

Incorporações e fusões: lições do mundo corporativo para a agenda da reforma do Estado*

IVAN ANTÔNIO PINHEIRO**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Alianças estratégicas; 3. O projeto de reforma do Estado brasileiro; 4. Da organização do Estado e das fontes de receitas públicas no Brasil; 5. A incorporação e a fusão de municípios; 6. Considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: fusão; desmembramento; municípios.

Conciliar flexibilidade, eficiência, eficácia e efetividade é o desafio organizacional nesta virada do século. Para fazer frente ao novo ambiente, as instituições privadas lançam mão das mais variadas estratégias, a exemplo das alianças corporativas, incluindo as fusões e as incorporações. Ajustando-se ao novo cenário, reformam-se também as estruturas do Estado e adotam-se novas práticas de gestão. Dos governos espera-se uma administração gerencial semelhante às práticas corporativas, comprometida com as demandas dos cidadãos — os “clientes” do setor público. Este artigo tem por objetivo sugerir um novo (e inusitado, porque contrário à prática generalizada e dominante da criação de municípios através do desmembramento), porém complementar encaminhamento para os debates sobre a reforma do Estado: a incorporação e a fusão de municípios. Apoiado na literatura, o texto apresenta as origens e as causas da criação de municípios, assim como as causas e as vantagens proporcionadas pelas alianças corporativas. A proposição sugerida decorre da constatação de que inexistem atualmente as causas primeiras que deram origem às unidades municipais, as quais, se artificialmente mantidas (através do veio político), contribuirão para a rigidez, ineficiência, ineficácia e não-efetividade da ação governamental, portanto, no sentido contrário à trajetória bem-sucedida observada no ambiente corporativo.

* Artigo recebido em jun. e aceito em out. 1999. O autor agradece a leitura prévia, críticas e sugestões recebidas dos colegas Francisco Zanini e Rosário Oronoz.

** Professor na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e na Unidade Integrada Vale do Taquari de Ensino Superior (Univates), bacharel em economia, especialista em políticas públicas e gestão governamental e mestre em administração pela UFRGS, onde atualmente conclui seu doutorado na mesma área.

Incorporations and mergers: lessons from the corporate world to the State reform agenda

This turn of the century poses an organizational challenge: to establish a compromise between flexibility, efficiency, effectuality, and effectiveness is the organizational challenge of this turn of the century. In order to face this new environment, private institutions are making use of many different strategies, in the same way as corporate alliances, and that includes mergers and incorporations. In their adjustment to the new scenario, State structures are being reformed and have to adopt new managerial practices. Governments are expected to adopt a managerial administration similar to that of a corporation, committed to the citizens' demands — the public sector's clients. This paper proposes a new, although complementary path for the State reform debate: the incorporation and merger of counties. It is also an unexpected proposal, because it goes against the general and prevailing practice of creating counties by means of separation. Based upon the literature, the paper presents the origins and the causes for the creation of counties, as well as the causes and advantages of corporate alliances. The proposition results from the fact that today no longer exist the primary causes that gave birth to the municipal units. And, if those counties are artificially maintained (by political means), they will contribute for the rigidity, inefficiency, ineffectuality and ineffectiveness of government action, thus going against the successful trend of the corporate environment.

1. Introdução

Assiste-se, no Brasil e no mundo, a profundas modificações nas estruturas e processos organizacionais. As mudanças, afirma-se, têm raiz no desenvolvimento das tecnologias de base microeletrônica, atingindo, indistintamente, instituições públicas e privadas, bem como o denominado terceiro setor. Os avanços na base microeletrônica, combinados com as tecnologias de comunicação e com os processos de nanotecnologia, disponibilizam no mercado produtos que, continuamente renovados, possibilitam reconfigurar as tradicionais estruturas e processos baseados na pirâmide burocrática e na especialização funcional.

Entre outros aspectos, conforme destaca Harvey (1994), as novas tecnologias possibilitaram a compressão do espaço-tempo, a tudo e a todos aproximando: clientes, fornecedores, concorrentes etc. Complementando as características do novo ambiente, Forrester (1997:26) ressalta a velocidade com que as mudanças se sucedem: “Trata-se de um mundo que, por causa da cibernética, das tecnologias de ponta, vive à velocidade do imediato; um mundo em que a velocidade se confunde com o imediato em espaços sem interstícios. A ubiqüidade, a simultaneidade aí é a lei”.

Assim, de um lado, tem-se que a maior proximidade implica um crescente inter-relacionamento entre as instituições (empresas, governos, entidades em geral) e, do outro, que a velocidade das mudanças traz à cena maior

incerteza, risco e custo para essas instituições. Neste contexto, mudança continuada e flexibilidade são as expressões de ordem.

Para fazer frente ao novo ambiente, as instituições privadas lançam mão das mais variadas estratégias, entre as quais as alianças corporativas, a exemplo da fusão (quando duas ou mais organizações são extintas, dando origem a uma terceira, com nova e distinta personalidade jurídica). Sem perder o foco no negócio, as organizações conseguem, assim, através de diferentes mecanismos, obter melhores condições de competitividade.

Também em resposta ao novo cenário, promovem-se a reforma do Estado e a adoção de novas práticas de governo. O Estado é modificado nas suas estruturas fundamentais a partir da alteração dos dispositivos (emendas) constitucionais que, no entendimento dos poderes Executivo e Legislativo, impedem ou dificultam a sua inserção no novo concerto das nações. Dos governos espera-se uma administração gerencial semelhante, em grande medida, às práticas corporativas, comprometidas com as demandas dos cidadãos — os “clientes” do setor público. Complementam as mudanças no setor público (estatal e não-estatal) diversos programas com o objetivo de alterar hábitos culturais que, se historicamente sedimentados, se revelam incompatíveis com o novo projeto de Estado.

