O PAPEL DOS GOVERNOS MUNICIPAIS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL*

Diogo Lordello de Mello**

1. Introdução; 2. Razões de ordem prática para a participação do governo municipal no processo de desenvolvimento nacional; 3. O governo municipal como um sistema político; 4. Requisitos básicos para uma efetiva participação dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional; 5. Conclusões.

Importância do papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos. Como sistemas políticos, os governos locais geram produtos relevantes pelo seu valor imediato para as respectivas comunidades e como insumos indispensáveis para os sistemas políticos maiores e o sistema econômico. Requisitos básicos para a participação dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional: correta atribuição de funções, disponibilidade de recursos financeiros adequados e capacidade institucional e organizacional dos governos locais, incluindo autonomia municipal, formas organizacionais e métodos operativos adequados; existência de um sistema de mérito e de carreira no serviço público local; relações intergovernamentais construtivas e mecanismos de responsabilidade política como contrapartida da descentralização e autonomia local, sempre encontrados nos países em que os governos locais são parte importante do sistema governamental.

1. Introdução

Desde que foi concebido pelos romanos, no primeiro século antes de Cristo, o governo municipal tem sido elemento bem constante do sistema governamental da maioria dos países, muito embora haja passado por períodos de declínio, o mais das vezes seguidos por fases de recuperação e mesmo de acentuado vigor.

A principal razão dessa permanência é, certamente, o fato de que, desde que foi posto em prática, nenhum outro mecanismo provou ser tão adequado para garantir a presença do Estado por todos os recantos de um país quanto o sistema de governo municipal. Isso explica, também, por que os países de recente independência, que não herdaram de seus colonizadores um sistema de governo local, têm-se esforçado para desenvolvê-lo, ou para ajustar suas tradições comunais a modernas formas e práticas associadas ao conceito predominante de governo local. Na verdade, hoje em dia raramente se encontra um país sem sistema de governo municipal, muito embora as diferenças no grau de autonomia local e o alcance das funções municipais possam variar muito entre os países.

* Trabalho preparado para a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Gerencial na Periferia: Tópicos Relativos à Eficácia e Eficiência de Programas no Terceiro Mundo, realizada em Ottawa, Canadá, em setembro de 1986.

** Professor titular na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas. (Endereço do Autor: Praia de Botafogo, 190 – 5º andar – 22.253 – Rio de Janeiro, RJ.)

Tal universalidade tem facilitado o enfoque comparativo dos esforços no sentido do aperfeiçoamento dos sistemas de governo local e de suas práticas administrativas. Organizações internacionais, como a União Internacional de Governos Locais (International Union of Local Authorities, Iula), tanto quanto instituições nacionais com programas internacionais, como o Instituto de Estudos sobre Governo Municipal (Institute of Local Government Studies, da Universidade de Birmingham), o Instituto de Estudos de Administração Local (Instituto de Estudios de Administración Local, Ieal, em Madri), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam, no Rio de Janeiro), a Associação Internacional de Gerência de Cidades (International City Management Association, ICMA, em Washington), o Instituto de Desenvolvimento e Cooperação Internacional (Institute for International Development and Cooperation, da Universidade de Ottawa), além de muitos programas universitários desenvolvidos nos Estados Unidos, Canadá, Europa, Ásia e África têm dado considerável contribuição ao intercâmbio de experiências entre países, através de cursos, publicações, consultas, pesquisas, seminários, mesas-redondas, conferências, visitas de estudo e outros meios. Como resultado de tais ações, a administração municipal vem conquistando, cada vez mais, a atenção internacional. Durante o 27º Congresso Mundial da Iula, realizado no Rio de Janeiro em setembro de 1985, foi aprovada uma declaração de caráter internacional sobre autonomia municipal, proposta para adoção pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, perante o qual a Iula goza de *status* de órgão consultivo.

Ao mesmo tempo, agências internacionais de empréstimos e cooperação técnica aumentaram o interesse que dispensavam aos problemas de governo local, em termos gerais, e ao papel que o mesmo pode desempenhar no desenvolvimento urbano e rural. Neste caso estão o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Instituto de Crédito para Reconstrução (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), da Alemanha Ocidental, as Nações Unidas – especialmente sua Divisão de Administração do Desenvolvimento (Development Administration Division),, o Habitat (Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, em Nairóbi), o PDNU (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) e o Unep (Programa das Nações Unidas de Proteção ao Meio Ambiente) –, a OEA, a Agência para Desenvolvimento Internacional (Agency for International Development, AID, dos Estados Unidos, a Agência Canadense para Desenvolvimento Internacional (Canadian International Development Agency, Cida), a Fundação Alemã para Países em Desenvolvimento, da Alemanha Ocidental, e diversas agências similares em outros países desenvolvidos, do mesmo modo que algumas em países em desenvolvimento, como a Agência Brasileira de Cooperação, do Brasil.

É desnecessário dizer que esse interesse internacional contribui para chamar mais a atenção dos próprios governos centrais para as autoridades locais e, conseqüentemente, para a discussão do papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional.

2. Razões de ordem prática para a participação do governo municipal no processo de desenvolvimento nacional

Se a mera necessidade de garantir a presença do Estado em todo o território nacional tem sido, tradicionalmente, o fator básico para a permanência das instituições de governo municipal, outros fatores contribuíram, no decorrer dos dois

últimos séculos, para torná-las cada vez mais importantes no processo governamental. Um deles é o crescimento das funções governamentais, em número e complexidade, e outro a conseqüente necessidade da adequada distribuição dessas funções entre os diferentes níveis de governo, ao menos por imperativos de eficiência.

Na medida em que o Estado abandona sua postura de *laissez-faire, laissez-passer,* e se torna cada vez mais envolvido em novos campos, ao mesmo tempo que a complexidade da vida moderna faz com que o processo governamental e administrativo fique também mais complexo, os governos municipais têm sido chamados a desempenhar, em muitas sociedades, um papel cada vez maior.

Uma característica desse maior envolvimento do Estado é, por certo, sua participação no processo de desenvolvimento econômico e social, direta e indiretamente, mas sempre de maneira ativa, independentemente da ideologia política predominante. Daí não apenas a oportunidade, mas também a necessidade de envolvimento dos governos municipais nesse esforço. Dois antigos e bons exemplos disso foram a lei napoleônica de 1804, que reformou inteiramente as instituições de governo municipal, para torná-las mais adequadas à nova sociedade resultante da Revolução Francesa, e as leis de reforma do governo municipal britânico, de 1832 e 1835, cujo objetivo principal foi a modernização do sistema de administração local do país, para tornar as cidades capazes de enfrentar os desafios do processo de industrialização e urbanização que então ganhava força crescente na Grã-Bretanha.[1] Na verdade, é difícil visualizar o desenvolvimento industrial da Grã-Bretanha sem o papel desempenhado por suas cidades graças àquelas reformas, que eliminaram a obsolescência e a falta de prestígio em que haviam caído as instituições municipais, sob a égide das corporações fechadas. Medidas similares foram tomadas por outros países que se defrontavam com o desafio da modernização e da industrialização, [2] e continuam sendo tomadas em nossos dias.[3]

