103.874
Bauru	149.264	195.967	257.229	315.835
Bragança Paulista	61.076	79.530	108.333	124.888
Cruzeiro	42.765	50.157	68.415	73.469
Dracena	25.883	30.360	39.517	40.479
Franca	131.688	168.413	231.650	287.400
Itapetininga	58.483	73.920	105.132	125.192
Itapeva	41.297	49.692	81.027	82.833
Jales	27.277	31.955	45.772	46.178
Jaú	58.675	72.246	93.282	111.783
Lins	37.256	44.833	57.729	65.954
Piracicaba	163.545	204.287	282.456	328.312
Registro	29.081	35.593	48.707	53.505
Ribeirão Preto	256.732	323.564	432.956	505.012
Rio Claro	87.201	107.432	137.277	168.087
Santos	306.493	327.179	412.243	417.777
São João da Boa Vista	41.407	51.186	68.676	77.213
São Joaquim da Barra	22.132	37.304	35.803	41.593
São José do Rio Preto	173.697	228.801	281.955	357.862
Tupã	38.204	43.967	60.853	63.298
Votuporanga	38.231	65.834	48.403	75.565

Fonte: FIBGE e Tribunal regional Eleitoral

Quanto ao número de eleitores a amostra também é representativa, entre cidades com 20 e 50 mil eleitores obtivemos 10 respostas; entre 50 e 100 mil eleitores, 4 respostas; entre 100 a 200 mil eleitores, 3 respostas; e entre 200 e 500 mil eleitores obtivemos 4 respostas.

O nosso objetivo inicial que era trabalhar com cidades do interior do estado de São Paulo e de porte diferenciado foi contemplado. A amostra é representativa e mapeou a estrutura das elites políticas e o desempenho do governo local nesta nova conjuntura institucional, onde a descentralização é uma referência obrigatória.

III. Descentralização, Governança e Capacidade de Governo: as novas funções do governo local

Para analisar o governo local hoje², em especial os municípios do interior do país, é importante a discussão dos temas do federalismo, descentralização e democracia, como processos fundamentais para o entendimento da reforma do Estado no Brasil, que teve e tem na descentralização seu locus fundamental. Entendemos a descentralização como um processo que implica transferência de poder decisório inter e intra governamental, participação direta da população nas decisões, responsabilização e transparência na gestão pública.

A discussão deste processo traz implícita o tema do bom governo, onde a governança e a capacidade governativa ganham relevância (Santos, 1997). O bom governo passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentável, que incorpora crescimento econômico, equidade social e direitos humanos.

A governança definida como exercício da autoridade no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais, assegurando a transparência e responsabilização (accountability) na formulação e implementação de políticas públicas, inclui a descentralização, os princípios democráticos, bem como outros formatos políticos institucionais relativos aos processos decisórios. O conceito não se restringe apenas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado. O termo governança ultrapassou recentemente o marco operacional para

² Souza e Blumm (1999) estabelecem diferenças entre poder local e governo local. Poder local diria respeito à forma como a comunidade é governada pelos seus líderes e o grau de democracia que se estabelece nessa relação. Numa visão tradicional, é o espaço das elites econômicas, sociais e políticas. Governo local é uma divisão administrativa da Federação. Diz respeito por um lado a execução de políticas em áreas definidas que tem como objetivo a eficiência e por outro lado o fornecimento de serviços adequados às necessidades e condições locais. Tem a ver com a tomada de decisão de políticas públicas nos seus aspectos de formulação e implementação.

incorporar questões relativas à padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais.

Nesta perspectiva inclui-se não apenas os mecanismos operacionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos.

Com a ampliação do conceito de governança fica cada vez mais difícil distingui-lo do conceito de governabilidade. Mas alguns autores, Mello (1995) e Diniz (1996) mantêm a diferenciação apontando para o fato da governabilidade se referir às condições do exercício da autoridade política e a governança qualificar o uso dessa autoridade.

Para Santos (1997) está discussão para fins analíticos é pouco relevante, propondo a utilização do termo capacidade governativa como o mais apropriado. A autora define capacidade governativa “como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas” (1997, p.344). Tanto os processo de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos importantes na constituição da capacidade governativa.

Para alguns autores o gargalo da capacidade governativa está basicamente na implementação de políticas públicas (Diniz, 1996), Figueiredo e Limonji (1995), para outros as dificuldades estão na formulação das mesmas (Castro Santos, 1997).

Para o governo local a discussão destas questões é importante pois a decisão da arena onde a formulação e implementação das políticas públicas vai passar depende não apenas do Legislativo, da burocracia e dos conselhos municipais, mas também de uma série de

mediações intra e inter governos. As relações que se estabelecem entre público/privado no âmbito local, também se constituem num fator interveniente do processo decisório.

Além disto, outros constrangimentos institucionais, políticos e econômicos, tais como o formato do financiamento da política, as relações políticas partidárias entre os âmbitos de governo que implicam em avaliações e que podem levar a decisões cujos interesses não sejam exatamente o bem-estar da população, devem ser levados em conta. Se ainda a adoção das políticas de descentralização no âmbito local dependem da adesão do governo local, os atributos das elites locais se constituem também em fatores importantes.

Um dos pontos que merecem ser aprofundados é a relação que o governo local estabelece com as esferas federal e estadual. Apesar da literatura (Farah, 2001) apontar para a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental – não mais de meros clientes ou executores – mas como o de co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas, a relação entre as esferas de governo permanecem permeadas por interesses diversos (partidários por ex.), que interferem nesta relação.

O processo de descentralização pode sofrer três tipos de influência: as relações entre o governo federal e os Estados, entre o governo federal e os municípios, entre os governos estaduais e os municípios (Arretche, 2000). A avaliação que os nossos entrevistados fizeram da gestão do governo federal e estadual se constitui uma referência para entender esta relação.

Tabela VI. Avaliação da Gestão do Governo Federal

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	1	0	1
Boa	5	3	8
Regular	2	2	4
Ruim	5	3	8
Péssima	-	1	1
Não respondeu	-	1	1
Total	13	10	23

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Locais

A avaliação boa e ruim foram as que mereceram as maiores opções dos entrevistados, neste aspecto não houve diferença entre prefeitos e presidentes de Câmara, em que pese as diferenças partidárias existentes entre eles.