A partir do contexto da globalização e da análise acerca das motivações de uma das práticas corporativas de maior expressão, este artigo tem o objetivo de sugerir um novo e complementar encaminhamento para os debates acerca da reforma do Estado, em particular, o brasileiro. Apoiado na literatura, o texto apresenta características de um ensaio, daí, por alguns momentos, o emprego da linguagem pessoalizada. Dividido em quatro segmentos, o artigo caracteriza, no primeiro, as razões que levam as empresas a buscar algum tipo de aliança estratégica; no segundo segmento, apresenta a agenda atual da reforma do Estado brasileiro, para, no terceiro, ao resgatar à memória o §4º do art. 18 da Constituição Federal e as fontes de receitas municipais previstas na Carta, introduzir o argumento central — a tese da conveniência da incorporação e da fusão municipal. Na seqüência é apresentado um breve histórico sobre a origem das municipalidades, destacando-se a sua profusão recente e as conseqüências daí advindas sobre a prática administrativa. Nas considerações finais, o autor aponta as causas que supõe mantêm este assunto à margem dos debates, identifica as limitações do ensaio e acrescenta mais um argumento que justifica localizar o tema no centro dos debates: o retorno do voto distrital como a forma mais representativa dos interesses das comunidades.

2. Alianças estratégicas

A crescente inter e multidisciplinaridade do conhecimento, ao lado da velocidade com que as mudanças ocorrem, se, por um lado, abre perspectivas inovadoras no que tange ao encaminhamento das soluções para os problemas

contemporâneos, por outro, também representa maiores riscos e ameaças para a ação individual, cujos recursos e competências são limitados. Estas seriam, pois, as razões que justificariam a proliferação dos empreendimentos cooperativos. Lamming (1993:82), por exemplo, destaca que “*in a complex, uncertain world, it is best not to go it alone*”. A cooperação, ao conectar fluxos de conhecimentos de domínios funcionalmente especializados, possibilita a superação das limitações individuais. Ademais, ao ampliar a escala de atuação (pela soma de esforços), modifica, de forma favorável, a relação custo/benefício do empreendimento conjunto. Destarte, as soluções para os desafios contemporâneos surgiriam, de forma mais eficiente e eficaz, a partir de arranjos cooperativos entre pessoas, empresas, governos e instituições em geral.

Os empreendimentos cooperativos podem assumir variadas formas. Lorange e Roos (1996) sugerem que a conceituação e a análise se dêem a partir do grau de integração vertical. Assim, num dos extremos haveria os empreendimentos caracterizados pela cooperação informal — com fraca integração —, e no outro, as associações — cuja gestão estaria fortemente integrada a partir de uma mesma hierarquia organizacional —, materializadas através dos processos de fusões e aquisições. Este amplo espectro é também identificado no entendimento que Badaracco (1991:6) atribui à expressão “aliança estratégica”, utilizada “*to describe all of the cooperative relationships between companies and competitors, customers, suppliers, government bodies, universities, labor unions, and other organizations*”.

Lamming (1993), citando pesquisa de Contractor e Lorange (1988), ilustra as expectativas mais freqüentemente mencionadas pelas empresas que buscaram na constituição de alianças a superação dos problemas que enfrentavam:

- ▼ *reduzir riscos* — obtido mediante diversificação do *mix* de produtos, diluição e/ou redução dos custos fixos e do capital inicial (individual) necessário para o investimento, bem como do *payback* mais acelerado;
- ▼ *obter economias de escala e/ou racionalização* — seja pelo aumento dos volumes (reduzindo os custos médios unitários), seja pelo compartilhamento das vantagens comparativas individuais (marketing, produção, projetos etc.); a racionalização pode, ainda, ser obtida como resultado de uma estrutura mais verticalizada, a partir da união dos recursos individuais (matéria-prima, canais de distribuição, tecnologia, mão-de-obra, logística etc.);
- ▼ *obter complementaridade tecnológica* — considerada tanto do ponto de vista operacional (aplicada a produtos-processos) quanto territorial, se protegida por direito de patente;
- ▼ *reduzir a ameaça competitiva* — uma *joint venture* defensiva afasta o risco da concorrência imediata, enquanto uma ofensiva tem por objetivo criar barreiras a um terceiro concorrente;

- ▼ *superar as barreiras de ingresso* — as impostas pelos governos (aos investidores externos) ou pelas condições locais de funcionamento dos mercados; associações com parceiros locais possibilitam melhor atendimento às especificidades dos clientes, bem como tornam o entrante externo equivalente, perante a legislação, às organizações locais;
- ▼ *beneficiar-se do conhecimento do associado* — numa estratégia expansionista, a associação com um parceiro externo pode abreviar o tempo necessário para conhecer as particularidades do mercado local, reduzindo, também, o risco.

Os motivos, bem como os resultados vantajosos obtidos através dos empreendimentos cooperativos, cobrem um espectro ainda maior, conforme atestam os trabalhos de Hergert e Morris¹ — um estudo de 839 acordos de cooperação envolvendo indústrias de alta tecnologia (Lorange & Roos, 1996) — e de Gutterman e Erlich (1997), que destacam os aspectos positivos e negativos sob os enfoques fiscal, tributário e da legislação. Já a análise pela ótica financeira, promovida por Kloeckner (1994:56), reunindo inúmeros trabalhos sobre as evidências empíricas acerca dos objetivos e vantagens auferidas pelas fusões e aquisições, destaca a existência de “suporte à [hipótese] da maximização da riqueza dos acionistas e dos ganhos operacionais como fatores de motivação para a ocorrência de fusões e aquisições”.

