

Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais

VALDEMIR PIRES

INTRODUÇÃO

■ Em 2017 assumirão os governos municipais eleitos em 2016, sob uma conjuntura econômica e política francamente desfavorável ao país e aos governos federal, estaduais e municipais. O crescimento econômico rasteiro e a arrecadação míngua, combinados com demandas crescentes ao poder público, fruto do desemprego e da precarização decorrente dos baixos investimentos (privados e estatais), colocarão os novos prefeitos e vereadores diante de enormes desafios, que lhes exigirão criatividade e ação conjunta, como poucas vezes, porque esta conjuntura encontra os municípios com muitas responsabilidades em suas mãos, assumidas ao longo das últimas décadas, e eles poderão contar com pouca ajuda voluntária ou excepcional dos Estados e da União, também eles sob fortes restrições financeiras, a União tendo que se concentrar na busca de equilíbrio fiscal.

Em tal contexto, o municipalismo, como movimento de aglutinação de prefeituras, prefeitos e vereadores visando o reconhecimento e o fortalecimento do papel dos governos locais no federalismo brasileiro, merece especial atenção. Relembrar sua trajetória, avaliar seu papel desde os ganhos obtidos na Constituição de 1988 e os desdobramentos deles até hoje, e pensar nos seus desafios atuais e vindouros é um exercício de responsabilidade para com o presente e de compromisso com um futuro melhor. Por meio deste exercício ficará claro que repensar o federalismo brasileiro privilegiando a reconstrução a partir das suas bases locais é uma necessidade urgente, sob pena de os remendos não serem suficientes para evitar o esgarçamento do tecido principal.

Neste capítulo o objetivo é contribuir com algumas constatações e sugestões para este exercício analítico-político candente, sem pretensão de esgotar o assunto ou de abordá-lo cientificamente/neutralmente. O que se tem em mente é fomentar o debate a partir de uma perspectiva que considere uma série de fatos novos na realidade brasileira, que requerem uma abordagem municipalista inovadora, sob pena de o municipalismo se tornar ineficaz, uma palavra-de-ordem vazia, um fantasma de si mesmo.

Na seção 1 é feito um brevíssimo resgate de aspectos relevantes das origens e evolução do movimento municipalista no Brasil, apontando suas contradições genéticas. Na seção 2 discute-se os impactos da Constituição de 1988 sobre os municípios e uma série de novidades posteriores, que geraram novas possibilidades ainda não totalmente aproveitadas no país. Na terceira e última seção são apresentados e comentados alguns desafios atuais para um municipalismo renovado, com potencial para contribuir, democrática, republicana e gerencialmente, para melhorar a governança pública e a governabilidade democrática no país. Conclui-se reforçando a necessidade de um municipalismo renovado, que possa contribuir para que os municípios venham a materializar o potencial constitucional de serem verdadeiros e efetivos entes federativos no Brasil.

I. O MOVIMENTO MUNICIPALISTA NO BRASIL: ORIGENS, EVOLUÇÃO E CONTRADIÇÕES

■ O movimento municipalista no Brasil – assim entendidos o discurso, as reivindicações, a articulação e a ação políticas de cunho local, ou referenciadas no nível inferior da estrutura federativa, com vistas ao empoderamento dos governos municipais e à destinação de recursos a eles – é antigo e permeia a política, as finanças e a gestão públicas ao longo de todo o período republicano. Conforme esclarece Melo (1993, p. 1), “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”, não obstante a ambiguidade do conceito. Conforme este autor, a ação dos municipalistas tem forte relação com a modernização do Estado, entre 1920 e 1960, ao se colocar contra a “ideologia anti-urbana” prevalecente na República Velha.

O histórico do municipalismo no Brasil vai de uma rejeição a ele (na República Velha, por criar uma desordem descentralizadora e por representar uma visão idealizada de uma sociedade que, na essência, é rural, conforme alguns

ideólogos¹), à sua acolhida como estratégia democratizante e eficientizante dos governos (desde os anos 1970, com ênfase no período da recente redemocratização).

Num momento definitivo da industrialização e da urbanização do país, sob Getúlio Vargas, o municipalismo aparece de um modo que revela a contradição entre o discurso de seus defensores e as práticas governamentais. Sintetiza Melo (1993, p. 4): “A adoção da ideologia municipalista no Estado Novo representaria um paradoxo. Por um lado, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora. A autonomia do município em matéria financeira, por exemplo, foi restringida, como também foi proibido o endividamento externo municipal. Por outro lado, a Constituição elege o município “como órgão constituinte dos poderes”.

Na prática, entretanto, a contradição se resolve:

Embora o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma profunda centralização política, administrativa e financeira – e, portanto, contrária ao conceito de autonomia que é subjacente ao municipalismo –, ele se baseia numa concepção plebiscitária (Pitkin, 1967) e corporativa de representação política. Nessa concepção, o município – matriz básica da sociedade política – está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações – de instâncias territoriais ou político-partidárias – que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois polos. O município emerge, nessa perspectiva, como uma esfera comunitária – portanto pré-política – que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores ainda não distorcidos pelas instâncias de representação (MELO, 1993, p. 4).