Já para o governo estadual o perfil da avaliação foi diferente.

Tabela VII. Avaliação do Governo Estadual

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	2	0	2
Boa	5	5	10
Regular	5	3	8
Ruim	1	2	3
Péssima	0	0	-
Não respondeu	0	0	-
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Locais

A maioria dos entrevistados optaram por uma boa avaliação do governo estadual, seguida por uma avaliação regular, o que pode significar uma melhor relação com o governo estadual em detrimento do governo federal. Aparentemente o governo estadual continua mediando a relação entre a federação e o município a ponto de muitas vezes se tornarem locus decisivo dos rumos da descentralização.

Apesar da ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo, a avaliação que prefeitos e presidentes de

Câmara realizam a respeito da descentralização é bastante positiva e sem diferença entre eles.

Tabela VIII. Avaliação da Política de Descentralização

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	0	0	0
Boa	5	5	10
Regular	4	4	8
Ruim	1	1	2
Péssima	2	0	2
Não respondeu	1	-	1
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Em que pese o grau de descentralização ser diversificado pois não ocorre de forma homogênea em todo o país e dada às diferenças na capacitação municipal para enfrentar novos desafios que é o de assumir políticas antes a cargo da União ou secundariamente dos estados, os projetos políticos de cada gestão e as relações políticas e sociais que se estabelecem entre os vários atores locais (Farah, 2001), a avaliação da política de descentralização só é vista como péssima por 2 prefeitos entrevistados.

Talvez por conta desta avaliação positiva em relação à descentralização, prefeitos e presidentes de Câmara consideram as novas responsabilidades da gestão local boa. Apenas os presidentes de Câmara consideram ruim (1) e péssima (1). Existe uma nova realidade de governo local, aceita pelas elites locais, apesar de toda polêmica à respeito do processo de descentralização.

Tabela IX. Avaliação das Novas Responsabilidade de Gestão Local.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	3	1	4
Boa	7	6	13
Regular	3	1	4
Ruim	-	1	1
Péssima	-	1	1
Não respondeu			
Total	13		

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Com relação à transferência de recursos financeiros que incide diretamente na capacidade financeira dos municípios, a avaliação de estudiosos (Bovo, 2001) e de atores diretamente envolvidos nessa questão é de que os municípios enfrentam inúmeras dificuldades que os levaram a um desequilíbrio financeiro cuja origem aparentemente está relacionada com o aumento das despesas sociais. A transferência de receitas públicas sem responsabilidade de geração de receitas, rompe o vínculo entre o benefício representado pela disponibilidade de recursos para o gasto e o custo do ônus político e administrativo de gerar receitas, além do fato de que a elaboração do orçamento ser permeada por uma série de interesses políticos e econômicos que influenciam sua execução.

Os rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal procura dar conta dessa questão estabelecendo uma série de critérios para o controle do gasto público o que levou muitas prefeituras a procurar aumentar a receita que passou a ser tão importante quanto cortar as despesas, mesmo que isto signifique enfrentar um ônus político grande, pois o aumento ou o planejamento melhor da cobrança do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), tem influência direta no bolso do cidadão e na sua relação com o prefeito.

A avaliação da política fiscal do governo federal é indicador dos problemas vivenciados pelos municípios.

Tabela X. Avaliação da Política Fiscal do Governo Federal

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	0	0	0
Boa	1	1	2
Regular	6	3	9
Ruim	2	4	6
Péssima	4	2	6
Não respondeu			
Total	13	10	-

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Tanto prefeitos como presidentes de Câmara consideram de regular a péssima a política fiscal do governo, mesmo porque os municípios ainda hoje dependem majoritariamente da transferência de recursos e sem eles os municípios praticamente não sobrevivem.

A série de argumentos relativos à descentralização fiscal: as transferências tendem a ser menos monitoradas por atores locais do que os impostos resultantes da taxação na esfera local, as transferências de recursos ocorreram antes do fortalecimento da capacidade fiscal local, as transferências se constituem em desincentivo ao esforço fiscal local ou os governos locais se mostram incapazes de arcar com o ônus político de gerar receita fiscal apontam não apenas para a necessidade de uma reforma tributária como também para a indefinição e ambigüidades em relação às competências entre esferas de governo e mantendo muitas prefeituras em atitudes de subserviência aos governos estadual e federal, impedindo a implementação de políticas públicas locais.

A capacidade governativa local, desta forma, fica seriamente comprometida. Mesmo que o município consiga formular políticas públicas, sua implementação e sustentação dependem da transferência de recursos financeiros.

Apesar de todo um discurso divulgado pela mídia, de que as transferências financeiras relativas às políticas de descentralização não dão conta das necessidades dos municípios, a maior parte dos entrevistados é contra a criação de novos impostos municipais.

Tabela XI. Necessidade da criação de novos impostos municipais

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Sim	3	1	4
Não	10	9	19
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

As justificativas dadas para a não criação de novos impostos estão relacionadas a algumas iniciativas que poderiam melhorar o orçamento municipal tais como: a maior eficiência na arrecadação, o combate à sonegação ou mesmo o aumento das alíquotas já existentes. Uma distribuição mais justa dos recursos arrecadados também seria uma solução. Com relação a criação de novos impostos alguns entrevistados apontaram para o imposto de uso do espaço aéreo, em torno do qual existe uma movimentação de prefeitos e muitas polêmicas a esse respeito.

Pelas entrevistas pudemos notar que está é uma questão que depende da resolução de algumas pendências como, por exemplo, a reforma fiscal ou mesmo da implantação efetiva da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade. De qualquer forma existe uma expectativa positiva com relação às novas competências municipais.

V. Descentralização e Políticas Públicas

O processo de descentralização que se consolida a partir da Constituição de 1988 tem como eixo central a descentralização das políticas sociais, visando a superação do padrão brasileiro de intervenção decisória e financeira da esfera federal na área social

Este processo se deu em tempos diferenciados e com adesão não uniforme de diferentes unidades de governo a um mesmo programa de descentralização. Para o entendimento deste processo diferenciado, Arretche (2000) estabeleceu uma série de indicadores que medem os “graus de descentralização” uma vez que a definição especialmente do executivo local à respeito da política a ser descentralizada depende do legado das políticas prévias, das regras constitucionais e “a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente” (p.53).

