Governo e administração municipal: a experiência brasileira*

Diogo Lordello de Mello**

SUMÁRIO: 1. Breve histórico sobre o município no Brasil; 2. O município nas constituições brasileiras; 3. Outros aspectos do sistema municipal brasileiro; 4. A colaboração do governo federal nas áreas de educação e saúde; 5. A assistência técnica aos municípios; 6. A revisão do pacto federativo e seus efeitos na receita dos municípios, na privatização das empresas municipais e na definição das funções municipais; 7. A multiplicação dos municípios: a experiência brasileira e de outros países; 8. Carência de capacidade técnica dos pequenos municípios; 9. Regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e municípios.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; governo municipal.

Este artigo trata da posição do município no sistema governamental brasileiro, desde sua introdução durante o regime colonial até hoje. O artigo relaciona as referências aos governos municipais nas constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969, e 1988, inclusive suas emendas. As relações intergovernamentais, no que se refere aos municípios, são também discutidas, bem como os problemas das competências concorrentes e comuns entre os municípios, a União e os estados. As fontes das receitas municipais, inclusive os problemas atualmente em discussão no Congresso Nacional, merecem especial atenção, tendo em vista as reivindicações dos governos municipais, com o apoio das associações municipalistas. Essas associações — mais de 600, nacionais, estudantis e microrregionais — vêm desempenhando um importante papel, desde a elaboração da Constituição de 1988. O artigo analisa a evolução da estrutura administrativa dos governos municipais, especialmente nas cidades de grande e médio portes, bem como o crescente aumento de conselhos destinados a incrementar a participação da comunidade na discussão de planos e proje-

* Artigo recebido em abr. e aceito em nov. 2000.
** Professor da EBAP/FGV.

tos municipais. Finalmente, é feita uma comparação de certas características importantes do sistema de governo municipal brasileiro com as de outros países, inclusive no que se refere à multiplicação dos municípios.

Government and municipal administration: the Brazilian experience
This paper deals with the status of the municipality in the Brazilian governmental system, since its introduction during the colonial regime until today. The paper lists the references to municipal governments in the constitutions of 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 (and its 1969 1st amendment), and 1988 (including its amendments). The intergovernmental relations involving the municipalities are also discussed, as well as the issues of concurrent and common responsibilities among municipalities, states and the Union. The municipal revenue sources, including the issues that are currently being discussed by the Congress, receive a special attention, considering the pleas from the municipal governments, supported by the municipalist associations. These associations — over 600, national, student, and micro-regional — have played an important role since the elaboration of the 1988 Constitution. The paper analyzes the development of the municipal governments' managerial structure, especially in large and medium-sized cities, as well as the growth of councils that increase the community's participation in the discussion of municipal plans and projects. Finally, the paper compares some important traits of the Brazilian system of municipal government with those of other countries, including the features related to the multiplication of municipalities.

1. Breve histórico sobre o município no Brasil

O município foi introduzido no Brasil no princípio do regime colonial, com base nas Ordenações Filipinas, que transformaram os conselhos em câmaras, compostas de vereadores, com funções administrativas, do procurador, espécie de advogado do município, dos almotacés, com funções executivas subalternas, e dos juízes ordinários, com jurisdição cível e criminal.

Durante o período colonial votavam nas eleições municipais apenas os "homens bons", isto é, os que possuíam propriedades rurais, excluídas quase todas as demais categorias.

2. O município nas constituições brasileiras

A Constituição de 1824

A primeira constituição brasileira, promulgada em 1824 pelo imperador Pedro I, estabeleceu que em todas as cidades e vilas haveria uma câmara, à qual

competia o governo econômico e municipal. As câmaras eram eletivas e o exercício das funções municipais, não-definidas, consistia na formulação de posturas policiais, na aplicação das rendas do município e na discussão das próprias atribuições, que seriam estabelecidas por uma lei regulamentar. Não foi, porém, assegurada na Constituição, nem na legislação regulamentar, a autonomia do município, no sentido que veio a ter posteriormente.

A Constituição de 1891

A segunda constituição brasileira, promulgada em 1891, depois da Proclamação da República e da introdução do federalismo no Brasil, faz apenas uma breve referência ao município, ao dizer, no art. 68: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse".

Não foi fácil introduzir esse artigo na Constituição, pois predominava na Constituinte a idéia de que, na federação, a questão municipal é de competência das unidades federadas — modelo norte-americano, que não tinha sentido ser aplicado ao Brasil, devido à grande tradição de autonomia que tinham os governos locais nos EUA, mesmo durante o período colonial.