Se o assunto é de particular importância para os países em desenvolvimento, continua interessando também aos países desenvolvidos. A era pós-industrial, em que estão entrando as sociedades afluentes, requer inovações tecnológicas baseadas na pesquisa científica, em educação e em investimento de capital. A nova tecnologia, que se exprime através das revoluções trazidas pela microeletrônica e pela biogenética, dispensa os antigos fatores de alocação e escala e exige descentralização, em vez de centralização, envolvendo, dessa forma, governos municipais nesse processo crucial, como adequadamente assinala Bruce Babbitt,[4] num artigo de recente publicação. O autor refere-se ao envolvimento de milhares de autoridades municipais, além de centenas de universidades e de todos os governos estaduais nos Estados Unidos, nos esforços de inovação e progresso tecnológico. Governadores têm instituído comissões públicas para o estudo do papel dos governos estaduais e municipais no revigoramento da economia e para a apresentação de recomendações visando ao crescimento econômico. A adaptação da educação às novas tendências é apenas uma das manifestações desse papel, e esse fenômeno, na-

[1] Robson, William A. Local government. In: *Encyclopaedia of social sciences.* New York, Macmillan, 1940. v. 9-10, p. 574-84.

[2] Munro, William B. Municipal government. In: *Encyclopaedia of social sciences.* New York, Macmillan, 1940. v. 11-12, p. 105-16.

[3] Rowat, Donald C., ed. *International handbook on local government reorganization:* contemporary developments. Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1980. v. 13-5, p. 594-603.

[4] Babbitt, Bruce. A reindustrialização no âmbito estadual. *Economic Impact, 53* (1): 55-9, 1986.

turalmente, não se limita aos Estados Unidos, estando também presente, em vários graus, em muitas outras sociedades desenvolvidas e, deve-se acrescentar, até em alguns países em desenvolvimento.

No Brasil, para mencionarmos um país em desenvolvimento de economia bastante avançada, estão se realizando dúzias de programas, envolvendo centenas de municipalidades, na criação de condições educacionais capazes de produzir tecnologia avançada e, em alguns casos, de fontes alternativas de energia (energia solar e biogás). Em Santa Rita do Sapucaí, cidade mineira de 40.000 habitantes, três fundações educacionais (uma de nível secundário e duas de nível universitário), recebendo entusiástico apoio do governo municipal, deram origem ao surgimento de 41 indústrias nos campos da eletrônica e das telecomunicações.

No Paraná, muitas municipalidades estão profundamente envolvidas em pesquisa, para a adequada utilização da terra para culturas não-tradicionais, num esforço para superar o problema da mudança das plantações de café para outros estados e para conter a migração. Em Minas Geras, o Programa Intra-Oeste congregou diversos municípios em torno da pesquisa visando ao desenvolvimento de tecnologias alternativas em vários campos – de combustíveis a fertilizantes, de técnicas de pavimentação a irrigação – bem como de projetos geradores de emprego.

Com a centuplicação das funções governamentais a partir do século passado e especialmente desde a I Guerra Mundial, e na medida em que aumentam as taxas de urbanização, torna-se necessária uma divisão de funções que destaque o papel dos governos municipais, menos como manifestações de generosidade do governo central dirigida aos níveis inferiores de autoridade, do que como uma estratégia da eficiência e capacidade governamentais.

A distribuição racional de funções faz-se por três critérios diferentes, muitas vezes combinados em graus variáveis. Um deles consiste em seguir a tradição, que pode variar consideravelmente de país para país, relativa a certas funções, como as de polícia, de educação primária e de registro civil (nascimentos, mortes e casamentos).[5]

Essa forma de alocação de funções é a mais estática e, em conseqüência, tem sido complementada ou modificada pelas outras duas que, como se pode ver, não primam pelo respeito à tradição, isto é, por deixar que cada nível de governo faça agora exatamente e apenas aquilo que sempre fez. A sempre crescente emergência de novas funções, por si só, representa um desafio a essa prática.

Um segundo critério consiste em classificar as funções governamentais em três grupos, de acordo com sua proximidade do povo, e distribuí-las, racionalmente, pelos correspondentes níveis governamentais. Um primeiro grupo abrange serviços tão importantes para as necessidades imediatas da comunidade que sem eles a vida comunal seria muito difícil; tais funções, portanto, deverão ser atribuídas aos governos municipais, que se acham mais perto das pessoas e que, assim, estão em melhor posição para controlá-las. O segundo grupo compõe-se daquelas funções ou daqueles serviços que, muito embora não sejam tão essenciais para a sobrevivência do grupo quanto as que se situam melhor no primeiro conjunto, contribuem para melhorar bastante a qualidade de vida. Nessa categoria estão, principalmente, os serviços culturais, a educação secundária e a universitária e al-

[5] Silva, Benedicto. Teoria das funções municipais. *Cadernos de Administração Pública*, 17. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1955.

gumas formas de serviços especializados de saúde. O nível intermediário de governo, onde existir, é o adequado para assumir a responsabilidade de tais serviços. O terceiro grupo, finalmente, inclui as funções que, muito embora relevantes para a nação como um todo, ficam tão afastadas do interesse cotidiano da maior parte da população que devem ser atendidas pelo governo central: relações diplomáticas, manutenção das forças armadas, controle da moeda e do crédito e assuntos semelhantes.[6]

É interessante observar que a reforma do governo municipal procedida na Dinamarca em 1970, mediante uma combinação de devolução e delegação de funções, adotou em grande parte esse modelo, colocando a maioria dos encargos governamentais sob os dois níveis de governo local: as municipalidades e os condados. Como resultado, os órgãos do governo central de qualquer tipo só são encontrados em muito poucas cidades fora da capital.

O terceiro critério é o das escalas: geográfica, econômica, financeira, tecnológica e do poder político.[7] Se, na conformidade deste critério, algumas funções ficariam melhor alocadas ao governo central, por seu alcance geográfico, seu custo ou sua escala econômica, outras se ajustariam muito melhor na esfera municipal, pela mesma consideração das escalas. Todavia, as coisas podem mudar com o tempo, como indicam os comentários de Bruce Babbitt em relação às novas tecnologias em microeletrônica e biogenética, e pode-se garantir maior eficiência através da redução da escala geográfica no nível municipal. Uma empresa que produz circuitos de computador ou uma companhia de *software*, com insignificantes custos de transporte, não precisa ficar perto de grandes portos, de minas de carvão ou de usinas de aço. Tem a liberdade de se localizar onde quer que seus fundadores considerem mais conveniente.[8] Em conseqüência, talvez tenham de lidar muito mais com funcionários municipais do que com níveis mais elevados de governo.

Pelo mesmo critério, se determinadas funções requerem para seu desempenho o mais alto nível de poder político, outras, ao contrário, têm sua escala adequada situada no nível local, por imperativos de mais fácil controle político. Se certos serviços básicos não se desenrolam adequadamente, é muito mais fácil corrigir-se a situação se a autoridade municipal for responsável por eles do que se níveis mais elevados e mais distantes estiverem controlando-os.

