

DOCUMENTAÇÃO

Papel do município no desenvolvimento nacional*

1. Introdução; 2. Breve histórico do governo local na América Latina; 3. Razões para o fortalecimento do município; 4. Critérios de escala; 5. Descentralização governamental e desenvolvimento; 6. A eficiência municipal e as instituições democráticas; 7. O município como presença do governo; 8. A descentralização política e a descentralização econômica; 9. Obstáculos à participação dos municípios no processo de desenvolvimento; 10. Resposta ao problema da participação dos municípios no processo de desenvolvimento econômico-social; 11. Necessidade de cooperação internacional para o fortalecimento dos municípios na América Latina.

1. Introdução

A necessidade de fortalecimento do município, instituição de governo local autônomo, existente há mais de 470 anos na América Latina, prende-se

* Documento de trabalho apresentado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) no Seminário sobre a Importância dos Municípios de Pequeno e Médio Portes, no Desenvolvimento Nacional, promovido pela Federación Interamericana de Instituciones de Crédito y Asesoría Municipal (Finicam), realizado em Caracas, de 7 a 9 de junho de 1976.

Este documento foi preparado pelo Dr. Paulo Fernando Cavallieri, membro do corpo técnico do Centro de Pesquisas Urbanas do Ibam, com base em esquema original do Prof. Diogo Lordello de Mello.

ao papel fundamental que ele tem desempenhado e pode desempenhar no processo de desenvolvimento econômico e social do continente.

Há várias razões teóricas e práticas para que se afirme isso. A existência da instituição governamental local é uma realidade bastante enraizada na América Latina. Mesmo quando em alguns países, por condições políticas de exceção, ocorre uma supressão temporária de certas liberdades políticas, o município preserva a sua característica básica de governo próprio. Ao longo da história latino-americana, observa-se que o município tem conseguido conservar os elementos fundamentais que o definem como uma esfera autônoma de governo. Por mais reduzido que se encontre o seu papel dentro de determinadas conjunturas políticas, o município permanece sempre com sua personalidade jurídica, suas receitas próprias, uma organização administrativa, um quadro de pessoal com funções próprias, ainda que, muitas vezes, bastante reduzidas. Esses requisitos fazem com que o município não se constitua em uma extensão pura e simples do governo central.

No momento em que os países da América Latina encontram-se empenhados na promoção do desenvolvimento e, sobretudo, na interiorização dos seus benefícios, torna-se necessário o aproveitamento da instituição municipal como coparticipante deste esforço, junto às esferas superiores de governo. Isto porque o município pode absorver muitas das funções que o governo central não pode desempenhar tão eficazmente, seja pelo acúmulo de obrigações que lhe cabem, seja pelo afastamento dos seus órgãos de inúmeras regiões do país. Esse tipo de descentralização administrativa, ao mesmo tempo que divide as funções governamentais, distribuindo-as pelas diversas esferas, de acordo com o seu grau de especificidade, significa uma presença do governo em áreas que, sem isso, ficariam relegadas a um grande isolamento e, portanto, sem possibilidades de participar dos frutos do desenvolvimento econômico e social.

2. Breve histórico do governo local na América Latina

É longa a história do governo local na América Latina, pois sua introdução pelos colonizadores remonta à última década do século XV com a criação, por Cristóvão Colombo, em 1494, do Cabildo de la Isabela, em São Domingos. No entanto, confundem-se os estudiosos do assunto ao comparar tão antiga existência com a precária posição que o município, de um modo geral, tem desfrutado e desfruta até hoje, no continente. Algumas razões, muitas vezes complementares, têm sido apontadas para explicar o fenômeno. Um aspecto notado pelos historiadores da América Latina diz respeito ao fato de que, quando foram trazidas da Europa, as instituições de governo local já não contavam, em seus próprios países de origem, com o prestígio que haviam obtido nos séculos XII, XIII e parte do XIV. Isso se deve à centralização do poder sob a tutela da Coroa, inicialmente em Portugal e depois na Espanha.

Outro aspecto liga-se ao transplante de instituições para um meio geográfico, cultural, econômico e social completamente diverso daquele onde elas surgiram e floresceram. Os colonizadores não levaram na devida conta as instituições sociais já existentes em muitas partes do Novo Mundo e empreenderam muito poucas modificações para adaptar as instituições metropolitanas ao seu novo ambiente.

Além disso, a economia colonial pouco podia contribuir para que aqui se desenvolvesse um tipo de governo municipal, como se praticava nas metrópoles, onde tinha um caráter marcadamente urbano. As vilas e cidades eram poucas, dispersas e muito pequenas. As maiores cidades, normalmente sedes do governo colonial, funcionavam como centros exportadores das riquezas extraídas pelos colonizadores e estavam muito mais ligadas às metrópoles européias do que às áreas internas do país.

De qualquer forma, muitos estudiosos acentuam que o município foi a única forma conhecida de governo representativo nas colônias ibéricas, apesar dessa representatividade estar limitada por fatores de classe, riqueza e outros aspectos. Tende-se a ver, também, nestes núcleos locais, a origem dos movimentos libertadores que acabaram por conduzir à queda do regime colonial.

Após a independência, as novas nações viram-se envolvidas em muitas lutas internas e estabeleceram governos centrais fortes, não se preocupando com o desenvolvimento de novas instituições de governo local. Os padrões coloniais sofreram poucos ajustes dentro de um contexto que era mais republicano em aparência do que em essência. Na maioria das vezes, só se alterou a fachada externa das leis, uma vez que, no fundo, sobrevivia o sistema colonial.

De fato, a independência política não significou necessariamente a conquista da independência econômica, já que a economia colonial ou neo-colonial persistiu dominando o sistema de produção dos novos países. As cidades pós-coloniais, especialmente as metrópoles internas, continuaram por muito tempo e continuam, até hoje, até certo ponto, dirigidas ao exterior, como um reflexo da dependência externa na qual os países da América Latina se encontram em uma considerável proporção e da qual buscam libertar-se.

A vinculação das classes economicamente dominantes da América Latina ao setor externo e o seu poder público sobre as instituições locais esvaziaram muito da capacidade que o município poderia ter como pólo propulsor do desenvolvimento interno.

Assim, desde a independência, os governos municipais têm tido um papel acentuadamente político, servindo, muitas vezes, de instrumento de dominação das oligarquias regionais e nacionais.

Somente nas últimas décadas, sobretudo a partir de certas reformas institucionais, é que em alguns países latino-americanos, tem-se observado um interesse de parte dos governos centrais em fortalecer, modernizar e até introduzir mudanças significativas nas suas unidades governamentais básicas.

3. Razões para o fortalecimento do município

Nos últimos 20 anos, principalmente, os governos latino-americanos têm percebido a falta de sentido do não-aproveitamento de uma instituição, há tanto tempo existente na América e que desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento das nações industrializadas no mundo. Os motivos específicos que têm sensibilizado não só os governos nacionais, mas os responsáveis pela tomada de decisões, em geral, criando um interesse pelo ressurgimento do governo local, são diversos e variam de país a país. Todavia, alguns são comuns a todos eles.

Uma razão que parece bastante universal prende-se à cada vez mais difundida preocupação com o desenvolvimento. Para as sociedades latino-americanas que lutam pela realização deste ideal, parece claro que a promoção do desenvolvimento econômico e social implica a multiplicação, tanto em número como em complexidade, das funções governamentais. E, como afirma Lordello de Mello, "...é esse fenômeno dos tempos modernos e de todos os regimes. Cada vez mais se impõem ao Governo novas tarefas, sem que se possam abandonar as anteriores. E são tarefas de complexidade crescente, em consonância com a complexidade da vida moderna. Impõe-se, portanto, a divisão do trabalho governamental, de modo a liberar as esferas superiores daquelas tarefas mais simples e de interesse predominantemente local, a fim de poupar suas energias, seus recursos materiais e humanos para aquelas outras que, por sua complexidade, por sua natureza, por sua abrangência, só elas podem desempenhar".¹

Dentro desta concepção, os governos locais facilmente se enquadram como co-participantes naturais para o desempenho de determinadas funções e a prestação de determinados serviços. A idéia do governo local autônomo se justifica pelo fato de que os níveis mais altos de governo devem reservar para si somente aquelas funções ou serviços que, por sua natureza intrínseca, devam ser desempenhadas por eles próprios, deixando os demais para as autoridades locais. O critério de escala está sempre subjacente à lógica da repartição de funções entre os diferentes níveis de governo.

4. Critérios da escala

Em recente trabalho elaborado pelo Centro de Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)² em que se buscavam critérios que pudessem orientar a identificação dos serviços e atividades a serem prestados por entidades metropolitanas, distinguindo-os

¹ Lordello de Mello, Diogo. *O município na organização nacional*. Rio de Janeiro, Ibam, 1971. p. 24.

² Brasil, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Pesquisas Urbanas. *Estudo para definição dos serviços de interesse comum da região metropolitana do Grande Rio*. Rio de Janeiro, Ipea, 1976.

dos que deveriam permanecer sob a responsabilidade das instituições governamentais locais, imaginou-se algo semelhante a uma unidade de medida, uma espécie de régua, que permitisse o dimensionamento do serviço (ou parte dele) *vis-à-vis* à administração de nível metropolitano. Com esse intuito desenvolveu-se o critério da escala.

A escala ora se aplica aos *serviços*, ora se aplica à *organização governamental*. No primeiro caso, toma-se como dado a jurisdição da esfera governamental e se examina, através das escalas, a adequabilidade de se atribuir a ela determinado serviço. No segundo caso, toma-se como dado o serviço, e se busca, através da aplicação do critério da escala, a organização governamental de âmbito adequado para absorvê-lo.

Ao serviço aplicam-se, predominantemente, as escalas geográfica e econômica. A entidade governamental são aplicadas as escalas financeira, técnica e do poder político.

Vale a pena continuar apresentando mais algumas observações retiradas do referido trabalho. As escalas não são mutuamente exclusivas; pelo contrário, interpenetram-se e reforçam-se mutuamente. Algumas das escalas, dependendo do tipo de problema, impõem-se sobre as demais.

A *escala geográfica* considera a dimensão espacial dos problemas, permitindo identificar os que se circunscrevem ao âmbito local, e que, em princípio, devem ser de responsabilidade municipal, e os que, por extravasarem, de uma forma ou de outra, o âmbito local, devem ficar sujeitos a outros níveis de governo.

Em resumo, a escala geográfica pode ser aferida utilizando-se os seguintes parâmetros:

1. de localização (em função de um limite artificial, como as fronteiras político-institucionais). Se a necessidade de um serviço se circunscreve ao âmbito local, deve, em princípio, ter tratamento municipal. Caso contrário, pode vir a ser de responsabilidade de outro nível de governo;

2. de dimensão espacial (em função de limites naturais como as fronteiras dos serviços). O espaço exigido para a realização de determinado serviço ou atividade deve sugerir qual a autoridade governamental mais adequada para sua administração.