Assim, como nem a Constituição de 1891 nem qualquer lei complementar definiu o conceito de peculiar interesse dos municípios, a autonomia destes foi extremamente débil em quase todos os estados da Federação, com exceção notável do Rio Grande do Sul, que, na sua Constituição de 1892, concedeu aos seus municípios o direito de adotarem suas próprias leis orgânicas. Predominou, no período da Constituição de 1891 — a chamada República Velha —, o poder dos estados no sistema governamental do país, o que levou à reforma constitucional de 1926. Entre outras limitações ao poder estadual, esta reforma estabeleceu a intervenção da União nos estados, para assegurar a autonomia municipal, pois os governos estaduais, principalmente os governadores ou presidentes estaduais, abusavam excessivamente de seus poderes em relação aos municípios.

A Constituição de 1934

Em conseqüência da Revolução de 1930, foi adotada, em 1934, uma nova Constituição, que fortaleceu consideravelmente os governos municipais. Além de dizer que os municípios seriam organizados de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse, explicitou as formas pelas quais a autonomia se manifestaria: eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por

esta; decretação dos impostos e taxas e arrecadação de suas rendas; organização dos serviços de sua competência. O prefeito poderia ser nomeado pelo governador do estado no município da capital e nas estâncias hidrominerais.

Foram também definidos pela primeira vez na Constituição os tributos municipais: impostos (predial e territorial urbano, sobre diversões públicas, sobre a renda de imóveis rurais) e taxas sobre serviços municipais. Outra inovação importante foi a participação dos municípios em 50% do imposto estadual de indústrias e profissões, o primeiro caso de tributos compartidos. Finalmente, a Constituição definiu os dois únicos casos em que os estados poderiam intervir no município: para regularizar as finanças municipais, quando se verificasse impontualidade no pagamento de empréstimos garantidos pelo estado; por falta de pagamento por dois anos consecutivos de dívida contraída.

A Constituição de 1937

Com a ditadura estabelecida pelo presidente Getúlio Vargas em 1937, tanto os estados quanto os municípios perderam sua autonomia. Foram suprimidos os poderes legislativos dos três níveis de governo, os governadores estaduais passaram a ser chamados de interventores e eram nomeados pelo presidente da República. Entretanto, em matéria tributária, os municípios apenas perderam o imposto sobre imóveis rurais, que era de pouca importância no conjunto da receita municipal.

A Constituição de 1946

Com a deposição do presidente Getúlio Vargas, em outubro de 1945, foi convocada uma assembléia nacional constituinte para votar uma nova constituição, restabelecendo a democracia e o federalismo e fortalecendo significativamente os municípios, nos moldes da Constituição de 1934.

Os tributos municipais foram ampliados, compreendendo os seguintes impostos: predial e territorial urbano; de indústrias e profissões; de licença; sobre atos de sua economia e assuntos de sua competência.

Quanto às taxas, os municípios poderiam cobrá-las pelo exercício de seu poder regulamentar ou pela prestação de certos serviços. Foi também introduzida a contribuição de melhoria, de competência dos três níveis de governo.

Os casos de intervenção dos estados nos municípios voltaram a ser os mesmos da Constituição de 1934.

Introduziu-se a participação dos municípios em impostos federais e estaduais: 10% do imposto federal sobre a renda, distribuídos em partes iguais

aos municípios, exceto os das capitais, que eram excluídos; 12% do imposto único federal sobre a produção, o comércio e a importação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e, ainda, no que fosse aplicável, do imposto sobre minerais do país e energia elétrica, seriam entregues aos municípios, em cotas proporcionais à sua área, população, consumo e produção de bens.

Os estados, por sua vez, também partilhariam seus impostos com os municípios (exceto o de exportação) quando a arrecadação excedesse, no município que não fosse da capital, o total das rendas municipais de qualquer natureza. O repasse anual seria de 30% do excesso arrecadado.

A Constituição de 1967 e a reforma de 1969

Com o estabelecimento do regime militar, em 1964, houve profundas alterações no processo político brasileiro. Os municípios foram afetados em alguns aspectos de sua autonomia, tais como:

- a nomeação, pelo governador do estado, dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais (como na Constituição de 1946) e, também, dos municípios considerados de interesse da segurança nacional — 195 dos 4 mil municípios existentes (a maioria dos quais considerada de interesse da segurança nacional, principalmente os municípios de fronteira) passaram a ter prefeitos nomeados;
- somente poderiam fazer jus à remuneração os vereadores das capitais e dos municípios de população superior a 200 mil habitantes;
- os casos de intervenção dos estados nos municípios passaram de dois para seis, inclusive pela prática de atos subversivos ou de corrupção e a não-aplicação de, pelo menos, 20% da receita tributária municipal no ensino primário.