Segundo a autora:

Um dado grau de descentralização corresponde a diferenças entre os Estados Brasileiros quanto às taxas de adesão municipal a um dado programa de municipalização medidas pela participação municipal nos indicadores de cobertura de um dado serviço social. No caso dos processos de estadualização, os “graus” de descentralização correspondem à extensão da presença de indicadores que revelem a emergência de condições institucionais para a gestão autônoma de uma dada política. Em suma, diferentes “graus” de descentralização medem o fato de que uma mesma política obteve, no âmbito dos Estados, um alcance ou extensão distintos, do ponto de vista da decisão pela gestão de programas sociais. (Arretche, 2000, p.36)

Os graus de descentralização se referem também aos resultados diferentes da descentralização conforme a política a ser municipalizada e que por sua vez estão relacionados aos incentivos dados à cada política particular. Podemos exemplificar esta questão a partir das taxas diferenciadas da municipalização da assistência social que alcançou em 1997, 33% de adesão municipal, da saúde que neste

mesmo período tinha 54% das consultas médicas prestadas por unidades municipais de saúde e a da educação que tinha 40,7% dos alunos matriculados no ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios.

Independentemente do tamanho populacional dos municípios, das diferenças econômicas e das diferenças partidárias a avaliação que prefeitos e vereadores realizaram à respeito da descentralização das políticas sociais tem um mesmo padrão. Para a análise desta questão consideramos as três políticas sociais que tem o processo de descentralização mais estruturado: saúde, assistência social e educação.

A descentralização da política da assistência social foi a melhor avaliada.

Tabela XII. Avaliação da Política de Assistência Social

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	2	2	4
Boa	7	7	14
Regular	2	1	3
Ruim	2	-	2
Péssima	0	-	-
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Deve-se ressaltar que todos os municípios da amostra possuem Conselho de Assistência Social, mas não possuem o fundo de Assistência Social³ ou Conselho Gestor.

A municipalização da Saúde foi melhor avaliada pelos prefeitos que pelos presidentes de Câmara. Em que pese três das cidades entrevistadas não possuírem ainda Conselho de Saúde: Bragança

³ A criação do Conselho Gestor é necessário para o repasse das verbas federais.

Paulista, Botucatu e São Joaquim da Barra que declararam estar em processo de criação.

Tabela XIII. Avaliação da Política de Saúde

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	1	0	1
Boa	8	3	11
Regular	3	4	7
Ruim	1	3	4
Péssima	0	-	0
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Avaliamos o grau de descentralização da saúde pelo processo de municipalização das consultas médicas, o que significaria que os municípios estão atendendo aos requisitos da integração e hierarquização dos serviços de saúde, se responsabilizando pela gestão dos serviços de atendimento básico⁴. Do total da amostra, dez cidades não registraram consultas médicas estaduais em 1997. Ressalte-se que destas dez, 5 responderam ao questionário Bragança Paulista (que estranhamente não possui Conselho de Saúde), Cruzeiro, Itapetininga, Registro e Tupã.

O quadro a seguir dá uma visualização melhor deste processo e aponta para índices acima de 50% de consultas médicas municipalizadas, excetuando-se o município de Votuporanga (48,1%).

⁴ A NOB 01/96 redefine e complementa a NOB 01/93, na medida em que mantém as instâncias de negociação e integração do SUS. No entanto, amplia as funções a serem desempenhadas por estados e municípios através de duas modalidades de gestão prevista: Gestão Plena de Atenção Básica e Gestão Plena do sistema Municipal.

Tabela XIV. Média mensal de consultas médicas. 1997.

	Estaduais	Municipais	Particulares	Total
Adamantina	0	99,4%	0,6%	100%
Andradina	0	99,8%	0,2%	100%
Araçatuba	32,4%	66,3%	1,3%	100%
Araraquara	23%	77%	0	100%
Assis	5,1%	92,4%	2,5%	100%
Avaré	19,5%	78,5%	2%	100%
Barretos	15,3%	84,5%	0,2%	100%
Bauru	16%	84%	0	100%
Botucatu	32,5%	67%	0,5%	100%
Bragança Paulista	0	100%	0	100%
Campinas	1,5%	95%	3,5%	100%
Caraguatatuba	0	100%	0	100%
Catanduva	0	99,5%	0,5%	100%
Cruzeiro	0	100%	0	100%
Dracena	0	100%	0	100%
Fernandópolis	22,7%	77,3%	0	100%
Franca	27%	72,8%	0,2%	100%
Guaratinguetá	0	100%	0	100%
Itapetininga	0	60%	40%	100%
Itapeva	25%	75%	0	100%
Jales	30,6%	69,4%	0	100%
Jaú	31%	64%	5%	100%
Jundiá	7%	63%	30%	100%
Limeira	1,3%	98%	0,7%	100%
Lins	33,7%	65%	1,3%	100%
Marília	17,5%	82,5%	0	100%
Ourinhos	11%	89%	0	100%
Piracicaba	2,5%	96%	1,5%	100%
Presidente Prudente	31,2%	64,3%	4,5%	100%
Registro	0	100%	0	100%
Ribeirão Preto	19%	80,5%	0,5%	100%
Rio Claro	7%	93%	0	100%
Santos	30%	67%	3%	100%
São Carlos	46%	52%	2%	100%
São João da Boa Vista	4%	92,4%	0	100%
São Joaquim da Barra	17%	83%	0	100%
São José do Rio Preto	38%	61%	1%	100%
São José dos Campos	4%	96%	0	100%
Sorocaba	12,6%	87,3%	0,1%	100%
Taubaté	12%	88%	0	100%
Tupã	0	100%	0	100%
Votuporanga	50,6%	48,1%	1,3%	100%

Fonte: Fundação Seade.

A pior avaliação foi a da municipalização da Educação, sendo que os prefeitos tem uma postura mais negativa para com este processo que os presidentes de Câmara.