A *escala econômica* busca encontrar a solução organizacional mais eficiente para a prestação de serviços. Eficiência é entendida como o nível mínimo de gastos para um dado nível de serviços ou como o máximo nível de serviços para um dado nível de gastos, ou seja, a relação clássica insumo-produto.

Para operacionalizar a utilização deste tipo de escala empregam-se parâmetros de economia de escala, de externalidades econômicas e de benefícios sociais.

Em alguns casos, a eficiência econômica da prestação de um serviço pode ser obtida através de economias de escalas ou oportunos usos de externalidades econômicas que existam, porventura, na região. Assim, a realização concentrada de investimentos de grande vulto por um nível superior de governo em um determinado serviço é, às vezes, mais eficiente, em termos da obtenção de produtos, do que a realização fragmentada de

investimentos, de soma igual ou superior, pelos municípios isoladamente. Há serviços para os quais se torna mais eficiente deixar a etapa de sua prestação propriamente dita por conta de entidades extralocais (metropolitanas, intermunicipais) e a distribuição nas mãos dos governos locais. É o caso, por exemplo, do abastecimento de água nas fases de captação, represamento e adução em contrapartida à distribuição nas regiões metropolitanas.

De forma análoga, a competência sobre um dado serviço ou atividade pode ser determinada pela presença, em grande escala, de certos fatores de produção que provocariam: externalidades econômicas na produção desse serviço.

Para que se decida o nível de governo que deverá prestar o serviço, é necessário que se efetuem estudos de viabilidade econômica e análises de custo-benefício com referência ao caso concreto. No entanto, em função do componente social que intervém neste processo, sobretudo nos países economicamente pobres, de baixo nível de renda individual, a viabilidade econômica e a relação custo-benefício devem ter o determinismo de seus indicadores diminuído. Tal diminuição se daria em função do caráter social ou da necessidade gritante de uma determinada camada social que não poderia pagar o preço econômico de certos serviços, caso esses fossem cobrados.

A idéia de equidade faz com que a relação insumo-produto avalie, predominantemente, o produto em termos dos benefícios para toda a coletividade mais do que em termos da rentabilidade e auto-suficiência do serviço.

A *escala financeira* procura a adequação entre a competência para o exercício da função e os recursos disponíveis, ou que se possam tornar disponíveis, sem maiores disfunções para o sistema governamental.

A escala financeira tem sido aplicada, sobretudo, no seu sentido negativo. Visa impedir a atribuição de competência para a realização de determinados serviços ou atividades (ou parte deles) a níveis de governo que, por falta de recursos disponíveis para aqueles fins, não podem deles se ocupar a curto ou médio prazo.

Obviamente, é, em princípio, possível proceder-se a uma redistribuição de recursos de forma a capacitar, financeiramente, as entidades governamentais que devam assumir novas funções ou se desincumbir, *de fato*, de funções antigas ou que não devam ser da sua competência.

A escala financeira, em geral, não deve ser aplicada aos serviços auto-financeáveis, desde que haja mecanismos que facilitem o crédito supervisionado dos governos locais. De outro lado estão serviços considerados básicos para a vida em sociedade, que são muito onerosos e não autofinanceáveis. São os serviços sociais, como educação, saúde, cultura, recreação, assistência social etc., que só podem ser realizados pelo poder público e na medida em que este disponha de recursos para tanto.

A *escala técnica* leva em conta uma série de requisitos para o desempenho satisfatório da função, em termos de: complexidade tecnológica do

serviço; qualificações específicas dos recursos necessários; natureza dos recursos materiais e dos equipamentos; métodos e processos de gerência e operação e disponibilidade de recursos humanos.

Também a esta escala aplicam-se algumas considerações feitas a respeito da escala financeira. O critério da escala técnica, ao contrário das outras, pode indicar que o município não está, ainda, preparado para assumir a competência de determinada função. Nesse caso, a opção política pode ser no sentido de prepará-lo, através de assistência técnica e treinamento adequado, para essa função, que lhe seria atribuída na ocasião oportuna.

A *escala do poder político* deve ser usada para se eleger o nível governamental mais apto a resolver o problema e eleger a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades. Esta escala pode ser avaliada a partir de três tipos básicos de parâmetros: competência legal, competência de fato e representação de interesses.

O exame da competência legal visa situar o problema dentro do sistema governamental do país, identificando os limites jurídico-institucionais para a atribuição de responsabilidades.

A avaliação da competência de fato para o exercício do poder é de caráter principalmente qualitativo. Visa identificar a esfera de governo que dispõe efetivamente dos instrumentos de coerção e controle adequados para lidar com o problema. Esses instrumentos variam conforme o problema em foco: polícia armada, instrumentos tributários, estímulos financeiros, presença da autoridade governamental, acesso aos meios de comunicação etc.

Se, por um lado, há interesse em se garantir, em alguns casos, certa distância entre o governo e o particular, a fim de tornar o primeiro mais isento para tomar decisões e exercer controle sobre a comunidade, por outro, em outros casos, é importante encontrar a solução institucional que mais aproxime o governo de seus governados. Como o governo municipal é o que mais próximo se encontra dos governados pode ser interessante, em casos específicos, dar-lhe a responsabilidade por certos serviços ou atividades. De um modo geral, os serviços de utilidade pública e de primeira necessidade são o exemplo típico, pois a sua ausência ou mau funcionamento afetam tão diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, que é conveniente facilitar-lhes o acesso aos centros de decisão desses serviços. Estas observações dizem respeito ao terceiro parâmetro sugerido para se utilizar a escala do poder político — a representação dos interesses.

5. Descentralização governamental e desenvolvimento

O processo de desenvolvimento socioeconômico, muitas vezes conjugado com o crescimento industrial e o crescimento e concentração urbanos que alguns dos países latino-americanos vêm experimentando nos últimos tempos, tem acarretado a necessidade de reorganização dos sistemas gover-

namentais. Os governos nacionais vêm-se deparando com graves problemas político-administrativos e vêm-se na contingência de responder ao desafio do desenvolvimento da maneira mais eficaz possível. A própria ação governamental é um dos principais fatores impulsionadores do desenvolvimento socioeconômico, mormente em regiões do mundo economicamente pobres e atrasadas.

A ação governamental, quando estimuladora da descentralização, permite uma valorização dos governos locais, ampliando suas funções e tornando-os instrumentos de execução de planos e programas nacionais de desenvolvimento. As Nações Unidas, entre outros organismos internacionais, vêm dedicando especial atenção ao tema através de vários seminários e publicações.³ Um livro clássico sobre o assunto é o do Prof. Henry Maddick, diretor do Instituto de Governo Local na Universidade de Birmingham, Inglaterra, traduzido para vários idiomas.⁴

Não se trata, porém, de descentralização somente ao nível político-jurídico. Essa descentralização significa que um país é descentralizado se nele coexistem duas ou mais ordens jurídicas, ou seja, quando além das leis nacionais, encontram-se leis estaduais, provinciais ou locais. Este conceito de descentralização, rigorosamente diferente da desconcentração, em que há, apenas, delegação geográfica ou funcional das atividades de um mesmo nível de governo, está intimamente ligado ao de autonomia.

A essência da descentralização, que precisa ser colocada em prática, implica outros aspectos que não só os político-jurídicos. Se se percebe a autonomia dos governos municipais de uma forma estática, então ir-se-á exigir que o processo de descentralização lhes confira tão-somente uma *posição* no esquema governamental, em vez de um papel, em uma visão dinâmica em que o município possa participar do esforço global pelo desenvolvimento.

Em um interessante estudo⁵ sobre o grau de descentralização de 45 países, de vários continentes e vários graus de desenvolvimento, Paulo Reis Vieira distingue dois conceitos de descentralização: o formal e o

³ De âmbito nacional foram os seguintes: Descentralização para o Desenvolvimento Nacional e Local, em Genebra, 1961; Sistemas de Pessoal dos Governos Locais, Genebra, 1965; Treinamento nos Governos Locais, Nova Iorque, 1966; Aspectos Administrativos da Urbanização, Haia, 1968; Instituições de Crédito para Governos Locais, Wiesbaden, 1970; Principais Esforços sobre as Reformas dos Governos Locais, Nova Iorque, 1973. Os seminários regionais incluem: ECAFE Seminar on Central Services to Local Authorities, na Ásia, 1963; ECA Seminar on Central Services to Local Authorities, na África, 1964; CENTO Symposium on the Role of Local Government in National Development, também na Ásia, em 1965; Seminar on Central Services to Local Government in Latin America, no Rio de Janeiro, em 1968. Os documentos finais dessas conferências, assim como vários outros relacionados com governo local, foram publicados pela ONU.

⁴ Maddick, Henry. *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1966. Este livro, escrito originalmente em inglês, foi traduzido para diversos idiomas.

⁵ Vieira, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

comportamentalista. O primeiro é retirado do que está escrito na Constituição e nas leis e pode redundar no formalismo, isto é, na discrepância entre a lei e a prática. O segundo conceito é eminentemente dinâmico, pois se baseia na realidade dos fatos.

Nesse estudo o autor tomou dois índices para medir a descentralização: 1. a proporção entre a receita total dos governos locais e a receita do governo central; 2. a proporção entre a despesa total realizada pelos governos locais e a despesa do governo central.

Através de uma definição operacional de descentralização, foi possível identificar dois pontos extremos de um *continuum* no qual cada país poderá ser localizado desde o ponto zero (centralização absoluta) até o ponto igual a um, que corresponderia a situações em que existisse descentralização absoluta. Utilizou aquele autor o *continuum* centralização *versus* descentralização, ao invés de empregar a idéia mais estática da existência de uma dicotomia entre os dois fenômenos. A posição que o país ocupa no *continuum*, varia, evidentemente, com o tempo.

Usando o método das correlações múltiplas, o autor testou simultaneamente a influência de 12 variáveis independentes sobre o fenômeno em pauta.

Os testes estatísticos comprovaram a existência de correlação significativa e positiva entre descentralização e as variáveis independentes de governo local:

1. número de unidades de governo local;
2. idade do país como nação independente;
3. índice de urbanização;
4. valor do produto nacional bruto;
5. desenvolvimento dos meios de comunicação;
6. nível de industrialização do país.

Quanto maior o valor dessas variáveis, maior o índice de descentralização dos países estudados. Por outro lado, não foi encontrada correlação significativa entre descentralização e as seguintes variáveis: população do país, densidade demográfica, área, despesas do setor público, organização constitucional (países federais e unitários) e composição étnica (países etnicamente homogêneos e etnicamente heterogêneos).

