

Descentralização e Federalismo Fiscal: Algumas Considerações sobre o Âmbito Intramunicipal

Autoria: Wagner Frederico Gomes de Araújo, Izabela Moreira Corrêa, Felipe Antônio Rocha e Silva

Resumo

Este artigo discute as possibilidades e desafios da descentralização fiscal e da aplicação de princípios do federalismo fiscal no âmbito intramunicipal. Primeiramente, apresenta-se o federalismo e a descentralização fiscal no Brasil, evidenciando o papel do município e apresentando os princípios de uma estrutura federalista. Mostra-se como o desenho federativo determina a atuação do governo nas suas principais funções econômicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A seguir é discutida a descentralização intramunicipal, com a apresentação de três experiências recentes de municípios brasileiros: Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. Na sequência, analisa-se os princípios de federalismo fiscal em um contexto de descentralização intramunicipal, colocando as possibilidades e desafios da autonomia de unidades regionais municipais. Por fim, conclui-se o trabalho mostrando que, apesar dos desafios, é possível ampliar a autonomia das administrações regionais intramunicipais, seguindo princípios do federalismo fiscal, melhorando o provimento de bens e serviços públicos e ampliando a participação da população nas decisões e no controle da ação governamental.

1 Introdução

Após a Constituição Federal de 1988, o município vem assumindo maiores responsabilidades no provimento de serviços e bens públicos. A demanda cada vez maior da sociedade, leva o município a buscar alternativas para sua ação. Paralelo, a crise fiscal, que atingiu todos os níveis de governo, limitou as possibilidades de atendimento às demandas dos cidadãos, de modo que a alocação dos recursos públicos deve buscar, o mais próximo possível, satisfazer as demandas da sociedade.

Uma das alternativas encontradas pelos governos locais foi a descentralização intramunicipal. Esse processo cria administrações regionais dentro dos municípios, com graus de autonomia variáveis. Essa alternativa aproxima o governo municipal da população, possibilitando captar suas demandas e oferecer bens e serviços de forma mais eficiente.

Ao se falar de autonomia das administrações regionais, pode-se discutir a aplicação de princípios do federalismo fiscal na descentralização de âmbito intramunicipal, sendo este o tema deste artigo. Para tanto, discute-se inicialmente, a descentralização e o federalismo fiscal, de modo a expor suas diretrizes e princípios básicos para subsidiar a análise no âmbito intramunicipal. Nesse tópico são evidenciados os desafios da descentralização e como a forma federalista determina a atuação do governo em suas três principais funções econômicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Em seguir, são expostas três experiências recentes de descentralização intramunicipal: Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. Busca-se mostrar os pontos comuns e as peculiaridades de cada uma para que, então, seja analisada a possibilidade da aplicação dos princípios do federalismo fiscal no âmbito intramunicipal. Diante disso, conclui-se o artigo evidenciando que, mesmo diante dos desafios encontrados, é possível ampliar a autonomia das administrações regionais intramunicipais, seguindo princípios do federalismo fiscal, melhorando o provimento de bens

e serviços públicos e ampliando a participação da população nas decisões e no controle da ação governamental.

2 Federalismo e Descentralização Fiscal no Brasil

A descentralização, tema amplamente discutido na literatura de finanças públicas, tem sido empregado de forma distinta por diversos autores, o que acabou por gerar controvérsias sobre sua definição. Conforme Silva & Costa (1995), processos distintos são denominados como descentralizadores, cada um com idiossincrasias históricas e culturais. Dentre esses processos, encontram-se movimentos de delegação do poder de tomada de decisão sobre os recursos alocativos estatais além de movimentos estruturais mais amplos, de transferência de recursos, competências e poder.

Nesse artigo, tomar-se-á a definição de Tobar (1991:38), no qual a descentralização implica redistribuição do poder, com transferência na alocação de poder decisório, causando uma mudança estrutural do Governo, seja no âmbito nacional ou local. Demais, considera-se a descentralização como distribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades inerentes à distribuição do poder.

A descentralização fiscal, como parte integrante do processo de descentralização do poder, implica transferência das competências tributárias e da execução fiscal, bem como a capacidade e autonomia de tomar decisões que alterem a situação fiscal do ente em questão. Na perspectiva de Cartaxo (1999), a meta principal da descentralização fiscal é mover a governança para mais perto das pessoas, e isto requer um fortalecimento das finanças dos governos locais.

A descentralização fiscal visa, sobretudo, dar aos governos locais, algum poder de taxaço e responsabilidade no dispêndio, permitindo a eles decidir sobre o nível e a estrutura de seus orçamento, ao mesmo tempo que requer governos locais com alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes.

A descentralização fiscal apresenta diversas razões para seu desenvolvimento. Primeiramente, a necessidade de alocação eficiente dos escassos recursos públicos implica a determinação de onde eles serão alocados, ou seja, qual esfera de governo será responsável por determinados gastos públicos e competências tributárias. Neste sentido, há um certo consenso que o âmbito local apresenta uma maior potencialidade de agregação de atores, de modo a determinar, com maior conhecimento de causa, as demandas existentes e, neste sentido, em países com maior extensão geográfica, a descentralização tende a gerar ganhos de eficiência. É também nesse nível que a identidade cultural e política dos cidadãos se acentuam, de modo a favorecer uma maior integração social onde o envolvimento dos cidadãos na determinação dos rumos da comunidade conduz a uma maior transparência nas ações estatais (Giambiagi e Além, 2000). Outro aspecto a salientar é que a descentralização implica economia de recursos logísticos para a ação estatal, possibilitando redução dos recursos das atividades meio, aumentando as disponibilidades para as atividades fim.