No que se refere à receita tributária, os municípios tiveram seus impostos reduzidos a três: sobre propriedade predial e territorial urbana, sobre a propriedade territorial rural, e sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados. Quanto à participação em impostos federais e estaduais, houve inovações, inicialmente importantes para a receita municipal, como a distribuição de 10% do imposto federal sobre a renda e proventos de qualquer natureza e produtos industrializados (o Fundo de Participação dos Municípios — FPM) de acordo com o nível de população do município, dando-se às capitais um tratamento diferenciado, para compensar as dos estados mais pobres pela eliminação do imposto estadual sobre indústrias e

profissões. Além dessa participação, os municípios, assim como os estados, tinham direito ao imposto de renda, cobrado na fonte, dos seus funcionários.

Entretanto, durante o governo do presidente Médici, no princípio da década de 1970, o FPM foi reduzido à metade (5%). O presidente que sucedeu a Médici, Ernesto Geisel, restabeleceu gradualmente o FPM, na proporção de 1% ao ano, chegando a 9% ao terminar o mandato. O presidente seguinte, João Figueiredo, não somente completou o restabelecimento dos 10%, mas elevou o FPM a 11% em 1983. Em 1984 a emenda constitucional proposta pelo deputado federal Passos Porto elevou o FPM a 13,5%, chegando a 16% em 1985. Outra emenda constitucional, a de nº 27, de 1985, elevou a quota do FPM para 17%, o que vigorou até setembro de 1988, antes da promulgação da Constituição de 1988.

Na Constituição de 1967 e sua emenda de 1969, os municípios participavam, também, dos impostos únicos federais sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e sobre energia elétrica e minerais. A distribuição era proporcional à superfície, à população, à produção e ao consumo e, no de minerais, proporcional apenas à produção.

Do imposto estadual sobre circulação de mercadorias, 20% eram distribuídos aos municípios, 15% segundo o que neles fosse arrecadado e 5% por decisão de governos estaduais. Esta fonte era extremamente importante para os municípios mais prósperos.

Havia, assim, dois critérios básicos para a distribuição dos impostos partilhados: o redistributivo, com o propósito de transferir recursos das regiões mais ricas para as mais pobres, como no caso do FPM, e o compensatório, segundo o qual os municípios participariam proporcionalmente à sua contribuição, como no caso do ICM e, também, nos dos impostos federais únicos já mencionados.

A Constituição de 1988

Os municípios foram bastantes fortalecidos, em vários aspectos, pela Constituição de 1988, alcançando uma posição única entre os países em desenvolvimento.

Uma interessante inovação da Constituição de 1988 foi incluir, no art. 1º, os municípios como membros da Federação, junto com os estados e o Distrito Federal, caso único entre todas as federações do mundo.

No que se refere às receitas municipais, a Constituição de 1988 não apenas aumentou a participação dos municípios nas receitas federais e estaduais definidas no texto constitucional, como passou para quatro os impostos municipais, que incidem sobre:

- propriedade predial e territorial urbana;
- a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos à sua aquisição;

- vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (este imposto foi extinto em 1996);
- os serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar e que são mais de 100.

O Fundo de Participação dos Municípios teve seus valores aumentados de 20%, em 1988, para 22,5%, em 1993, com base num acréscimo de 0,5% ao ano. Os critérios de distribuição continuaram os mesmos, inclusive para as capitais, e os valores para cada categoria de município, por população, mostram que os menos populosos receberiam, em 1988, R$448.700 e os de maior população, R$995.941. Quanto às capitais, a que menos receberia seria Florianópolis (R$16.212.576) e a que mais receberia, Fortaleza (R$112.587.334), segundo cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os municípios continuaram com o direito ao imposto de renda, cobrado na fonte, de seus servidores.

A participação dos municípios no ICMS (estadual) foi elevada de 20% para 25%, continuando 5% a serem distribuídos segundo normas estabelecidas pelo estado.

A Lei nº 1.990, de 28 de dezembro de 1989, instituiu, para os estados, o Distrito Federal e os municípios, a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, bem como de outros minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva ou, ainda, a compensação financeira por área de exploração.

É importante salientar que a transferência dos tributos partilhados, tanto pelo governo federal quanto pelos estados aos municípios, é feita automaticamente e os valores são calculados pelo Tribunal de Contas da União, no caso dos tributos federais.

3. Outros aspectos do sistema municipal brasileiro

Merecem destaque algumas características do sistema de governo municipal brasileiro, a seguir mencionadas.

Ao contrário, por exemplo, do que acontece em vários países, as leis municipais brasileiras são leis, tanto no sentido material (decretos, resoluções, portarias etc.) quanto no sentido formal. Assim, uma lei municipal, em matéria de competência explícita e exclusiva do município, definida na Constituição Federal, pode prevalecer sobre a lei ordinária estadual, a Constituição estadual e a lei ordinária federal. Só não se sobrepõe, naturalmente, à Constituição Federal ou às emendas constitucionais federais. Na América Latina é regra não chamar as leis municipais de leis, mas de *acuerdos* ou *ordenanzas*. Nem mesmo a expressão governo municipal é aceita em alguns países

onde a autonomia municipal é exígua ou quase inexistente — diz-se "administração municipal".