A decolagem do municipalismo, como movimento, propriamente dito, se dá na redemocratização do segundo pós-guerra, quando o tema aparece com força nas propostas da campanha presidencial, tendo como consequência a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios – ABM e o consenso entre os constituintes de 1946, independentemente de suas filiações partidária. “Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorrida no período” (MELO, 1993, p. 4). E trazia consigo um agrarismo ainda muito forte: a ideia de município como espaço de exercício do poder não

1 Oliveira Vianna (1975), por exemplo.

coincidia com a ideia de cidade, de mundo urbano: Medeiros (1947, p. 95), por exemplo, atribuiu ao municipalismo a tarefa de se contrapor à “concentração demográfica em certos centros urbanos”, que acarretaria “sensível desfalque nos municípios”; Xavier (1948, p. 66), reclama: “...o urbanismo, no Brasil, devorou o país e agora também se acha dominado pela autodestruição”.

A natureza urbana, claramente favorável à modernização governamental e à gestão do espaço citadino como tarefas do municipalismo, se imporá aos poucos, às vezes esbarrando, outras sendo impulsionada pela conjuntura política, mas sempre com importante papel de grupos de técnicos federais (do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT e da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, esta pertencente à Fundação Getúlio Vargas – FGV). O foco do municipalismo na provisão de políticas públicas, tal como hoje entendidas, foi fruto de desenvolvimentos mais recentes.

A criação, em 1952, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, como entidade sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e tampouco com natureza partidária, foi um passo definitivo para consolidar o municipalismo em sua vertente técnica engajada na modernização dos governos municipais e da gestão urbana, sem perder de vista a necessidade de fortalecer politicamente o elo frágil do federalismo brasileiro. ABM e IBAM, atuando, até certo ponto, em sintonia, contribuíram para consolidar essa trajetória.

A ABM, todavia, encetou uma espécie de municipalismo que fez escola – reivindicacionista em relação ao governo federal, deu origem ao frentismo, de longa vida: “...os municípios, embora melhor dotados a partir das quotas constitucionais de que participam, e apesar de todas as emendas orçamentárias formuladas pelos congressistas nos orçamentos federais, não estão sendo beneficiados no sentido do desenvolvimento econômico-social” (MARANHÃO, 1960, p. 175), afirmam suas lideranças. E seu enfoque mantinha forte componente ruralista: “... apoiavam – embora não de forma explícita – a ideia de um Estado forte, que assegurasse transferências e promovesse a modernidade. Na realidade, o centralismo burocrático era atacado sobretudo por esvaziar as áreas rurais. Nessa perspectiva, o conteúdo substantivo do municipalismo é a reversão do abandono das populações rurais” (MELO, 1993, p. 7).

O IBAM, por seu turno,

...inscreve-se no processo histórico de construção organizacional do Estado brasileiro que se inicia a partir de 1930. Incumbido de efetuar a reforma da administração

pública federal, instituindo o sistema do mérito na seleção de pessoal federal e introduzindo os métodos da moderna administração pública, o DASP constituiu o instrumento privilegiado desse projeto modernizador. A proposta de atuação do IBAM guarda estreita semelhança com a proposta de reforma institucional do DASP. No entanto, no caso do IBAM, a questão era a de como compatibilizar, num contexto democrático e descentralizado, uma estratégia de reforma e modernização da administração municipal por uma instância que não era – e não podia ser – municipal” (MELO, 1993, p. 7)

Não tardou para que o “casamento de conveniência” entre ABM e IBAM terminasse, este se envolvendo em consultorias de forte teor técnico, urbanístico e de planejamento, e aquela seguindo seu rumo de articulação política. Com o IBAM cumprindo esse papel, “o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano” (MELO, 1993, p. 10).

Desde então, tanto o Brasil como as cidades (mais numerosas e urbanas) passaram por muitas e profundas transformações. A industrialização e a urbanização avançaram aceleradamente, o Estado brasileiro foi objeto de inúmeras reformas e foi chacoalhado por períodos de ditadura e de democracia, o federalismo fiscal fez avanços e também foi objeto de alguns retrocessos, o modelo de desenvolvimento agrário-exportador dependente foi sucedido pelo de industrialização por substituição de importações e este deixou de ser funcional com o advento da recente onda globalizante da economia. Com a complexificação das relações sociais, de trabalho/produção e políticas, típica de um país que se moderniza enfrentando as dificuldades de inserção nas ondas internacionais de comércio e os obstáculos para a redução de desigualdades profundas em seu território e no seio de sua população, o Estado e os governos foram e são pressionados constantemente a se adequarem aos rearranjos nas correlações de forças entre classes sociais, suas frações e grupos de interesse. O municipalismo, enquanto movimento que agrega prefeitos, vereadores e algumas categorias de técnicos (como os ligados à orçamentação, por exemplo), entretanto, dá sinais de pouca evolução, em termos de concepção e de práticas: não atualiza seu ideário de “primo pobre” na federação, dependente e com fraca musculatura, clamando por descentralização de recursos. Mas chega ao final dos anos 1980 vitorioso, pelas conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988.

O que era movimento nacional, de início, desdobrou-se em um conjunto de numerosas associações estaduais e regionais, numa fragmentação que se, por um lado, permitiu aglutinar atores políticos de cidades com maior proximidade e si-

militude de potenciais e problemas, por outro lado reduziu a coesão e fragmentou as pautas nacionais, agora articuladas não por meio de associações, diretamente, em que pese o papel daquelas de nível nacional, mas através de “marchas” esporádicas de prefeitos a Brasília, sempre “de pires na mão”, geralmente diante do incêndio de problemas já postos.