A descentralização, entretanto, apresenta suas deficiências, como por exemplo, a perda da possibilidade de ganhos de escala inerentes a um poder centralizado, em ações que visem objetivos nacionais. Alguns autores também apontam para o fato da descentralização conduzir a um conflito entre as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do setor público. Em relação à ação alocativa, um processo descentralizador em países com grandes disparidades regionais de renda e de recursos produtivos, tende a ficar comprometido, à medida que as necessidades regionais por bens públicos básicos como educação fundamental e saúde são diferentes e, neste sentido, seriam necessárias ações de um âmbito superior, que levasse em conta tais disparidades. No que diz respeito à função distributiva, em um país que tenha experimentado o processo descentralizador, os diversos entes podem tomar posturas

diferentes quanto à concessão de benefícios e, aquele que se mostrar mais benevolente, será foco atrativo de fluxos migratórios, gerando uma enorme pressão demográfica. Seria melhor que tal função fosse desempenhada de forma centralizada de modo a garantir a distribuição de recursos de forma justa para a sociedade como um todo. Ainda em relação à questão distributiva, algumas regiões possuem maior base econômica e conseqüentemente maior base de arrecadação, gerando desigualdade de recursos entre elas. Com isso, é vital um ente superior que promova a redistribuição de recursos entre as diversas regiões, de modo a garantir um desenvolvimento mais equânime e a disponibilização de bens públicos ao longo de todo o território. Em relação à função estabilizadora, quando o nível subnacional recebe maior responsabilidade pelo gasto governamental, é importante que haja uma grande consciência em relação à importância do ajuste fiscal, tendo em vista a implementação de políticas de estabilização, pois estes gastos podem afetar a demanda agregada da economia. A este respeito,

os governos subnacionais que dependem principalmente da arrecadação de receita própria para seu financiamento tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas e apresentando, em geral, menores déficits que os governos mais dependentes de transferências. (Giambiagi e Além, 2000:309)

Segundo Silva (2002), existe um consenso de que essas questões devem se concentrar no governo central. Visando garantir a estabilidade o governo central pode instituir mecanismos de controle das despesas e do endividamento dos governos subnacionais. Apesar de contrariar os princípios de autonomia e independência do federalismo fiscal, o controle de gastos e endividamento subnacional são essenciais para a gestão macroeconômica do país. Sistemas federativos com excessiva independência e baixo controle das despesas e do endividamento dos entes subnacionais podem gerar instabilidade macroeconômica, conduzindo o setor público consolidado a desequilíbrios fiscais, resultando em pressões inflacionárias.

Outros dois problemas ligados à descentralização fiscal são a possibilidade da ocorrência de Guerra Fiscal entre os entes subnacionais em busca de investimentos e a possibilidade de falta de recursos administrativos, que inviabilize a boa gestão dos recursos públicos. Em relação à Guerra Fiscal, é possível pensar que a competição entre os entes por recursos públicos e privados seja saudável, pois conduzirá a uma alocação dos recursos mais eficiente, ou seja, para aquele que apresentar maior atração a tal alocação. O problema nesta idéia é que o ente que receber o investimento será beneficiado, pois terá sua economia dinamizada e expandirá sua base arrecadatória, ao passo que a arrecadação agregada da sociedade será reduzida. No que diz respeito à falta de recursos administrativos, um processo de descentralização fiscal implica a capacidade operacional de realizar tal tarefa, com todas as suas implicações, como por exemplo, a disponibilidade de instituições locais que dêem sustentação à ação governamental subnacional; a disponibilidade de funcionários qualificados e capazes de planejar, tanto o processo arrecadatório, quanto as políticas públicas através das quais os recursos serão despendidos e, ainda, a capacidade de disponibilizar mecanismos de controle dos gastos que garantam sua transparência.

A descentralização fiscal é considerada ainda em aspecto espacial, que trata da distribuição da atividade econômica dos centros urbanos mais desenvolvidos para as localidades com desenvolvimento atrasado. Os objetivos seriam a uniformização dos tamanhos das cidades, reduzindo a pressão demográfica das grandes metrópoles, e promovendo a distribuição regional da renda, de forma a compensar as desigualdades históricas do desenvolvimento regional.

Os processos de descentralização têm sido conduzidos em dois modelos básicos: o modelo do principal agente e o modelo da eleição pública local (Ter-Minassian., 1997). O

primeiro modelo implica um contrato entre o governo central e os governos subnacionais que recebem transferências, estabelecendo as competências destes para a execução e prestação de serviços públicos. O governo central é responsável pela fiscalização dos gastos no âmbito subnacional, devendo os governos prestar conta diretamente ao governo central, e não aos cidadãos envolvidos na prestação dos serviços. Já o segundo, enfoca o processo decisório sob o prisma dos cidadãos. Os cidadãos controlam a execução dos gastos públicos e qualquer desvio de expectativas conduz a mudanças no processo eleitoral. A responsabilidade da política fiscal é determinada pela capacidade dos eleitores de se articularem e castigarem ou premiarem governantes no pleito eleitoral devido às suas políticas de gestão e prestação de serviços e bens públicos.

O Federalismo fiscal se pauta por um princípio básico, conforme apontam diversos autores, como Ter-Minassian (1997) e Affonso (1995), que é a independência fiscal. Essa independência se manifesta nas receitas e despesas públicas, o que implica que um ente federativo, dentro de suas competências constitucionais, tem completa independência para tomar suas decisões sobre os tributos que arrecada e os gastos que são permitidos. As diferentes federações possuem graus de autonomia distintos e, normalmente, existe uma tendência para a hierarquização das esferas de poder, do governo central em direção aos governos mais descentralizados. A independência ocorre em duas direções: horizontal – que implica independência com relação aos demais entes do mesmo nível de governo, como estados e municípios; vertical – que determina que um nível de governo, central ou não, não pode intervir nas competências de outros níveis. As independências horizontal e vertical devem ser conciliadas com os interesses nacionais, de forma a se ter um equilíbrio entre eles. Para tanto, determinados assuntos são, usualmente, coordenados pelo governo central, que traça as diretrizes básicas para ação subnacional.

No Brasil, pode-se perceber vários mecanismos de controle dos gastos subnacionais. O principal instrumento é a Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que determina limites para as despesas de todos os entes federados em todos os poderes. Existem ainda as Resoluções do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, restrições ao endividamento pelo Congresso Nacional, Portarias do Tesouro nacional, controle de aprovações de financiamentos externos, dentre outros.

A independência dos entes pode causar conflitos verticais e horizontais. Os primeiros tangem as relações entre níveis de governo distintos, com disputas sobre prestação de serviços e competências tributárias, buscando-se estabelecer em que nível serão atribuídas as competências. O segundo, normalmente com as competências já instituídas, ocorre quando entes do mesmo nível se encontram em conflito por assunção de determinado tributo ou gasto público. A eficiência do sistema fiscal federativo depende da existência de uma estrutura capaz de gerenciar as desigualdades decorrentes da independência dos governos, como os tributos passíveis de desigualdades regionais, como o ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - destinado aos estados e o ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - destinado aos municípios e, também, as transferências intergovernamentais de recursos. Esse sistema redistributivo é importante para equalizar os interesses de cada estado ou município com os interesses da nação. A Tabela 1 abaixo ilustra a composição da receita dos municípios brasileiros, evidenciando o papel das transferências intergovernamentais.