À guisa de exemplo, cabe mencionar o setor automotivo, palco de inúmeras iniciativas de cooperação, sendo notável (pelo número de citações) o caso do projeto Nummi (New United Motor Manufacturing Inc.) que (re)uniu a norte-americana General Motors e a japonesa Toyota (Womack, Jones & Roos, 1992; Lamming, 1993; Keller, 1994; North, 1997). A compra de 50% da sueca Saab e de uma parte da japonesa Isuzu, pela General Motors, e, mais recentemente, a associação entre a alemã Daimler-Benz e a norte-americana Chrysler,² bem como a compra do segmento de automóveis da Volvo, pela Ford,³ são fortes evidências quanto à imposição dos empreendimentos cooperativos como estratégia para se sobreviver e ser bem-sucedido no ambiente contemporâneo.

Cumpre destacar que a seleção destes exemplos teve o objetivo implícito de destacar que nem a histórica rivalidade comercial nem as acentuadas diferenças culturais que separam estas corporações foram obstáculos à consecução do objetivo maior, quando estavam em risco a excelência e, quiçá, a própria sobrevivência no ramo de negócio em que atuam. Por outro lado, a literatura também ressalta que as dificuldades crescem na razão direta

¹ *Trends in international collaborative agreements* (Contractor & Lorange, 1988:99-110).

² *Veja*, 13 maio 1998.

³ *Veja*, 3 fev. 1999, p. 102-3. A mesma matéria destaca que a Ford atual já é o resultado de diversas aquisições e associações com outras montadoras: Mazda (1979), Jaguar (1989) e Kia.

da maior formalização exigida pelo tipo de aliança. Todavia, as lições do passado tendem a ser facilitadoras dos novos empreendimentos, para os quais, inclusive, já existe a correspondente tecnologia gerencial (Pinheiro & Lunardi, 1998).

Destarte, conforme demonstra o trabalho de Triches (1996), a efervescência de associações corporativas na economia ocidental não é restrita ao setor automotivo: nas áreas de fármacos, hospitalar, financeira, transportes, entretenimento e telecomunicações, entre outras, assiste-se a profundas reestruturações que têm por alicerce uma das formas de aliança corporativa (aquisições, fusões ou *joint ventures*, consórcios ou simples parcerias). O autor também analisa a realidade brasileira, onde identifica o mesmo fenômeno, predominando, entre os anos de 1985 e 1993, as transações nos setores de máquinas e equipamentos, alimentos e químico.

A conclusão deste tópico requer um esclarecimento: por que, tratando-se de uma proposta no campo da administração pública, foi utilizado um referencial identificado com a trajetória do setor privado? A resposta é que, pelo inusitado, não existe (ou não foram encontradas) na literatura referências que suportem a tese em curso. Por outro lado, a estratégia utilizada não parece de todo descabida, encontrando apoio em Kuhn (1992), quando este afirma que as mudanças mais radicais surgem no seio dos novos pesquisadores, ainda não comprometidos com o paradigma dominante, ou quando, através de analogias, são estabelecidas pontes entre áreas distintas de conhecimento. Finalmente, o projeto de reforma do Estado contempla, entre outros aspectos, se não a adoção integral (em alguns aspectos parece ser mesmo este o objetivo), a adaptação dos princípios e práticas da gestão corporativa à administração pública, conforme se procurará evidenciar a seguir.

3. O projeto de reforma do Estado brasileiro

As mudanças iniciadas a partir da década de 1970 (hoje sintetizadas na expressão “globalização”) desencadearam, nas mais diversas realidades socioeconômicas, sobretudo no ambiente corporativo, uma sucessão de ajustes localizados, em resposta às mudanças de maior ordem. De difícil, senão impossível distinção, se causas ou efeito, as aludidas mudanças no Brasil se fazem acompanhar de dois outros episódios: a revisão da Carta de 1988 e o novo direcionamento conferido à política econômica a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, no início dos anos 1990. Estes, na opinião do autor, são os três vetores responsáveis pela explicação da maioria das mudanças institucionais ocorridas no país no passado recente.

Assim, à plataforma tecnológica da globalização deve ser adicionado um conjunto de mudanças individuais (como o comportamento mais exigente do consumidor e dos cidadãos), sociais (como a explosão das nacionalida-

des) e institucionais, representadas, principalmente, pelo reposicionamento do papel do Estado (governo)⁴ na sociedade pós-moderna. Duas correntes (convergentes) explicam a gênese das mudanças institucionais: uma, de cunho ideológico, metaforizada pela queda do Muro de Berlim, alude ao polêmico *fim da história* para registrar a falência das experiências administrativas autárquicas e centralizadoras *vis-à-vis* a regulação através do mercado; a outra, mais pragmática, vê o reposicionamento do Estado a partir do esgotamento da capacidade econômico-financeira necessária à sua sustentação, consumida nas políticas de bem-estar social, na concessão de subsídios e benefícios ao setor privado ou, ainda, mediante o acúmulo de malsucedidas intervenções diretas na economia (o Estado-empresário).

No Brasil, após a desastrosa experiência de reforma⁵ do Estado conduzida pelo ex-presidente Collor de Mello, a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso trouxe uma reconfiguração ao projeto reformista. Teve início um conjunto de ações articuladas a serem operacionalizadas em diferentes níveis e horizontes de tempo, encontrando-se seus elementos fundamentais no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE (Brasil, 1995), de onde foram extraídos os seguintes objetivos globais:

- ▼ “Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- ▼ Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada;
- ▼ Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- ▼ Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União” (Brasil, 1995:56-7).