As entidades técnicas do municipalismo, por sua vez, perderam a força inicial que tiveram. O IBAM, no Rio de Janeiro, teve seu protagonismo reduzido; o órgão correlato em São Paulo, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, criado em 1967, foi aos poucos perdendo expressão, até ser extinto pelo governador Geraldo Alckmin em 2015², como parte de um pacote para contenção das despesas do governo paulista, cuja Secretaria de Planejamento e Gestão afirmou que, em nota acerca da decisão: “...com o passar do tempo, as atribuições e obrigações do CEPAM perderam força e sentido. A atuação junto aos municípios em pareceres técnicos, por exemplo, deixou de ter relevância na medida que as prefeituras criaram e aprimoraram suas estruturas jurídicas.”

A perda de prestígio do IBAM – que atua nacionalmente – e a extinção do CEPAM são acontecimentos emblemáticos da contradição mais recente do municipalismo no Brasil: acontecem exatamente num momento em que os municípios ganharam importância e passaram a ter acesso a mais recursos, ou seja, quando mais necessitam de apoio técnico, ao mesmo tempo em que podem pagar por ele (embora os pequenos, a imensa maioria, dificilmente consiga pagar com facilidade por assessorias e consultorias de alto custo). Talvez isso se explique pelo fato de que as demandas dos municípios tenham se alterado numa rapidez e em direções que essas entidades não foram capazes de acompanhar. Um episódio que corrobora esta leitura é o da elaboração dos Planos Diretores municipais, obrigatórios³: na maioria dos casos, a demanda por consultoria e assessoria se dirigiu a empresas privadas, por meio de licitações.

2 No ano seguinte, sob a mesma alegação de contenção de despesas, o governo paulista extinguiu a FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo.

3 De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), até o ano de 2006 deveriam ter promulgados seus Planos Diretores as cidades I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de área de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

2. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM POTENCIAL A SE MATERIALIZAR

■ O momento constituinte de que resultou a Constituição Federal de 1988 foi muito expressivo para os municípios. A Carta Magna foi bastante influenciada pelo movimento municipalista, não só porque muitos dos mais ativos constituintes vinham de experiências em governos locais – alguns, lideranças na oposição à ditadura – mas também porque ela foi, em grande medida, influenciada por posturas democratizantes calcadas na ideia de descentralização e de fortalecimento dos governos locais, inclusive com redistribuição dos recursos arrecadados com os tributos. O resultado foi alçar os municípios à condição formal de entes da federação e beneficiá-los com maior participação no bolo tributário, tanto da União, como dos Estados. “Ao lado da União e dos Estados, os municípios brasileiros, dentro de seu território, são detentores de legítimo poder estatal. Sua autonomia é tanto de natureza administrativa como política. Seu peculiar interesse local e a eletividade da administração local são os dois princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira” (KRELL, 2003, p. 42). “É inegável que o texto constitucional fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pela sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação da sua capacidade tributária. Nos primeiros anos da década de 90 os Municípios chegaram a concentrar 18,5% do volume de recursos financeiros arrecadados pelo Poder Público” (BREMAEKER, 2003, p. 5).

Entretanto, a ação da União e dos Estados para compensar suas perdas de receita na Constituição não tardou a acontecer: “...o ganho financeiro em favor dos Municípios fez com que tanto a União quanto os Estados fossem transferindo gradualmente parte de suas responsabilidades para os Governos municipais, sem a correspondente transferência de recursos, levando-os a amargar sérios prejuízos, não apenas financeiros, mas também, muitas vezes, na sua imagem como prestadores de serviços à população” (BREMAEKER, 2003, p. 5). A União chegou a reduzir, por meio da hoje denominada Desvinculação das Receitas da União – DRU⁴ o tamanho do “bolo” a considerar para a retirada da fatia destinada

4 Trata-se de um mecanismo que permite ao governo federal não transferir aos Estados e Municípios 20% das receitas com todos os tributos federais que compõem os fundos de participação desses entes. Criada em 1994, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. A denominação DRU data de 2000.

aos Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, assim como os Estados, passou a forçar os governos locais a assumirem maiores responsabilidades e despesas. Saúde (via maior gastos das prefeituras junto ao Sistema Único de Saúde – SUS) e Educação (via municipalização e mecanismos do – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF/FUNDEB) se tornaram políticas públicas com forte atuação dos municípios. Com o agravante de que são políticas definidas de cima para baixo.

Este conflito distributivo interfederativo pós-Constituição de 1988 evoluiu e

Para conciliar (...) objetivos a priori antagônicos – ajuste fiscal com ampliação do gasto social – (...) reformas institucionais impuseram constrangimentos à autonomia decisória dos governos municipais em nome da coordenação federal sobre a gestão fiscal e sobre a execução descentralizada das políticas, por meio da imposição de limites de gastos e do direcionamento de recursos disponíveis aos municípios para programas prioritários selecionados pelo governo federal (VASQUEZ, 2012, p. 263).

Ademais, como a União aporta recursos nessas políticas, passou a fiscalizar as aplicações por meio da Controladoria Geral da União – CGU⁵.