É importante destacar que os índices de descentralização foram baseados na receita e nas despesas dos governos locais. Isto porque, como afirma Reis Vieira neste trabalho: "... descentralizar resume-se essencialmente em distribuir poder. Descentralização é distribuição de poder entre várias esferas de governo. Medi-la, portanto, significa, de certo modo, medir também o poder. Embora parcial, é aceitável o critério de investigar-se a extensão de poder de uma unidade de governo e, assim, a sua capacidade de decidir e agir, em função dos recursos financeiros de que poderá dispor".⁶

⁶ Conforme Vieira, Paulo Reis. op. cit. p. 58.

A essência da descentralização reside, justamente, na disponibilidade de recursos financeiros que as unidades de governo local devem ter para poder assumir sua autonomia administrativa e, com isso, juntar-se aos escalões superiores no esforço conjunto pela promoção do desenvolvimento.

Foi muito oportuna a inclusão do item Despesa no índice construído pelo Prof. Reis Vieira pois, como vem demonstrando a história dos países, são cada vez mais importantes as transferências de recursos das esferas superiores aos governos locais, para a execução de planos e programas nacionais e regionais, o que faz com que, muitas vezes, as receitas próprias dos municípios (as diretamente arrecadadas e administradas por eles), não correspondam ao total de recursos que os mesmos dispõem para gastar.

Como observa Lordello de Mello a respeito da necessidade de descentralização, "... a atribuição de funções aos governos municipais, acompanhada da alocação de recursos, próprios ou transferidos, tem sido a resposta que os países desenvolvidos vêm dando há muitos anos ao desafio da urbanização e à necessidade de aliviar as esferas superiores de governo, especialmente o governo central, de funções executivas que podem ser perfeita e vantajosamente delegadas aos governos locais. Nesses países, de há muito chegou-se a um grau considerável de integração da ação governamental, utilizando-se os governos locais como executores de planos e programas nacionais, além, naturalmente, de se continuar reservando aos municípios um campo de ação autônomo para o exercício daquelas funções de interesse predominantemente local".⁷

Muitos países novos da África e da Ásia, especialmente a Índia, vêm seguindo esta filosofia descentralizadora, valorizando seus governos locais, incumbindo-os da prestação de quase todos os chamados serviços sociais e técnicos (educação, cultura, recreação, saúde pública, assistência social e fomento agrícola, além das funções tradicionalmente locais.

A América Latina não parece ser, ainda, um bom exemplo de descentralização, pelo menos pelo que se pode concluir do estudo de Paulo Reis Vieira, anteriormente citado, cujos dados cobrem o período de 1950 a 1964. Na tabela que apresenta os graus de descentralização dos 45 países estudados, a Suécia obteve a colocação máxima com 111 pontos. Nenhuma das nove nações latino-americanas incluídas no estudo⁸ logrou obter nem mesmo a metade desse escore, se bem que a Colômbia chegasse perto com o índice de 53 pontos. O segundo colocado entre os latino-americanos, nessa classificação — o Brasil — só alcançou 33 pontos, encontrando-se bem distanciado dos países que se situaram com os valores máximos. A metade dos países latino-americanos investigados classificou-se em último lugar na tabela de descentralização, perfazendo apenas 16 pontos, e os demais ficaram bem próximos disso.

⁷ Cf. Lordello de Mello, Diogo, op. cit. p. 77.

⁸ Foram os seguintes os índices dos países latino-americanos no estudo: Brasil, 33; Colômbia, 53; El Salvador, 16; Guatemala, 17; México, 16; Peru, 16; Porto Rico, 24; República Dominicana, 16; Venezuela, 16.

6. A eficiência municipal e as instituições democráticas

Analisando as soluções atuais de que se dispõe na América Latina para fazer frente aos problemas de administração das áreas urbanas no IX Congresso Interamericano de Planificação, realizado em Bogotá em 1972, Pedro Pablo Morcillo⁹ afirmava que, na América Latina, as formas de governo local vinculam-se, em termos gerais, ao sistema francês, pois são bastante uniformes em todos os países, independentes de seu tamanho, de suas rendas, ou de suas funções. No sistema francês, além da centralização, há uniformidade e simetria de governo municipal, isto é, a diferentes situações locais se atribui uma mesma forma de governo que é administrada a partir de um nível central.

Sem dúvida, ocorrem diferenças entre os países latino-americanos — observa o mesmo autor — não só do ponto de vista formal, mas também quanto à autonomia administrativa e financeira, pelo fato de que nas nações que se regem por sistemas centralizados, o município tem poucas funções de promoção do desenvolvimento e de prestação de serviços. Ao contrário, nos países federais ou descentralizados, os municípios possuem maior poder para cumprir seu papel de promover o desenvolvimento e prestar serviços à população.

No entanto, o autor chama atenção para dois tipos de considerações necessárias: primeiramente, que ainda que no sistema federal os níveis locais tenham autonomia, na prática isso não ocorre e o governo federal, que se confunde com o governo central, é que tem todos os poderes: tanto os políticos como os administrativos e financeiros. Faz-se exceção ao caso do Brasil, no qual os governos estaduais e locais não foram ainda absorvidos plenamente pelo governo federal; em segundo lugar, em alguns países, como a Colômbia, que combinou o sistema federal com o unitário centralizado — forma de centralização política e descentralização administrativa — se permite, por um lado, uma ação de desenvolvimento centralizado e, por outro, se faculta aos governos locais e regionais a tomada de decisões em matéria financeira.

Na verdade, na América Latina não se encontram, claramente, sistemas de governo local como eles se constituíram nos países da Europa Ocidental, existindo muitas misturas e combinações dos diferentes tipos clássicos de organização político-administrativa. Um dos fatores que interferem na atuação administrativa do estado na América Latina é que os governos centrais ou federais vêm concentrando ou absorvendo todas as rendas e receitas públicas, de tal maneira que exercem sobre os níveis inferiores uma ação de dependência que leva os governos locais e estaduais a não terem maior capacidade de inversão na ampliação e manutenção dos serviços públicos.

Com tudo isso, a preocupação de Morcillo é no sentido do fortalecimento da instituição municipal, desde que se atente para algumas transfor-

⁹ Morcillo, Pedro Pablo. Sistema de administración de la urbanización. *Ciudad y campo*. Bogotá, Sociedad Colombiana de Planificación, 1972. p. 229.

mações indispensáveis: "... para estructurar un sistema nacional de gobiernos regionales y locales que responda a conceptos nuevos de administración que puedan resolver los problemas de las concentraciones urbanas y de nuevos patrones de distribución de la población del futuro, hay que tener en cuenta primordialmente factores tales como redistribución de servicios y rentas entre los gobiernos nacional y local, la planificación del desarrollo, la eficiencia municipal, la capacidad del personal y la capacidad financiera".¹⁰

Seguindo essa orientação, o autor analisa os fatores citados com a finalidade de obter subsídios que permitam indicar uma nova estrutura de administração do desenvolvimento de um país.

O primeiro fator mencionado (redistribuição de serviços e receitas entre os níveis de governo) liga-se à definição das suas áreas de competência e à demarcação de suas receitas e tributos para que possam cumprir adequadamente as atividades que lhes sejam atribuídas. Esse tópico já foi discutido neste documento, quando se mostrou a necessidade da repartição das funções governamentais e os diferentes critérios que poderiam ser adotados para este fim.

Entre as vantagens que apresenta a descentralização governamental, através do fortalecimento dos governos locais, deve-se ressaltar uma que parece bastante importante: o governo local dá oportunidade à população para participar do processo de desenvolvimento. Seja através das demandas por melhoria dos serviços públicos, seja pelo ingresso direto nos organismos político-administrativos, é no município, principalmente, que os cidadãos encontram as melhores condições para participar do esforço de construção nacional.

No contexto municipal é que o cidadão tem mais condições de exigir dos órgãos públicos uma melhoria na prestação de serviços, devido à sua proximidade com os centros de decisão. Esse estreitamento de comunicações entre a população e o governo local, por outro lado, faz com que os cidadãos estejam mais dispostos a dar suas contribuições tributárias e, até mesmo, de outros tipos, aos órgãos públicos. A sua proximidade com o aparelho administrativo, sobretudo nos municípios menores, permite a expressão e vinculação mais rápida de seus interesses e cria uma situação bastante propícia para que os governos locais estimulem e consigam uma participação comunitária positiva na realização de empreendimentos de interesse coletivo.

Por outro lado, o município é a escola política por excelência. O recrutamento dos indivíduos capazes de ingressar nos cargos públicos e assumir funções decisórias faz-se, em geral, a partir do processo político local. O exercício de cargos públicos ou políticos no município pode proporcionar ao cidadão um treinamento adequado para que ele venha a ocupar, mais tarde, outras funções governamentais de maior importância. O interesse pela coisa pública, geralmente, é despertado no indivíduo quando ele vê

¹⁰ Idem. p. 230.

possibilidade de influenciar diretamente a melhoria do seu ambiente comunitário mais próximo.

Em síntese, há um fortalecimento das instituições democráticas através do aumento do poder de decisão e ação dos governos locais, sempre e quando haja uma ampliação da participação popular no processo político. Para isso, porém, é necessário que se dê ao município condições de autonomia para que sua comunidade e seus homens públicos sintam-se realmente comprometidos com o processo mais amplo de comando e construção da sociedade.

Estas idéias são reforçadas pela colocação de Morcillo, no trabalho citado, de que para uma verdadeira eficiência municipal dever-se-ia levar em conta a existência de três elementos principais na composição de um governo local: 1. representatividade política dos seus membros, isto é, eleição direta do prefeito (*alcalde*) e da Câmara de Vereadores (*Consejos Municipales*); 2. a liderança institucional do chefe do Executivo, obtida através de sua eleição popular, condição indispensável para estruturar o sistema de relações intergovernamentais a nível local. Um órgão executivo unipessoal, eleito popularmente com poder e responsabilidade política, estaria mais apto para assumir e resolver muitos dos problemas urbanos; 3. a eficiência governamental, representada pela tecnificação da administração municipal com a finalidade de dar-lhe condições de executar eficientemente o planejamento do desenvolvimento.¹¹

7. O município como presença do governo

Outra razão, esta de ordem eminentemente pragmática, que justifica o fortalecimento das instituições municipais, é que o município continua sendo o melhor meio para que a ação governamental se faça presente nas diversas regiões do país. Nenhum segmento da população nacional deve viver fora da tutela do governo. Mas, se se pensa em países de razoável extensão territorial (e a América Latina está cheia deles), há de se concluir que é muito difícil para o governo central ou federal, e mesmo para as entidades intermediárias a nível de estado ou província, exercer essa tutela, sobretudo naquelas áreas distantes e isoladas dos centros de decisão da nação.

Em qualquer comunidade, o município é quem melhor pode servir como agente polarizador da presença do governo para prestação dos serviços de interesse imediato da população. Isso significa não apenas uma presença, em termos de capacidade de decisão mas, principalmente, a capacidade de ação para o fornecimento de certos serviços básicos indispensáveis a uma qualidade de vida a níveis razoáveis, sem que os habitantes se vejam forçados a grandes deslocamentos para obter tais serviços.