O sistema de governo municipal brasileiro, com um Executivo forte e a independência dos dois poderes — o Executivo e o Legislativo (este representado pela Câmara Municipal) —, torna esses poderes obedientes apenas à lei e à justiça. O prefeito, por exemplo, não deve obediência ao governador do estado nem ao presidente da República, muito menos aos secretários estaduais e aos ministros federais, mas às leis que não violarem a Constituição Federal e as constituições estaduais.

Outra característica marcante é a ausência de controle prévio dos atos municipais pelas esferas superiores de governo. Os municípios estão sujeitos ao controle interno pela Câmara Municipal (controle dos atos dos prefeitos) e ao controle externo das contas municipais pelos tribunais de contas dos estados (em quatro há tribunais ou conselhos de contas somente para os municípios, e os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo têm seus próprios conselhos de contas) e pelo Tribunal de Contas da União, quando se trata de recursos da União repassados aos municípios por convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. Somente as aposentadorias nos três níveis do governo estão sujeitas ao controle prévio.

Outro aspecto relevante do sistema municipal brasileiro é o das competências que lhe são permitidas para a prestação de serviços locais (serviços de utilidade pública, como abastecimento d'água, esgotos sanitários, galerias pluviais, pavimentação de ruas, estradas vicinais, iluminação pública, cemitérios, habitação popular, e outros, como mercados, matadouros, educação, saúde, recreação, esporte, transporte coletivo e a guarda municipal para proteção do patrimônio municipal). O problema é que, como tais serviços, exceto o de transporte coletivo urbano e a guarda municipal, não estão mencionados na Constituição, predomina a prática muito disfuncional das competências concorrentes, havendo, em alguns casos, redes municipal, estadual e federal de saúde e de educação num mesmo município, o que torna difícil aos cidadãos saberem quem é o responsável pela ausência ou insuficiência de tais serviços. No caso do fornecimento de água e esgotos, em muitos estados o serviço é estadual em alguns municípios e municipal nos demais.

Outro aspecto negativo é o sistema de auxílios e subvenções que tanto o governo federal quanto os estaduais concedem aos municípios, mediante negociações sujeitas a manipulações políticas, muitas vezes de duvidosa moralidade, por atenderem a interesses eleitoreiros ou pessoais.

Os municípios podem ser divididos em distritos ou, nas grandes cidades, em regiões administrativas ou subprefeituras, mas ambas as categorias são entidades meramente administrativas, sem governo próprio. A criação de municípios tem regras estabelecidas pela legislação estadual: geralmente um número mínimo de casas (entre 100 e 300) no local que será a sede do novo município e uma população mínima que varia de estado para estado. Além

disso, deve ser convocado um plebiscito em que votam os eleitores da área que se deseja emancipar, isto é, transformar em município.

No Brasil há 5.507 municípios, mas, no momento, existe um forte movimento em alguns estados para a criação de novos municípios. A principal causa desse movimento é a tendência de os governos municipais concentrarem seus recursos orçamentários na sede, abandonando os distritos em relação a vários serviços essenciais. A Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, alterou os critérios para a criação de municípios, com o propósito de restringi-los, estendendo o plebiscito às populações dos municípios envolvidos, e não apenas do distrito ou bairro a ser emancipado, e exigindo a divulgação, pelo estado, da viabilidade municipal, publicada na forma da lei.

No que se refere à participação popular, a Constituição de 1988 introduziu também, no nível municipal, a iniciativa popular das leis, o referendo, o plebiscito e a obrigatoriedade de cooperação das associações representativas da comunidade no planejamento municipal (iniciativa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Ibam, na Assembléia Nacional Constituinte). Muitos municípios utilizam outras formas de participação popular, como as audiências públicas e a tribuna livre.

As associações de municípios têm surgido com grande freqüência nos últimos 50 anos. Hoje há seis nacionais, sendo três de municípios, duas de prefeitos e uma de vereadores, das quais a mais antiga, a Associação Brasileira de Municípios, tem representações seccionais em cada um dos 26 estados brasileiros. Todos os estados têm, também, suas associações municipais e, em vários deles, existem as associações microrregionais, abrangendo os municípios mais próximos. No total, há mais de 600 associações municipalistas no país, voltadas principalmente para a defesa dos interesses dos municípios junto às esferas superiores de governo e, em alguns casos, especialmente no das microrregionais, também para a prestação de assistência técnica aos respectivos municípios, em especial nos campos contábil, jurídico e de engenharia.

Há também um grande número de consórcios municipais para a prestação de certos serviços que exigem uma escala financeira e econômica que muitos municípios não possuem, como a compra e a utilização de máquinas para a construção de estradas vicinais e a manutenção de outros serviços, como de saúde, educação, proteção de meio ambiente e destino final de lixo (Fontes, 1991).