Sejam quais forem os critérios ou suas combinações, os governos municipais podem desempenhar papel cada vez maior no processo de desenvolvimento nacional, se houver, da parte dos níveis governamentais superiores, a necessária determinação política para lhes controlar os impulsos no sentido da centralização. Nas últimas década alguns países europeus, como Dinamarca, Suécia, Finlândia, Grã-Bretanha e Polônia, têm recorrido à fusão de pequenas administrações municipais em unidades de maior porte, como forma de atender aos requisitos de escalas econômicas, financeiras e tecnológicas para prestação de certos serviços com adequado padrão de qualidade, mantendo-os, porém, sob a responsabilidade das autoridades locais, abrangendo, então, maior base geográfica. Diversos países la-

[6] Id. ibid.

[7] Brasileiro, Ana Maria. *Região metropolitana do Grande Rio:* serviços de interesse comum. Rio de Janeiro, Ipea 1976. p. 26-34.

[8] Babbitt, Bruce. op. cit.

tino-americanos, como o Brasil, Colômbia, Venezuela, Guatemala, Paraguai, Equador e Chile, têm aumentado consideravelmente as fontes financeiras municipais, para tornar os governos locais capazes de responder por serviços que, sob a situação anterior, não podiam ser por eles atendidos, em razão de sua escala econômica e financeira. O Egito vem cumprindo um programa muito interessante de descentralização, que enfatiza o papel das administrações municipais e das organizações comunitárias no processo de desenvolvimento nacional.[9]

3. O governo municipal como um sistema político

O papel do governo municipal no processo de desenvolvimento nacional pode ser mais facilmente compreendido sob um enfoque sistêmico, no qual o governo local é encarado como um subsistema do sistema nacional de governo.

A aplicação da teoria dos sistemas à ciência política e à administração pública representou considerável contribuição ao entendimento da complexidade dos fenômenos e práticas governamentais e administrativos. "Os cientistas políticos acabaram por não se sentir satisfeitos com os meios tradicionais de descrição das instituições políticas, de seu arcabouço legal, sua organização e normas de conduta, como recursos capazes de levar à compreensão e à explicação do processo político e da forma pela qual os governos respondem às exigências e expectativas dos cidadãos", declaram Sherwood e Gable em seu excelente *The California system of government*.[10] De fato, a análise de sistemas ajuda muito na explicação das transações e das inter-relações não apenas dentro de um sistema, mas com o ambiente.

Para que se possa encarar o governo municipal como um sistema, é necessário que sejam considerados os seguintes aspectos: o meio ambiente, os componentes do sistema (insumos, mecanismos de conversão e produtos) e, finalmente, a realimentação (*feedback*). O sistema de governo municipal acha-se esquematizado na figura 1.

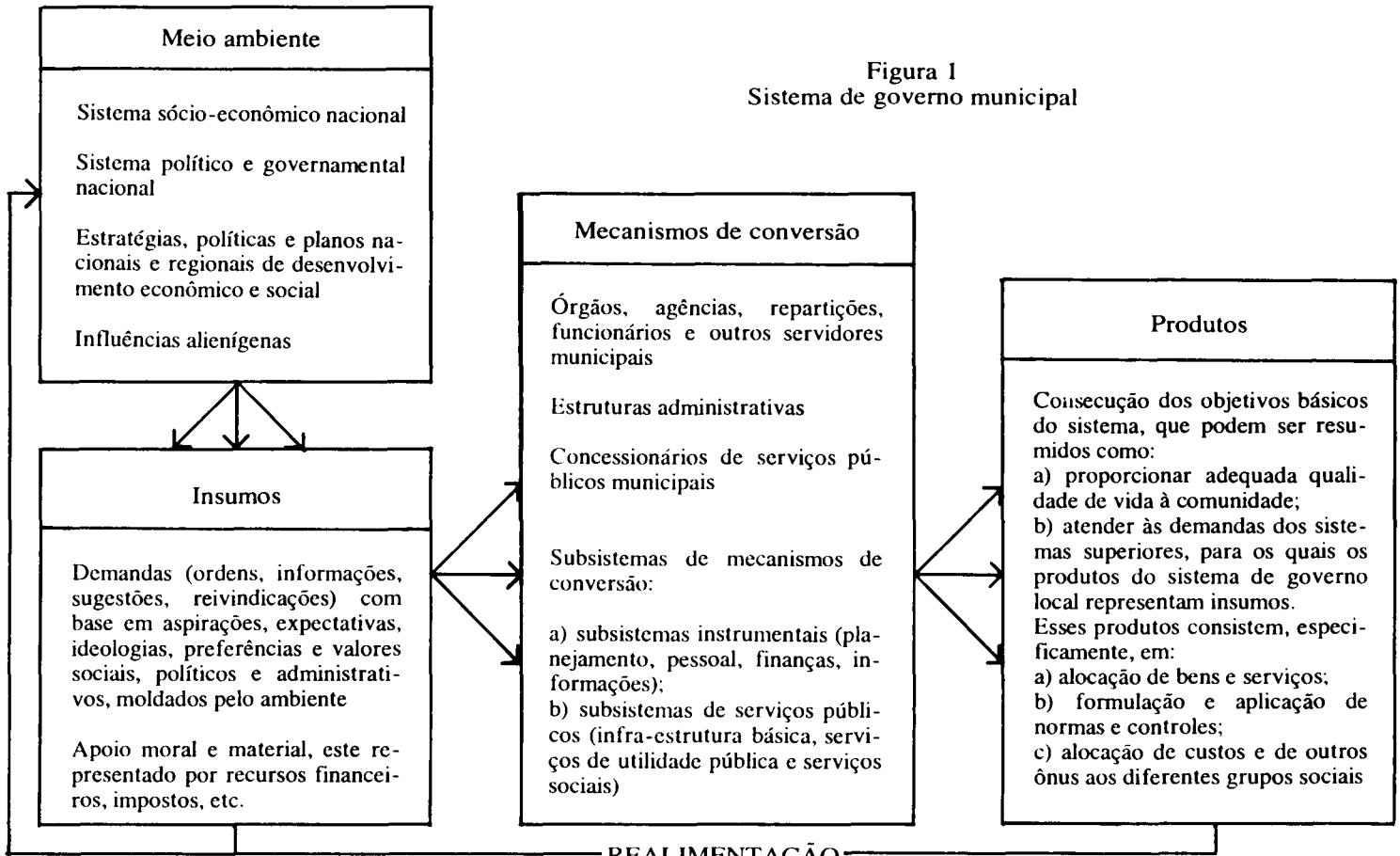
Como qualquer sistema social, o governo municipal é um sistema aberto e, como tal, relaciona-se com o ambiente, isto é, os fatores externos que o afetam. O ambiente pode influenciar demandas que exigem a ação da autoridade local, ou seja, gera produtos que envolvem sua participação no processo de desenvolvimento, como: o ajustamento da educação e de outros serviços essenciais à era pós-industrial em uma sociedade desenvolvida; a industrialização ou modernização da agricultura em um país em desenvolvimento; a geração de emprego, em ambos os casos.