Nesse sentido, o governo local cumpre uma função civilizadora das mais importantes. Como conseqüência da existência da sede do governo

¹¹ *Idem.* p. 231.

municipal é que podem surgir os serviços indispensáveis à vida social moderna como a escola, o posto de saúde, a agência bancária, o destacamento policial, a agência de correios e telégrafos, a igreja, o teatro, os serviços de água e esgoto, telefone, eletricidade, mercados etc.

O governo local, por outro lado, é o traço de ligação entre os governos centrais e as populações interioranas. Exerce, assim, um papel de veículo intermediário não apenas propagando as diretrizes e orientações básicas emanadas dos centros de poder, como também levando aos primeiros as demandas e reivindicações oriundas das comunidades. Em suma, o município, como instituição de governo a nível local, constituiu-se em importante elemento de integração nacional, de uma maneira muito conveniente na América Latina, onde há tantos países tão extensos e onde quase todos são diferenciados regionalmente em suas características socioeconômicas.

8. A descentralização política e a descentralização econômica

O exame das estruturas político-administrativas dos países latino-americanos coloca em relevo uma problemática comum a todas elas e que se traduz na confrontação entre a centralização e a descentralização. Os sistemas político-administrativos, em consonância com certas condicionantes de ordem econômica, tendem a uma crescente centralização do poder (fenômeno que não é típico apenas na América Latina). A centralização, tendendo a reduzir a eficiência do sistema econômico por ser, em muitos casos, excessiva, deu margem ao aparecimento de forças que pressionam para que se ponham em prática medidas descentralizadoras. Nesse sentido, uma das opções mais comumente adotadas tem sido o emprego de políticas de regionalização. Em países de grande extensão territorial, como alguns dos latino-americanos, a regionalização, por seu lado, exige que se reforce o papel dos governos locais.

Antes de abordar este último tópico, convém perguntar sobre as prováveis causas da tendência à centralização político-administrativa. Ao que tudo indica, além dos fatores históricos que remontam aos tempos coloniais, há uma relação bastante acentuada entre a centralização e o tipo de desenvolvimento que caracterizou a América Latina nas últimas décadas. Essa relação é mais bem entendida na medida em que se focaliza o desenvolvimento a partir de seus efeitos sobre o espaço geográfico, ou seja, a partir da observação de como as atividades econômicas se distribuem no espaço. Consta-se, por exemplo, que 26,2% da população concentram-se em 2,6% da superfície da América Latina, enquanto que cerca de 4,9% da população se dispersam por 52% do território.

Esse fenômeno de concentração e de dispersão da população salta à vista, quando se tem à frente um mapa da América Latina, indicando a localização da população. Além disso, há uma tendência para que grandes contingentes demográficos se concentrem na região do litoral, enquanto que nos espaços do interior se formam grandes "vazios". Por sua vez, no

litoral, a população também se distribui de maneira bastante desigual; ela se aglomera em alguns dos grandes centros urbanos que polarizam numerosos centros menores.

São bem ilustrativas as estatísticas das principais aglomerações latino-americanas, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

América Latina: concentração da população nas principais cidades dos países, 1960-1970

País e cidade	População nacional (milhões de hab.)		População em cidade principal (%)	
	1960	1970	1960	1970
Argentina (B. Aires)	20.850	24.352	32,1	34,5
Bolívia (La Paz)	3.695	4.658	11,0	12,1
Brasil (São Paulo)	70.327	93.244	6,2	8,4
(Rio de Janeiro)	—	—	6,2	7,3
Colômbia (Bogotá)	15.877	22.160	10,5	11,5
Chile (Santiago)	7.683	9.780	27,0	28,4
Equador (Guaiaquil)	4.323	6.028	11,6	12,7
(Quito)	—	—	8,2	8,8
Paraguai (Assunção)	1.740	2.419	17,8	19,2
Peru (Lima-Callao)	10.024	13.586	17,8	20,7
Uruguai (Montevidéu)	2.542	2.889	45,0	49,0
Venezuela (Caracas)	7.740	10.775	17,3	21,2
Costa Rica (S. José)	1.233	1.798	26,0	24,5
Cuba (Havana)	6.819	8.341	23,5	23,5
El Salvador (El Salvador)	22.512	3.441	10,1	10,8
Guatemala (Guatemala)	3.868	5.179	14,8	14,9
Haiti (Porto Príncipe)	4.138	5.229	4,7	5,4
Honduras (Tegucigalpa)	1.849	2.503	7,2	8,6
México (México)	36.046	50.718	13,6	16,5
Nicarágua (Manágua)	1.501	2.021	15,7	17,5
Panamá (Panamá)	1.021	1.406	26,7	29,3
Rep. Dominicana (São Domingos)	3.129	4.348	11,8	15,4

Fonte: CEPAL. Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina. *Servicios Informativos de la CEPAL*, n. 85, oct. 1971.

As áreas metropolitanas são também os principais centros de concentração das atividades industriais e terciárias. Tal concentração geográfica, evidentemente, não ocorreu repentinamente; pelo contrário, resultou da evolução histórica das economias latino-americanas. Sua origem encontra-se no processo de desenvolvimento da economia colonial a partir da penetração das tecnologias avançadas dos países que realizaram a Revolução Industrial. Na busca de alimentos e na extração das matérias-primas, tal

penetração favoreceu o desenvolvimento das atividades dirigidas à exportação. Os “bolsões” das economias avançadas, atuando nas economias coloniais, possibilitaram a criação da infra-estrutura necessária para a extração e exportação de produtos primários. As vias de comunicação eram estabelecidas colocando em contato as zonas produtoras e os portos, e estes e as metrópoles.¹²

Dentro desse sistema, verificava-se sempre um aumento rápido da renda que beneficiava a pequenos grupos da população: àqueles que se dirigiam para o setor exportador. O consumo dessas camadas sociais aproximava-se mais dos padrões que prevaleciam nos países industrializados.

As drásticas restrições que ocorreram no comércio internacional, em consequência do comportamento desigual em termos de intercâmbio, criaram as condições para que se desencadeasse um processo de fabricação interna dos bens que antes eram importados. À medida que avança a industrialização — sobretudo naqueles países onde havia um mercado consumidor relativamente importante, como nos casos da Argentina, Brasil, México, Colômbia, Chile e Uruguai — os antigos centros de produção agrícola e exportação de produtos primários ampliam suas funções e expandem sua área de influência. As comunicações entre estes centros aumentaram, fortalecendo o domínio dos centros maiores sobre a periferia. Desta forma, em cada país, a organização do espaço interno se dará a partir de uma área principal que se transformará na grande metrópole nacional.

Evidentemente, nestas áreas é que se concentram a produção industrial e as atividades terciárias. Maior, também, é o produto social gerado. Alguns dados disponíveis sobre o Brasil dão idéia dos níveis de concentração. As três regiões metropolitanas do Nordeste brasileiro (Recife, Salvador e Fortaleza), onde se localizam 7% da população urbana do país, não têm mais do que 3% de empregos no setor industrial, enquanto que as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, com 29% da população urbana, retêm cerca da metade dos empregos do setor. Por outro lado, estima-se que, em 1979, 70% do total de veículos automotores do país circularão nas áreas metropolitanas.¹³

Como as forças do mercado dificilmente atuavam, as disparidades inter-regionais de desenvolvimento — das quais a concentração e a dispersão urbana fazem parte — tendiam a agravar-se. Procurando reduzir tais disparidades, os governos procuraram implantar políticas de descentralização. Esse esforço dirigiu-se inicialmente à regionalização.

Criaram-se diversos modelos de órgãos de planejamento regional, desde o momento em que os resultados da experiência norte-americana da

¹² Sobre o tema veja Utria, Rubén Darío. Una política de desarrollo regional y urbano en función de la realidad latinoamericana. *Ciudad y campo*, p. 95-124.

¹³ Brasil. *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1975-1979). Secretaria de Planejamento da Presidência da República. 1974.

Tennessee Valley Authority (TVA) foram conhecidos. Durante o pós-guerra destacaram-se as experiências da Itália (SVIMEZ) e da França (*aménagement du territoire*). Na América Latina, duas experiências são dignas de menção: a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no Brasil, e Guayana, na Venezuela, a primeira baseada no modelo de substituição de importações e a segunda dirigida principalmente para a exportação.

As entidades regionais que se situam entre o governo central e os governos das províncias ou dos estados federados, seguindo as diretrizes do primeiro, mesmo que possam contribuir para evitar que as disparidades regionais se acentuem, enfrentam também uma série de dificuldades. Uma delas resulta das forças dos pólos dominantes que sempre conseguem que boa parte da acumulação da periferia termine revertendo em seu próprio benefício. Outra razão consiste em que a regionalização, como forma de descentralização, não é suficiente. A prática tem demonstrado — e neste ponto a experiência brasileira é bem clara — que a regionalização, para produzir resultados, necessita que os governos locais sejam mobilizados. Como a centralização político-administrativa tende a reduzir a autonomia municipal, deve-se pensar em formas capazes de fortalecer o papel dessa instituição do governo no processo de desenvolvimento.

Ao final da década dos 50, um estudioso dos problemas municipais no Brasil viu nos programas de valorização das áreas atrasadas, "os meios necessários para solucionar alguns dos problemas fundamentais dos municípios brasileiros em uma escala de proporções nacionais."¹⁴ A prática do planejamento regional veio ensinar que era preciso reforçar os governos locais para dar maior consistência aos objetivos das políticas econômicas regionais.

Os esforços conjuntos para planejar e promover o desenvolvimento no interior do país devem levar em consideração o fortalecimento dos governos locais, justamente porque podem desempenhar um papel bastante importante na atração de investimentos que normalmente tenderiam a localizar-se em áreas já concentradas.

Essa função de atração verifica-se, principalmente, em relação aos investimentos industriais. Nesses casos, o governo local pode tentar atrair os empresários de diferentes maneiras:

1. demonstrando que seu município dispõe da infra-estrutura de serviços necessária ao empreendimento industrial (energia elétrica, sistema de água e esgotos, telefones, correios e telégrafos, transportes etc.);

2. quando existirem matérias-primas industrializáveis na região, promover a elaboração de estudos e pesquisas que difundam e facilitem sua exploração econômica;

¹⁴ Medeiros. O. *Problemas fundamentais dos municípios brasileiros*. Departamento de Serviço Público, Serviço de Documentação, 1956.

3. assinalando as vantagens indiretas que o município pode oferecer, tais como uma rede aceitável de serviços sociais (bons hospitais, escolas, faculdades, cinemas, teatros etc.), um clima agradável etc.;

4. colocando à disposição dos investidores diferentes tipos de incentivos, como: doação de terrenos, isenção de impostos, realização de obras de infra-estrutura para a implantação de indústrias etc.;

5. difundindo trabalhos e pesquisas sobre o comportamento do mercado, a localização das matérias-primas próximas, o custo dos transportes, as condições climáticas etc.