O plano determina, ainda, objetivos específicos para cada um dos setores do Estado (Brasil, 1995:53): o núcleo estratégico,⁶ as atividades exclusivas (que só o Estado pode realizar — regulamentar, fiscalizar e fomentar), os serviços não-exclusivos (onde o Estado atua simultaneamente com outras or-

⁴ Quando indiferente para o significado, alterna-se o uso dos termos *Estado* e *governo*, buscando-se evitar repetições cansativas ao leitor.

⁵ Operação desmonte, demissão e disponibilidade dos servidores, terceirização linear etc.

⁶ O governo, no seu sentido *lato*: o setor que define as leis (Legislativo) e as políticas públicas (Executivo), cobra e zela pelo seu cumprimento (Judiciário e Ministério Público).

ganizações públicas não-estatais e privadas) e a produção de bens e serviços para o mercado (“atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura”).

A estratégia para atingir os objetivos propostos contempla três dimensões: “a primeira, institucional-legal,⁷ trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da *administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão*” (Brasil, 1995:60, grifo do autor).

O texto grifado, em outras palavras, equivale à afirmativa de uma gestão comprometida com três princípios: qualidade, eficiência e efetividade. Se tais princípios, há muito, não constituem novidades no setor privado, o mesmo não se verifica no setor público, cuja melhoria de *performance*, desde o início do século, não havia sido exigida do Estado moderno (Rezende, 1998). Todavia, esclarece o autor, “estes princípios não emergem da simples importação da administração privada, mas de um novo movimento teórico-conceitual, conhecido como *new public management* (...) [cujo] princípio basilar é o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da *performance*, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos (...) o argumento central dos analistas da *new public management* é o de que as organizações do setor público podem, em alguma medida, funcionar de modo similar às organizações do setor privado”.

Embora subsidie diversos projetos de reforma, o *new public management* (NPM), na opinião de Dror (1998), “não cobre todas as necessidades (...) a NPM não se ocupa de reconsiderar as políticas fundamentais. Isto exige uma abordagem diferente, à qual não se aplicam a eficácia e eficiência. A NPM leva ao profissionalismo da gestão, mas não das políticas”.

Finalmente, Abrucio (1997) observa que entre a clássica estrutura burocrática e o gerencialismo puro, contemporâneo, haveria concepções intermediárias (híbridas), tais como o *consumerism* e o *public service orientation* (PSO), caracterizando, portanto, a existência de uma pluralidade de estruturas, resultantes de processos históricos e específicos, em resposta às mudanças ambientais; acrescenta, citando Hood, que não haveria uma “receita de bolo” para o enfrentamento da crise do modelo burocrático.

⁷ Entre outras, as reformas sobre textos da Constituição e da legislação infraconstitucional, com abrangência sobre a previdência, o fisco e a administração pública (nota do autor).

Destas breves referências, sintetizadas a seguir, constata-se que:

- ▼ a crise do Estado, também mencionada como de governabilidade, chegou ao seu limite;
- ▼ uma das alternativas para a solução, ainda que com variantes, é a apreensão das experiências do mundo corporativo;
- ▼ paralelamente, por força de um conjunto de motivos, o centro das decisões desloca-se, gradativamente, da União para as unidades menores, os estados e os municípios, os palcos das operações.⁸

Portanto, uma das questões sempre presentes, mas que, em vista das circunstâncias atuais, adquire expressão ímpar, são as fontes e as formas de financiamento do gasto público, em particular, a da menor unidade federada: o município. Assim, na seqüência, serão analisadas a estrutura do Estado brasileiro, as fontes constitucionais de receitas, bem como o que contempla a Constituição no que tange à proposição do autor: a incorporação e a fusão de municípios como estratégia para alavancar os três *Es* da gestão: a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de políticas públicas.

4. Da organização do Estado e das fontes de receitas públicas no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil (*CF*), no título III (“Da organização do Estado”), capítulo 1 (“Da organização político-administrativa”), art. 18 dispõe que “A organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Adiante, acresce: “§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”.

Portanto, conforme se verifica, os temas incorporação e fusão pertencem, também, à esfera pública. Todavia, qual se tem revelado a prática nacional? No passado recente tem-se notícia de apenas um caso em que se veri-

⁸ Também neste sentido, observa-se que retorna ao debate o questionamento acerca da conveniência (por melhor exprimir os interesses locais) do voto distrital, a emergir no âmbito da reforma partidária e eleitoral.

cou a fusão de dois estados brasileiros: o do ex-estado do Rio de Janeiro com o antigo estado da Guanabara, resultando no que atualmente se conhece como o estado do Rio de Janeiro. Quanto aos municípios, a notícia é a da sua proliferação acelerada, via desmembramento. De acordo com o IBGE (1997:44), a evolução do número de municipalidades no Brasil apresenta a distribuição regional constante da tabela 1.

Tabela 1
Evolução político-administrativa segundo as regiões
(Brasil 1940-90)

Regiões	Quantidade de municípios/anos					
	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Norte	88	99	120	143	153	298
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432
Sul	181	224	414	717	719	873
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379
Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491

Ainda de acordo com a mesma fonte, em 31 de agosto de 1996 havia 4.974 municípios instalados e 535 criados, porém ainda não instalados. Tavares⁹ (1999) informa que no período 1993-97, teriam sido incorporados 534 novos municípios ao rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).¹⁰ Assim, conforme se verifica, a estratégia do desmembramento é prática generalizada no país.

A título ilustrativo, tome-se, ainda, o exemplo de um estado da Federação: o Rio Grande do Sul (tabela 2).

⁹ À época, secretário-executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, autor do texto *Aspectos da questão federativa no ajuste fiscal*, obtido no site <http://www.brasil.gov.br>.