Uma importante consideração sobre os produtos de um sistema de governo municipal é a de que alguns deles são, na realidade, insumos para os sistemas de governo de níveis superiores, bem como para o sistema empresarial. A qualidade de vida em uma comunidade urbana, que deve constituir preocupação do sistema municipal, talvez mesmo como o seu mais importante produto, pode ser fundamental para outros sistemas que, em muitos casos, não poderiam funcionar nem, por-

[9] Lordello de Mello, Diogo. *Decentralization in Latin America during the last twenty years*. UN Development Administration Division, 1984.

[10] Sherwood, Frank P. & Gable, Richard W. *The California system of governments*. Belmont, Dickson Publishing, 1968. p. 10-6.

Figura 1
Sistema de governo municipal



tanto, gerar determinados produtos sem aquele insumo. Por exemplo, a existência ou a inexistência de certos serviços urbanos de responsabilidade local e com a adequada qualidade pode ser fator decisivo para outros níveis governamentais ou o setor privado fazerem determinados investimentos que irão promover o desenvolvimento. Em muitos países em desenvolvimento, a ausência de estradas vicinais, geralmente de responsabilidade municipal, retarda o desenvolvimento agrícola, já que a produção não pode ser levada para os mercados. A existência de maus serviços de educação e saúde muitas vezes impede que pessoas de padrão de vida mais sofisticado e empresas se instalem em uma comunidade e nela façam investimentos. A localização, em muitos casos, é decidida com base na existência de condições que derivam das políticas e ações do governo municipal, ou seja, de seus produtos.

Grande parte da migração das áreas rurais e das pequenas cidades para centros urbanos de maior porte, hoje ocorrendo nos países em desenvolvimento, é conseqüência da incapacidade dos governos dessas pequenas cidades de prepará-las para funcionar como centros de serviços para atividades rurais. Em outras palavras, os produtos do sistema não se coadunam com as necessidades econômicas e sociais; não representam os tipos de insumos requeridos pelos outros sistemas, inclusive os representados pelo setor privado.

4. Requisitos básicos para uma efetiva participação dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional

Muitas coisas podem ser necessárias para o envolvimento eficiente do governo municipal no processo de desenvolvimento nacional, mas as condições a seguir são componentes essenciais de qualquer esforço no sentido de tornar um sistema de governo local capaz de desempenhar esse papel.

1. Distribuição racional das funções importantes para o processo de desenvolvimento.
2. Disponibilidade de recursos financeiros que capacitarão os governos municipais a funcionar adequadamente.
3. Competência institucional e organizacional, envolvendo:

a) autonomia municipal;
b) padrões organizacionais e métodos operacionais adequados;
c) sistema de mérito e de carreira;
d) adequadas relações intergovernamentais;
e) responsabilidade política.

Segue-se uma análise de cada uma dessas condições, mais uma vez adotada a abordagem de sistemas relativa ao governo municipal.

4.1 Distribuição racional de funções

Os critérios para a alocação de funções pelos níveis governamentais já foram apresentados, mas o que há de mais importante para o tema central deste estudo é a natureza das funções atribuídas ao sistema de governo municipal. Nesse ponto é muito significativo o papel do meio ambiente, já que os sistemas sócio-econômico e político do governo nacional, tanto quanto suas estratégias, políticas e planos

para o desenvolvimento do país, podem influenciar de maneira muito direta seu grau de descentralização e, portanto, o papel dos governos locais no sistema governamental nacional e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento nacional.

A maior parte dos países em desenvolvimento seguiu o rumo da centralização, acreditando ser esta absolutamente necessária à consecução dos superiores objetivos nacionais. Se determinados países de independência recente enfrentam atritos e problemas internos que podem afetar seriamente a unidade nacional, cuja manutenção torna necessário um forte governo central, na maioria dos casos a verdadeira razão para a centralização não passa do gosto por ela e pelo poder que alimenta. Uma mudança nessa política requer, pois, a vontade política de descentralizar, de partilhar o poder com níveis subnacionais de governo e de alocar aos mesmos funções significativas e não apenas simbólicas, como têm feito alguns países em desenvolvimento, ao estruturar ou reestruturar seu sistema de governo municipal.

Essa manifestação de vontade política a favor da descentralização irá influenciar muitos dos componentes que formam os insumos do sistema de governo local, isto é, demandas e apoio (figura 1). Sem os insumos adequados, sob a forma de funções importantes e de suficientes recursos financeiros, não se pode esperar que os governos municipais desempenhem qualquer papel significativo no processo de desenvolvimento.

A distribuição de funções pode ser feita através da devolução, o que é inerente ao conceito de autonomia local, ou mediante uma combinação de devolução e delegação, de acordo com a qual determinadas funções são atribuídas a autoridades municipais, pois que é da natureza delas caberem a essas autoridades (devolução), e outras porque pode ser conveniente que autoridades municipais as desempenhem sob a orientação e o controle da instância superior de governo (delegação). Essa combinação de funções devolvidas e delegadas está muito presente em numerosos países desenvolvidos e já tem alguma penetração em diversos países em desenvolvimento da África e da Ásia, embora de forma experimental, conquanto seja bastante aceitável que o governo central faça experiência com a disposição e a capacidade das autoridades municipais para cumprir funções delegadas e mesmo devolvidas.

A assistência técnica pode ajudar as autoridades municipais a enfrentar a responsabilidade de funções mais complexas, especialmente em países em desenvolvimento. Desse modo pode ser cumprido um processo gradual de descentralização, de forma que os governos locais não sejam limitados às funções mínimas de manutenção dos sistemas viário, de limpeza de ruas, de coleta e destinação de lixo, de iluminação pública, dos cemitérios, de mercados e matadouros e, em alguns casos, de educação primária, como acontece na maior parte dos países, em desenvolvimento, incluindo diversos na América Latina, apesar de nessa parte do mundo, a administração municipal vir existindo há quase 500 anos.

4.2 Disponibilidade de recursos financeiros

Se alguns serviços prestados pelo governo local, bem administrados, podem produzir receita suficiente para sua operação e manutenção, outros têm de ser financiados por outras fontes gerais de receita. Além disso, pode haver necessidade de investimentos iniciais para a instalação de determinados serviços e, portanto, os

governos municipais precisam poder tomar empréstimos, a fim de atender a tais necessidades.

Assim, as funções e a disponibilidade de recursos financeiros estão estreitamente vinculados à configuração dos insumos de um sistema de governo municipal cuja meta seja a promoção do desenvolvimento nacional.

A participação das administrações locais na receita pública nacional varia muito entre os países, tanto em termos percentuais quanto nas formas. A percentagem pode atingir extremos de cerca de 70% na Dinamarca (incluindo o dinheiro para as funções delegadas) a 1,9% na Costa Rica. Infelizmente, na maioria dos países em desenvolvimento, a fatia que cabe aos governos municipais, no total da receita pública, fica bem abaixo de 10%, assim reduzindo drasticamente a possibilidade de participação desses governos no processo de desenvolvimento.