Ao lado de tudo isso, existe outro fator que parece ser preponderante para atrair a atenção dos investidores. Trata-se da estabilidade política e da eficiência administrativa que o governo local deve ter. Um município que conta com um executivo politicamente estável e respeitado pela comunidade e pelos outros níveis de governo pode dar ao empresário a necessária sensação de estabilidade e continuidade administrativa que estimule a realização de seu investimento. Isso também se aplica à manutenção de um ritmo crescente das atividades produtivas já existentes na localidade.

Em uma recente pesquisa¹⁵ realizada com empresários de um centro de porte médio no interior do Nordeste brasileiro, ficou evidenciado o prejuízo causado à indústria pela situação de instabilidade político-administrativa do município que durante um período de 12 anos teve nada menos de 12 prefeitos. Por outro lado, os entrevistados ressaltaram o efeito benéfico causado pelas obras de modernização do centro urbano, empreendimento de grande porte que conseguiu que as povoações e as classes produtoras recuperassem a confiança na administração local e recebessem um novo estímulo para ampliar as iniciativas econômicas.

Estas idéias vão ao encontro da tese de um autor do porte de John Friedmann¹⁶ na qual ele defende que a escolha da localização industrial tende a ser fortemente influenciada pelo desejo dos empresários de ganhar acesso direto aos centros reais de poder governamental. Defende Friedmann, também, que nos países de industrialização incipiente, as influências não econômicas parecem ter mais peso nas decisões sobre a localização que as considerações sobre custos comparativos do mercado.

De fato, a descentralização político-administrativa — representada pela existência de governos locais com força política e com os recursos financeiros e técnicos capazes de garantir a continuidade e a eficiência administrativa — desempenha um papel de fundamental importância na ampliação do processo de descentralização econômica, sobretudo nos países latino-americanos de industrialização recente e incipiente.

¹⁵ Brasil Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *O município e o processo de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ibam, 1975. (no prelo)

¹⁶ Cf. Friedmann, John. La organización espacial del poder en el desarrollo de los sistemas urbanos. *Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación*, v. 15, p. 1-27, mayo/jun. 1973.

9. Obstáculos à participação dos municípios no processo de desenvolvimento

Entre as principais dificuldades que se observam para a efetiva participação dos municípios no processo de desenvolvimento nacional, encontramos uma série de disfunções no regime de organização municipal. Seguindo uma conceptualização clássica de Diogo Lordello de Mello¹⁷ os sintomas dessas disfunções constituem-se em verdadeiras síndromes do regime municipal. Cabe destacar entre eles, inicialmente, a síndrome da simetria e a da ambigüidade.

De acordo com o princípio jurídico da simetria todos os municípios de um determinado país, desde a metrópole nacional mais desenvolvida até à menor comunidade do interior, têm, não apenas a mesma forma de governo mas, também, a mesma organização administrativa básica e a mesma competência, isto é, os mesmos poderes. Essa excessiva homogeneidade legal no estabelecimento das funções municipais desconhece o elemento básico da realidade, ou seja, que municípios completamente diferentes tenham também problemas diferentes que exijam um tratamento político-administrativo específico.

Como agravante dessa falta de diferenciação entre os municípios dando a todos as mesmas atribuições, nota-se a falta de definição do governo quanto às atribuições próprias do município, originando, assim, uma situação de verdadeira ambigüidade funcional. O município, efetivamente, não sabe: 1. a qual setor deve atender, se ao urbano ou ao rural; 2. a que nível de eficiência deve prestar os seus serviços, pois não existem padrões que os estabeleçam; 3. que tipo de serviços vai prestar dentro de suas disponibilidades financeiras, pois está apenas autorizado — mas não está obrigado — a oferecer alguns dos serviços, o que pode ser igualmente feito, em muitos países, por outras esferas governamentais.

A ambigüidade na definição das funções, fruto da irracionalidade na divisão do trabalho governamental, provoca várias disfunções entre as quais podemos mencionar: a) a duplicação de esforços entre os níveis do governo e, como consequência, o desperdício de recursos; b) a impossibilidade de identificar o nível de governo responsável por certas funções; c) a dificuldade para atribuir recursos ao governo municipal, pela impossibilidade de identificar o volume de suas verdadeiras responsabilidades; d) o desprestígio da instituição municipal, diminuindo seu valor como instrumento de ação eficaz no processo de desenvolvimento. Essa ambigüidade responsável pela falta de definição de sua área de competência, compromete o apoio não apenas que a população poderia dar ao governo local, mas também o das outras instâncias governamentais, contribuindo para dar ao município uma imagem de pouca relevância e de irresponsabilidade.

Outra disfunção que afeta a realidade municipal, mencionada pelo mesmo autor, refere-se à aplicação, por parte dos governos centrais, de

¹⁷ Lordello de Mello. Diogo. op. cit. p. 28.

normas e procedimentos supercorretos e, às vezes, com alto grau de sofisticação, para a condução dos assuntos locais. As tentativas de modernização e de reformas da administração pública em outros países, contribuíram para a obrigatoriedade de seguir um sem-número de leis, modelos, normas etc., cuja eficácia, em muitos casos, é mais formal que real.

Esse conjunto de normas, produzido por uma elite tecnocrática modernizante e desconhecedora das realidades locais, não pode, muitas vezes, ser entendido e interpretado corretamente pelos funcionários municipais. Falta à maioria de pequenos e médios municípios pessoal técnico e administrativo capaz de adaptar a sistemática administrativa local a técnicas e conceitos altamente complexos baseados, normalmente, em realidades totalmente diferentes daquelas para as quais são dirigidos.

A solução do problema da supercorreção não consiste em deixar de legislar para os municípios ou não incluí-los no processo de modernização. A solução prevê uma ação dupla em que, de um lado, deve-se dotar os governos municipais de um mínimo de pessoal especializado para o desempenho das funções governamentais, implementando, de outro, programas de assistência técnica tanto para preparar o pessoal necessário para as administrações municipais, como para dar-lhes a orientação contínua de que necessitarão para poder acompanhar o esforço modernizante proveniente das esferas superiores.

A não definição do município como uma esfera de governo que merece ser incluída com funções específicas nos programas e planos nacionais de desenvolvimento decorre, em grande parte, do domínio da política e dos negócios locais por parte de oligarquias regionais e nacionais. O controle da política local, sobretudo nas áreas rurais, por um chefe político vinculado a uma família tradicional, que normalmente detém o domínio da propriedade da terra, e em alguns casos, da propriedade comercial e industrial, faz com que o município sempre tenha estado dependente desta elite local para conseguir os recursos mínimos para seu funcionamento. Dentro dessa mecânica estabelecia-se um compromisso entre o chefe local, os dirigentes regionais e os chefes nacionais, respaldados, de um lado, no apoio político-partidário que lhes era oferecido e, de outro, pela concessão de recursos e outras vantagens para os municípios participantes do pacto. Essa distorção era tanto mais profunda quanto mais rural, atrasado e distante dos grandes centros urbanos estivesse o município.

Esse esquema de poder, denominado política de caciquismo resultou, basicamente, da manutenção da estrutura agrária sobre um regime de propriedade rural altamente concentrado e da falta de autonomia financeira do município. Em função, sobretudo, deste último aspecto causado pelo esquecimento a que ficou relegado o município nos planos e políticas nacionais, os governos locais mobilizaram-se à procura de lideranças externas articuladas com os chefes políticos locais, para poder obter os recursos mínimos necessários a suas atividades.

Esse tipo de dominação, com o correr do tempo, termina por desacreditar o município como instituição capaz de contribuir para a promoção do

desenvolvimento, porque a sua capacidade governamental é utilizada, fundamentalmente, para conseguir apoio político eleitoral para determinados grupos. Em razão desse descrédito é que não foram dadas ao município as condições (recursos financeiros, capacitação técnica etc.) para que ele assumisse um papel independente e relevante que rompesse com este ciclo de dominação.

Felizmente, esta estrutura de poder baseada, principalmente, na propriedade da terra, está desaparecendo na América Latina, sob o impacto de processos tais como a urbanização e a industrialização. Ao lado disso, o próprio movimento de reforma e modernização administrativa que muitos governos latino-americanos vêm empreendendo, ainda que com o ritmo característico de cada país, incluindo medidas concretas que possam tirar o município, especialmente os menores e mais pobres, daquele círculo vicioso de dependência.

A destinação automática de recursos para as municipalidades, os programas de treinamento e especialização de pessoal, de assistência técnica e as tentativas de reorganização das relações intergovernamentais em novos termos de cooperação e, principalmente, a concessão de crédito às localidades mais carentes são alguns dos únicos instrumentos que vêm sendo acionados pelos países em desenvolvimento para pôr fim às deficiências assinaladas.

10. Resposta ao problema da participação dos municípios no processo de desenvolvimento econômico-social

Nos países em desenvolvimento, em geral, verifica-se a necessidade do fortalecimento das instituições de governo local, mediante reformas do regime municipal, em âmbito nacional. A evolução lenta do governo local nos países há muito industrializados, processo histórico que durou muitos séculos e contou com a intervenção de muitas variáveis próprias da época, não serve como paradigma para a reformulação que as nações jovens como as latino-americanas necessitam realizar. Todas as evidências, bem como a maior parte das reflexões teóricas sobre o tema em nosso continente, mostram que a história dos países periféricos não é uma reprodução perfeita da história dos países centrais.

Dessa forma, por não termos tido um desenvolvimento das instituições municipais à altura das nossas necessidades, faz-se necessária a ação decidida e eficaz dos agentes sociais capazes de influenciar e transformar a configuração atual da sociedade. Entre elas, sobressai o governo central pelo poder decisório que tem demonstrado de engendrar mudanças sociais e institucionais nos países em vias de desenvolvimento.

Justamente para corrigir certas distorções sociais decorrentes de um capitalismo retardatário, que minimizou a importância da iniciativa privada, é que o Estado, na América Latina, tem chamado a si as principais tarefas de reforma e modernização sociais.

É claro que há na sociedade outras forças que podem estimular e ajudar, de várias maneiras, os esforços de reforma. É o caso dos partidos políticos, dos grupos cívicos, das associações municipais, das associações de classe, dos pensadores políticos e sociais, da imprensa e de outros meios de comunicação de massa. Mas nenhum desses grupos pode prescindir do respaldo do governo central para realizar as mudanças necessárias. A reforma municipal está geralmente relacionada com reformas constitucionais e leis nacionais que se efetivam com o apoio do governo central, mesmo quando se trata de iniciativas do Poder Legislativo.