O governo municipal

Além das referências já feitas sobre certos aspectos do governo municipal brasileiro, há várias outras que devem ser ampliadas. Em primeiro lugar, o governo municipal é constituído de um Poder Executivo forte (o prefeito) e um Poder Legislativo (Câmara Municipal, constituída de vereadores), ambos eleitos pelo

povo (assim como o vice-prefeito). Em dois municípios — Rio de Janeiro e São Paulo — há também um conselho de contas municipais, em 20 estados as contas dos municípios são controladas pelos tribunais de contas estaduais e em quatro, pelos conselhos de contas dos municípios, que são, também, órgãos estaduais. Os conselhos de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Congresso Nacional, assembléias legislativas e câmaras municipais).

A estrutura administrativa das prefeituras, elaborada pelo Poder Executivo local, deve ser aprovada pela Câmara Municipal, enquanto o regimento interno não precisa desta aprovação.

À Câmara Municipal compete estabelecer sua estrutura administrativa e seu regimento interno, que independem de aprovação externa.

A estrutura administrativa da prefeitura está, de certa forma, vinculada aos serviços municipais, os quais sempre foram, no sistema governamental brasileiro, a partir do Império, vagamente definidos, prevalecendo, nas constituições federais de 1934, 1939, 1946, 1967 e 1988, a prática das competências concorrentes entre os três níveis de governo em diversas áreas.

A Constituição Federal de 1988 menciona, no art. 30, V, como serviços municipais: organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou de permissão, os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte coletivo urbano, que terá caráter essencial. Entretanto, exceto quanto à menção explícita aos transportes coletivos e à criação de guardas municipais destinados à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispõe o art. 144, §8º, os "serviços públicos de interesse local" são uma concepção muito vaga, o que tem levado à prática das competências concorrentes, no que couber, não apenas entre os municípios e os estados, mas entre esses e o próprio governo federal. É exemplo deste caso a existência, na cidade do Rio de Janeiro, do Colégio Pedro II, voltado para o ensino secundário. É comum, também, a prestação de serviços de água e esgotos e a construção de estradas vicinais tanto pelos municípios quanto pelos estados.

Em muitos casos, isso se deve às dificuldades financeiras dos pequenos municípios, cuja principal fonte de receita é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído dos impostos federais sobre renda e produtos industrializados. É também comum muitos municípios não arrecadarem suficientemente os tributos de sua competência, por motivos vários, como a desatualização dos cadastros imobiliários, a má cobrança de impostos sobre serviços e das taxas e, como nas outras esferas de governo, a não-utilização da contribuição de melhoria. Nos municípios de menor porte é comum a pressão dos contribuintes sobre o governo municipal e, mesmo, sobre as autoridades municipais (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores).

Um outro problema que afeta consideravelmente a receita de muitos municípios para a prestação de serviços adequados às necessidades da comunidade é o excesso do quadro de pessoal, em muitos casos admitido sem concurso público. Isso faz com que as despesas de pessoal ultrapassem significativamen-

te os 60% da receita municipal própria, como estabelecido na Lei Camata, problema que ocorre também nos estados e no governo federal.

A remuneração dos vereadores é limitada pelo art. 29 da Constituição de 1988 e não pode ultrapassar 75% da remuneração dos deputados estaduais do respectivo estado. Já a remuneração do prefeito não pode ultrapassar a dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, isso não tem impedido que as remunerações de vários prefeitos e vereadores ultrapassem os limites constitucionais.

Compete também aos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VII). O art. 27, XIII, da Constituição exige a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. O plano diretor, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. A organização administrativa dos municípios, sobretudo nos de médio porte, abrange os distritos, com um administrador próprio.

Os organogramas das prefeituras têm mudado bastante nos últimos anos. Antes, apenas os municípios de grande porte tinham secretarias, subdivididas em departamentos, estes subdivididos em divisões e estas em seções. Hoje, predominam as secretarias, subdivididas em departamentos e estes em divisões, como componentes essenciais de estrutura administrativa.

Há, ainda, os conselhos, um dos quais o de Planejamento Urbano, em conseqüência da obrigação de os municípios com mais de 20 mil habitantes adotarem uma política de desenvolvimento urbano e de discuti-la com a comunidade; aliás, uma tradição antiga, no que se refere aos conselhos de desenvolvimento urbano. São comuns, também, vários outros conselhos, com o objetivo da participação da comunidade na discussão de projetos de lei, programas e projetos. Entre outros, podem ser citados os da prefeitura de Rondonópolis, em Mato Grosso, que inclui os conselhos municipais de Defesa do Consumidor, de Política de Desenvolvimento Industrial, de Educação, de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social e de Planejamento Urbano, bem como o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente (Prefeitura Municipal de Rondonópolis, MT, 1995).