As formas segundo as quais a participação dos governos municipais nas receitas públicas do país é estabelecida seguem um padrão mais ou menos geral, muito embora possa haver grandes variações em relação ao peso específico das fontes, que em geral são:

a) impostos municipais, taxas, tarifas, receitas patrimoniais e outras fontes sobre as quais as administrações municipais tenham qualquer grau de controle direto;
b) empréstimos;
c) impostos partilhados, na forma estabelecida na Constituição ou em lei (parcela de impostos arrecadados por níveis superiores do governo);
d) subvenções.

Na experiência de nossos dias, mais importantes do que as próprias fontes de onde emanam as receitas municipais são:

a) a parcela que cabe aos governos locais, no total da receita pública do país, diretamente relacionada com a sua responsabilidade para o desempenho de funções e a prestação de serviços públicos relevantes;
b) a garantia e regularidade dos desembolsos de impostos partilhados, asseguradas pelos níveis superiores;
c) a capacidade de as autoridades municipais contraírem empréstimos, embora dentro de certos limites e condições.

Já foi comentada a posição desfavorável dos governos municipais, na maior parte dos países em desenvolvimento, quanto ao primeiro desses fatores. Todavia, deveria ser salientado que é muito difícil, senão impossível mesmo, haver efetiva participação das administrações locais no processo de desenvolvimento nacional, se prevalecerem essas condições. Qual poderia ser o verdadeiro papel dos governos municipais em um sistema que só lhes reconhece o direito a tão insignificante parcela de recursos? É muito triste que isso aconteça, mesmo em países de organização unitária, que constituem a grande maioria, e onde não existem níveis intermediários de governo para justificar os parcos recursos concedidos às municipalidades, que assim ficam reduzidas a desempenhar apenas um papel político-eleitoral e praticamente mais nada.

No que concerne aos impostos partilhados, tendem eles a se tornar, cada vez mais, a principal fonte de receita municipal em quase todos os países, inclusive nos desenvolvidos. As razões para isso são tão variadas e complexas que não podem ser tratadas aqui minuciosamente. Tradição, políticas nacionais no campo econômico e social, bem como as políticas de equalização e redistribuição espacial da renda e a incapacidade técnica e política do governo municipal para impor e ar-

recadar determinados impostos – todos esses fatores contribuem para moldar o sistema de partilha de impostos de um país. Muitas vezes, para surpresa do povo de um país em desenvolvimento, sempre lutando por uma relação maior de impostos municipais como meio de aumentar a participação do governo local na receita do município, a percentagem do total de receita municipal resultante da participação nos impostos pode chegar aos 90% na Holanda, a 85% na Itália, a 70% na Grã-Bretanha, a 50% no Canadá e a 46% na Alemanha Ocidental. A Austrália, com 26%, e os Estados Unidos, com apenas 12%, são realmente exceções raras. No Brasil, onde a parcela total das receitas públicas nacionais que cabe ao governo municipal é de 17% (talvez a mais alta, entre os países em desenvolvimento), a fatia que as municipalidades recebem dos governos federal e estaduais corresponde a 92% de suas receitas. Em alguns países da região, essa fatia pode chegar a 98%.

É fácil, portanto, compreender como é crucial que haja certeza e regularidade no fluxo desses recursos, dos níveis superiores para as administrações locais, que tanto dependem desses fundos para seu funcionamento.

Qualquer prática de manipulação, longas demoras ou outras praxes capazes de dificultar as duas condições mencionadas são claramente prejudiciais à operação regular dos serviços municipais e, portanto, a uma eficiente participação das autoridades locais nas atividades de desenvolvimento.

Há, finalmente, a questão da capacidade das administrações locais para contrair empréstimos. E isso envolve três aspectos.

O primeiro é a capacidade financeira para assumir dívidas, ou seja, a capacidade de pagar. Se as receitas do governo municipal são tão escassas que não bastam para cobrir os custos das mínimas funções que freqüentemente lhe competem, então não há condição para esse governo tomar um empréstimo, pois não terá possibilidades de pagamento.

O segundo aspecto tem a ver com as regras estabelecidas pelos níveis superiores em relação à tomada de empréstimos e essas regras são, às vezes, tão severas que, na prática, tornam os empréstimos impossíveis.

O terceiro ponto refere-se à existência de instituições de crédito ou de linhas de crédito a que as autoridades locais possam recorrer. Nos países desenvolvidos há bancos municipais e linhas de crédito especiais abertas aos governos locais que, em muitos casos, podem também emitir títulos para levantar dinheiro destinado a projetos de investimento. Na América Latina, diversos países, como Honduras, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Peru, Bolívia e Paraguai criaram institutos municipais de crédito. Outros países, como Brasil, Colômbia e Equador, dispõem de linhas especiais de crédito em bancos nacionais e estaduais, abertas aos governos municipais. Ambos os esquemas têm demonstrado sua importância para os investimentos do governo local e para a participação deste em projetos e programas de desenvolvimento econômico e social, mas seu sucesso, em última análise, tem dependido muito da capacidade das administrações municipais para contrair empréstimos e pagá-los, o que basicamente corresponde à fatia que partilham das receitas nacionais. Mesmo em países pequenos, como o Paraguai e a Guatemala, assim como no Brasil e na Colômbia, essas instituições e linhas de crédito têm sido uma experiência bem-sucedida, enquanto na maioria dos outros países elas sofrem com a penúria financeira dos governos municipais, a ponto de algumas estarem praticamente desativadas.

4.3 Capacidade institucional e organizacional

Em um sistema social, o mecanismo de conversão responde aos insumos que entram no sistema e sua qualidade fica muito ligada às demandas e ao apoio que moldam os insumos. Se as demandas são fracas, por que as aspirações, motivações e preferências em que se baseiam são baixas, o mecanismo de conversão mal pode ser capaz de processar tão débeis insumos e transformá-los em produtos adequados. Acrescente-se a essa limitação o apoio inadequado (financeiro e moral), e a qualidade do mecanismo de conversão e, portanto, dos produtos, ficará ainda pior.

Os governos municipais precisam, conseqüentemente, contar com um eficiente sistema de conversão, para poder proporcionar os produtos de qualidade que deles se espera. Esse mecanismo é formado pela estrutura institucional e organizacional representada pelos órgãos, as agências, os funcionários e demais pessoas responsáveis pela operação do sistema.

4.3.1 Autonomia municipal

O primeiro desses elementos institucionais é a autonomia municipal. Sem ela não se tem *governo* municipal, mas apenas *administração municipal*, ou seja, *desconcentração* em lugar de *descentralização*. O grau de autonomia municipal pode variar entre os países em alguns aspectos específicos, mas há alguns elementos comuns que o caracterizam, e sem os quais essa autonomia não existe ou é tão limitada que se torna irrelevante, fazendo com que os governos municipais sejam igualmente irrelevantes.