Mesmo que a reforma seja vista como um objetivo mais premente para aqueles países que ainda não têm condições de efetua-la, não se deve esquecer que nos demais ela deve ser encarada como um processo contínuo, capaz de propiciar um aperfeiçoamento constante do sistema político-administrativo local. Impõe-se, portanto, a adoção de procedimentos institucionalizados que permitam não só a avaliação dos resultados da reforma, como também a abertura de possibilidades para a incorporação de novas medidas, que, fatalmente, serão exigidas pelas transformações decorrentes do desenvolvimento econômico-social.

É importante frisar que uma estratégia de reforma municipal deve levar em conta todas as fases do processo, não obstante ser ele, geralmente, mais crítico em relação às fases de adoção e implementação. Com tudo isso, as estratégias para as reformas municipais na América Latina raramente têm sido estabelecidas de forma sistemática. Isso não significa que os esforços de reforma tenham deixado de seguir algum tipo de estratégia. Em alguns casos, entretanto, as fases mais críticas do processo de mudança são a primeira e a última, ou seja, a elaboração da proposta e a avaliação dos resultados. Talvez isso explique por que alguns países latino-americanos não estejam dando tanta ênfase à questão da avaliação dos resultados das reformas municipais.

O fortalecimento de instituições do governo local freqüentemente faz parte de um esquema mais amplo de reforma administrativa e governamental. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil em 1946, durante o processo de democratização que se seguiu ao término da II Guerra Mundial; da Venezuela, em 1961, depois da restauração da democracia, em seguida à queda da ditadura; e do Panamá, assim que se iniciou o regime atual. Geralmente, a adoção de uma nova Constituição — fenômeno bastante comum em alguns países do continente — inclui revisões do sistema municipal com o objetivo de melhorá-lo. Contudo, algumas vezes, a implementação das idéias distancia-se dos objetivos originalmente pretendidos.

Em alguns casos, a revitalização do governo municipal, acompanhada pela restauração da autonomia local, tem-se constituído em elemento significativo para o restabelecimento da democracia representativa. Isso foi o que ocorreu para citar apenas dois exemplos bastante significativos no Brasil, em 1946, e na Venezuela, em 1961.

O êxito dos esforços destas reformas na América Latina, sobretudo nos últimos 10 anos, está relacionado em grande parte, à adoção de estratégias

de desenvolvimento institucional, materializado na criação de institutos de desenvolvimento e crédito municipal. Estes órgãos são ao mesmo tempo exemplos e agentes de criação de instituições, já que sua responsabilidade consiste em reforçar os governos municipais e propor modelos de organização e funcionamento da administração local. A criação desses institutos, inserida numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento institucional, é o elemento imprescindível para fazer das reformas municipais uma medida que traga resultados substanciais à aceleração do desenvolvimento socioeconômico.

Não há dúvida de que o crédito e a assistência técnica se converteram nos mais importantes elementos dentro da perspectiva de reforma e modernização municipal na América Latina. O principal problema dos governos locais nos países em desenvolvimento, entretanto, continua sendo a falta de recursos financeiros e humanos. Ainda que os governos nacionais de muitos desses países tenham reforçado as bases financeiras de suas unidades de governo local, isso tem ocorrido muito timidamente, continuando o montante das receitas dos governos locais em um nível muito baixo em relação ao total de receitas do país. Na Colômbia, que apresenta um dos índices mais altos, este gira em torno de 13%. Em muitos países, não passa de 4%.

A criação de instituições de desenvolvimento local na América Latina com funções creditícias e de assistência técnica constitui-se no elemento capaz de deslocar essa deficiência crônica do município para uma área onde os problemas possam ser corretamente equacionados. Primeiramente, porque esses órgãos têm condições de trazer os municípios para um ambiente institucional de nível técnico, retirando-os da tutela de órgãos cujas funções tradicionais são essencialmente de natureza política e até mesmo de simples manutenção da ordem interna.

À medida que as instituições de desenvolvimento municipal começam a dar um tratamento técnico aos problemas locais, a treinar os funcionários municipais, a se valer de especialistas multidisciplinares, a promover reuniões de âmbito internacional, enfim, a mostrar que as soluções para as questões locais não se restringem unicamente à ação político-eleitoral, é que se pode valorizar a imagem do município e conscientizar a comunidade e outros níveis de governo da importância de incluir o município como uma categoria específica no processo de desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, nos planos e programas de desenvolvimento econômico e social das esferas superiores de governo.

A concessão de crédito aos governos locais, acompanhada de assistência técnica, por órgãos cuja preocupação fundamental é o desenvolvimento socioeconômico, permite que se exija do município enquadrar-se dentro de padrões mínimos de prestação de serviços, tornando-o uma esfera de governo responsável e dotada de condições para tal.

Em função das idéias expostas, vale a pena examinar, ainda que resumidamente, alguns exemplos de reforma e modernização municipal na América Latina, nos últimos 20 anos.

A Bolívia não conta, no momento, com um governo local autônomo, uma vez que o *alcalde* é nomeado pelo presidente da República e estão suspensas as eleições para os conselhos municipais.

O impacto real de modernização e revigoramento dos governos locais, entretanto, vem sendo o trabalho do Serviço Nacional de Desarrollo Urbano (Sendu), entidade semi-autônoma do Ministério de Urbanismo y Vivienda, criada em 1972 para propiciar crédito e assistência técnica aos municípios. O Sendu teve a colaboração financeira inicial da United States Agency for International Development (Usaid) e vem contando com a experiência do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) para seu processo de institucionalização.

No Brasil a reforma de 1946 teve como objetivos: a restauração da autonomia municipal; o fortalecimento das finanças locais; e, a incorporação do governo municipal autônomo como um fator importante para o restabelecimento da democracia, após a ditadura de Vargas.

A partir de 1964, uma série de reformas no sistema municipal de governo vêm sendo adotadas, sendo que a principal medida se refletiu na área fiscal com a reforma tributária de 1966. Essa reforma modernizou o sistema tributário nacional, reduzindo os impostos municipais de sete para dois, reformando o sistema de impostos compartilhados, incluindo a participação municipal em outros impostos federais e no imposto de circulação de mercadorias do Estado-membro e colocando o município sob a dependência quase total dos governos federal e estadual em matéria de finanças.

Entre as instituições que promovem o desenvolvimento municipal estão o Ibam, sociedade particular sem fins lucrativos, criada em 1953, e a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem), órgão federal ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O Ibam atua na área de capacitação de pessoal, assistência técnica, pesquisas, implantação de projetos, mantendo a Escola Nacional de Serviços Urbanos e diversos cursos por correspondência para servidores municipais. Pela sua longa experiência o Ibam tem sido chamado a estender a sua colaboração a quase todos os outros institutos da América Latina. A nível federal cabe à Sarem promover a integração governamental entre as esferas de governo. Para isso, presta assistência técnica aos municípios por intermédio dos governos estaduais, principalmente no campo do planejamento, orçamento e modernização administrativa. Sua tarefa mais ampla é a de integrar-se com os órgãos federais, estaduais e municipais, buscando incorporar a todos no esforço nacional de desenvolvimento, mediante a compatibilização das diretrizes de planejamento e ação administrativa.

No tocante ao financiamento aos governos locais, destaca-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) com programas de crédito para desenvolvimento e infra-estrutura urbana, serviços sociais, saneamento, transportes, habitação, estudos, pesquisas e projetos, formação profissional e treinamento de pessoal.

Há, também, uma série de bancos federais de âmbito regional, como o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que dispõem de planos de financiamento para as localidades das suas regiões, normalmente na área de infra-estrutura urbana. Para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o Banco do Brasil administra um fundo para promover o desenvolvimento urbano. Todos os estados da Federação possuem órgãos de assistência técnica aos municípios e vários deles mantêm programas de crédito destinados ao governo local.

Na Colômbia pouco ainda se fez no tocante à reforma municipal. A Constituição de 1968 introduziu pequenas mudanças no sistema municipal do país, entre as quais: classificação dos municípios para certos fins; fortalecimento dos poderes do *alcalde* em relação ao Consejo Municipal e das entidades municipais semi-autônomas; unificação de certos aspectos do Poder Executivo nos três níveis de governo (nacional, departamental e municipal).

Em anos mais recentes o Departamento Nacional de Planeación, através da sua División de Asistencia Técnica a los Departamentos y Municipios, tem-se esforçado para modernizar a administração municipal dentro de limites legais impostos por um sistema municipal muito antigo. A atuação tem-se concentrado em áreas como capacitação de pessoal, preparação de manuais e modelos, consultoria em projetos-piloto para cidades de porte médio e, sobretudo, na institucionalização do planejamento departamental e municipal e na promoção da integração vertical das atividades de planejamento dos três níveis de governo.

O principal órgão atuante na área de assistência técnica é a Escuela Superior de Administración Pública (Esap) com o apoio do governo central, principalmente através do Departamento Nacional de Planeación. Em anos recentes, com a ajuda financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Usaid, a Esap tem contribuído muito para a modernização da administração municipal colombiana, capacitando um bom número de funcionários municipais. Além disso, mantém cursos de desenvolvimento regional e urbano e tem-se dedicado também ao desenvolvimento de sistemas-modelo de organização para cidades médias, através de convênios com o Departamento Nacional de Planeación.

O governo central, através de várias instituições, mantém um variado sistema de crédito para os governos locais, basicamente destinado aos objetivos do desenvolvimento urbano. A nível regional deve-se destacar o Instituto de Desarrollo de Antioquia (Idea), sediado em Medellin, que atua no campo municipal e que é considerado como modelo para outras instituições semelhantes do país.

A atualização de leis obsoletas, com a adoção de um moderno código municipal e a criação do Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ifam), foram os dois principais instrumentos da reforma municipal de 1971 na Costa Rica.

Essa reforma, uma das mais amplas da América Latina, introduziu, entre outras, as seguintes mudanças: 1. melhor organização do sistema

de governo local; 2. melhor definição dos poderes e funções do Executivo e do Legislativo municipal; 3. fortalecimento da base financeira dos municípios através da criação de novos tributos locais e da destinação de certos impostos, especificamente para os municípios, e abolição do sistema de transferências permanentes (situado), que não apresentava os resultados esperados; 4. criação de um sistema de crédito supervisionado pelo Ifam, destinado a financiamento para o desenvolvimento municipal; 5. criação, também no Ifam, de um programa de assistência técnica, com ênfase em treinamento e trabalhos de consultoria; 6. estímulo para a cooperação intermunicipal, formal e informal, sem necessidade de aprovação do governo central; 7. maior participação dos governos locais nos esforços de desenvolvimento nacional; e 8. uma importante tendência a devolver aos municípios algumas das funções de âmbito local que haviam sido absorvidas pelo governo central.

Em relação a El Salvador, Bolívia e México é mais apropriado falar de esforços de modernização municipal, dentro do sistema de governo local existente, que de reforma municipal, no sentido mais estrito da expressão.