Tabela XV. Avaliação da Municipalização da Educação

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	3	-	3
Boa	1	6	7
Regular	4	2	6
Ruim	2	1	3
Péssima	3	1	4
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Políticas Locais

As cidades cujos prefeitos avaliaram a municipalização da educação como ótimo são: Itapeva, Registro (pertencentes a região mais pobre de São Paulo) e Jales (na região nordeste), todas cidades com menos de 50.000 habitantes. No conjunto da amostra nenhuma cidade municipalizou totalmente as matrículas do Ensino Fundamental. Aliás, São Paulo é um dos estados com menores índices de adesão à municipalização da educação.

A maior taxa de matrícula municipal no ensino fundamental é de Adamantina, 81%, uma exceção, visto que a maior parte dos municípios analisados tem este dado variando em 50% e zero (Registro, São Joaquim da Barra). A tabela abaixo dá a dimensão deste processo nos municípios selecionados.

**Tabela XVI. Nº de alunos matriculados no Ensino Fundamental.
1999.**

	Estaduais	Municipais	Total
Adamantina	19%	81%	100%
Andradina	77%	23%	100%
Araçatuba	72%	28%	100%
Araraquara	87%	13%	100%
Assis	86,5%	13,5%	100%
Avaré	76%	24%	100%
Barretos	73%	27%	100%
Bauru	92%	8%	100%
Botucatu	89%	11%	100%
Bragança Paulista	66%	34%	100%
Campinas	75%	25%	100%
Caraguatatuba	52,5%	47,5%	100%
Catanduva	82%	18%	100%
Cruzeiro	81%	19%	100%
Dracena	75%	25%	100%
Fernandópolis	90%	10%	100%
Franca	88%	12%	100%
Guaratinguetá	66%	34%	100%
Itapetininga	87%	13%	100%
Itapeva	49,7%	50,3%	100%
Jales	89%	11%	100%
Jaú	72%	28%	100%
Jundiá	51%	49%	100%
Limeira	80%	20%	100%
Lins	97%	3%	100%
Marília	73%	23%	100%
Ourinhos	62%	38%	100%
Piracicaba	95%	5%	100%
Presidente Prudente	78%	22%	100%
Registro	100%	0	100%
Ribeirão Preto	72%	28%	100%
Rio Claro	90%	10%	100%
Santos	45%	55%	100%
São Carlos	83%	17%	100%
São João da Boa Vista	88%	12%	100%
São Joaquim da Barra	100%	0	100%
São José do Rio Preto	69%	31%	100%
São José dos Campos	74%	26%	100%
Sorocaba	85%	15%	100%
Taubaté	66%	36%	100%
Tupã	90%	10%	100%
Votuporanga	88%	12%	100%

Fonte: Censo Educacional

Os dados apresentados mostram uma grande diferença entre o processo de municipalização da saúde e o da educação, cujas causas precisam ser melhor analisadas.

Quando perguntados à respeito de quais outras políticas poderiam ser municipalizadas, os prefeitos responderam em sua maioria a assistência social, o que confirma a baixa adesão municipal a esta política e às dificuldades que o governo local têm em implantá-la. As regras de operação deste programa implicam em custos financeiros e políticos grandes (Arretche, 2000, p.55), ao definir que caberia ao município a responsabilidade pelo pagamento dos convênios com instituições não governamentais prestadoras de serviços, cujo credenciamento cabe ao governo federal, além da incerteza da garantia das transferências financeiras.

Esta aparente contradição está relacionada por um lado ao fato de que a assistência social é ainda num país pobre, e de altos índices de desemprego, uma fonte de manutenção de clientelas. Por outro lado acrescenta-se as dificuldades políticas que o governo local tem em lidar com as instituições sociais que até pouco tempo cuidaram da maioria dos projetos assistenciais nos municípios. Ao mesmo tempo em que os prefeitos almejam a gestão totalmente municipalizada desta política, encontram grandes dificuldades em sua implantação conforme já afirmamos anteriormente.

De acordo com as entrevistas as outras políticas que poderiam ser municipalizadas são:

Tabela XVII. Outras políticas que poderiam ser municipalizadas

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Agricultura	2	1	3
Segurança	2	4	6
Trânsito	1	1	2
Concessão de serviços para telefone, rádio, televisão e energia	-	1	1
Recursos hídricos	1	10	11
Habitação	1	-	1
Assistência Social	5	-	5
Todas as outras políticas não municipalizadas	2	3	5
Nenhuma	2	1	3

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Os presidentes de Câmara apontaram em sua maioria a necessidade de municipalização dos recursos hídricos. Esta opção talvez esteja relacionada com a discussão e mobilização intensa que organizações não governamentais tem realizado nos municípios à respeito da questão do meio ambiente e da necessidade de formulação e implantação da agenda 21 local.

A segurança pública é outra política que tem mobilizado a opinião pública local. Independentemente do tamanho da cidade, a insegurança urbana tem tomado conta da população, acrescentado-se a ela a política do governo do Estado de São Paulo de descentralização das penitenciárias e das Febem.

A opção apresentada pelos entrevistados as outras políticas não municipalizadas mereceria uma análise mais aprofundada através de entrevistas pessoais.

Talvez a avaliação desta opção devesse levar em conta as respostas relativas aos principais problemas enfrentados pelos municípios, na perspectiva dos entrevistados.

Tabela XVIII. Principais Problemas Enfrentados pelo Município

	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Total
Déficit Público	2	1	3
Desemprego	7	6	13
Segurança	2	3	5
Saúde	3	3	6
Habitação	1	2	3
Escassez de Recursos	4	-	4
Saneamento Básico	1	9	10
Renda Baixa	3	-	3
Esporte e lazer	1	-	1
Educação	1	1	2
Infra estrutura urbana	-	3	3
Agricultura de subsistência	-	1	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

O desemprego é o principal problema enfrentado pelos governos locais, seguido da opção pelo saneamento básico, cuja política de descentralização e privatização encontra-se estacionada depois de um certo avanço no começo da década de 90. A saúde, apesar de índices razoáveis de descentralização, é um complicador na gestão municipal, pois não foi acompanhada de avanços no saneamento básico (apesar dos índices de tratamento de água no estado de São Paulo serem altos, os índices de tratamento de esgoto e do lixo deixam muito a desejar). Acrescente-se a isto o desemprego e a baixa renda da população de alguns destes municípios e se tem a medida das dificuldades do executivo local no tratamento da política de saúde.