A Declaração Mundial sobre Autogoverno Municipal (Worldwide Declaration on Local Self-Government), aprovada pelo 27º Congresso da Iula, em 1985, apresenta os elementos considerados essenciais para autonomia municipal e que podem ser resumidos como se segue:

a) reconhecimento de autogoverno municipal na Constituição ou na legislação básica sobre a estrutura governamental do país;
b) direito e dever dos governos municipais de regulamentar e gerir seus próprios assuntos; esse direito deveria ser exercido por indivíduos e órgãos de natureza representativa, livremente eleitos, periodicamente, pelo sistema de sufrágio universal;
c) os poderes reconhecidos aos governos municipais devem, normalmente, ser amplos e exclusivos; os poderes delegados devem ser exercidos a critério do governo local, para adaptação e implementação da legislação respectiva, consoante as condições locais; os governos locais devem participar de maneira razoável e efetiva do processo decisório de outros níveis de governo em assuntos de repercussão no nível local;
d) os governos municipais já existentes devem ser protegidos contra a suspensão abusiva ou a dissolução de suas câmaras ou a demissão de executivos municipais; a alteração dos limites municipais deve ser determinada por lei e após consulta às comunidades envolvidas;
e) os governos municipais devem ter o poder de determinar sua própria estrutura interna e os governos centrais deveriam estimular e facilitar a introdução dos sistemas de mérito e de carreira, nos governos municipais;

f) devem ser dadas garantias do livre exercício de suas funções aos representantes municipais eleitos;
g) a supervisão das atividades dos governos locais deve ser estabelecida pela constituição ou por estatutos e restringir-se normalmente a garantir o cumprimento da lei;
h) os governos locais devem ter direito a adequados recursos financeiros próprios, distintos daqueles que emanam de outros níveis de governo, e dispor livremente de tal receita, dentro da estrutura de sua autoridade legal; os recursos alocados aos governos municipais devem ser razoavelmente proporcionais às tarefas pelos mesmos assumidas; a autonomia de autoridades municipais financeiramente mais fracas exige um sistema de equalização financeira;
i) deve ser reconhecido o direito de os governos locais se associarem para a defesa e a promoção de seus interesses;
j) os governos locais devem poder recorrer a medidas judiciais, para salvaguarda de sua autonomia, suas funções e interesses.

Como se pode ver, a autonomia municipal é, ao mesmo tempo, um tipo de insumo de apoio e componente do mecanismo de conversão. Como insumo, é afetada pelos sistemas político e governamental do país e mesmo por seus sistemas sociais e econômicos. Como parte do arcabouço institucional do mecanismo de conversão, é afetada pelos insumos, especialmente pelas demandas. Em qualquer caso, a autonomia municipal é essencial para uma efetiva participação das autoridades locais no processo de desenvolvimento nacional. De fato, sem os atributos antes mencionados, como pode o governo local ser capaz de desincumbir-se de funções e de prestar serviços importantes para o desenvolvimento social e econômico?

Isso explica por que diversos países em desenvolvimento tomaram providências para reformar seus sistemas de governo municipal com o propósito de promover a descentralização e aumentar a autonomia local, o que tem acontecido na América Latina, na Ásia e na África, e é o reconhecimento, embora ainda limitado na maioria dos casos, do fato de que tarefas de desenvolvimento nacional não podem ser executadas somente pelo governo central. Nos últimos 20 anos, contudo, a descentralização tem feito importantes incursões na América Latina, como demonstra um estudo feito para a Divisão de Administração do Desenvolvimento, das Nações Unidas.[11] Tudo considerado, as perspectivas são promissoras, muito embora o conteúdo das reformas possa ser limitado e seu ritmo um tanto ou quanto lento, já que ambos dependem muito de fatores ambientais, como foi assinalado.

4.3.2 Padrões organizacionais e métodos operacionais adequados

E óbvio que, sem bons padrões de organização e funcionamento, os governos municipais não podem ser parceiros eficientes no processo de desenvolvimento nacional. O que precisa ser enfatizado é que as práticas tradicionais nesses campos terão que ser substituídas por modernos métodos gerenciais em todos os níveis dos mecanismos de conversão. A eficiência e a capacidade não podem ser negligenciadas, se queremos que o sistema produza resultados adequados, uma

[11] Lordello de Mello, Diogo. op. cit.

vez que estes dificilmente podem ser alcançados com práticas administrativas obsoletas, que ainda prevalecem em muitos governos municipais, inclusive em países desenvolvidos.

A predominância de normas burocráticas, legais e de outra natureza, bastante arcaicas, a ignorância ou o desapreço quanto a modernos métodos gerenciais e a resistência à mudança são fatores que inibem os governos locais, em muitas situações impedindo-os de operar com eficiência. Em muitos países, infelizmente, exemplos dos óbices descritos contribuem para essa situação, o que explica, pelo menos em parte, porque as recomendações de projetos de assistência técnica não são postas em prática ou não conseguem corrigir a situação. Ainda uma vez, uma visão sistêmica do problema mostra que a resposta do mecanismo de conversão está estreitamente relacionada com os insumos (demandas e apoios) que o mecanismo recebe. Se as expectativas quanto à natureza e qualidade dos produtos são fracas, por que investir no mecanismo de conversão? Por que eleger as melhores pessoas para os cargos municipais e ter funcionários competentes e métodos modernos de administração de uma boa escala de salários?

O treinamento e outras formas de assistência técnica certamente podem desempenhar importante papel na melhoria da qualidade do mecanismo de conversão, incluindo até funcionários eletivos. Contudo, esse esforço depende das demandas – aspirações, expectativas, ordens e reivindicações – tanto quanto do apoio que o mecanismo recebe. Se essas demandas requerem a participação de governos locais no processo de desenvolvimento nacional, é certo que o apoio apropriado irá também manifestar-se, sendo igualmente adotados métodos organizacionais e operacionais adequados, para a consecução dos produtos e metas desejados.

4.3.3. Sistema de mérito e de carreira

Não é demais que de dedique especial atenção aos sistemas de mérito e de carreira, como componentes da capacidade institucional e organizacional dos sistemas de governo municipal. Na verdade, sem esses componentes o mecanismo de conversão de qualquer sistema governamental dificilmente poderá funcionar com eficiência e apresentar bons produtos.

O sistema de carreira e de mérito, infelizmente, longe está de se ter afirmado como características importantes e permanentes do governo municipal na maioria dos países em desenvolvimento. Infelizmente também os governos centrais, em geral, não são capazes de dar bom exemplo às administrações locais, já que eles próprios têm caminhado muito lentamente no sentido da adoção de princípios de mérito e de carreira em sua administração.

As razões desse fato são complexas e muitas vezes marcadas por interesses políticos difíceis de superar. Mais uma vez, o ambiente sócio-político e econômico, em muitos países, muito tem a ver com o problema. As elevadas taxas de desemprego que caracterizam a maior parte das nações em desenvolvimento são freqüentemente usadas como desculpa por todos os níveis de governo para abrir o serviço público a pessoas desempregadas, independentemente de suas qualificações e utilidades – muitas vezes apenas por motivos de proteção política ou de caridade, ou por uma combinação de ambas. No entanto, em inúmeros casos um pouco de treinamento tornará tais servidores úteis em serviços sociais e de outro tipo, como creches, jardins de infância, parques, atividades de recreação e muitos outros inexistentes ou deficientes na comunidade, e isto por falta de ... pessoal!