Outra forma de participação popular nas decisões dos governos municipais, é aquela na discussão da proposta do orçamento, cuja exemplo mais interessante é o de Porto Alegre, seguido por outros municípios de vários estados. O que distingue o exemplo de Porto Alegre de experiências anteriores é seu aspecto formal e compulsório. Há um conselho de Orçamento Participativo. Um trabalho interessante sobre a experiência de Porto Alegre pode ser encontrado em Genro e Souza (1997).

O art. 23 da Constituição Federal estabelece várias funções de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

"Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I — zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III — proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV — impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V — proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII — fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX — promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI — registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII — estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

4. A colaboração do governo federal nas áreas de educação e saúde

Merece especial atenção a colaboração que o governo federal vem prestando aos municípios a partir da Constituição de 1988, sobretudo nas áreas de educação e saúde.

No caso de educação, a Constituição Federal, no art. 205, estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. O art. 206 define os princípios que servem de base para o ensino, mencionados em oito

incisos. O art. 208 diz que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantias mencionadas em sete incisos e três parágrafos.

No que diz respeito às fontes federais de recursos para a educação, tanto para os estados quanto para os municípios, o presidente da República, por meio de Resolução nº 12, de 12 de maio de 1995, criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como autarquia federal, cujos recursos são entregues diretamente às escolas, por intermédio de seus diretores, bem como às associações de pais e alunos. Os recursos do FNDE são também utilizados para o fornecimento de livros e de merenda escolar aos alunos.

No ano seguinte, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e da Valorização do Magistério (Fundep), sem extinguir o FNDE. Segundo Heraldo da Costa Reis (1998), para a manutenção das condições de funcionamento da atividade educacional, esta não pode sofrer solução de continuidade no que se refere tanto aos recursos humanos necessários quanto aos recursos materiais e tecnológicos.

Os recursos do Fundep são transferidos diretamente ao Tesouro dos municípios, para a aplicação exclusiva no ensino fundamental.

Além das contribuições financeiras da União, os municípios, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal, deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino o mínimo de 25% de seus impostos e das transferências que recebem dos impostos da União e dos estados, bem como do Fundep. Pelo menos 60% dessa aplicação deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.

Em março de 1999, o governo federal divulgou o relatório sobre o primeiro ano do Fundep. Segundo o relatório, o fundo garantiu R$2 bilhões a 2.703 prefeituras, em recursos adicionais destinados a despesas com educação do primeiro grau, bem como ampliou para 6% o número de matrículas e incentivou a municipalização da educação. Permitiu, também, a criação de 153 mil novos empregos, diretos e indiretos, bem como o aumento dos salários dos professores, entre 10% e 33%. Os estados do Nordeste foram os principais beneficiários. É reivindicação dos secretários municipais de Educação a elevação do valor mínimo de investimento por aluno, dos atuais R$315 para R$400, mas não se espera que o governo aumente o valor atual (*O Prefeito*, 1999a).

5. A assistência técnica aos municípios

Durante o regime da Constituição de 1946, os estados criaram e mantiveram órgãos de assistência técnica aos municípios.

Esses órgãos, que permaneceram na vigência da Constituição de 1967, desempenharam papel importante para a modernização das administrações municipais e a capacitação de seus funcionários, contando com a colaboração financeira do governo federal, sobretudo por meio da Secretaria de Articulação

com os Estados e Municípios (Sarem), extinta em 1986, no governo do presidente José Sarney.

Entretanto, 20 estados mantêm órgãos similares, com designações diferentes, entre os quais: a Fundação Prefeito Faria Lima, (Cepam), em São Paulo; a Fundação do Desenvolvimento do Interior de Pernambuco (Fiam), que presta assistência a todos os municípios do estado, menos os da Região Metropolitana do Recife; o Departamento de Ação Municipal da Bahia; a Superintendência de Desenvolvimento e Articulação Municipal do Maranhão (Seplatec); a Secretaria Estadual de Assuntos Municipais de Minas Gerais.

Várias instituições não-governamentais, especialmente as associações de municípios, inclusive as microrregionais, como já foi mencionado, também prestam certas formas de assistência técnica aos governos municipais.

Além das associações, distingue-se o Ibam, organização não-governamental sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública pelos governos federal e do estado do Rio de Janeiro, onde está situado. O Ibam foi criado em 1952, durante o II Congresso dos Municípios, realizado pela Associação Brasileira de Municípios, e vem atuando intensamente nos campos de: consultoria *in loco* sobre vários aspectos da administração municipal; consultoria a distância (resposta a consultas das prefeituras e câmaras municipais filiadas sobre assuntos jurídicos, financeiros e de contabilidade); treinamento, inclusive cursos a distância, nos quais já se matricularam mais de 100 mil funcionários municipais; planejamento urbano; mulher e políticas públicas; desenvolvimento econômico e social; proteção às crianças e aos adolescentes; publicações periódicas (*Revista de Administração Municipal* e *Noticiário do Ibam*, em português, além de outro periódico em inglês e espanhol); livros e manuais para facilitar a aplicação de normas e conceitos referentes aos governos municipais.