Tabela 1 – Composição da Receita dos Municípios – Brasil – 1996 - % da Receita*

Receitas	Capitais	Interior	Brasil
Próprias	58,5	27,7	38,1
ISS	21,8	5,6	11,1
IPTU	12,4	6,9	8,7
Taxas	8,3	3,7	5,2
Transmissão (ITBI)	3,1	1,3	1,9
Outras	12,9	10,2	11,2

Transferências	41,5	72,3	61,9
ICMS	28,7	39,4	35,8
IPVA	6,0	3,0	4,0
FPM	6,8	29,9	22,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda In Giambiagi e Além, 2000:330.

Nota: * Exclui operações de crédito e transferências negociadas (convênios).

Pode-se observar que as transferências representam, em média, 41,5% e 72,3% das capitais e municípios do interior, respectivamente, totalizando uma média nacional de 61,9%. Por outro lado, as competências na provisão de bens e serviços também obedecem critérios distributivos, como ilustrado na Tabela 2, que indica também as supramencionadas competências concorrentes, como educação e saúde.

Tabela 2 - Competência na Provisão de Bens e Serviços Públicos na Constituição de 1988

Categoria de Dispêndio	Responsabilidade*	Provisão*
Defesa	F	F
Foreign Affairs (Relações Internacionais)	F	F
Comércio Internacional	F	F
Moeda e Bancos	F	F
Seguridade Social	F	F,S
Políticas Setoriais	F,S	F,S
Comércio Interestadual	F	S
Imigração	F	S
Estradas e Aeroportos	F	S
Recursos naturais	F	S,L
Proteção Ambiental	F,S	F,S
Educação	F,S,L	F,S,L
Saúde	F,S	F,S,L
Assistência Social	F,S	F,S,L
Polícia	F,S	S,L
Saneamento Básico	F	S,L
Corpo de Bombeiros	F,S	S
Estradas de Rodagem		
Nacional	F	F
Estadual	S	S
Interestadual	F	F,S
Municipal	S	L

Fonte: Ter-Minassian (1997)

Nota: * Legenda: F – Governo Federal S – Governo Estadual L – Governo Municipal.

Em um regime federativo cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal) possui relativa autonomia no que diz respeito a sua capacidade de legislar e administrar sobre assuntos de seu interesse. Na concepção de Oliveira (1999), o federalismo nada mais é que a busca do reconhecimento de várias soberanias dentro de uma mesma identidade nacional, respeitando não só as características de um povo, como também respeitando seu espaço regional. É possível determinar esta situação harmônica como federalismo cooperativo, situação em que todos os membros federados trabalham visando um objetivo comum, o desenvolvimento da nação ou do grupo federado.

Os entes federados, na maioria das federações, possuem competências concorrentes, além das exclusivas (Silva, 1999). Muitos serviços públicos, como saúde e educação, necessitam da prestação conjunta das várias esferas de governo. Alguns Estados adotam o arranjo da concentração de recursos no governo central e posterior redistribuição para a execução desses serviços.

2.1 Descentralização na Constituição de 1988: o papel do município

Apesar de já quebrada a dicotomia autoritarismo-centralização e democracia-descentralização, é de extrema importância citar que no caso brasileiro, esta dicotomia é real. De 1889 a 1930, o modelo federativo foi utilizado como forma de controle da máquina governamental pelas oligarquias rurais. A partir de 30, até o fim da ditadura de Vargas, o poder se centralizou na figura do Presidente: o Governo Federal expandiu sua área de intervenção e os governos municipais tornaram-se meras instâncias gerenciais do Governo Federal. Durante o período democrático (1945 a 1964) houve a retomada do sistema federalista descentralizador, apesar de não existir, ainda, políticas municipalistas claras com relação às competências e poder relacionado aos entes federados.

No período entre 1964 e 1985, durante a Ditadura Militar, o poder se concentrou nas mãos dos militares, tecnocratas e da burguesia industrial. Novamente os municípios, simplesmente, gerenciaram as políticas urbanas definidas pelo Governo Central. No campo dos serviços públicos foi-se instituído um sistema de competências concorrentes entre os entes da Federação: União, Estados e Municípios.

Com a queda e afastamento dos militares, em 1985, reiniciou-se um processo de descentralização e iniciou-se um processo de revisão do papel do Estado. Neste contexto, que ainda contava com “idéias” provenientes dos movimentos sociais contra o autoritarismo, que se deu o processo de discussão da Constituição de 1988. A descentralização aí estabelecida se deu muito mais pela tentativa de preencher o vácuo criado pela diminuição da capacidade do Governo Federal de investir no financiamento de determinados serviços ou políticas, em consequência da reforma fiscal de 88, do que pela real formulação de políticas descentralizadoras. Além disso, houve forte influência da já citada dicotomia entre autoritarismo-centralização e democracia-descentralização, de modo que a descentralização foi em grande parte estimulada com a justificativa de se esvaziar o Poder Central, de modo que o deslocamento da arena decisória foi colocado como uma atitude com vista a minar o autoritarismo e caminhar-se rumo a uma democracia consolidada. A literatura já apontou que este é um pensamento errado, tendo em vista que centralizar ou descentralizar, diz respeito ao âmbito em que as decisões serão tomadas, ao passo que decisões democráticas ou autoritárias dizem respeito à natureza da decisão. A descentralização pode ser, sim, colocada como uma ferramenta de radicalização da democracia, mas por si só não basta para se constituir um processo decisório democrático.

O “pacto federativo” é de extrema importância em países que apresentam heterogeneidade estrutural, como é o caso do Brasil, pois este pressupõe significativa transferência de recursos públicos entre regiões que apresentam desigual capacidade econômica e social. A indissolubilidade da Federação é declarada no artigo 1º da Constituição, sendo esta uma *clausula pétrea*. Também é importante afirmar que a descentralização já se insere neste artigo: “A República federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; pluralismo político”.