O principal esforço de modernização municipal em El Salvador se constitui no Programa Asistem (Asistencia Técnica Municipal) criado em 1974 pelo Ministério del Interior. Este programa tem-se concentrado na capacitação de pessoal, elaboração de manuais e modelos administrativos e na cooperação intermunicipal para projetos econômicos.

O Código Municipal salvadorenho remonta a 1908, mas tem sofrido várias emendas. Em 1966 foi aprovada a Lei de las Finanzas Municipales, que deveria criar uma instituição de crédito para os municípios. Todavia, não chegou a ser implantada até agora.

Na Guatemala a Constituição de 1965 manteve o governo local autônomo, que havia sido restaurado pela revolução de 1944. Neste interstício, ocorreram dois importantes fatos ligados ao processo de reforma e modernização municipal: a adoção, em 1957, do Código Municipal estabelecendo os poderes, funções e a organização básica das municipalidades e a criação, no mesmo ano, do Instituto de Fomento Municipal (Infom).

Entre as principais medidas tomadas na Guatemala em favor dos municípios cabe destacar: 1. restauração do governo local autônomo, com a eleição direta dos seus membros; 2. criação do Infom com a finalidade de fornecer crédito e assistência técnica aos municípios; 3. fortalecimento das bases financeiras locais; 4. treinamento de funcionários municipais, a cargo do Infom.

Apesar da supressão da autonomia municipal em 1972, Honduras vem introduzindo uma série de reformas positivas em seu sistema de governo local e está-se esforçando no sentido de modernizar as práticas administrativas municipais.

Anos antes, a partir da restauração da autonomia municipal em 1957, foram tomadas medidas tais como: 1. ampliação das bases tributárias das municipalidades, dando-lhes o imposto sobre a propriedade e outras fontes

de renda e liberando-as das obrigações financeiras da manutenção do sistema escolar; 2. regulamentação da disposição constitucional sobre a organização do governo local declarando obrigatórias as funções de *alcaldes*, *regidores* e *síndicos* e dando-lhes direito a uma remuneração; 3. criação de um departamento de assistência técnica às municipalidades. Posteriormente, no bojo de uma tentativa de reforma mais ampla deu-se a criação do Banco Municipal Autônomo e da Associação Nacional de Municipalidades.

Os objetivos do banco são: 1. conceder empréstimos e dar assistência técnica às municipalidades; e 2. dar assistência aos governos locais em matéria de desenvolvimento econômico e social. O Departamento Nacional de Planeación Urbana dá assistência ao banco para assuntos de planejamento urbano.

Mais recentemente, através dos esforços conjuntos do governo central, do Banco Municipal Autônomo e da Usaid, foi iniciado um programa de cinco anos de assistência técnica municipal que dá ênfase a treinamento de pessoal, apoiado pela Secretaria de Estado en los Despachos de Gobierno y Justicia.

Semelhantemente ao Brasil e à Venezuela, o México tem um governo central muito forte. Por isso, é ele que desempenha o principal papel no desenvolvimento nacional, regional e local, assim como na modernização municipal, onde atua principalmente através de instituições e programas de crédito.

A principal dessas instituições é o Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A. (Banobras), entidade estatal cujo objetivo principal é canalizar recursos para obras e serviços públicos. Mais recentemente, o governo federal instituiu, dentro do banco, um programa de crédito para as municipalidades, denominado Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FM). Os municípios que não se podem servir das fontes normais de financiamento, em virtude de condições econômicas desfavoráveis, podem usar o FM para atender suas necessidades de crédito para obras municipais e serviços públicos.

Por ser um país federal, o México deixa muitos dos assuntos municipais por conta dos estados federados. Assim, alguns estados, recentemente, se interessaram por estudos de desenvolvimento municipal e urbano e por assistência técnica, criando, em um deles, México, um Instituto para el Desarrollo Municipal, situado em Toluca, capital do estado.

As mudanças mais interessantes introduzidas no Panamá, a partir da Constituição de 1972 e de leis que se seguiram, foram: 1. adoção de um novo Código Municipal, que trouxe a vantagem de diminuir as oportunidades de conflitos que tinham de ser resolvidos por recursos judiciais; 2. fortalecimento das bases financeiras municipais; 3. ampliação dos poderes municipais, especialmente no campo de desenvolvimento econômico; 4. integração do município aos planos nacionais e às estratégias de desenvolvimento; 5. estabelecimento de uma estrutura de governo local em três níveis; 6. fortalecimento da participação popular no governo através

da criação de níveis submunicipais de governo, cujos funcionários são geralmente eleitos pelo povo; 7. uma inovação, pelo menos em termos latino-americanos, na escolha do *alcalde* que passou a ser nomeado pelo Consejo Municipal de uma lista triplíce indicada pelo governo central.

De particular importância é a criação recente do Programa de Desenvolvimento Municipal no Banco Nacional, com funções de crédito e assistência técnica aos municípios.

O Paraguai conta com o Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), entidade estatal que presta assistência técnica e creditícia às municipalidades. Foi criado com a ajuda financeira da Usaid, através de empréstimo. Apesar de sua criação recente, sua atuação já pode ser notada em numerosas partes do país.

Na República Dominicana, a Liga Municipal Dominicana, criada há cerca de quatro décadas, desempenha uma série de funções do desenvolvimento local como órgão do governo nacional. Na prática, no que se refere à abrangência e variedade de suas atribuições, é quase um ministério de assuntos municipais.

Com a adoção da nova Constituição, em 1961, deu-se início à reforma e modernização municipal na Venezuela. Apesar da inexistência de uma lei orgânica municipal que detalhe os pontos relevantes da Constituição referentes à organização municipal, as municipalidades esforçam-se para modernizar suas administrações. Neste sentido têm recebido apoio financeiro e técnico da Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun), criada pelo Governo Nacional, e da Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (Aveci), organização privada sem fins lucrativos.

Os principais aspectos da reforma de 1961 e algumas ações do Governo Central desde então são os seguintes: 1. restauração da autonomia municipal, principalmente pela eleição dos consejos municipales; 2. fortalecimento das bases financeiras das municipalidades; 3. estabelecimento da Fundacomun, instituição de crédito, assistência técnica e desenvolvimento municipal que já logrou grande prestígio no continente; 4. possibilidade de estabelecer diferentes sistemas de governo e administração municipais, em consonância com as particularidades regionais e locais; 5. possibilidade de transferir funções nacionais para os municípios; 6. auditoria da administração financeira pela Contraloría General de la Nación, desde que seja respeitada a autonomia municipal; 7. imposição de níveis mínimos de serviços municipais.

Na prática, os municípios venezuelanos são talvez os mais autônomos da América Latina, em parte pelos poderes que a eles foram outorgados pela Constituição de 1961, e, em parte, porque a Ley Orgánica Municipal não foi, ainda, votada pelo Congresso. Essa situação lhes traz vantagens, e eles se beneficiam ainda da assistência técnica e financeira dada pela Fundacomun, assim como da assistência técnica e orientação da Aveci.

A criação desses organismos de crédito e assistência técnica, nos países latino-americanos, tem desempenhado um papel decisivo no fortalecimento

do sistema de governo municipal e no seu aproveitamento nos esforços de desenvolvimento. De fato, as evidências mostram que os movimentos de reforma e modernização municipal, quando levados a efeito com profundidade, acabam por suscitar a necessidade de criação de órgãos permanentes voltados especificamente para o desenvolvimento municipal. Isto porque a reformulação do governo local no sentido de incluí-lo como uma força importante no processo desenvolvimentista implica amplos programas de descentralização político-administrativa (fortalecimento das instituições de governo local), paralelamente à capacitação técnica e financeira dos municípios. No entanto, só organismos criados especialmente para promover o desenvolvimento municipal têm condições de dirigir, de maneira eficaz, programas como esses, que requerem desde a sensibilização dos governos nacionais e de organismos internacionais de crédito para financiar as atividades municipais, até a permanente assistência técnica e financeira aos governos locais.

Um estudo realizado em 1975 para a AID por uma empresa de consultoria sobre quatro instituições latino-americanas de desenvolvimento municipal (Ifam, da Costa Rica, Infom, da Guatemala, Liga Municipal Dominicana e Fundacomun, da Venezuela, sendo os dois últimos mais profundos em relação aos dois primeiros) revela que o sucesso alcançado por essas instituições na realização de seus objetivos supera amplamente algumas de suas deficiências. Um resumo dessa avaliação está no documento final do Seminário Internacional sobre Reforma y Modernización Municipal en America Latina e merece ser conhecido e analisado por todos os que se interessam pelo tema.¹⁸

É importante ressaltar ainda que essa estratégia de desenvolvimento e fortalecimento municipal tem mostrado resultados positivos nos países em que tem sido adotada. Os municípios têm feito uso dos recursos financeiros que são colocados à sua disposição e isso, sem sombra de dúvida, tem provocado uma melhoria considerável na qualidade dos serviços prestados à população. Por outro lado, isso só tem sido possível porque muitas administrações municipais conseguiram modernizar seus procedimentos, capacitar seu pessoal, enfim, adotar uma tecnologia administrativa compatível com os requisitos tecnológicos, complexos e sofisticados, que a dinâmica do desenvolvimento vai impondo na sua ação modernizante. A própria compreensão de uma série de mecanismos de financiamento e outros benefícios já exige dos governos locais uma familiaridade com um conjunto de normas, procedimentos, rituais e estilos que abreviam cada vez mais os processos governamentais modernos, colocados em prática nos países latino-americanos.

A preparação dos municípios, sobretudo daqueles mais deficientes, para se adequar a essas novas exigências tem sido uma das principais tarefas, um dos desafios maiores das instituições de desenvolvimento municipal na

¹⁸ Brasil. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Seminário internacional sobre reforma e modernização municipal na América Latina*. Documento final, Rio de Janeiro, Ibam, 1976. p. 63-8.

América Latina. Não obstante, destaca-se mais uma vez, a importância do problema financeiro, pois somente através de financiamentos é que muitos municípios podem encetar a sua modernização administrativa, capacitando-se, inclusive, a elaborar planos, projetos e programas indispensáveis à obtenção de novos recursos financeiros.

11. Necessidade de cooperação internacional para o fortalecimento dos municípios na América Latina

A existência no continente de várias instituições de crédito e assistência técnica aos municípios; o acerto de sua criação como estratégia de desenvolvimento local; a origem comum de parte dos recursos que possibilitaram a capitalização inicial (algumas das instituições com empréstimos da Agência Internacional para o Desenvolvimento e a assistência técnica externa que receberam (ONU, OEA, BID); as vantagens de um intercâmbio constante de suas respectivas experiências e, finalmente, as possibilidades de uma ação conjunta para a disseminação da idéia e para o desenvolvimento futuro dessas instituições levaram à criação, em San José de Costa Rica, em 1971, da Federación Interamericana de Instituciones de Crédito y Asesoría Municipal (Finicam). Esta federação é uma entidade civil de interesse público, apolítica, e de caráter internacional e duração indeterminada, sem fins lucrativos.