¹⁰ No anexo deste artigo, sob a forma de perguntas e respostas, encontram-se as principais informações referentes ao FPM, que podem ser extraídas do site <http://www.brasil.gov.br>, seguindo-se o caminho Min. Fazenda, Documentos, Publicações.

Tabela 2

**Rio Grande do Sul: evolução do número de
municípios instalados e a instalar
(1982-2001)**

Ano	Quantidade de municípios instalados
1982	232
1983	244
1989	333
1993	427
1997	467
2001	497*

* Inclui 30 municípios criados em 1997, a serem instalados em 2001.

Uma das questões que de pronto se colocam e que ainda permanecerão em aberto é: por que a tendência no sentido expansionista, qual seja, a da criação de novas municipalidades?

Ainda de acordo com Tavares, o FPM constituiu a principal fonte de receita (superior a 50%) para a maioria dos municípios brasileiros, ou seja, aproximadamente 3.300 unidades dependem, basicamente, destes recursos para realizar as ações municipais.

Além do FPM, o art. 156 da CF assegura que cabe aos municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão *inter vivos* de bens ou direitos sobre imóveis; vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel; serviços de qualquer natureza.

Por fim, ao FPM e às receitas de competência exclusivamente municipal devem ser adicionadas as receitas particionadas: o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis situados nos municípios; 50% do produto da arrecadação do produto do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e, por fim, 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Alguns municípios contam ainda com os repasses (constitucionais) dos recursos dos fundos regionais (por exemplo, do Fundo do Centro-Oeste, do Norte, do Nordeste, entre outros de menor expressão).

Verifica-se, pois, que o texto constitucional confere aos municípios a condição de “sócios” permanentes da União e dos estados. Sem dúvida, essa condição resulta da contribuição do poder público municipal para o desenvolvimento e, por conseguinte, o acréscimo na arrecadação estadual e federal, sendo, portanto, merecedor de uma quota-parte destes resultados. Entretanto, deseja-se ressaltar que, pelas regras de partição, independentemente da qualidade da atuação do poder público, a municipalidade possui assegurada uma fonte mínima de receita, o que, em determinados casos, melhor a qualificaria como “sócia passiva”.

Por oportuno, cumpre destacar que o modelo de partição automática é um dos dispositivos constitucionais que contribuem para reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais: trata-se, portanto, de um modelo que promove a redistribuição da riqueza e descentraliza o processo decisório que define e prioriza o uso dos recursos públicos. Digno de mérito, esse modelo tem sido, entretanto, alvo de questionamentos, sobretudo no que tange ao formato que lhe confere operacionalidade. Passados alguns anos de funcionamento, hoje, essa configuração (que não é nova, porém resultado de sucessivas modificações) e as regras de partição tributária, em razão das distorções geradas e da complexa estrutura operacional que demandam, encontram-se (mais uma vez) sob estudos e avaliação crítica. Estas são, entretanto, questões a serem tratadas no âmbito da reforma tributária, já em curso, e que fogem ao foco deste artigo. Todavia, cumpre ressaltar que a condição de “sócio passivo” exerce forte estímulo à proliferação de municipalidades, sendo esta uma das respostas à questão formulada.

Por outro lado, uma das questões centrais tem ficado à margem das considerações e debates: a incorporação e a fusão de municípios como estratégia para aprimorar a gestão dos três *Es* na alocação dos recursos públicos. É, portanto, o que será visto na seqüência, que analisa as origens e as razões do surgimento das municipalidades, bem como a forma como essas questões se apresentam à luz da realidade contemporânea.

5. A incorporação e a fusão de municípios

Em tempos remotos, a criação de municipalidades dava-se a partir do desbravamento de novas terras. Os limites, dentro de uma mesma nacionalidade, eram então definidos a partir de marcos naturais ou até onde o governante pudesse, com segurança, dominar. Acidentes geográficos eram, pois, delimitadores lógicos, muitas vezes condicionantes das características do desenvolvimento local, pautado nos recursos naturais disponíveis, muitos deles simplesmente extraídos da natureza. Diferenças na formação histórica e social também vieram justificar a formação de municipalidades, caso das áreas colonizadas por imigrantes alemães e italianos no Rio Grande do Sul, mas também verificada em outros estados, como ocorreu com a colonização japonesa

em São Paulo e no norte do Paraná. Neste ambiente, a constituição de um poder público local, autônomo, para dispor dos recursos arrecadados justificase, conferindo a separação de direito, entre os que, de fato, já estavam separados, não raro por longas distâncias. Assim, quando as comunidades eram separadas por rios e morros, idiomas e culturas, a razão de ser de cada municipalidade em nada, ou quase nada, contemplava os propósitos da gestão contemporânea: os três *Es* — conceitos, registre-se, historicamente recentes.

Entretanto, a engenharia de transportes, construindo pontes, túneis e estradas e desenvolvendo técnicas de contenção de encostas, entre outras, se encarregou de aproximar as comunidades, auxiliada também pelos veículos mais velozes e de maior capacidade de carga, transportando vários passageiros ao mesmo tempo e encurtando as distâncias. A organização do processo de trabalho, concentrado nas unidades industriais, paralela ao processo de urbanização, se encarregou de promover o convívio, aproximando e diminuindo as diferenças culturais entre as comunidades. Ademais, um sem-número de inovações acelerou o processo, sobretudo aquelas relacionadas às comunicações: o rádio, o telefone, a televisão e, mais recentemente, as telecomunicações, ora sintetizadas na Internet.

Assim, ainda que não se possa generalizar, diluíram-se nos tempos atuais as razões históricas que por longa data justificaram o surgimento de várias municipalidades. O crescimento das áreas urbanas, hoje, não raro impossibilita a identificação das fronteiras municipais, difusas nas regiões metropolitanas, sobretudo no entorno das capitais.