O caput do artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, reserva a não subordinação ou submissão do Município ao Estado ou à União, pois nenhum destes entes substitui o Governo Local (princípio da autonomia). O Governo Central garante a autonomia dos municípios para “organizar seu Governo e prover a sua administração de forma a atender o peculiar interesse local repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder”, segundo Ferreira (1995: 10), o que é feito através da elaboração das Leis Orgânicas.

O texto constitucional, entretanto, é falho no concernente a uma definição detalhada de competências dentro da Federação, visto que a União permanece com muito poder, inclusive atuando com estados e municípios em questões que são próprias deste último. O artigo 23 prevê competências comuns aos três níveis de poder e seu parágrafo único determina a elaboração de uma lei complementar estabelecendo norma de cooperação entre todos eles, tendo em consideração o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Mas a indefinição desta estrutura cooperativa e das fronteiras de competências faz com que a União dificulte o processo de descentralização. Na verdade o que se tem deste fato é uma não estabilidade e não transparência nesta forma de cooperação, visto que ela institui um processo de conquista, em contrapartida a um sistema fixo e rígido de cooperação.

Com relação ao controle social, no âmbito municipal, poderá ser exercido através da instituição de Conselhos Municipais aos quais compete exercer o controle, formular políticas e fiscalizar a ação do Executivo.

O que vem acontecendo, entretanto, é que muitas atuações dos municípios nada têm a ver com a autonomia consagrada na Constituição Federal, porque muitas políticas podem desenvolver o município, independente de estar ou não na Constituição supracitada. É conhecido que a autonomia municipal apresenta quatro aspectos básicos, segundo Azevedo (1995:70):

- auto-organização política;
- “auto-governo” (elege seu próprio prefeito e vereadores);
- capacidade normativa própria, que é a possibilidade de fazer leis relacionadas com os assuntos de sua competência;
- autonomia administrativa e financeira, que é manter e prestar os serviços de natureza local, realizar despesas e exercer sua competência para arrecadar tributos.

No princípio da década de 90 os municípios chegaram a ter 19% do bolo tributário nacional, sendo que esta parte é, hoje, de 14%. O bom é que está havendo uma mudança estrutural do padrão de políticas pública no Brasil, o que implica, também, mudança nos padrões de financiamento, entretanto a parte traiçoeira desta mudança é que os Municípios estão absorvendo cada vez mais demandas que surgem pela omissão dos Governos Federal ou Estadual, além daqueles já estabelecidos na Constituição Federal. O atual desafio dos governos municipais, sobretudo dos grandes centros urbanos, é atender mais demandas com menos recursos.

A federação brasileira apresenta elevados índices de participação dos governos subnacionais na geração e disposição da receita tributária e corrente e na realização da despesa não-financeira, segundo Afonso (1995:31). Importante, neste momento, é ressaltar que os recursos transferidos não estão sujeitos a vinculações, como ocorreu na década de 70. A constituição de 88 ainda estabeleceu a autonomia fiscal e política dos governos subnacionais para legislar, tributar, coletar, além de gastar os recursos, como já mencionado acima.

A descentralização fiscal, no Brasil, se deu por interesses políticos, não tendo partido de qualquer planejamento que possuísse políticas bem desenhadas. Como já dito anteriormente, a redemocratização do país conduziu às mudanças constitucionais que levaram ao aprofundamento do processo descentralizador do Brasil.

3 Descentralização Intramunicipal

Um processo descentralizador implica redistribuição de poder entre agentes, no qual o ente centralizado distribui sua capacidade decisória aos entes que se encontram espalhados ao longo do território, conforme supracitado. A literatura o distingue de processos

desconcentradores, à medida que estes não implicam distribuição de poder entre os agentes, mas tão somente a delegação de competências executivas, sem deslocamento do poder decisório.

Os processos descentralizadores surgem como resposta à falência do modelo burocrático-weberiano associado ao Estado intervencionista. Tal modelo de gestão levou o Estado ao crescimento exagerado, com funcionários públicos atuando em quase todas as atividades humanas; seu enrigecimento em torno de tarefas ligadas a atividades-meio enquanto se perdia a consciência dos objetivos principais do Estado; além dos custos exorbitantes de sua manutenção.

Desde o início da década de 80, o modelo burocrático weberiano da Administração Pública vem se tornando obsoleto para atender os anseios dos administradores públicos e, principalmente, dos cidadãos, além de não se adequar ao novo contexto de restrições aos gastos públicos. A crise do Estado nesse período levou ao surgimento de novas idéias sobre a forma de gerenciamento governamental. (Araújo, Corrêa e Silva, 2002)

Esta crise no modelo burocrático fez surgir uma grande pressão com vistas a novos arranjos institucionais, que permitissem uma maior flexibilização das decisões governamentais, uma maior permeabilidade da população nas ações governamentais (principalmente nos países da América do Sul que sofreram com ríspidas ditaduras), um melhor controle dos recursos e bens públicos e uma maior eficiência no gasto governamental.

Neste cenário, surgem então, alguns modelos de gestão na Europa. Primeiramente o *managerialism*, que teve seu principal exemplo no governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. Este modelo se caracteriza por enfatizar o uso de práticas estritamente gerenciais privadas no setor público, a busca contínua da qualidade, a descentralização e a avaliação dos serviços públicos. Assim como no setor privado, este modelo tinha como objetivo a economia e a eficiência tendo como resultado a produtividade do setor público, no entanto considerava os cidadãos como simples *taxpayers*, obrigados a pagar seus tributos em dia, mas pouco participativos no processo de gestão. Em meados dos anos 80 este modelo passa a não atender mais as expectativas da sociedade, sendo modificado e resultando no *consumerism*. Duas mudanças significativas ocorrem, sendo a primeira relativa à busca de maior flexibilidade na gestão governamental, na qual passa-se de uma lógica de planejamento para uma lógica estratégica. Conforme aponta Crozier (1992), a lógica de planejamento está ligada ao desenvolvimento, com base na racionalidade técnica, do melhor programa a ser seguido, ao passo que a lógica estratégica leva em conta as relações com os atores envolvidos em cada política pública, a fim de arquitetar cenários que possibilitem a flexibilidade necessária para alterações e desvios não programados nos projetos governamentais. A segunda mudança está associada a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores, que é a maneira pela qual os usuários dos serviços públicos passam a ser vistos. Esta visão do usuário de serviços públicos como cliente/consumidor é, no entanto, controversa, tendo em vista que a cidadania engloba aspectos muito mais relevantes que a simples liberdade de escolha concernente ao conceito de consumidor. Além disso, consumidores podem se aglutinar em grupos de interesses e desta maneira anular a equidade, um dos pilares da Administração Pública Democrática. Tal modelo, também se opõe ao princípio da equidade nas ações estatais, à medida que implica na competição dos órgãos públicos na busca da satisfação de seus clientes para conseqüentemente receber mais verbas e prestar melhores serviços, o que implica que outro órgão receberá menos verbas por ser mal avaliado ou por prestar menos serviços, resultando conseqüentemente em piores serviços, criando-se, então, um ciclo vicioso. Surge então o *Public Service Orientation* (PSO), com vistas a dar maior equidade à gestão pública e que incorpora a questão da *accountability*, ou seja, a transparência