De certa forma, os novos “entes federativos” de base vão se tornando quase “prestadores de serviços” dos entes superiores: recebem, na saúde, conforme os procedimentos; na educação, de acordo com o número de alunos atendidos. E têm que prestar contas com regularidade e transparência. O que é bom para a *accountability* e, potencialmente, para o avanço das políticas públicas, mas que certamente coloca em xeque a condição de verdadeiro ente federativo constitucionalmente reservada ao município. Quanto aos prefeitos, muitos, de início, inauguram hospitais, ampliam leitos, municipalizam o ensino, pois mais serviços públicos geram votos; em seguida, ficam reféns de novas responsabilidades e despesas. Então passam a pressionar Estados e União por mais recursos. Quando a receita tributária cai, por conta da redução do nível de atividade econômica (a exemplo do que vem acontecendo recentemente), o aperto se torna maior e, conseqüentemente, os conflitos federativos explodem. A reação do movimento municipalista tradicional, por meio das suas associações, costuma ser contrarrestada com o atendimento de suas reivindicações imediatas, como ocorreu, por

5 Com isso, por meio de sorteios anuais, a CGU fiscaliza as despesas municipais e detecta numerosas fraudes, abrindo procedimentos e processos contra os gestores locais.

exemplo, recentemente, quando o Governo Federal terminou compensando, por meio de restituição, as perdas no repasse do FPM provocadas pelas reduções tributárias concedidas a setores industriais como forma de manter a produção e o emprego frente à crise.

De fato, os municípios e o movimento municipalista devem ficar atentos a potenciais perdas de receita, porque por mais que tenham obtido vantagens na Constituição de 1988 (parte corroída pela redução de receitas por conta de crises econômicas desde então e parte retomada por manobras da União), e por mais que a receita lhes tenha sido favorável no período de crescimento econômico (2004-2011), estão diante de pressões para despesas que são mais fortes do que seus respectivos caixas podem suportar (dadas as demandas reprimidas por infraestrutura urbana, serviços públicos e políticas sociais), além de terem pouca margem de manobra para despesas discricionárias, em consequência de percentuais mínimos de gastos estabelecidos legalmente (Educação e Saúde), de tetos para outros gastos (funcionalismo, por exemplo), de dificuldades para contrair operações de crédito (endividamento) e de restrições advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Mas isso não justifica que se limitem a buscar novas fontes de receita, como as emendas parlamentares e a assinatura de convênios com o Estado e/ou com a União. Aliás, os convênios com a União, mediados pelo Ministério das Cidades (em princípio uma conquista municipalista, mas de fato algo ainda a ser avaliado quanto a isso e quanto à sua funcionalidade), terminam exigindo contrapartidas e uma capacidade para elaboração de projetos que não estão disponíveis na maioria das prefeituras.

O movimento municipalista necessita, adicionalmente, ampliar a discussão e fortalecer a luta por um redesenho federativo que leve a um rearranjo em que os municípios, de fato, se tornem protagonistas da gestão pública brasileira, valorizando a sua condição de porta de entrada das demandas da sociedade para o Estado. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, abriu uma janela de oportunidade para isso, mas logo foi fechada pela “cortina” das práticas de balcão para atendimento de demandas pontuais por investimentos e obtenção de recursos em programas federais.

Se, por um lado, o caminho para o fortalecimento do município na estrutura federativa de poder, de responsabilidades e de acesso a recursos pode ser beneficiado por um movimento municipalista que vise este fortalecimento, e tenha uma estratégia para isso (quem sabe até operando com associações constituídas não apenas pelo recorte regional, mas pela similaridade de porte e, decorrentemente, de

problemas e soluções à ao alcance⁶), por outro lado, a perspectiva aberta recentemente para novas formas de encarar e enfrentar problemas municipais (os consórcios intermunicipais⁷ e a metropolização⁸) é uma via alternativa e não excludente para isso, com elevado potencial de sucesso. Como formas de organização da ação nos interstícios do federalismo, os consórcios e as regiões metropolitanas são tecnicamente bastante favoráveis ao fortalecimento dos municípios, por oportunizar a ação conjunta na solução de problemas específicos (juntando talentos e recursos conforme as possibilidades de cada um), sendo, entretanto, arranjos que requerem uma densidade política que o municipalismo brasileiro ainda está por conquistar. Isso porque implicam uma nova visão acerca do poder dos prefeitos e também um complicador quanto à legitimação eleitoral das conquistas obtidas. Agir consorciadamente ou ao abrigo de uma região metropolitana implica ceder parte do poder da prefeitura para uma instituição coletivamente dirigida. Por outro lado, o que se constrói ou se faz por meio dessas entidades não resulta diretamente em reconhecimento do eleitorado ao prefeito. Ademais, somente anos de prática de Regiões Metropolitanas e consórcios levarão a um aperfeiçoamento das ações e a melhores resultados, as próprias normas carecendo de aperfeiçoamentos constantes, até atingir suficiente nível de adequação à realidade em transformação.

3. DESAFIOS AO MOVIMENTO MUNICIPALISTA PARA EMPODERAR OS MUNICÍPIOS EM UM NOVO ARRANJO FEDERATIVO

■ O movimento municipalista se depara, hoje, no Brasil, com novos desafios, bastante distintos daqueles da sua origem e também daqueles com que se defrontou após as conquistas obtidas na Constituição de 1988. Trata-se de desafios que

6 Merece menção, neste caso, a Frente Nacional de Prefeitos – FNP. “Criada em 1989, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é uma entidade municipalista suprapartidária que reúne municípios brasileiros incluindo a participação de 26 capitais brasileiras e de mais de 100 cidades de médio e pequeno porte. Em um universo de 5.570 municípios, a FNP prioriza sua atuação em 400 destes, o que diz respeito a 7% do total de municípios brasileiros, 60% da população total do país, 75% do Produto Interno Bruto (PIB) e 100% das capitais. A FNP é a única representante dos municípios brasileiros dirigida exclusivamente por prefeitos e prefeitas em efetivo exercício de mandatos” (<http://www.fnp.org.br/fnp/historico>).