Um terceiro argumento mencionado como justificativa para a criação das municipalidades resulta do efeito combinado entre: uma certa dinâmica de crescimento que resulta em adensamentos isolados e distantes da sede municipal; o não-atendimento das necessidades desses núcleos pelo poder político, mais sensível às demandas dos eleitores residentes no distrito-sede da municipalidade. Neste caso, não se sentindo representadas e até mesmo discriminadas, as lideranças mobilizam a comunidade para dar curso ao processo emancipatório, que, no Brasil, requer a realização de um plebiscito junto à população diretamente interessada.¹¹ Cumpre observar que, nesta situação, ainda que na mesma municipalidade, os distritos estão, de fato, distanciados. Há, também, a lógica inversa: a das localidades que, pelo desenvolvimento (industrial) que atingiram, são “exportadoras” do ICMS, financiando, via redistribuição, as localidades com menor atividade industrial; as primeiras, se emancipadas, poderiam ter aumentada a sua disponibilidade de recursos, circunstância que, por vezes, estimula movimentos separatistas.

Assim, naqueles casos em que já se verificou a eliminação das barreiras geográficas e das diferenças culturais, pela miscigenação, reduzindo-se a expressão desses marcos divisores, os municípios poderiam ter as suas fronteiras revistas a partir de novos critérios — diga-se, muitos já existentes e de

¹¹ Vide, entre outras, a Constituição do estado do Rio Grande do Sul (1989), art. 9º.

ampla utilização, como é o caso das macrorregiões e das regiões metropolitanas. Subjacente às denominações, tem-se o fato de o espaço físico apresentar algum traço de homogeneidade.

A proposta, ora sugerida, é a de que as novas fronteiras sejam definidas considerando, também, critérios gerenciais, como o da excelência nos três *Es* na implementação das políticas públicas.

Um dos mais frequentes argumentos utilizados pelas iniciativas emancipatórias, de distritos que pretendem alçar à condição de município, é a de que a nova condição, além de aumentar a disponibilidade de recursos cativos para a localidade, aproximaria o poder público da população, aumentando, assim, a transparência e a qualidade dos serviços prestados. Todavia, conforme se verifica, a crítica à qualidade dos serviços públicos (uma constante que dispensa muitas referências, ainda que ilhas de excelência sejam encontradas) não tem comprovado a tese. Kliksberg (1992:31), referindo-se à máquina pública, declara que esta “acha-se muito distante de poder satisfazer tais demandas, nem mesmo de modo básico. Caracteriza-se, entre outros aspectos, por uma pronunciada desarticulação, alta rigidez, hipercentralização, tendência à rotinização, deficiências significativas nos processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, desconexão com o cidadão, problemas de ‘filas’ etc.”.

Assim, ao contrário, pretende-se chamar a atenção para o fato de que a profusão do número de municípios, verificada à margem da racionalidade econômica, tem sido um dos elementos que contribuem para a deterioração da qualidade e da efetividade dos serviços.

Preliminarmente, é de se notar que a instalação de uma municipalidade adicional se, por um lado, assegura à nova entidade uma parcela do FPM e das receitas estaduais, de outro aumenta o divisor que, doravante, será utilizado para o rateio do montante, isto é, o total do FPM. Portanto, tudo o mais constante, a instalação do próximo município implicará a redução da quota daquele que imediatamente lhe antecedeu e, assim, sucessivamente. Os ganhos, portanto, podem ser aparentes; já as perdas são efetivas e distribuídas: de norte a sul, de leste a oeste.

Por outro lado, deve ser observado que, proporcionalmente, os novos municípios dispõem de um volume de “recursos livres” (para investimentos, por exemplo) maior do que a média dos demais, posto que os funcionários ainda são em pequeno número e estão em início de carreira (percebendo poucas vantagens salariais) e, o mais importante, o passivo previdenciário é inexistente ou inexpressivo (a massa do funcionalismo na inatividade e de pensionistas fica no município-mãe).

Os efeitos da pulverização dos recursos são conhecidos, devendo ser ressaltada a inviabilização de projetos que requerem escala, como a construção de hospitais e as obras de infra-estrutura, cuja análise contempla os municípios (e eleitores) residentes (e contribuintes), frente aos quais o poder político assume compromissos quando em palanque. Ainda que seja questionável a aplicação indistinta da lógica econômica (máxima eficiência, taxas de

retorno, ponto de equilíbrio etc.) a todos os projetos de iniciativa pública, há que ser reconhecida a sua validade como instrumento para justificar e priorizar determinados empreendimentos. Ignorar esta lógica pode significar o aumento do nível de risco dos investimentos, questão que também seria insustentável junto aos eleitores, se por estes percebida.

Vista agora da perspectiva do outro extremo, a pulverização de recursos no atendimento à miríade de municipalidades conduz à multiplicação das estruturas necessárias à realização dos processos básicos da administração: a prefeitura, as secretarias, o Poder Legislativo, a estrutura cartorial etc. Assim, aprovada a emancipação, tem início a construção e/ou aquisição de prédios, instalações e toda a infra-estrutura necessária ao funcionamento da nova municipalidade, dando origem a distorções no mercado imobiliário, que se torna inflacionado. Adicionalmente, o novo poder público constitui mais uma fonte de pressão junto às instâncias federal e estadual para que nele se instalem agências e órgãos de representação. Multiplicam-se, por exemplo, entre outras, as despesas com o processo eleitoral.