e a responsabilização da Administração Pública (Behn, 1998:18). Neste modelo, os usuários de serviços públicos passam a ser vistos como cidadãos detentores de direitos e deveres para com o Estado e o restante da sociedade. O PSO prega a descentralização das ações estatais, com vistas a facilitar que as ações governamentais passassem a se pautar pelo princípio da *accountability*, na medida que aproxima os cidadãos da ação governamental e facilita o controle público. Neste sentido, este modelo também se pauta na participação dos cidadãos, interferindo nas decisões governamentais.

Nos dias atuais, várias experiências descentralizadoras estão em curso, tanto no Brasil como em outros países, sempre com algumas justificativas comuns, entre elas: permitir maior possibilidade de participação popular nas decisões governamentais, na medida que aproxima a arena de decisão aos seus interessados; permitir maior controle público sobre as ações governamentais; permitir que as intervenções governamentais aconteçam o mais próximo possível das demandas, de modo que a ação seja construída respeitando as peculiaridades locais; etc.

No próximo tópico serão analisadas três experiências brasileiras recentes, de modo a expor suas características, muitas vezes coincidentes, e suas peculiaridades.

3.1 Experiências Nacionais de Descentralização Intramunicipal

3.1.1 A Reforma Descentralizadora de Belo Horizonte

O Administração Municipal de Belo Horizonte sofreu significativas transformações, em 2001, instituídas pela Lei Municipal nº 8.146 de 29/12/2000. Na realidade, a nova legislação vem consolidar um processo que já vinha acontecendo, com a descentralização da gestão municipal com vistas a possibilitar uma maior participação popular nas decisões governamentais. A reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte traz em si as três novas tendências da gestão pública municipal: intersetorialidade, territorialidade e participação. Ela tenta conciliar tais conceitos, de modo a criar um mecanismo de ação matricial como consequência da inter-relação entre o planejamento setorial e o planejamento territorial, embasado nas demandas expostas pela população via mecanismos participativos instituídos, como por exemplo, o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Setoriais e os Conselhos Regionais.

Para alcançar tal objetivo, a Lei 8146 cria uma nova estrutura organizacional para a Prefeitura, instituindo novas secretarias e suas competências. Com a reforma, passam a existir cinco Secretarias setoriais e nove Secretarias regionais, além do Gabinete do Prefeito, do Gabinete do Vice-Prefeito, da Assessoria de Comunicação Social do Município, da Auditoria do Município e da Procuradoria do Município. As Secretarias setoriais centralizam em si a formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas para o município como um todo, ao passo que as Secretarias regionais ficam responsáveis pela execução, gestão e implementação das mesmas no âmbito territorial de cada uma delas. Desta maneira, têm-se uma lógica de centralização-descentralização da ação governamental, onde a centralidade da formulação das políticas públicas é justificada pela necessidade da Prefeitura agir com políticas que valham para o município como um todo, agindo de forma a reduzir os desequilíbrios intramunicipais e disponibilizando bens públicos e serviços ao longo de todo o território. Além disto, com a centralização da formulação, busca-se uma ação intersetorial das diversas Secretarias setoriais, de modo a responder às demandas dos cidadãos sob uma rica articulação de saberes, no intuito de uma melhor atuação. No que diz respeito a descentralidade da implantação dos serviços públicos, esta se justifica pela necessidade de adaptar as políticas traçadas para o município como um todo, às peculiaridades de cada uma de suas regiões, tendo em vista a diversidade territorial de demandas e facilitar a participação

popular nas decisões governamentais. A este respeito, Santa Rosa (2001:9) diz que a maior autonomia institucional das Secretarias regionais através da transferência de recursos técnicos, políticos e financeiros, visa consolidar uma atuação territorial no atendimento aos cidadãos no que tange às políticas sociais e urbanas, de modo a incrementar a participação dos mesmos.

No que diz respeito à matricialidade da ação governamental, instituída na Prefeitura de Belo Horizonte, ela se dá à medida que a ação intersetorial de planejamento e a ação territorial de implantação das políticas públicas se articulam. Cada Secretaria Municipal de Coordenação da Gestão Regional (SCOMGER) se subdivide em duas, a saber, Secretaria Municipal Regional de Serviços Urbanos (SMSUR) e Secretaria Municipal Regional de Serviços Sociais (SMSES). A SMSUR é responsável pela implantação das políticas de desenvolvimento e estruturação urbana, formuladas intersetorialmente por sub-secretarias da Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental (SCOMURBE), enquanto a SMSES é responsável pela implementação de políticas de desenvolvimento social, também formuladas intersetorialmente, mas neste caso, por sub-secretarias da Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social (SCOMPS). Desta forma, a matricialidade fica exposta na articulação entre cada uma das SMSUR e SMSES e a SCOMURBE e SCOMPS respectivamente, de modo a gerar uma atuação que tenha sido planejada sob uma articulação de saberes e esteja sendo executada respeitando as peculiaridades de cada parte do território.

A reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte é ainda muito recente, de modo que seus resultados ainda são de difícil aferição, mas pode-se dizer que é uma tentativa de modernização da gestão pública bastante ousada e original, à medida que busca uma atuação matricial baseada na centralização da formulação e descentralização da implementação de políticas públicas e ainda o incremento da participação popular nas decisões governamentais.