7 Iniciados nos anos 1990, aglutinando municípios por bacias hidrográficas, os consórcios intermunicipais avançaram, em seguida, para a área de coleta e tratamento de resíduos sólidos, atingindo atualmente outros setores. São regulamentados pela Lei Federal 11.107/20015 (Marco regulatório dos Consórcios Públicos).

8 A possibilidade de criação de regiões metropolitanas não é recente no Brasil e, de fato, várias já existem, como menor ou maior êxito. Desde a Lei Federal 13.089/2015, ou Estatuto da Metrópole, há maior possibilidade de adoção bem sucedida deste tipo de arranjo.

devem conduzir a um empoderamento real dos municípios, sob um novo arranjo federativo, que supere o atual conflito, camuflado, por recursos e para empurrar responsabilidades de cima para baixo ou de baixo para cima; um novo arranjo que capacite os entes da federação para lidar com a problemática, ainda atual, de uma Constituição promotora de direitos, face a governos insuficientemente dotados de capacitação e recursos para promovê-los; que distinga entre responsabilidades exclusivas, concorrentes e concomitantes dos entes federados.

Tendo os problemas, e as condições para enfrentá-los, características novas, em grande medida, assim como magnitudes ampliadas, o que está em pauta é a necessidade de um municipalismo renovado, cujos desafios centrais específicos são a seguir comentados. Como se poderá concluir facilmente, são todos desafios tecnopolíticos, ou seja, simultaneamente densos e exigentes em habilidades negociais e de articulação (políticas) e competências de gestão, administrativas (técnicas), não cabendo imaginar que possam ser conduzidas por lideranças políticas e gestores públicos que atuem separadamente, sem um diálogo constante, mutuamente respeitoso e construtivo.

3.1. O desafio do financiamento

O município, no Brasil, enfrentou, enfrenta e enfrentará, ainda por muito tempo, o desafio do financiamento. Dotado de reduzida margem de manobra para criar e arrecadar tributos próprios (o que não justifica o abandono do esforço tributário necessário para arrecadar o que a lei lhe permite), permanece dependente de transferências estaduais e municipais. Quando se trata de municípios menores, a dependência se acentua e se ancora na União (transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM), pois sua dinâmica econômica oferece reduzidas oportunidades de receita com a tributação da propriedade urbana e dos serviços e sua capacidade de agregar valor é pequena, resultando em baixos índices de participação nas transferências estaduais. Além disso, em fases recessivas da economia, as prefeituras enfrentam verdadeira penúria, pois as transferências dependem de impostos cuja arrecadação está atrelada à produção (circulação de mercadorias, produção industrial, geração de renda).

É fato que a Constituição de 1988 melhorou a receita disponível para os municípios, mas a reação da União para reconstituir seu combalido caixa não tardou (como já esclarecido) e se mantém. Foram criados tributos não transferíveis e uma parte do “bolo” do FPM vem sendo há décadas retida, com consentimento do Congresso Nacional.

Assim, a grita por mais recursos segue sendo uma bandeira municipalista. Mas o dado novo é que o problema não é conjuntural: está ossificado na lógica do federalismo fiscal brasileiro, no qual a disparidade de porte e de capacidade de manejo de recursos e políticas dos municípios é gritante. De fato, há municípios e *municípios*, no Brasil: desde muito pequenos (até vinte mil habitantes, a imensa maioria) até enormes (com populações na casa dos milhões, uns poucos). E sem um tratamento diferenciado quanto às suas responsabilidades e destinação de recursos não poderá haver solução municipalista no país⁹.

Ao municipalismo renovado compete não apenas buscar recursos pontualmente – seja para que as prefeituras consigam fazer algum investimento, seja para recompor caixa frente a crises –, mas entrar na discussão e propor alternativas ao atual arranjo federativo, de modo a de fato beneficiar o município em termos de receita disponível, dando-lhe braços e pernas para que venha a ser de efetivo ente federativo. O que não será possível sem que haja tratamento diferenciado quanto às responsabilidades atribuídas e eventuais formas de apoio no caso dos pequenos e muito pequenos.

O municipalismo renovado, além disso, ao invés de apoiar acriticamente a criação de novos municípios, o que fraciona os recursos disponíveis e gera, no mais das vezes, novos entes frágeis, deve se focar na busca de mecanismos de colaboração regional e de divisão de tarefas, entre si, visando um processo paulatino de solidariedade cotidiana – para além da simples filiação em associações – entre municípios.

3.2. O desafio das responsabilidades

O desafio das responsabilidades a cargo do município é o reverso do desafio do financiamento, porque este deve ser proporcional àquela. Na medida em que o município é revestido de novas atribuições, deve ser dotado de novos recursos, a fim de que dê conta do que é de sua competência. Mas a questão não se limita a esta proporcionalidade. É preciso, sobretudo, ter claro papel do município no desenvolvimento, na economia e na gestão pública – e não apenas na lógica do acesso e do exercício do poder.