O Ibam já prestou assistência técnica a mais de 350 municípios brasileiros de todos os estados, inclusive as capitais, bem como a todos os estados, ao Distrito Federal e vários ministérios e outros órgãos do governo federal.

6. A revisão do pacto federativo e seus efeitos na receita dos municípios, na privatização das empresas municipais e na definição das funções municipais

Já há alguns anos o movimento municipalista vem exigindo do governo federal a revisão do pacto federativo e seu efeito na receita municipal, bem como uma definição mais clara das funções próprias dos municípios.

Têm sido realizadas várias marchas a Brasília, constituídas por prefeitos, vereadores e representantes de entidades municipalistas, exigindo a revisão do pacto federativo. O presidente Fernando Henrique Cardoso, em atenção às demandas, nomeou, no dia 23 de setembro de 1998, uma comissão com o propósito de criar um fórum para discutir, com as associações municipalistas, a reforma

tributária, que o Poder Executivo já havia enviado ao Congresso Nacional, bem como as propostas para a revisão do pacto federativo e as relações intergovernamentais.

A comissão é coordenada pelo ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, que já foi prefeito e presidente do Conselho Brasileiro de Integração Municipal. Os representantes do governo federal são o secretário-geral da Presidência da República, o secretário do Tesouro Nacional e o secretário de Assuntos Internacionais do Ministério de Planejamento e Orçamento. Os municípios são representados pela Confederação Nacional de Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos, a Associação Brasileira de Prefeitos, a União dos Vereadores, a Frente Nacional de Municípios Agrícolas e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Nos dias 11, 12 e 13 de maio de 1999 foi realizada em Brasília a Segunda Marcha dos Prefeitos, bem como o Encontro Nacional dos Municípios. Uma representação de prefeitos entrevistou-se com o presidente Fernando Henrique Cardoso, que afirmou que o governo federal está disposto a rever o pacto federativo, sublinhando a necessidade de se estabelecer uma nova relação entre os entes federados que reveja não somente atribuições e responsabilidades, mas também a distribuição de recursos. O presidente prometeu, ainda, suspender por um prazo de três meses a aplicação da Portaria nº 4.992, que impõe regras para a criação e o funcionamento dos fundos de previdência dos servidores públicos municipais e que entraria em vigor em 1º de julho de 1999.

O presidente informou aos representantes dos prefeitos que o governo federal iria restituir ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) os recursos subtraídos para o Fundo de Estabilização Fiscal nos últimos três meses deste ano e que iria repassar aos municípios R$180 milhões, como reposição das perdas provocadas pela Lei Kandir, que desonerou do pagamento de ICMS os produtos primários e semi-elaborados. Prometeu, também, que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) iria tentar resolver com as concessionárias de energia elétrica o problema da cobrança da taxa de iluminação pública pelas prefeituras — uma questão que tem preocupado bastante os governos municipais.

7. A multiplicação dos municípios: a experiência brasileira e de outros países

Há vários críticos que se opõem à criação de novos municípios, argumentando que o Brasil tem muito mais que o necessário. Esta visão não condiz com a precária situação dos distritos, em conseqüência do pouco interesse dos governos municipais em descentralizar seus serviços. Daí a existência de muitos distritos sem os serviços básicos necessários à comunidade local ou, em alguns casos, com serviços bastante escassos. Isto ocorre principalmente nos setores de saúde, educação fundamental, transporte escolar, estradas vicinais, energia elétrica,

telefones, esgoto sanitário, coleta de lixo e pavimentação de ruas entre outros. Há distritos economicamente desenvolvidos que carecem de serviços essenciais, por não disporem de recursos próprios, pois dependem de investimentos do governo municipal, que costuma concentrar seus recursos financeiros na sede.

O argumento de que há excesso de municípios no Brasil não corresponde ao que acontece em muitos outros países com área e população muito menores do que a nossa. A França, por exemplo, com uma área de 543.965km^2 e uma população de 58,7 milhões, tem mais de 9 mil municípios, e a Espanha, com uma área de 505.954km^2 e uma população de 39,8 milhões, possui mais de 7 mil. Os EUA, embora com área e população superiores às do Brasil, têm mais de 90 mil governos locais — municípios, condados e distritos escolares —, entidades que detêm um alto grau de autonomia. Apesar das críticas que são feitas pelos que consideram excessivo o número de municípios no Brasil, convém lembrar que o de Altamira, no Pará, tem um área de 161.445,9km^2, superior à de 104 países independentes (*Almanaque Abril*, 1999).