3.1.2 A Reforma Descentralizadora de Fortaleza

A Prefeitura Municipal de Fortaleza experimentou um processo descentralizador bastante semelhante ao de Belo Horizonte no que diz respeito a seus princípios e à nova estrutura construída. No entanto, ao contrário de Belo Horizonte, onde a legislação consolida e avança num processo já existente, em Fortaleza a reforma administrativa rompe com um modelo de gestão anterior.

A estrutura organizacional da Prefeitura de Fortaleza era centralizada e setorializada, gerando serviços para a população de forma fragmentada e desarticulada, perdendo de vista a integralidade do indivíduo e a inter-relação dos problemas. Neste ambiente, o prefeito eleito em 1996 e sua equipe, viam grande dificuldade de executar seus projetos de governo que priorizavam o desenvolvimento e a inclusão social. Uma das primeiras atitudes do novo governo foi, então, enviar um projeto de lei à Câmara de Vereadores de Fortaleza alterando a estrutura administrativa da Prefeitura, que após discussão e votação, acabou por dar origem à Lei nº 8000, de 29 de Janeiro de 1997.

As características marcantes da nova estrutura dizem respeito à descentralização das ações de governo e a intersetorialidade no planejamento. A descentralização visava garantir o acesso do cidadão aos serviços prestados pela prefeitura e, ao mesmo tempo, adequar os serviços às necessidades de cada região da cidade. Além disto, visava incluir os cidadãos no processo decisório governamental, de maneira a radicalizar a prática democrática naquele município. No que diz respeito à intersetorialidade das ações de governo, esta era presente no fato de que a intervenção deveria sempre estar condicionada à sua multidisciplinariedade de planejamento e de ação.

Para tal, foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais, com base em critérios populacionais e de dinâmica da cidade de Fortaleza, com vistas a executar as

políticas públicas e à prestação de serviços em regiões determinadas, adequando estas políticas às demandas regionais. Elas explicitam o caráter descentralizador da reforma, na qual, também, se buscava viabilizar a participação da população de Fortaleza nas decisões da Prefeitura e o atendimento às demandas dos cidadãos respeitando às peculiaridades territoriais e sociais nas quais eles se inseriam. Estas novas Secretarias foram colocadas em um mesmo nível hierárquico que todas as outras do município, o que explicita o interesse em dar às Secretarias Executivas Regionais, poder de atuação sobre suas respectivas regiões, estando subordinadas somente ao prefeito, assim como todas as outras.

As Secretarias Executivas Regionais se subdividiam em duas gerências: a primeira de Desenvolvimento Territorial e de Meio Ambiente e a segunda, de Desenvolvimento Social. Desta maneira, visava-se promover uma atuação intersetorial em cada uma das Regionais, formando então a atuação matricial da Prefeitura de Fortaleza, assim como em Belo Horizonte.

Para atuar no macro-espço, isto é, considerando toda a população da cidade, foram criadas três Secretarias de caráter articulador: Secretaria de Ação Governamental; Secretaria de Desenvolvimento Territorial e de Meio Ambiente e a Secretaria de Desenvolvimento Social. Foram mantidas as Secretarias de Administração e a Secretaria de Finanças, de modo a fazer a gestão de meios e recursos.

Esta experiência apresentou vários obstáculos para seu pleno funcionamento dentre as quais, Junqueira, Inojosa e Komatsu (1998) apontam como de maior destaque a contradição entre a adesão dos novos dirigentes ao projeto de mudança e seus projetos políticos pessoais; a contradição entre a adesão dos funcionários ao projeto de mudança e seus interesses corporativos e ainda a contradição entre a adesão da população a oportunidade de ampliar o espaço de cidadania e a expectativa de benefícios de curto prazo e de caráter assistencialista. Tais contradições exerceram grande pressão sobre o processo que se tentava conduzir na cidade, por este envolver jogos de poder e substituição de valores culturais na tentativa de se criar um modo novo de agir para a Administração Pública local.

Em 2001, com a reeleição do prefeito, faz-se uma nova modificação na estrutura administrativa da Prefeitura de Fortaleza, que enxergamos muito mais como um ajuste estrutural, que uma reforma propriamente dita. Mas o que nos aparece como de grande relevância é que a estrutura e as competências das Secretarias Executivas Regionais não foram modificadas em nada. Elas continuaram em número de seis, com suas mesmas áreas de atuação e responsáveis pela execução, em suas regiões, das políticas públicas traçadas para o município como o todo, adequando-as as peculiaridade de seu território e de sua população.

Neste sentido, fica evidente a priorização dada à questão da descentralização, consolidando-se como modo de gestão na Prefeitura de Fortaleza.

3.1.3 O Orçamento Participativo de Porto Alegre

Porto Alegre é uma cidade de tradição democrática e uma sociedade civil forte e organizada. O Orçamento Participativo (OP) nesta cidade é uma forma de Administração Pública participativa, que recorre à “participação da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento”, segundo Santos (2002). O Orçamento Participativo ocorre na fase pré-orçamentária, ou seja, o momento de elaboração do orçamento, cuja competência é do Executivo, e visa estabelecer um mecanismo sustentado de gestão junto à população de recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição de recursos orçamentários. É um mecanismo no qual os interesses da sociedade emergem para o contexto político.

O OP, segundo Santos, se baseia em três princípios:

- a. o direito de participar é estendido a todo cidadão;
- b. a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e representativa, sendo que o OP se realiza por instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c. os recursos de investimento são distribuídos de acordo com uma combinação entre critérios gerais e técnicos, ou seja, critérios estabelecidos com vista a definir prioridades e critérios de viabilidade técnica ou econômica.

A regionalização do OP foi realizada por critérios socioespaciais. Porto Alegre é dividida em 16 regiões, em detrimento da 1ª tentativa de divisão da cidade em 5 regiões, que ficaram grandes, gerando demandas demasiado diversas. Foram estabelecidas 6 temas para discussão do OP: 1) circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

A população estabelece, por meio de um processo de democracia direta - realizada nas 16 regiões da cidade e nas plenárias temáticas supracitadas, a forma de funcionamento do Orçamento Participativo, escolhe suas prioridades temáticas e elege o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Segundo Tonollier (2000), *“este processo é fruto da combinação da democracia direta efetuada pela população no Orçamento Participativo e a democracia representativa em que a população da cidade elege prefeito e vereadores para uma gestão de quatro anos”*.