Um dos fatos que legitima os municípios no Brasil é a adequação histórica entre a ocupação do território e os elos entre atores e grupos políticos, que permi-

9 Pires et. al. (2012) discutem essa problemática a partir da análise do quadro financeiro dos municípios da região administrativa central do Estado de São Paulo.

te o encadeamento de forças de baixo para cima e de cima para baixo no exercício dos poderes local, intermediário e central, assegurando um padrão de governabilidade. Prefeitos, vereadores, governadores, deputados (estaduais e federais), senadores e presidente da república são chefes de Poderes Executivos e legisladores, em seus respectivos níveis, que se elegem e se mantêm a partir de acordos formais e informais que contêm cláusulas de apoio mútuo. São muitos prefeitos (5.570) e uma multidão de vereadores, sustentando nas bases eleitorais seus aliados que, por sua vez, oferecem em troca atenção e recursos no exercício de seus mandatos executivos em níveis estadual e federal. Há uma série de problemas neste encadeamento, principalmente no que diz respeito à forma como os acordos são construídos na relação com o eleitorado (ensejando coronelismos, populismos, clientelismos etc.) e ao uso patrimonialista dos recursos, mas um fato incontestado é que este municipalismo pragmático tem sustentado a unidade nacional a partir das bases, num território imenso e desigual.

Afora esta responsabilidade referente à coesão territorial e também político-partidária, os municípios devem se ater ao que, na gestão pública, e de acordo com os princípios teóricos do federalismo fiscal, é conveniente que esteja sob o poder e o escrutínio de um poder público que se exerça localmente, relacionando-se quotidianamente com a população – o que justifica a tão defendida descentralização. Assim, tudo que diga respeito ao urbanismo e aos serviços públicos relacionados ao espaço urbano deve estar sob a égide do governo local, se possível assegurando-se que a ampliação de benefícios ocorra mediante o correspondente aumento dos tributos para os residentes.

No Brasil – e, de resto, em tantos outros lugares – o respeito a este princípio do federalismo fiscal não é estritamente observado, o que se justifica principalmente pela incapacidade financeira do poder local, na maioria das cidades, e pela diferença entre as demandas ali existentes, fruto de uma heterogeneidade urbana e territorial muito grande. O que se observa são áreas com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e urbano, sob a gestão de prefeituras e câmaras de vereadores, mas operando, contraditoriamente, segundo uma lógica homogênea, amparadas precariamente por recursos e eventuais apoios logísticos e de gestão vindos de outros níveis de governo. Além disso, políticas públicas (como as de Educação e de Saúde, por exemplo) traçadas em nível federal são levadas a efeito com a participação dos municípios na operação, de modo aproximado à de prestadores de serviços, o que dificulta sobremaneira a adequação dessas políticas aos perfis das populações locais, mesmo sabendo-se que o lado positivo de tal procedimento é uma relativa homogeneização do atendimento – como estariam fun-

cionando as políticas educacionais e de saúde pública no país, caso os municípios as traçassem e implementassem isoladamente?

No caso das grandes políticas nacionais, definidas centralmente, mas com aplicação dependente de parcerias, o que convém a um municipalismo renovado é buscar a definição de papéis e responsabilidade municipais que levem em consideração o fato de se tratar de municípios muito pequenos, pequenos, médios, grandes ou gigantes. Em tais políticas o tratamento homogêneo do que é heterogêneo leva a disfuncionalidades graves, que penalizam as populações. Há que se fugir ao que bem poderia ser denominado municipalismo centralmente capturado.

3.3. O desafio das relações com entes superiores do federalismo e da estruturação nos interstícios federativos

Um dos preceitos do federalismo fiscal é o do respeito à escala: serviços cuja oferta deve se dar em grande escala tendem a ser melhor financiados e geridos a partir da esfera central (ou intermediária) do poder, e serviços demandados em pequena escala devem, opostamente, ser ofertados por poderes locais e mantidos por receitas localmente obtidas. Basta pensar no exemplo das vias públicas: rodovias que integram o território nacional sob a responsabilidade do governo central; rodovias estaduais para ligar os municípios; logradouros urbanos mantidos pelas municipalidades – os traçados rodoviários e viários e suas formas de conexão vistos como partes de um sistema de integração entre as áreas do território, as populações e a atividade econômica. Dentro deste, o transporte de carga tratado diferentemente do transporte coletivo urbano e interurbano, também com diferentes responsabilidades por parte de União, Estados e Municípios.

Levando-se em conta a questão da escala e também a já aludida necessidade de cada nível da federação se ater ao que mais convenientemente se adequa ao seu perfil (espaço urbano a cargo do município, relações internacionais a cargo do poder central, por exemplo), o federalismo tende a funcionar a contento. Mas nem sempre essa adequação é plena, dadas as especificidades de cada país. Se, por exemplo, o desenvolvimento urbano é precário e lento, inadequado, em dada região, uma política estadual ou federal pode ser necessária para superar os problemas decorrentes (como é o caso do saneamento básico no Brasil, por exemplo: dificilmente poderá ser resolvido apenas pelos municípios). Assim como pode ocorrer que as relações internacionais necessitem, para melhor solução, de maior diálogo entre as prefeituras de uma região fronteira e o poder central. Situações-problema ou eventuais janelas de oportunidade, então, requerem, para melhores

soluções ou aproveitamento, diálogos criativos entre os responsáveis dos diferentes níveis da federação.