A pulverização dos recursos (já escassos) é, portanto, um efeito legal, porém nefasto, da progressão no número de municípios. Incapazes de atender às demandas dentro do critério dos três *Es*, os titulares, sobretudo dos Executivos municipais, pressionam os poderes públicos estadual e federal, procurando sensibilizá-los no sentido da socialização da suas dificuldades. A crise permanente e de caráter sistêmico contribui para que se torne difusa a identificação precisa das causas, das responsabilidades e das formas de encaminhamento dos problemas.

A “guerra fiscal” entre as municipalidades também adquire novos contornos. Os “novos concorrentes” tendem a ser mais agressivos na disputa pelos investimentos privados, sempre em busca das melhores oportunidades. Saudável dentro de certos limites, se conduzida por governantes com atenção excessiva para o imediato (a próxima eleição), essa competição pode comprometer o futuro do município.

Por fim, se para alguns ramos de negócios esta é uma oportunidade, para as empresas com unidades distribuídas no espaço estadual, a administração de diferentes alíquotas e taxas municipais, bem como de diferentes exigências normativas, implica maiores despesas.

Estas questões, que não são exaustivas, pretendem chamar a atenção para o fato de que, em que pese ao legislador (federal e estadual) ter contemplado que as mudanças na organização político-administrativa poderiam se verificar nos dois sentidos — o do desmembramento e o da incorporação e fusão de municípios —, esta faculdade, quando utilizada predominantemente em um sentido (no caso, o do desmembramento), conduz à irracionalidade administrativa.

Chama a atenção o fato de que esse é um comportamento flagrantemente contrário ao que se verifica no mundo corporativo, talvez porque neste último as empresas tenham a sua condição de sobrevivência permanentemente submetida a testes. Enquanto as firmas procuram diferentes arranjos institucionais para somarem competências, racionalizarem o uso dos recursos escassos, obter sinergia

e superar as barreiras culturais, o setor público assiste ao inverso: divide os recursos (também) escassos, duplica esforços e sustenta rivalidades que, embora distantes do marco histórico do seu surgimento, são acentuadas na prática política.

Se desprezíveis as barreiras naturais, reduzidas as diferenças culturais e disponível um acervo tecnológico que torna possível a redução das hierarquias e a alavancagem dos três *Es*, o que então estaria impulsionando o movimento no sentido da expansão do número de municipalidades? A resposta, já encaminhando a conclusão do autor, é apresentada no próximo segmento.

6. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi demonstrar que os motivos que levam as empresas a buscarem alguma forma de aliança estratégica, tais como as incorporações e fusões, são, em certa medida, análogos aos existentes no ambiente das organizações públicas: mudanças aceleradas no ambiente externo, aumento do risco e incerteza quanto aos empreendimentos individuais, ainda que a unidade de análise seja um município. Se, no ambiente corporativo “o cliente é o rei”,¹² com maior propriedade a expressão se aplica ao cidadão, cliente na maioria das vezes sem opção, devido ao monopólio dos serviços exclusivos do Estado, por vezes involuntário, mas sempre contribuinte compulsório.

Se outras tantas ferramentas e programas gerenciais têm encontrado aplicação no setor público, por que então, até o momento, não se observam iniciativas no sentido da fusão municipal? Entre as respostas, na forma de conjecturas, pois ainda carentes de fundamentação amparada em pesquisas, podem ser alinhadas:

- ▼ pelo fato de ser inusitada, não há a cultura necessária à sua aceitação e tampouco uma massa crítica capaz de deflagrar um movimento neste sentido; não seria surpreendente a constatação de que sequer é do conhecimento da população e dos eleitores a possibilidade de incorporação e fusão municipal, prevista em lei;
- ▼ a legislação do Fundo de Participação dos Municípios é estimuladora das iniciativas emancipatórias, cujos resultados financeiros são imediatos se confrontados com o processo de fusão, cujos benefícios não são evidentes a curto prazo; ao contrário, as mudanças nas estruturas e processos administrativos são pouco visíveis, dificultando a promoção da imagem através dos resultados;
- ▼ a cultura e a legislação trabalhistas no setor público, avessas às demissões (se necessárias à racionalização), são entraves naturais ao processo.

¹² Metáfora máxima da *gestão da qualidade total* (Campos, 1992).

Entretanto, é opinião do autor que a maior resistência às iniciativas de incorporação e fusão municipal surgiria no seio político, cujas estruturas de poder poderiam ser abaladas se levado adiante o projeto. Outro fato que também parece incentivar os movimentos emancipatórios é o de que as lideranças envolvidas no processo quase sempre acalentam o objetivo de ascender ao poder na nova unidade, sobretudo se não possuem expressão política suficiente para obtê-lo no município-mãe. Este empenho pessoal e, por vezes, extremado das “lideranças emancipatórias” não tem similar no sentido oposto (o da resistência à emancipação), já que a emancipação de um distrito municipal normalmente não é ameaça para as lideranças do município-mãe.

Por oportuno, cabe lembrar que a própria legitimidade da representação, um dos pilares sobre os quais se assentam as iniciativas emancipatórias, hoje enfrenta questionamentos. Também aqui observa-se a influência do desenvolvimento tecnológico modificando práticas seculares: as tecnologias de base microeletrônica aplicadas às comunicações facultam a participação popular direta e em tempo real nas decisões do governo. Estaríamos, pois, em condições de romper com o que Bobbio denominou, objetivamente, ser a “única e sólida razão da democracia representativa: as grandes dimensões dos Estados modernos” (Bobbio, 1988:33). A volta ao debate sobre a instituição (ou não) do voto distrital, bem como sobre qual das suas configurações se mostraria mais adequada à realidade brasileira, parece ser um motivo adicional para conferir atualidade à questão que ora se levanta.