A elaboração do orçamento público é feita a partir da discussão e do diagnóstico técnico/político, elaborado por três partes:

- a população, na base regional, estabelece suas demandas priorizando as áreas temáticas e hierarquizando as obras e serviços em cada uma destas áreas;
- objetivando cooptar outros setores sociais (movimentos culturais, setores profissionais, estudantes, etc) que ainda não tinham entrado na dinâmica do OP e aprofundar a discussão do planejamento global da cidade, as plenárias temáticas são realizadas por tema
- as secretarias e departamentos da prefeitura participam das reuniões nas regiões e nas plenárias temáticas para darem informações técnicas necessárias as discussões dos cidadãos e apresentar as propostas do programa do governo para obras estruturais, projetos e serviços.

O OP acontece em duas rodadas, através de plenárias públicas em cada uma das 16 regiões e 05 plenárias temáticas, sendo a primeira, em março, para apresentação do regimento em vigor, juntamente aos critérios de distribuição de recursos entre regiões, critérios técnicos e legais, além da prestação de contas do Plano de Investimento do ano anterior; e a segunda, nos meses de junho e julho, quando o governo estima a receita para o ano seguinte, e a sociedade entrega ao governo suas prioridades temáticas e as obras e serviços hierarquizados, em cada tema e dentro de cada região. Nos meses de agosto e setembro, o Governo discute com os Órgãos da Administração a proposta orçamentária elaborada e submete à aprovação do Conselho do Orçamento Participativo. Posteriormente a proposta é remetida a Câmara de Vereadores. A partir do início de outubro o Governo e o Conselho do OP elaboram o Plano de Investimento. Deste plano é elaborada uma publicação, com todas as ações especificadas, por região e por temática, com respectivo valor, sendo distribuído para as comunidades na primeira rodada do OP do ano seguinte.

O OP, em Porto Alegre, tem se demonstrado um processo político dinâmico que promove a participação cidadã em relação à distribuição de recursos, à eficácia decisória e à responsabilidade, especialmente, do Executivo Municipal.

Podemos notar então, nos três casos explicitados, que existe uma grande preocupação em fazer uma gestão municipal descentralizada, onde as cidades são divididas e

planejadas de modo a respeitar as diferenças intramunicipais. Desta maneira, nos perguntaríamos até que nível de transferência de competências e responsabilidades este processo pode caminhar, quais seriam suas possibilidades e desafios. Neste sentido, passamos ao próximo capítulo onde faremos a discussão dos princípios federalistas no âmbito intramunicipal.

4 Princípios do Federalismo no Âmbito Intramunicipal: possibilidades e desafios

As atuais reformas descentralizadoras intramunicipais, como visto supra, têm conduzido a unidades descentralizadas de atuação regional no município. À medida que os recursos são descentralizados, as unidades tendem a ganhar maior autonomia (Silva, 2002). Esse processo de ganho de autonomia pode gerar uma situação de independência entre as unidades regionais intramunicipais. De fato, as especificidades de cada região nas grandes metrópoles fazem com que as ações descentralizadas sejam distintas, pois as demandas da população também são singulares em cada área.

Dessa forma, o princípio federalista de autonomia horizontal, pode ser considerado no âmbito municipal como uma diretriz a ser seguida pelo processo de descentralização. Embora o fato de estar mais perto do cidadão não garanta a efetiva captação e satisfação de suas demandas, ele possibilita que o governo capte de maneira mais rápida e precisa as demandas da localidade, resultando na prestação de serviços voltados para essas demandas específicas (Araújo, Corrêa e Silva, 2002). Oates reforça essa posição, afirmando que *“cada serviço público deve ser provido pela jurisdição que tenha o controle sobre a menor área geográfica possível, o que internalizaria os benefícios e custos dessa provisão.”* (Oates, 1972:55, tradução nossa). Nessas circunstâncias é mais fácil para o governo descobrir as preferências dos cidadãos para os bens públicos. Demais, se torna maior a possibilidade de controle da sociedade sobre os governantes, pois suas ações serão imediatamente avaliadas pelos cidadãos. Outra vantagem se encontra na prestação de bens e serviços inovadores de cada administração regional, podendo os outros se valer ou não de experiências bem sucedidas, não sendo, contudo, obrigados a adotá-las.

Por outro lado, o princípio de independência vertical sofre sérias restrições no âmbito intramunicipal. É difícil conceber a total independência das administrações regionais com relação ao governo municipal como um todo. Em primeiro lugar, a Constituição Federal atribui competências tributárias ao município, sendo esta competência indelegável, não se pode imaginar que as administrações descentralizadas adotem políticas tributárias distintas dentro do mesmo município, ferindo a unidade da área da tributação, de forma claramente inconstitucional. Segundo, o município possui representantes eleitos por cidadãos de todo o município para defender o interesse de todos, daí que as administrações regionais, mesmo que seus gerentes sejam escolhidos pela população, não possuem legitimidade para se opor às decisões da prefeitura. Uma solução para aumentar a autonomia vertical das unidades descentralizadas seria a expansão seletiva das funções do governo central do município, que passaria a trabalhar o planejamento e coordenação das ações das regionais e das ações que envolvam várias regiões ou todo o município.

No que tange as funções econômicas do governo, várias são as considerações no âmbito intramunicipal. Na função alocativa, a proximidade aos cidadãos, permite a uma unidade regional intramunicipal captar melhor as preferências dos cidadãos, gerando maior eficiência alocativa pela adequação dos serviços públicos a essas preferências. Uma estrutura de descentralização intramunicipal permite ainda melhor distribuição dos recursos públicos das regiões mais desenvolvidas para as mais precárias da cidade. Nos grandes centros urbanos, as disparidades entre esses dois extremos implica graves distorções entre os serviços prestados aos cidadãos de cada área, ferindo a equidade na prestação desses serviços. A

independência das regionais, com a coordenação central do município pode aumentar a equidade na prestação dos serviços por políticas redistributivas. No que tange a função estabilizadora, o âmbito intramunicipal tem pouca autonomia de decisão, estando sujeito à política do município e as restrições que este sofre do governo central. É importante atentar que as decisões das unidades descentralizadas poderão afetar o desempenho fiscal do município como um todo, fato crucial quando se pensa nos limites e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, deve-se estudar as possibilidades de centralização de alguns processos, especialmente os licitatórios, a fim de obter economias de escala e permitir maior controle sobre os gastos das unidades regionais.