A percepção que prefeitos e presidentes de Câmara tem do processo de municipalização das políticas públicas se completa quando certos atores se manifestam à respeito das vantagens e desvantagens deste processo.

Tabela XIX. Vantagens do Processo de Municipalização das Políticas Públicas

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Maior velocidade nas decisões	2	4	6
Resposta mais rápida as reivindicações populares	3	1	4
Atendimento das peculiaridades locais	6	3	9
Maior fiscalização por parte dos usuários dos serviços públicos	3	4	7
Não há vantagens	2	1	3

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

A maior vantagem considerada pelos entrevistados foi o atendimento das peculiaridades locais que inclui não apenas as diferenças econômicas, as diferenças no tamanho da população, na construção de uma história local que dá o perfil da constituição de uma elite local e o seu papel na construção de uma cultura cívica, que permitam ou não implementar uma agenda política de políticas públicas próprias. Estas diferenças são regionais mas também acontecem entre municípios de uma mesma região, podendo ocasionar repercussões predatórias entre os municípios, como por ex., a disputa por investimentos sociais, a potencialização das vantagens comparativas locais e estratégias de exclusão e apartheid social.

A outra vantagem apontada é a de maior fiscalização por parte dos usuários dos serviços públicos. Esta opção remeteria para as vantagens apontadas para a descentralização que são as tendências democratizantes participativas e de responsabilização, bem como a necessária modernização gerencial da gestão pública.

As maiores dificuldades apontadas no processo de municipalização das políticas públicas foram:

Tabela XX. Dificuldades no Processo de Municipalização das Políticas Públicas

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Falta de recursos	7	3	10
Atendimento da demanda excedente	2	-	2
Falta de orientação e informação no processo de transição	2	-	2
Resistência à mudança	1	-	1
Falta de clareza no papel de cada esfera e de credibilidade	5	3	8
Falta de planejamento	1	-	1
Falta de profissionais competentes	1	-	1
Falta de envolvimento da comunidade e conscientização	-	3	3
A relação executivo/legislativo	-	1	1
Interesses eleitoreiros	-	1	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

As dificuldades encontradas na captação de recursos são apontadas tanto por prefeitos quanto por presidentes de Câmara, assim como a falta de clareza no papel que cabe a cada esfera de governo o que acaba por interferir na credibilidade do processo de descentralização.

Para os prefeitos outras dificuldades referem-se mais ao processo gerencial da municipalização, ou seja, a falta de orientação e informação, a falta de planejamento e a falta de profissionais competentes. Há ainda uma referência à resistência ao processo de mudança e ao atendimento ao excesso de mudança.

Já para os presidentes de Câmara algumas das maiores dificuldades advêm da sociedade civil que não é conscientizada e não se

envolve no processo, permitindo aos responsáveis pela implementação das políticas públicas, utilizá-las com objetivos eleitoreiros. Além disto um entrevistado apontou para as dificuldades na relação executivo/legislativo que hoje tem se mostrado mais conflituoso que no passado.

Um dos dilemas do governo local é a maneira como se escolhe a arena decisória: se o Legislativo ou a burocracia. Caso a escolha seja o Legislativo a ação política torna-se visível aos olhos públicos e está sujeita às pressões dos grupos sociais, da imprensa, do Judiciário, dos partidos, da bancada governista e da oposição. Desta forma, garante-se a transparência e a escolha democrática deste processo. Se a escolha for pela formulação através da burocracia garante-se a maior rapidez na implementação das políticas, abrindo-se mão dos princípios democráticos (Santos, 1997).

Estas questões são colocadas porque a escolha da arena decisória no nosso sistema é prerrogativa do governante (do executivo) que além do dilema legislativo ou burocracia tem hoje acrescentado a possibilidade de uma outra instância decisória: as estruturas participativas locais, especialmente os Conselhos Municipais, cujo grau de interferência na formulação e implementação de políticas públicas é bastante questionado.

O processo democrático fica afetado por estas questões de um lado um padrão de tomada de decisão dual legislativo ou burocracia e de outro um padrão dual de representação da sociedade civil: o sistema representativo e o sistema participativo, o que aponta para uma tensão entre uma exigência da equidade representativa ou da eficácia governamental.

Por sua vez estas dualidades esbarram em procedimentos consagrados do governo local onde a prerrogativa do executivo como arena decisória fundamental foi consolidada não apenas pelas práticas

tradicionais da política local, como coronelismo, clientelismo e populismo, como também por uma série de procedimentos institucionais que deram suporte às estas práticas. O exemplo mais recente é o papel desempenhado pelos legislativos locais no período de 1964 a 1982, quando as limitações impostas às Câmaras Municipais no que tange à tomada de decisões políticas, sua baixa capacidade de legislar e as possibilidades quase ilimitadas do Executivo de comandar o processo decisório modificaram o papel do Legislativo Municipal⁵.

A contrapartida desta imagem que se tem do governo local é a forma como os entrevistados avaliaram as políticas sociais no Brasil, apontando mazelas que na literatura, muitas vezes aparecem sendo exclusividade dos governos locais, tal como a corrupção e o uso político e/ou pessoal das políticas.

⁵ As restrições institucionais impostas pelo Legislativo foram consagradas pela Constituição de 1967.

Tabela XXI. Avaliação das Políticas Sociais no Brasil.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Mal planejada/mal executada	5	6	11
Falta de vontade política	5	4	9
Uso político e/ou pessoal dessas políticas	5	3	8
Corrupção	5	4	9
Paternalismo/nepotismo	3	3	6
Natureza paliativa das políticas	6	3	9
Escassez de recursos	5	1	6
Falta de participação da sociedade civil	5	1	6
Falta de participação do setor privado	3	0	3
Problemas econômicos estruturais	6	2	8
NS / NR	2	0	2

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

A natureza paliativa das políticas tem a ver com o seu mal planejamento e a sua má execução que foram os fatores mais considerados na avaliação dos prefeitos e presidentes de Câmara. Para os prefeitos os problemas estruturais são os que mais interferem na eficácia das políticas sociais no Brasil enquanto para os presidentes de Câmara é o mal planejamento e a má execução. Parece que as diferenças nessas avaliações tem a ver com as diferenças de perspectiva entre executivo e legislativo.