Outros países, entretanto, como a Suécia e a Dinamarca, reduziram substancialmente o número de seus municípios, mediante a fusão, para torná-los economicamente viáveis, sobretudo na área de serviços sociais, como educação e saúde. Já a Finlândia, para não diminuir o número de seus municípios, estabeleceu o consórcio obrigatório entre os municípios vizinhos, quando necessário, para tornar viável a prestação de serviços essenciais. O Uruguai se destaca, na América Latina, por ter apenas 19 departamentos, que correspondem a municípios (*Almanaque Abril*, 1999).

8. Carência de capacidade técnica dos pequenos municípios

Apesar da disponibilidade de serviços de assistência técnica, a maioria dos pequenos municípios carece de capacitação técnica para o correto desempenho de suas funções. Isto se deve, em muitos casos, ao fato de os governos municipais não solicitarem assistência técnica aos órgãos estaduais e instituições não-governamentais especializados.

Outra causa é a falta de pessoas capacitadas para integrar o corpo de funcionários municipais ou, em alguns casos, prestar assessoria. A ausência de contadores, por exemplo, é comum em muitos municípios, o que torna difícil a elaboração do relatório anual de prestação de contas, a ser enviado à Câmara Municipal e, posteriormente, ao Tribunal de Contas.

9. Regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e municípios

Segundo Araújo Filho (1996), as regiões metropolitanas surgiram, no Brasil, antes de sua criação, com base na Constituição de 1964. Em alguns casos,

como São Paulo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegram), criada pelo governo estadual em 29 de março de 1967. Em Porto Alegre, por iniciativa dos municípios da região metropolitana, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana (Germ), resultante de ação do Conselho Metropolitano de Municípios, em 1970. Em Belém, a prefeitura, em convênio com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), criou uma sociedade de economia mista, com o objetivo de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento. Em Salvador e Belo Horizonte, foi adotado o modelo de criação do grupo do conselho, por iniciativa dos respectivos governos estaduais.

A Constituição de 1969, estabelecia, em seu art. 164, que a "União, mediante Lei Complementar, pode, para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica".

Entretanto, somente em 8 de junho de 1979 foi aprovada a Lei Complementar nº 14, que estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém, indicando os municípios que constituiriam cada uma delas (desde 37 em São Paulo a apenas dois em Belém). A do Rio de Janeiro foi criada em 1974, pela Lei Complementar nº 20.

Uma lei complementar de 1993 estabeleceu que em cada região metropolitana haveria um conselho deliberativo e um conselho consultivo, criados por lei estadual. A composição dos conselhos foi, entretanto, estabelecida na lei complementar. O conselho deliberativo seria constituído de cinco membros, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo governador do estado, um dos quais escolhido entre os nomes constantes de uma lista tríplice elaborada pelo prefeito da capital e outro por indicação dos demais municípios integrantes de região metropolitana. Já o conselho consultivo seria composto de um representante de cada município integrante da região metropolitana, sob a direção do presidente do conselho deliberativo.

O poder decisório do órgão metropolitano seria concentrado no conselho deliberativo, cabendo ao conselho consultivo opinar, por solicitação do conselho deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana, bem como sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

O art. 6º da lei complementar estabelecia que os municípios que participassem da execução do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, bem como de garantias para empréstimos.

A concentração do poder decisório no conselho deliberativo criou reações desfavoráveis nos municípios de quase todas as regiões metropolitanas, levando ao desprestígio da instituição.

Daí a extinção de quase todas as regiões metropolitanas a partir de 1988, embora a Constituição daquele ano, no art. 25, §3º, autorize os estados, mediante lei complementar, a instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução da função pública de interesse comum.

Entretanto, não tem havido ações para a criação de regiões metropolitanas, exceto as de Santos, São Paulo e da Grande Vitória, discutidas em seminário realizado em Vila Velha, com a participação de representantes do governo estadual. A idéia foi rejeitada, sobretudo pela indefinição dos recursos provenientes de cada município e do estado para a manutenção da entidade e a realização de projetos e programas. Ultimamente a imprensa tem feito referência à retomada da iniciativa.

Referências bibliográficas

Almanaque Abril, 1999.

Araújo Filho, Valdemar Ferreira. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam, 1996. p. 49-69.

Constituições brasileiras de 1824, 1841, 1934, 1946, 1967 com a Emenda de 1969 e 1988.

Fontes, Angela. Consórcios intermunicipais: um instrumento para o planejamento local. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, Ibam, (198), jan./mar. 1991.

Genro, Tarso & Souza, Ubiratam de. *Orçamento participativo, a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Perseu Abramo, 1997.

O Prefeito, ano II, (86), 25-3-1999. p. 5.

———, ano III, (90), 20-5-1999. p. 1, 8 e 10.

Prefeitura Municipal de Rondonópolis. *Plano de reforma administrativa*. 1995.

Reis, Heraldo da Costa. Efeitos do Fundep na administração municipal. Rio de Janeiro, Ibam, 1998.