Outra solução, menos sujeita às nuances conjunturais, é aquela a que se pode recorrer quando não há escala para um serviço, mas ele segue sendo necessário para a população; ou, simplesmente, a conveniência da ação conjunta se faz evidente para os afetados: pode-se optar pela criação de entes construídos nos interstícios do federalismo (já mencionados) – entes que aglutinam prefeituras em consórcios, regiões ou outras formas de atuação conjunta¹⁰. São todas formas híbridas, que não têm respaldo direta e unicamente na lógica federativa, em que o poder, as responsabilidades e os recursos estão sob o mando de poderes executivos e legislativos eleitos especificamente para decidir e implementar atividades de interesse comum. Implicam, por isso, um tensionamento entre os poderes tradicionais e aquele compartilhado no interior de uma instituição que não é municipal, estadual ou federal: uma região metropolitana tem sua direção política colegiada e um corpo técnico distinto daqueles do município; do mesmo modo, um consórcio de prefeituras traz para o seu interior decisões e ações que em princípio eram privativas de uma delas e passam a ser compartilhadas, no tocante custos e benefícios. Em ambos os casos, a divisão do poder, o rateio de custos e a distribuição de benefícios são os objetos de mais difícil concertação. De modo que se trata de formas de pactuação, organização, decisão e ação densas em articulação política. E que podem funcionar em determinados momentos e perder funcionalidade em outros, ao sabor de adesões e deserções, por mais que sejam regulamentadas e bem urdidas.

Salto aos olhos o fato de que o municipalismo renovado dialoga com os entes superiores da federação e também se articula horizontalmente (através de entes que são inovadores) na busca de soluções para os problemas enfrentados pelo município e também pelo país, não se limitando a simplesmente apresentar suas demandas financeiras, até porque o desafio duplo de manter o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, evitar ao máximo a derrocada dos serviços públicos e das políticas públicas, é de todos.

3.4. O desafio do planejamento e do controle interno

O planejamento é um indício de responsabilidade nos governos. Por meio dessa prática se torna possível melhorar a alocação dos recursos e ampliar as chan-

10 A respeito, ver coletânea de Keinert, Rosa, Meneguzzo (2006), que trata do assunto na área da Saúde.

ces de sucesso das políticas públicas. Reconhecidamente o planejamento é frágil na maioria dos municípios brasileiros, mormente nos de pequeno e médio portes. Muitas vezes os Planos Diretores são peças estritamente legais, contratadas de consultorias, permanecendo nas gavetas como meras obrigações cumpridas, sem qualquer impacto na vida quotidiana do município, a não ser no tocante aos interesses em conflito no disciplinamento do uso do solo e das construções. Os Planos Plurianuais, por sua vez, com frequência não espelham o Plano de Governo, daí resultando orçamentos anuais que não dialogam com metas e prioridades bem estabelecidas para o uso do dinheiro público. Portanto, transformar Planos Diretores e as peças de planejamento orçamentário e financeiro (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) em instrumentos de gestão é uma tarefa urgente para que os municípios assumam suas responsabilidades com o forte compromisso de delas de desincumbir com eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Mas não basta, nesse tocante, apenas planejar, projetar. É preciso monitorar o que se decidiu fazer, avaliando e corrigindo rumos. Por isso, acoplado ao desafio do planejamento está o do controle interno. Os municípios necessitam estruturar este segmento da gestão pública, até em obediência à legislação, mas não apenas com o intuito de ser ele um instrumento de auditoria prévia ao controle interno do Tribunal de Contas, mas sim um braço do Poder Executivo para acompanhar o andamento de seus planos, além da lisura dos procedimentos (a qual, aliás, pode ser melhor garantida pela transparência, outros dos desafios a seguir discutido). Trata-se, pois, de um controle interno para além do legalismo, apontando na direção do gerenciamento do plano de governo.

O movimento municipalista contribui para o adequado enfrentamento desse desafio colocando o tema em debate, permanentemente; descobrindo, premiando e divulgando experiências exitosas; mobilizando expertise para apoio às prefeituras e contribuindo para o diálogo entre os planos municipais e os planos estaduais e federais.

3.5. O desafio da transparência

A transparência se tornou um requisito da governabilidade contemporânea, por razões democráticas (aprofundamento da *accountability* e reforço do republicanismo) e também por interesse econômico (redução da assimetria de informações entre governos tomadores de empréstimos e o mercado financeiro), não se limitando ao antigo princípio da publicidade. E encontra-se no estágio em que deve

ser praticada em tempo real, na rede mundial de computadores (Pires, 2010). Pode-se dizer que é demandada como uma política pública: provisão permanente, rápida, segura e sistemática de dados, informações e análises circunstanciadas acerca da estrutura, dos processos, das decisões e suas finalidades, das ações e dos resultados dos governos e de seus entes e entidades, para qualquer indivíduo ou organização que solicitar (exceto nos casos previstos em lei).

Contribuir para que no nível local essa transformação ocorra, no Brasil, e se aprofunde ao longo dos anos, é um desafio do municipalismo renovado, na medida que se trata de uma variável postural legitimadora da reivindicação por mais recursos, e que contribui para que as responsabilidades sejam assumidas com confiabilidade.

A maneira pela qual o municipalismo renovado pode contribuir para o aprofundamento da transparência nas prefeituras é por meio de campanhas em sua defesa e, sempre que possível, através de suporte técnico, possivelmente compartilhado em associações, para a implementação de portais e políticas de transparência municipal, preferencialmente rompendo a postura predominante de apenas cumprir requisitos legais a este respeito, sem maiores preocupações e cuidados quanto a ser a transparência, de fato, uma postura, e constituir, verdadeiramente, uma diretriz de governo. Outra maneira de fomentar esta prática é premiar e, depois, difundir experiências exitosas na área.