IV. Formulação e Implementação de Políticas Públicas Locais

O objetivo deste item é analisar o processo decisório local a partir das mudanças introduzidas pelo processo de descentralização pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo estatuto da cidade. A introdução de novos atores sociais e políticos através dos conselhos municipais e das audiências públicas⁶ apontam para mudanças no processo decisório local, influenciando na capacidade governativa.

Para a literatura que enfoca na descentralização a inclusão da sociedade civil, via participação, no processo de formulação e implementação das políticas públicas, o perfil da arena decisória local está se modificando, que encontra inúmeras dificuldades, relacionadas às práticas tradicionais do governo local (clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático). As referências às estas modificações sempre são as experiências de políticas que deram certo em determinados municípios, em geral as capitais dos estados.

Nossa análise procura entender melhor este processo de democratização das instâncias decisórias locais, através das respostas enviadas por prefeitos e presidentes de Câmara. Neste sentido procuramos apreender qual a percepção dos executivos e dos legislativos destes novos processos e da entrada de novos atores políticos na cena política local.

⁶ As audiências públicas se tornaram obrigatórias para discussão do orçamento municipal nas suas várias etapas.

Tabela XXII. Quem formula as políticas públicas nos municípios.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Pelo prefeito	10	8	18
Pelos vereadores	6	7	13
Pelos Conselhos Municipais	6	3	9
Pelas Secretarias	6	4	10
Pelas associações profissionais	6	0	6
Pela mobilização popular	5	1	6
Pelo orçamento participativo	3	1	4
Pelas empresas privadas	2	0	2

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Pelo resultado desta tabela nota-se que a percepção destes atores à respeito da formulação das políticas públicas não mudou. Os prefeitos continuam sendo a figura chave deste processo. Aos vereadores através das Câmaras Municipais, cabe também um papel importante.

Deve-se ressaltar que apesar da Constituição de 1988 ter concedido maior autonomia aos legislativos, incluindo inclusive a possibilidade de introduzirem emendas ao Orçamento, as dificuldades dos legislativos locais tem sido imensas na busca de sua autonomia⁷. Podemos citar, por ex., a constituição da maioria absoluta e que exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação (quer pelo executivo, quer pelo legislativo) dado a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais, bem como o baixo grau de institucionalização partidária. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que pode através deste instrumento vetar total ou parcialmente um projeto aprovado pelo Legislativo, o que exige portanto, negociações intensas entre estes poderes.

⁷ São poucos os estudos à respeito da atuação do legislativo municipal. Portanto, torna-se difícil extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo e Limonji (1995) à respeito do predomínio do Executivo no processo de formulação de políticas, combinado a um padrão cooperativo entre estes dois poderes.

Estas questões apontam para o fato de que mesmo que os vereadores consigam participar do processo de formulação das políticas públicas municipais este é um processo que exige exaustivas negociações.

Devemos ressaltar, ainda, a importância apontada para os secretários municipais, que precisaram cada vez mais se profissionalizarem para se adequar às novas exigências da gestão local e neste processo adquiriram importância na arena decisória, uma vez que dominam as informações e os meandros da estrutura burocrática.

Os Conselhos Municipais aparecem indicados pelos entrevistados depois dos atores políticos tradicionais: executivo, legislativo e burocracia, apontando para um espaço institucional conquistado. A análise sobre a conquista deste espaço deve ser urgentemente aprofundada, se de fato se constitui numa instância de democratização da arena decisória ou se está se tornando um outro espaço de burocratização desta mesma arena.

Quando se analisa os agentes apontados como os que tem poder de implementação de políticas públicas, o perfil da tabela XXXIV se reproduz.

Tabela XXIII. Quem implementa as políticas públicas nos municípios.

	Prefeitos	Presidente de Câmaras	Total
Executivo	10	7	17
Legislativo	4	8	12
Base partidária	1	1	2
Conselhos municipais	6	3	9
Secretarias municipais	7	2	9
Secretarias de finanças	1	1	2
Mobilização popular	3	1	4
Sociedade civil	2	0	2
Orçamento participativo	2	1	3

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

A implementação de políticas públicas está na percepção de prefeitos e presidentes de Câmaras, majoritariamente, nas mãos do executivo, que é o responsável não apenas pelo orçamento anual, como também pelo plano plurianual de investimentos, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelo plano de governo. O legislativo, assim como as secretarias municipais e os conselhos municipais são atores coadjuvantes neste processo.

Esta avaliação se completa quando analisamos às respostas dadas para quais agentes tem poder meramente indicativos.

Tabela XXIV. Quais agentes tem poder meramente indicativo na formulação e implementação de Políticas Públicas

	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Total
Executivo	1	2	3
Legislativo	5	6	11
Base partidária	3	3	6
Conselhos municipais	5	4	9
Secretarias municipais	4	2	6
Secretarias de finanças	1	4	5
Mobilização popular	3	0	3
Sociedade civil	5	1	6
Orçamento participativo	0	1	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

O legislativo e os conselhos municipais aparecem como atores que tem um papel meramente indicativo, o que confirma nossa avaliação do papel de coadjuvante que exercem neste processo. Já as secretarias municipais foram menos apontados como agentes com poder indicativos direcionando para uma discussão à respeito do papel dos secretários na arena decisória local, se meramente um braço auxiliar do executivo ou se tem autonomia para decidir políticas que afetam suas pastas.

Apesar de nossos entrevistados apontarem para atores consagrados do poder local como os formuladores e implementadores de políticas públicas municipais, foram unânimes em afirmar a possibilidade de novas formas de decisão de políticas públicas.