Uma das muitas conseqüências das folhas de pagamento inflacionadas por um número excessivo de nomeações é que os salários dos funcionários públicos se tornam baixos demais e não-competitivos com o mercado, no caso de pessoas com funções especializadas. Esses servidores não podem receber um salário decente ou porque não há dinheiro bastante, ou para que se evitem grandes distâncias entre seus salários e os da maioria mal-utilizada ou simplesmente ociosa, mas que se contenta com uma paga modesta.

Dificilmente poderá haver um sistema de carreira onde o mérito não seja a base do ingresso no serviço público. Sem o sistema de mérito, aqueles servidores que tenham realmente potencial para progresso profissional, mesmo se inicialmente recrutados sem considerações de mérito, têm bloqueada sua oportunidade de progredir na carreira e abandonam o serviço público quando aparece uma oportunidade ou se ocupam com atividades paralelas, para complementar seus salários. A ocupação de dois empregos torna-se, pois, coisa comum nesses casos, com a complacência, a compreensão e a tolerância, senão com a franca aprovação de seus superiores, que muitas vezes têm que recorrer, eles próprios, à mesma prática.

Políticas visando ao envolvimento das autoridades municipais no processo de desenvolvimento podem contribuir para minimizar esses problemas, formulando planos, programas e projetos capazes de absorver essa força de trabalho de maneira útil e produtiva, seja no serviço público, seja em projetos geradores de emprego no setor privado. Instituições internacionais de crédito, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, estão patrocinando dezenas desses programas. A assistência técnica é necessária não apenas aos governos municipais, mas também às agências nacionais que têm o comando desses programas.

Muitos países em desenvolvimento dispõem de sistemas de pessoal separados (os governos locais têm seus próprios sistemas). Outros funcionam sob um sistema unificado, que abrange todos os servidores públicos municipais do país, ou pelo menos certas categorias de pessoal, mas que é distinto do serviço público nacional, muito embora administrado por um órgão de nível nacional. Finalmente, alguns países da Ásia e da África contam com um sistema integrado de pessoal, nacional e municipal, abrangendo todos os níveis de governo.[12] Conquanto a existência de um sistema de pessoal próprio seja associada à idéia de autonomia local e, portanto, de descentralização, tal prerrogativa não tem sido uma garantia de adoção de sistemas de carreira e de mérito em muitos países em desenvolvimento, que freqüentemente usam a liberdade de que gozam a esse respeito para a proteção política e para outras práticas contrárias aos princípios de carreira e mérito. Isso não significa que outros sistemas sejam superiores ao sistema próprio: as práticas de preenchimento de cargos por critérios políticos e o nepotismo na distribuição de empregos estão presentes em todos eles, uma vez que, como foi salientado, os governos centrais freqüentemente são afligidos pelos mesmos males e não podem dar bons exemplos.

Finalmente, as demandas exercidas sobre o sistema municipal de governo têm muito a ver com a qualidade do pessoal que o compõe. Uma fraca expectativa em relação ao papel do governo local, seja da parte dos níveis governamentais superiores, seja da própria comunidade, não propicia a existência de sistemas de mérito e de carreira. Baixas expectativas nacionais podem ser superadas por atos de vontade política, mediante políticas efetivas de descentralização, que podem afetar

[12] United Nations. *Local government personnel system*. New York, 1966. p. 7-9.

favoravelmente as expectativas locais, embora seja essencial a existência de aspirações e valores cívicos na comunidade para a definição de demandas e apoio destinados ao sistema municipal de governo.

4.3.4 Relações intergovernamentais adequadas

Já foram feitas muitas referências, neste artigo, a assuntos que tocam na questão das relações entre os governos municipais e os níveis superiores de governo, mas alguns tópicos específicos devem ser acrescentados.

A natureza dessas relações depende, principalmente, do grau de descentralização, isto é, da autonomia concedida aos governos locais. Quanto mais autônomas forem, mais essas relações serão vistas como sendo de governo para governo, com as únicas limitações impostas pela Constituição ou pela lei. Quanto menor o grau de descentralização, mais as relações intergovernamentais tendem a seguir o padrão hierárquico do controle ou *tutelle*, na tradição francesa, que se espalhou pelo mundo inteiro. Nesse caso, as administrações municipais são vistas mais como agências desconcentradas do governo nacional do que como corporações ou organismos políticos.

Desse fator básico derivam alguns outros, que se refletem nas relações intergovernamentais:

a) a natureza das funções atribuídas aos governos municipais – funções delegadas ficam usualmente sob maior controle de autoridades superiores do que funções devolvidas;
b) as fontes de receita municipal – impostos partilhados e subvenções são, geralmente, mais estritamente controlados do que as receitas arrecadadas pelas próprias autoridades locais;
c) a extensão do controle fiscal sobre as despesas do município – em alguns países em desenvolvimento esse controle é tão severo que, por causa disso, prevalece no sistema de governo municipal a desconcentração, em lugar da verdadeira descentralização.

É, porém, na área das relações de cooperação que os governos locais podem juntar suas forças às dos níveis superiores, para promoção do desenvolvimento social e econômico. Existem, muitas vezes, diversas possibilidades e formas de parceria, nem sempre devidamente exploradas. Em alguns casos, o que se faz necessário é uma dimensão espacial para os planos de desenvolvimento nacional e regional, que tendem a assumir caráter marcadamente *setorial*, indicando os locais em que ações concretas – projetos e programas – irão ocorrer, de modo que as autoridades municipais se dêem conta desse fato e tomem as necessárias providências para uma ação conjunta com os níveis superiores. Se isso pode dar mais flexibilidade aos planos, tende a contribuir para a alienação dos governos municipais, quanto à sua implementação.

Mesmo sob sistemas de governo local altamente descentralizados é possível a cooperação intergovernamental. Há muitos mecanismos para facilitar a cooperação e um deles é a mobilização da comunidade, através de várias formas de participação popular, nos diversos estágios de planejamento – da concepção dos planos à sua implementação. As autoridades municipais, mais próximas do povo que os níveis mais elevados, estão muito mais aptas a mobilizar a comunidade e suas

diversas organizações no sentido de um esforço conjunto com aqueles níveis. Nos países em desenvolvimento, há uma conscientização crescente da importância da participação da comunidade no progresso social e econômico. A persistência do movimento e os resultados obtidos em muitos lugares mostram que a participação comunitária é uma coisa que veio para ficar e não é um capricho transitório.

Já fizemos referência ao projeto egípcio de descentralização envolvendo a participação comunitária, que é estimulada pelo governo central. Na América Latina há alguns exemplos notáveis de esforços dos governos central e municipal para promover participação comunitária. Talvez o mais importante seja o que oferece a Fundação para Desenvolvimento Comunitário e Municipal, da Venezuela (Fundacomun), órgão do governo central que tem dado considerável contribuição para estimular a participação popular na solução de problemas locais, especialmente nas áreas de baixa renda (favelas) dos principais centros urbanos, utilizando recursos fornecidos conjuntamente pelos governos central e municipal. No Brasil, embora exista uma organização desse tipo no governo central, muitas municipalidades têm usado recursos oriundos do Banco Nacional da Habitação e de outros órgãos oficiais para executar programas habitacionais em regime de mutirão e obras de infra-estrutura para grupos de baixa renda, conseguindo resultados significativos. O acesso a empréstimos oriundos de agências dos níveis governamentais superiores supõe o recurso a relações intergovernamentais para a solução de problemas locais e a promoção do desenvolvimento social. No início de 1985, nada menos de 5.000 casas foram construídas em um dia, em Goiás, usando métodos de auto-ajuda ou mutirão sob o patrocínio direto dos governos estadual e municipal. Em Recife, o prefeito Gustavo Krause conseguiu pavimentar 500 ruas em favelas usando esses mesmos métodos, durante o período de quatro anos de seu mandato. Isso dificilmente poderia ser conseguido sem a direta participação da comunidade, muito embora houvesse recursos fornecidos por órgãos governamentais, em um esforço de cooperação. Há muitos exemplos desse tipo em numerosos países em desenvolvimento, pelo mundo inteiro.