Assim, o tema, pela controvérsia, pela oportunidade e pelo desconhecimento que envolve as conseqüências da sua efetivação — se positivas ou negativas —, deve ser objeto de estudos, pesquisas e análises mais aprofundadas. Estas proporcionariam os argumentos técnicos e científicos que, se não indispensáveis, muitas vezes são necessários como subsídios às proposições políticas e, quem sabe, causariam, naqueles com senso crítico mais aguçado e inquietos quanto ao futuro, a deflagração de um novo movimento.

Referências bibliográficas

- Abrucio, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997. (Cadernos Enap, 10.)
- Badaracco Jr. Joseph. L. *The knowledge link: how firms compete through strategic alliances*. Boston, Harvard Business School, 1991.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- Brasil. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, 1995.
- Brasil. *Constituição*. Brasília, Senado Federal, 1998.

- Campos, V. F. *TQC: controle da qualidade total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte, Fundação Cristiano Otoni, 1992.
- Contractor, F. & Lorange, P. (orgs.). *Co-operative strategies in international business*. Lexington, Lexington Books, 1988.
- Dror, Yehezkel. Os serviços públicos estão obsoletos. *Brasília, Reforma Gerencial*. Brasília, Mare (3):23-6, set. 1998.
- Forrester, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo, Unesp, 1997.
- Gutterman, Alan. S. & Erlich, Jacob N. *Technology development and transfer: the transactional and legal environment*. Westport, Quorum Books, 1997.
- Harvey, David. *Condição pós-moderna*. 4 ed. São Paulo, Loyola, 1994.
- Hood, C. Beyond progressivism: new global paradigm in public management? *International Journal of Public Administration*, 19(2), 1996.
- IBGE. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1997.
- Keller, Maryann. *Colisão: GM, Toyota, Volkswagen — a corrida para dominar o século XXI*. Rio de Janeiro, Campus, 1994.
- Kliksberg, Bernardo. *Como transformar o Estado*. Brasília, Enap, 1992.
- Kloekner, Gilberto de Oliveira. Fusões e aquisições: motivos e evidência empírica. *Revista de Administração*. São Paulo, 29(1):42-58, jan./mar. 1994.
- Kuhn Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Perspectiva, 1992.
- Lamming, Richard. *Beyond partnership: strategies for innovation and lean supply*. Great Britain, Prentice Hall Europe, 1993.
- Lorange, Peter & Roos, Johan. *Alianças estratégicas: formação, implementação e evolução*. São Paulo, Atlas, 1996.
- North, K. *Localizing global production: know-how transfer in international manufacturing*. Geneva, 1997. (Management Development Series, 33.)
- Pinheiro, Ivan A. & Lunardi, Alexandre de Vit. *Joint venture: estratégia, tecnologia e competitividade*. In: Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 20. *Anais*. São Paulo, USP, 1998.
- Porto Alegre. Câmara Municipal. *Lei Orgânica do Município*. Porto Alegre, 1990.
- Rezende, Flávio da Cunha. A nova gestão pública, *performance* e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. *Reforma Gerencial*. Brasília, Mare (4):27-8, nov. 1998.
- Tavares. *Aspectos da questão federativa no ajuste fiscal*. In: <http://www.brasil.gov.br>. 1999.
- Triches, Divanildo. Fusões, aquisições e outras formas de associação entre empresas no Brasil. *Revista de Administração*. São Paulo, 31(1):14-31, jan./mar. 1996.
- Womack, James P.; Jones, Daniel T. & Roos, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*. 3 ed. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

Anexo

Principais informações referentes ao FPM¹³

De onde vêm os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)?

Da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Qual o percentual de transferência do FPE e do FPM?

Fundo	IR (%)	IPI (%)
FPE	21,5	21,5
FPM	22,5	22,5

Fonte: Art. 159 da Constituição Federal.

Como é calculado o valor do FPM?

Da arrecadação total do IR e do IPI, são descontados os valores das restituições e dos incentivos fiscais. Da receita líquida, 22,5% são destinados ao FPM.

Como é distribuído o FPM para os municípios?

Conforme estabelece o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), do valor total destinado ao FPM, 10% são distribuídos entre as capitais, 86,4% entre os demais municípios, e o restantes 3,6%, de acordo com o Decreto-lei nº 1.881/81, são distribuídos entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

Como é definido o coeficiente para cada município?

O IBGE, órgão encarregado da realização do censo demográfico, faz o levantamento do número de habitantes de cada município e informa ao Tribunal

¹³ Informações completas (legislação, tabela de coeficientes, exemplos, cronograma dos repasses etc.) podem ser obtidas no site <http://www.brasil.gov.br>.

de Contas da União (TCU). Após a análise dessas informações, o TCU estabelece o coeficiente individual de participação para cada município, com base no disposto no Decreto-lei nº 1.881/81. O coeficiente mínimo, 0,6, é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Para municípios que têm mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216, foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216, foi determinado o coeficiente fixo de 4,0.

Quem calcula o valor da cota de cada município?

O Banco do Brasil é quem calcula o valor da cota, após receber da Secretaria do Tesouro informações do FPM a ser distribuído.

Como é calculado o valor da cota dos municípios?

O valor total do FPM é distribuído entre as capitais e os municípios do interior, considerando o coeficiente individual estabelecido pelo TCU. Para o cálculo do FPM dos municípios do interior com população menor que 156.216 habitantes, tem-se:

▼ $FPM_{Interior} = 86,4\% \text{ do } FPM_{Total}$;

▼ $FPM_{Estado} = y\% \text{ do } FPM_{Interior}$, onde y é o coeficiente de participação do estado no total do $FPM_{Interior}$, definido pelo TCU;

▼ $\text{valor da quota do município} = \frac{FPM_{Estado} \times \text{Coeficiente individual}}{\text{Somatório dos coeficientes dos municípios do estado}}$