Tabela XXV. Existência de Novas Formas de decisão de Políticas Públicas.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Sim	10	9	19
Não	2	1	3
Não respondeu	1	0	1
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

A maior parte dos entrevistados apontou vários mecanismos participativos (plebiscitos, forum, audiências públicas, conferências) como formas de mudar o processo de decisão de políticas públicas locais. Outras sugestões referem-se às mudanças estruturais nas relações entre poderes, ou ainda, o acesso à informação. Existem ainda os que reafirmam o papel exclusivo dos prefeitos neste processo, buscando apoio na estrutura do processo eleitoral, onde os eleitos representam o povo.

O que estes dados tornam cada vez mais nítido é a figura do prefeito, daí a importância dos seus atributos pessoais e das elites que disputam estes cargos locais. Apenas as mudanças institucionais não foram suficientes para modificar o perfil da arena decisória local. Outras medidas serão necessárias para que este processo sofra modificações na esfera municipal.

As diferenças entre executivo e legislativo com relação às políticas públicas locais manifesta-se mais uma vez quando questionados à respeito das prioridades do governo municipal.

Tabela XXVI. Prioridades do Governo Municipal.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Saúde	7	3	10
Geração de empregos	5	6	11
Educação	9	2	11
Exploração de outras vocações econômicas	1	-	1
Formação profissional	1	-	1
Cultura	1	-	1
Criança	2	-	2
Infra-estrutura	1	1	2
Segurança	1	2	3
Saneamento	2	3	5
Esporte e lazer	1	1	2
Melhoria da receita	1	-	1
Habitação	-	1	1
Área social	-	1	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Para o executivo local as prioridades estão localizadas na educação, saúde e geração de emprego, para os presidentes de Câmara a atuação pública deveria dar prioridades à geração de empregos, saúde e saneamento. A questão do saneamento que já foi apontada como importante nos municípios, surge mais uma vez ao lado da saúde, educação e geração de empregos.

A forma de atuação dos atores para a efetivação das prioridades também são diferentes, apontando para o fato de que o executivo busca soluções dentro do próprio executivo e o legislativo apontam para outros atores que possam contribuir neste processo.

Tabela XXVII. A atuação para efetivação das Prioridades.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Controle dos gastos, austeridade administrativa	4	2	6
Apoio ao desenvolvimento local	1	-	1
Geração de novas fontes de receita	4	-	4
Parcerias com a iniciativa privada	3	-	3
Integrando governo federal e associação de classes	1	-	1
Envolvendo a população das decisões de governo através dos conselhos	1	2	3
Fiscalização por parte do legislativo	-	2	2
Unindo forças regionais	-	1	1
Trabalhando em conjunto com o executivo	-	1	1
Buscando recursos com o governo federal e estadual	-	1	1
Estabelecendo políticas sociais	-	1	1
Otimizando e ampliando a capacidade de governo	1	-	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

A questão dos gastos e das fontes de receita parece ser hoje a mais prioritária importante na resolução dos governos locais, especialmente para o executivo. As parcerias com o setor privado e a participação da população também surge como fator importante para a efetivação das prioridades. Enquanto os presidentes de Câmara apontam soluções para além do legislativo, o executivo se concentra nos seus próprios limites.

Estes limites estão contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (04 de maio de 2000) que tem como propósito a introdução de mais eficiência e probidade na gestão dos recursos públicos e estabelece punições penais como reclusão e multas, na Lei dos Crimes contra Finanças Públicas (20 de outubro de 2000).

Prefeitos e Presidentes de Câmara avaliaram positivamente a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal apesar das punições penais e das limitações das despesas com pessoal e das despesas que devem ser salgadas até o fim do exercício fiscal.

Tabela XXVIII. Avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Ótima	1	6	7
Boa	7	2	9
Regular	2	1	3
Ruim	3	-	3
Péssima	0	-	0
Total	13	10	

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Um dos objetivos principais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o de que as administrações municipais promovam uma exploração mais adequada de suas respectivas bases tributárias, tornando-os menos dependentes tanto dos recursos provenientes de sua quota no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quanto de suas respectivas participações na parcela municipal do ICMS (25%) o que levaria à correção das distorções referentes à participação das receitas próprias (2% e 56% dependendo do tamanho do município) no total de suas receitas correntes.

Aparentemente os governos locais compreenderam a extensão desta mudança institucional e estão procurando se adaptar a esta nova realidade. Vale ressaltar que a implantação destas novas regras cabe ao executivo local. Por ser o ator político a ser penalizado pode haver um movimento de centralização da decisão da políticas públicas na sua figura.

A conciliação da Lei de Responsabilidade Fiscal com os investimentos em Políticas Sociais é outro gargalho que deve ser resolvido pelos governos locais.

Tabela XXIX. Como conciliar Lei de Responsabilidade Fiscal com Investimentos em Políticas Sociais.

	Prefeitos	Presidente de Câmara	Total
Difícil, necessário maior distribuição de recursos	-	4	4
Através do estabelecimento de metas e prioridades	2	2	6
Basta o município arrecadar todos os recursos possíveis	1	1	2
Constituindo consórcios e fóruns inter municipais com a participação da iniciativa privada	1	-	1
Impossível a não ser com o aumento de impostos	1	-	1
É o grande desafio dos governos locais	3	3	6
Burlando a lei	-	1	1

Fonte: Pesquisa Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais

Aparentemente os governos locais vivem hoje impasses. Como conciliar a Lei de Responsabilidade com investimentos em Políticas Públicas. A questão primeira é adequar o orçamento municipal à legislação e depois buscar formas de investir e alavancar o desenvolvimento dos municípios.

Tendo em vista as modificações levadas a efeito pelo processo de descentralização, várias questões nos ocorreram. Qual o papel da participação popular neste processo? Ela tem de fato condições de ser um ator importante neste novo desenho institucional que se consolida nos municípios? De fato ela contribuiria para a melhor distribuição dos recursos públicos, para a melhoria da qualidade de vida e para a democratização do processo decisório? A Lei de Responsabilidade Fiscal não centraliza as decisões nas mãos dos prefeitos tornando mais difícil a reconfiguração da cultura política tradicional que medeia a relação entre os atores políticos locais, contaminando assim os novos atores que surgem?