Essas formas de relação intergovernamental contribuem para incrementar os produtos do sistema de governo local relacionados com a alocação de bens e serviços, tanto quanto de custos e outros ônus, aos diferentes grupos sociais. Sem a cooperação dos níveis mais elevados, os governos municipais mal poderiam mobilizar a comunidade para a execução de certos projetos, visando à melhoria da condição de grupos de baixa renda e, pois, à promoção do desenvolvimento social.

4.3.5 Responsabilidade política

A participação dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional depende do grau de descentralização ou autonomia atribuído aos governos locais.

Contudo, a descentralização requer, como corolário, responsabilidade política dos órgãos descentralizados, não apenas porque os agentes políticos de qualquer órgão público devem, em última instância, responder perante o povo pelo desempenho de seus deveres, mas também porque uma das objeções levantadas contra a descentralização é que a mesma pode resultar na perda de controles associados à responsabilidade política. "Mas mesmo se as virtudes da descentralização e o preço a pagar por ela sob a forma de alguma perda de poder são aceitos, permanece o problema de como se garantir a responsabilidade perante o público, nos es-

quemas de descentralização (...). Por sua vez, a garantia da responsabilidade perante o público apresenta seus próprios problemas e requer estratégias e mecanismos especiais, para ser conseguida.[13] O conceito e os tipos de responsabilidade política, os meios estratégicos para assegurá-la na descentralização, assim como os obstáculos culturais, políticos e estratégicos enfrentados – tudo isso foi considerado no estudo de que se extraiu essa citação, e que foi preparado para a Divisão de Administração do Desenvolvimento, das Nações Unidas, e apresentado no Seminário sobre Descentralização para o Desenvolvimento, realizado pela ONU em Cartum, no Sudão, em setembro de 1981.

No estudo, os seguintes mecanismos foram identificados como capazes de garantir a responsabilidade perante o público: promoção das instituições sediadas no município; partidos políticos; participação popular, sob suas múltiplas formas, das quais 11 foram identificadas; intervenção do governo central na seleção dos funcionários municipais; o *ombudsman;* controle de determinados atos dos governos locais por uma autoridade superior; ação popular.[14]

É claro que a utilização desses mecanismos varia muito entre os países, já que se relacionam com diversos fatores, como o grau de descentralização, as tradições cívicas, culturais, políticas e administrativas da sociedade e outros importantes fatores ambientais que influenciam o sistema político-administrativo do país.

O que realmente importa para o assunto em discussão – a participação do governo municipal no processo de desenvolvimento do país – é que mecanismos adequados de responsabilidade pública possam facilitar a descentralização e, em conseqüência, a própria participação. Se as autoridades municipais forem vistas como mais responsáveis, podem também ser vistas como mais capazes de assumir funções importantes para o desenvolvimento social e econômico do país.

Finalmente, a responsabilidade política, numa abordagem de sistema, deveria ser considerada como insumo para o sistema de governo municipal, na forma de decisões e informações que os níveis governamentais superiores encaminham às autoridades locais, para o desempenho de suas funções de acordo com as determinações legais aplicáveis.

5. *Conclusões*

A participação do governo municipal na promoção do desenvolvimento econômico e social vem sendo usada há longo tempo como um componente estratégico das políticas de desenvolvimento nacional pelos países desenvolvidos, que identificaram e utilizaram o potencial de descentralização e as instituições de governo local para a promoção do bem-estar da sociedade.

Esse potencial mal foi descoberto e explorado pela maior parte dos países em desenvolvimento. No entanto, onde quer que isso tenha acontecido, os resultados podem ser tão significativos quanto os que foram ou estão sendo conseguidos presentemente nas sociedades avançadas. Na verdade, podem acelerar o processo de

[13] Lordello de Mello, Diogo. *Strategies and problems of public accountability under decentralization*. UN Development Administration Division. 1981.

[14] Id. ibid.

desenvolvimento, engajando a comunidade em um amplo leque de planos, projetos e programas essencialmente desenvolvimentistas e levando o governo central a confiar mais nas administrações municipais e, portanto, a atribuir-lhes funções mais importantes e maiores recursos financeiros, assim estimulando também a descentralização. Os excelentes resultados de muitas experiências em diversos países indicam um futuro promissor para o envolvimento direto dos governos locais no processo de desenvolvimento, coisa que não deveria constituir monopólio dos níveis superiores de governo, já que, em muitos casos, é no nível municipal que está o conhecimento das reais necessidades da comunidade, assim como a adequada escala política para a tomada de medidas estreitamente relacionadas com os interesses cotidianos da população.

Summary

The significant role of local governments in the process of national development, both in developing and in developed countries, has been increasingly recognized. As political systems, local governments generate output that can be relevant not only in terms of their immediate value to the community, but as indispensable inputs to the higher level political systems and also to the economic system. An effective participation of local governments in the national development process cannot dispense with meeting some basic requirements such as a correct allocation of functions, the availability of adequate financial resources and the institutional and organizational capability of local governments. These two last items involve local autonomy, adequate organizational arrangements and operational methods, the existence of a career and merit system, constructive intergovernmental relations and mechanisms of public accountability as a counterpart to decentralization and local autonomy. Such requirements are indeed found in those countries where local governments are an important component of the governmental system.

Desempenho econômico e perspectivas do Brasil
Banco Mundial/FGV
1.ª edição, 1985

Este anúncio é para você COMPRAR e VENDER mais...



Seus negócios podem ir muito bem. Suas vendas podem ser excelentes. Mas você está seguro da sua continuidade? Amplie seus horizontes mercadológicos, adquirindo publicações como estas.

Planejamento do desenvolvimento comercial
Dalton Daemon
1.ª edição – 1975 –

Indicadores sociais na estrategia de produtos — um estudo exploratorio
Polia Lerner Hamburguer
1.ª edição – 1976 –

Negociacoes comerciais internacionais
Dalton Daemon & outros
2.ª edição – 1986 –

Pesquisa mercadologica — texto e casos
Harper W. Boyd Jr. & Ralph Westfall
7.ª edição – 1987 –

PEDIDOS
A FGV - Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal - 9.052 -
20.000 - Rio de Janeiro - RJ

(1) - (2) - (3) - (4) - (comprar e vender)
Nome _____
Endereco _____
Cidade _____ CEP _____
Estado _____

_____
Assinatura