As ações das regionais são também passíveis de controle da população. A fiscalização da sociedade, no âmbito intramunicipal, se dá diretamente sobre os responsáveis pela captação de suas demandas, e a prestação dos serviços. Dessa forma, a população sabe diretamente a quem manifestar sua satisfação ou descontentamento, abrindo um canal de comunicação permanente com a prefeitura, e aumentando a participação da população no controle democrático sobre o governo.

Sobre as competências de cada regional, a estrutura matricial consegue conjugar sua independência com uma política de planejamento municipal. As políticas setoriais são dessa forma, executadas de acordo com as peculiaridades de cada área do município.

A questão da descentralização intramunicipal passa ainda pela eleição ou nomeação de conselhos populares regionais. É importante para a legitimidade do processo a inclusão da população nas decisões locais. A eleição de conselhos regionais, formados por diversos atores atuantes – associações, prefeitura, a regional, população em geral – aumenta ainda mais a legitimidade do processo, abrindo espaço para representação dos diversos interesses existentes na sociedade.

A autonomia das administrações regionais implica também a possibilidade de responsabilização dos gestores locais perante a prefeitura e os cidadãos. A definição de responsabilidades dos gestores regionais, anterior à implementação do processo de descentralização possibilita maior clareza a esses gestores no que tange seus limites e possibilidades. A transparência em todo o processo deve ser uma preocupação premente da prefeitura, primeiro por respeito ao princípio constitucional da publicidade, segundo como meio de legitimar a descentralização perante a sociedade.

5 Considerações Finais

Na primeira seção, discutiu-se a descentralização e o federalismo, de modo a dar subsídios para a análise no âmbito intramunicipal. Discutiu-se as limitações da descentralização, bem como os princípios gerais do federalismo fiscal. Ficou claro ainda, o papel do município brasileiro após a Constituição Federal de 1988 como provedor de bens e serviços públicos.

Na seção 3, foi analisada a descentralização intramunicipal e seu papel na reforma do Estado, iniciado no início dos anos 80. Foram discutidas ainda três experiências recentes de descentralização intramunicipal no Brasil: Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. Pôde-se verificar que essas experiências possuem pontos em comum e peculiaridades no que tange ao processo de descentralização.

A partir dessas considerações, analisou-se a possibilidade de aplicação de princípios de federalismo fiscal no âmbito intramunicipal. Análise mostrou que a alternativa de independência horizontal das administrações regionais se mostra viável, diferentemente da independência vertical com relação à prefeitura. Contudo, essas regionais podem ter autonomia em determinados assuntos, desde que o governo central do município assuma funções de planejamento e coordenação.

No que tange às funções econômicas do governo, a independência horizontal e a autonomia da regionais pode possibilitar melhoria na captação das demandas da sociedade e, conseqüentemente, a aplicação de recursos públicos em atividades que supram essas demandas. Demais, a distribuição de recursos das áreas com melhores condições socioeconômicas para as regiões marginalizadas do município visa compensar as desigualdades históricas intramunicipais. No que tange a função estabilizadora, cabe ao governo central do município controlar a execução fiscal a fim de cumprir os dispositivos legais de controle fiscal, como a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O processo de descentralização intramunicipal e a aplicação de princípios de federalismo fiscal precisam ser, antes de tudo, legítimos perante a sociedade. A incorporação da população nas decisões e controles fiscais, bem como a possibilidade de responsabilização dos gestores regionais são instrumentos de democratização e legitimação das iniciativas descentralizadoras. Dessa forma, mesmo diante das restrições e desafios encontrados, pode-se aplicar os princípios do federalismo fiscal no âmbito intramunicipal, por meio da ampliação da autonomia das administrações regionais intramunicipais, aprimorando o provimento de bens e serviços públicos e ampliando a participação da população nas decisões e no controle da ação governamental, de forma a torná-los o mais transparente possível.

6 Referências

- 1 AFFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Orgs.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- 2 AFONSO, José Roberto. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Orgs.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- 3 ARAÚJO, Wagner F.G. de.; SILVA, Felipe A.R.; CORRÊA, Izabela M. Aspectos institucionais do processo de reforma descentralizadora na gestão pública do Município de Belo Horizonte: intersectorialidade e territorialidade. ENANPAD, 26, Salvador, 2002. *Resumo dos trabalhos*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.
- 4 AZEVEDO, Eurico de Andrade. Impactos concretos da autonomia sobre a realidade municipal. Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995. Série Debates n. 6.
- 5 BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 4, p.5-46, out./dez. 1998.
- 6 BELO HORIZONTE. Lei n. 8.146 de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/camaramunicipal>>.
- 7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.
- 8 _____. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.
- 9 CARTAXO, Maria de Fátima. *Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial. Curso de Gestão Urbanas e de Cidades*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1999.
- 10 CROZIER, M *Como reformar al Estado. Três países, três estratégias: Suécia, Japón y Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- 11 FERREIRA, Paulo Brum. Modelo Federativo Brasileiro: evolução, marco da Constituição de 1988 e perspectivas. Fundação Conrad Adenauer Stiftung, 1995. Série Debates n. 6.

- 12 FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Orgs.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- 13 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- 14 JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza In *El Transito de La Cultura Burocrática al modelo de la Gerência Pública*, UNESCO/CLAD, 1998.
- 15 MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- 16 OATES, Wallace. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- 17 OLIVEIRA, Luiz G. Federalismo e guerra fiscal. *Revista Pesquisa e Debate*, v.10, n.2 , p.110-138, 1999.
- 18 SANTA ROSA, Júnia. Reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. *Conjuntura Política*, Belo Horizonte, v. 3, n. 25, maio 2001. Disponível em <<http://cevep.ufmg.br/bacp/abril025/capa.html>>. Acesso em 15 mar. 2002.
- 19 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In SANTOS, Boaventura S. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, 2002.
- 20 SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 3, n.3, jun. 2002.
- 21 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- 22 SILVA, P.L.B.; COSTA, V.L.C. Descentralização e crise da federação. In AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Orgs.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- 23 TER-MINASSIAN, Teresa. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997.
- 24 TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 1, n.5, p. 31-52, jun. 1991.
- 25 TONOLLIER, Odir. Gerenciamento das Finanças Públicas: A Experiência de Porto Alegre. *Curso de Gestão Urbanas e de Cidades*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.