V. Considerações Finais

A reforma das instituições do governo local no Brasil decorrentes do processo de descentralização implantado a partir de 1988 encontra-se em processo de transição. Apesar dos inúmeros estudos sobre a descentralização municipal, o debate concentrou-se nos defeitos da descentralização e no caráter democrático e/ou eficaz desse processo, enfatizando quase sempre as experiências locais inovadoras.

No entanto, o governo municipal vive hoje, em decorrência de novas regras que regulam as relações intergovernamentais e das novas funções que devem exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão.

Os atores políticos que tradicionalmente exerceram o poder político local via sistema de representação, tem que interagir com o sistema participativo, cuja estrutura institucional está concentrada nos conselhos municipais, dando espaço para que novos atores políticos façam parte da arena decisória.

Prefeitos, vereadores e sistema jurídico que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, são obrigados a dialogarem e interagirem com novos atores políticos, originários da sociedade civil, criando um modelo de governança que envolve uma nova engenharia institucional local.

O nosso objetivo, neste trabalho, foi o de entender este processo de incorporação de novos atores sociais, da perspectiva das elites locais, quais as transformações que elas sofreram e qual a sua percepção sobre a entrada de novos atores sociais.

Para além da discussão dos novos procedimentos democráticos interessa-nos saber como esta nova engenharia

institucional está operando nos municípios e se de fato a participação popular foi incorporada como prática no governo local.

O que nossa pesquisa mostrou é que as elites políticas locais incorporaram no seu discurso a participação popular, mas tem enorme dificuldade em incorporá-la na arena decisória, pois existem muitos complicadores que afetam esta relação.

Começando pelas relações muitas vezes conflituosas entre executivo e legislativo e judiciário, pela quase ausência de uma reforma gerencial no governo local e pela falta de entendimento do papel institucional dos Conselhos Municipais e pelos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal é difícil hoje fazer um prognóstico à respeito da maior democratização ou eficiência do governo local.

Em que pese a elite local paulista especialmente o executivo ter hoje se modificado quanto à sua origem e ter um perfil diferenciado dos tradicionais coronéis, as dificuldades ainda são muitas para a consolidação de novas práticas de governo e para a democratização da arena decisória local.

Bibliografia

ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, jul-set 1996, p.3-143.

ABRUCIO, F.L. Os Barões da Federação. O poder dos Governadores no Brasil pós-autoritário. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP, 1994, mimeo.

AFFONSO, R. de B.A. A Federação no Brasil. Impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B.A. e SILVA, P.L.B. (Org.). **A Federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

AFFONSO, R. de B.A. e SILVA, P.L.B. (Org.). **A Federação em Perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: v.10, n.3, jul-set 1996, p.3-143.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.28, jun. 1996, p.5-205.

ANDRADE, R.C. (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M.T.S. e RODRIGUEZ, V. **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap, 1998.

ARRETCHE, M.T.S. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política do IFCH, Unicamp, 1998.

ARRETCHE, M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.14, n.40, jun. 1999, p.5-189.

ARRUDA, M.A.N. **Mitologia da Mineiridade**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BLAJ, I. **O paulista enquanto construtor da nação**: a produção 'paulística'. Mimeo, s/d.

BOSCHI, R.R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. Rio de Janeiro, v.42, n.4, 1999, p.569-808.

BOVO, J.M. Gastos Sociais dos Municípios e Desequilíbrio Financeiro. **RAP**. Rio de Janeiro, v.35, jan./fev. 2001, p.93-118.

CALDERON, A. Participação popular: uma abordagem na lógica da função governativa. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.9, n.4, out./dez. 1995, p.3-73.

CARVALHO, J.M. de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Teatro de Sombras: a política imperial. 2ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, n.45, jul.1996, p.3-225.

CRUZ, M.C.M. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A.C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.2, maio/ago. 1996, p.5-21.

FAORO, R. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**. Rio de Janeiro, v.35, jan./fev. 2001, p.119-44.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONJI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 29, out., p.175-200.

FIGUEIREDO, R. e LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo**. Brasília: MH Comunicações, 1996.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

HAMILTON, A.M., J. & Jay, J. **Os artigos federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KERBAUY, M.T.M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

KERBAUY, M.T.M. Clivagens regionais e elites políticas paulistas. **Relatório de Pesquisa CNPq**. São Paulo, 1999, mimeo.

KERBAUY, M.T.M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**. São Paulo, ano 6, n.10, 2001, p.51-62.

KLIKSBERG, B. El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. **Revista Venezolana de Gerencia**. Venezuela, ano 4, n.9, dec. 1999, p.11-161.

KLIKSBERG, B. Seis teses não convencionais sobre participação. **RAP**. Rio de Janeiro, v.33, maio/jun. 1999, p.1-216.

LIJPHART, A. **Democracies, patterns of majoritarianism and consensus government in twenty on countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

MELLO, M.A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. (Org.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELO, M.A. Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização?. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, p.3-143, 1996.

MELO, N.A. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n.23, p.70-89.

NUNES LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa Omega, 1986.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar/Enap, 1997.

OLIVEN, R.G. **A parte e o todo**: a diversidade cultural no Brasil: Nação. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

OSBORNE, D. e GAEBLE, T. **Reiventando o governo**. São Paulo: Makron Books, 1994.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia, a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, E. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 15, n.42, fevereiro 2000, p.7-179.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs, n.45, 1998, p.3-109.

RIBEIRO, C.A.C.; SCALON, M.C. Mobilidade de classe no Brasil em perspectiva comparada. **Dados**. Rio de Janeiro, v.44, n.1, 2001, p.53-96.

RIKER, W.H. **The development of American Federalism**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1987.

SANTOS JR., O.A. dos. **Democracia e Governo Local**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, M.H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997, p.335-76.

SCHWARTZMAN, S. **São Paulo e o estado nacional**. São Paulo: Difel, 1975.

SOUZA, C. & BLUMM, M. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. **BIB**. Rio de Janeiro, n.48, 1999, p.3-138.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**. Rio de Janeiro, v.41, n.3, 1998, p.449-665.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, p.38-52, 1996.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.