O que era, até pouco tempo, uma estratégia nacional de fomento municipal, assumiu proporções internacionais, pois constitui propósitos básicos da Finicam, segundo seus estatutos:

a) vincular as instituições nacionais de crédito e assistência municipal para contínuo intercâmbio de idéias e experiências;

b) promover o fortalecimento das instituições-membro, a defesa de seus interesses e a criação de instituições de propósitos e objetivos semelhantes nos países do continente americano onde elas não existam, como meio de obter um movimento de reforma e desenvolvimento municipal que responda às necessidades de nossos povos;

c) obter e propiciar a assistência financeira e técnica de organismos internacionais aos movimentos e entidades municipalistas de nossos países;

d) estabelecer programas de estudo e pesquisa para conhecer a realidade, os problemas, os recursos e os objetivos da instituição municipal de nosso continente, com vistas à formulação de políticas nacionais e interamericanas de desenvolvimento dos governos locais;

e) fornecer ou canalizar, a pedido de seus membros, assessoria financeira, técnica e administrativa, dentro dos limites de suas possibilidades;

f) divulgar as atividades das instituições associadas, assim como notícias e obras de interesse geral para as mesmas.

Está, assim, reservado à Finicam um papel da maior importância no processo de desenvolvimento local e, portanto, também nacional, na América Latina. Trata-se de uma entidade aglutinadora de uma diversidade de

experiências, de uma soma considerável de realizações concretas, de um esforço extraordinário sob todos aspectos, de mudança de comportamento em relação a seus governos locais por parte dos governos centrais de vários países. Isto é, pois, o que representa a obra verdadeiramente desenvolvimentista das instituições a ela afiliadas e das que, certamente, virão a integrá-la no futuro.

Desviando-se, por outro lado, da orientação clássica dos congressos internacionais de caráter quase que exclusivamente reivindicatório, as instituições de crédito e assistência técnica aos municípios da América Latina vêm-se reunindo para discutir, sob novas bases, a problemática do desenvolvimento local no continente, traduzindo aspirações e buscando soluções objetivas e realistas para o fortalecimento das instituições municipais. As assembléias gerais da Finicam (a terceira realizada em Caracas, em julho de 1976) têm sido um *forum* de debates em que se fala de um municipalismo novo, conseqüente, baseado não tanto nos direitos mas nas responsabilidades mútuas dos governos locais e centrais na orientação de uma política de desenvolvimento local.

Seguindo o modelo de reuniões semelhantes realizadas pela Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas, incluindo uma, a nível latino-americano, realizada no Rio de Janeiro em 1968, o Ibam promoveu, em janeiro de 1976, um Seminário Internacional sobre Reforma e Modernização Municipal na América Latina, nos últimos 20 anos.

Participaram desse seminário representantes dos seguintes países latino-americanos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Venezuela.

Convém notar que quase todas as instituições filiadas à Finicam estiveram presentes à reunião, se não em caráter oficial, pelo menos através de seus dirigentes.

Como convidados especiais participaram, também, um representante da Nigéria e outro das Filipinas, além de organizações internacionais como Nações Unidas, AID, BID e a Unión Internacional de Gobiernos Locales (Iula), além da Finicam.

O seminário conduziu seus trabalhos, durante uma semana, em torno de um documento especialmente preparado para o evento, o qual foi discutido, parágrafo por parágrafo, pelos participantes e cuja versão final foi publicada pelo Ibam em espanhol e em inglês.

O problema municipal latino-americano chegou a uma de suas formulações mais felizes, até hoje, ainda que de forma sintética, como exigia o caso, nas recomendações unanimemente aprovadas pelos participantes, cujo texto é o seguinte:

“O Seminário sobre Reforma e Modernização Municipal na América Latina recomenda:

1. Que os governos centrais dos países latino-americanos, ao empreender esforços de modernização administrativa, tomem suas decisões sobre a dicotomia centralização-descentralização com base em pesquisas que pos-

sibilitem determinar os custos ético-políticos, técnico-operacionais e socioeconômicos que o processo possa envolver.

2. Que se promova junto aos governos dos diferentes países o aumento das apropriações financeiras para os organismos de assistência municipal, a fim de que possam cumprir seu papel na incorporação dos municípios ao processo de desenvolvimento nacional.

3. Que se definam claramente as funções a serem exercidas pelos diferentes níveis de governos tendo em conta os grandes objetivos nacionais.

4. Que os governos centrais estabeleçam mecanismos apropriados para a integração dos diferentes níveis de governo no processo de planejamento e execução de programas dirigidos para o melhoramento das condições sociais e econômicas da população.

5. Que os governos centrais ponham em vigor a legislação que se fizer necessária para incrementar a capacidade financeira e administrativa dos governos locais.

6. Que os governos locais adotem sistemas e procedimentos fiscais que lhe permitam a exploração efetiva de seu potencial tributário e que, por conseguinte, aumentem sua capacidade financeira de participação no desenvolvimento de programas de interesse social.

7. Que seja estimulada a criação de associações nacionais de municípios nos países onde não existam e que as existentes sejam fortalecidas para que se transformem em defensoras dos interesses locais, participem da formulação e promoção de novas políticas municipais e desenvolvam, entre outras, atividades que conduzam à aprovação de instrumentos jurídicos que possibilitem reformas substanciais nos governos locais.

8. Que se solicite às Nações Unidas, à Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID), à Unión Internacional de Gobiernos Locales (Iula), à Organização dos Estados Americanos (OEA), ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a organismos semelhantes o incremento de seus programas de assistência técnica e financeira aos municípios.

9. Que se fortaleçam e desenvolvam os objetivos da Federación Interamericana de Instituciones de Crédito y Asesoría Municipal (Finicam) como meio para promover e orientar programas regionais e internacionais em benefício de organismos e instituições de assistência técnica e financeira aos municípios.

10. Que a Finicam e outras entidades responsáveis pelo desenvolvimento municipal estimulem a criação, nos países onde não existam, de organismos e instituições de assistência técnica e financeira municipal.

11. Que os organismos e instituições de assistência técnica e financeira adotem sistemas eficientes de avaliação (quantitativa e qualitativa) de

seus programas para que possam verificar o alcance de suas atividades no melhoramento das condições sociais e econômicas dos habitantes das comunidades latino-americanas.

12. Que os participantes deste seminário, em seus respectivos países, organizem conferências com a participação de entidades públicas e privadas com o propósito de divulgar o conteúdo e alcance deste documento e as conclusões aqui relacionadas.

13. Que este documento — Reforma y Modernización Municipal en América Latina: La Experiencia de Algunos Países — que resultou deste seminário, seja objeto da mais ampla divulgação e que seja levado ao conhecimento dos governos da América Latina, das Filipinas e da Nigéria, assim como também dos organismos internacionais e regionais interessados nos assuntos de desenvolvimento.”

Como se pode observar, o documento contém um verdadeiro roteiro para a ação, tanto dos governos nacionais e municipais, como dos organismos internacionais, no que se refere ao fortalecimento do município latino-americano.

Os organismos de âmbito internacional, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Banco Centro-Americano, as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, a Agência Internacional para o Desenvolvimento, têm um papel indiscutível e altamente relevante para a continuidade do processo de fortalecimento e modernização dos municípios latino-americanos, especialmente os de pequeno e médio portes.

Não se espera, naturalmente, que tais organismos possam atuar diretamente a não ser em grandes municípios, pois seria irrealista pensar que sua assistência técnica ou financeira pudesse ser dada, de forma direta, aos milhares de pequenos e médios municípios do continente. Há, porém, meios pelos quais se pode exercer aquele papel: atuando através dos organismos de fomento municipal já existentes e colaborando para a criação de outros que ainda não existam.

O problema que enfrentam atualmente as instituições de fomento municipal na maioria dos países latino-americanos é o de sua recapitalização. Os recursos originalmente obtidos de fontes externas complementados pelos governos nacionais esgotaram-se rapidamente, pois é enorme a demanda de crédito supervisionado. Ainda que operando em bases comerciais, o retorno dos empréstimos concedidos não é suficiente para atender à demanda crescente e, em alguns casos, não tem havido tempo suficiente para o retorno de todos os empréstimos, em especial das instituições mais recentes, como o Sendu, da Bolívia, e o IDM, do Paraguai, que praticamente esgotaram seus recursos em menos de quatro anos de operação.

Por outro lado, há alguns países que ainda não contam com instituições desta natureza; alguns têm apenas programas embrionários, integrados a instituições com objetivos muito mais amplos. Seria o caso de que os organismos internacionais de crédito e assistência técnica respondessem

favoravelmente à iniciativa desses países para a ampliação daqueles programas ou para a criação de instituições autônomas, baseadas nos moldes das já existentes.

Um dos êxitos do crédito supervisionado nas instituições mencionadas baseia-se na conjugação ideal do crédito e da assistência técnica, pois isto permite a capacitação dos municípios para que se transformem não apenas em melhores credores, mas também em agentes mais eficazes do processo de desenvolvimento.

Daí a importância do papel que cabe àqueles organismos internacionais como a ONU, a OEA, a AID que, mesmo tendo limitações para conceder empréstimos a instituições de crédito, podem, entretanto, atuar significativamente no campo da assistência técnica.

A lógica da ação dos organismos internacionais através dos organismos nacionais é indiscutível, pois é fácil lidar com duas ou três dezenas de instituições deste tipo enquanto que é quase impossível, por várias razões, fazê-lo com milhares de municipalidades.

Se estas instituições internacionais estão realmente comprometidas com a idéia de integrar as comunidades locais no esforço de desenvolvimento econômico e social do continente e de influenciar no sentido de que os benefícios desse desenvolvimento se distribuam da forma mais ampla possível, não apenas entre as diversas camadas sociais da população, mas também por todas as regiões de cada país, aí estão um convite e um desafio para a conscientização dessa idéia. Caso contrário, ver-se-á que, cada vez mais, os recursos públicos, internos e externos, tenderão a concentrar-se nas áreas metropolitanas e nos grandes centros urbanos, agravando, ainda mais, os desequilíbrios de toda ordem resultantes dessa concentração.

**SE VOCÊ ACHA QUE SABE TUDO SOBRE PSICOLOGIA,
NÃO DEVE ASSINAR ABPA.**

ABPA* destina-se aos profissionais de psicologia que desejam estar bem informados.

Em suas páginas, o leitor encontra sempre novas questões. ABPA publica artigos e comentários atuais sobre temas psicológicos e informa sobre tudo que se publica na área da psicologia. Não assine ABPA se você não deseja questionar seus conhecimentos.

* Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada (diga ABPA)