As próprias associações municipalistas – de municípios, de prefeitos, de vereadores – podem dar o exemplo, praticando a transparência nos seus atos e gestão. Podem ainda, manter portais aglutinadores dos sites de transparência das prefeituras a elas associadas, além dos estaduais e federais.

3.6. O desafio do controle social e da participação popular

Governos locais dialógicos, que não se furtam a submeter suas propostas ao crivo dos cidadãos-eleitores-contribuintes-demandantes de serviços e políticas públicos, ou a deles solicitar sugestões para a administração, são a marca da gestão pública contemporânea de qualidade, responsiva e promotora do desenvolvimento socioeconômico sustentável (Brugué, 2009). São construções em processo, que deixarão no passado os atuais governos centralizadores, auto-referenciados, avessos à tendência de democracia participativa, em contexto de questionamento da democracia representativa tradicional. Tais governos avançam impulsionados por reivindicações de segmentos organizados da sociedade e/ou por iniciativas de governos comprometidos com padrões de governabilidade e governança pública fo-

cados na qualidade da representação, na *accountability* democrática, na gestão por resultados e impactos e no apreço pelo republicanismo.

A Constituição de 1988 acolheu, a seu modo, essa ideia de governos dialógicos, ao exigir ou fomentar a criação de instâncias, mecanismos e processos diversos de diálogo entre governantes e governados. A legislação infraconstitucional se encarregou de ampliar e difundir essa lógica, transformando o país num verdadeiro laboratório de participação popular em temas governamentais. As práticas se disseminaram, muitas delas premiadas nacional e internacionalmente, estando agora sob o escrutínio de estudiosos e pesquisadores, a fim de avaliar sua efetividade (Pires, 2011).

O movimento municipalista renovado tem por desafio refletir sobre os limites e potencialidades das instituições participativas, considerando a teoria nacional e internacional e as reconhecidas práticas brasileiras, sabendo de antemão de sua importância nos governos locais, a fim de municimar prefeituras, prefeitos e vereadores, além de lideranças comunitárias e populares interessadas, de condições mínimas para adotarem práticas da democracia participativa, como os conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2006) e orçamentos participativos (Pires, 2000) e audiências públicas (Dal Bosco, 2002).

3.7. O desafio da organização e da capacitação profissional

A organização das prefeituras e a capacitação de seus quadros de funcionários para governar e gerir são desiguais no país, sendo possível aglutinar os níveis de organização e capacitação conforme o porte dos municípios. Prefeituras de cidades grandes, em geral, estão em melhor situação, graças ao acesso a maior volume de recursos: possuem setores estruturados, carreira funcional e formas de capacitação, pagam melhores salários, podem contratar consultorias etc. Mesmo essas padecem de debilidades comuns e de outras específicas, conforme o histórico de suas respectivas burocracias públicas e perfil dos políticos que as comandaram.

Quanto às prefeituras de pequenas cidades, assim como de médias, sua organização e a capacitação dos gestores tendem à precariedade, não obstante melhorias recentes, fruto de maior capacidade de contratação e remuneração e de uma ou outra política recente de formação e treinamento.

Ocorre que o avanço das reformas no nível federal e a complexificação das políticas públicas, mormente as sociais, cada dia mais compartilhadas com os municípios, pressionam as prefeituras a também se modernizarem, o que também ocorre por força de dois outros vetores: o clamor popular e nas mídias por

governos mais eficientes e o debate acadêmico/teórico sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. Retorna a necessidade de qualificação técnica que se propunham a atender os antigos idealizadores do IBAM, nos anos 1950-60. Mas agora num outro patamar quantitativo e qualitativo. O movimento municipalista renovado precisará encontrar uma forma de atender a esta demanda ou de articular o atendimento a ela. E não poderá fazê-lo isoladamente. Isso porque atualmente existem vários segmentos se propondo a contribuir para a melhoria dos governos e da gestão pública no país, inclusive em nível municipal. Há uma rede de Escolas de Governos¹¹ se articulando há alguns anos (<http://redeescolas.enap.gov.br/>). Existem organizações sem fins lucrativos dispostas a colaborar (por exemplo, em São Paulo, a Oficina Municipal (<http://www.oficinamunicipal.org.br/>) e o Instituto Pólis (<http://polis.org.br/>), entre tantos, em todos os grandes centros do país). Nas universidades, constitui-se, desde 2010, o chamado Campo de Públicas¹² (<https://campodepublicas.wordpress.com/>), que aglutina, sob Diretrizes Curriculares Nacionais próprias (Resolução MEC/CNE/CES 01/2014) os mais de duzentos cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social, que já somam milhares de egressos, poucos, ainda, empregados em prefeituras, menos ainda em associações municipalistas.

CONCLUSÃO

■ O municipalismo no Brasil é um movimento que desfruta de uma perenidade incomum, embora suas bandeiras e motes historicamente revelem mudanças e contradições. Surgiu como contraponto local a posturas centralistas, sem colocá-las em xeque, evoluindo para uma perspectiva reivindicacionista (por mais recursos) de prefeitos em relação ao governo central, inicialmente associada (depois dissociada) a uma proposta de qualificação técnica das gestões municipais. Posteriormente reforçou o caldo de cultura de oposição à ditadura militar de 1964, tornando-se uma força importante no momento constituinte dos anos 1984, inscrevendo na Constituição de 1988 muitas de suas reivindicações. Sob a democracia, retomada em meados dos anos 1980, manteve-se ativo, geralmente encampando e encabeçando os processos de diálogo com os governos estaduais e, principalmente, federal, por mais recursos, contra as ameaças e/ou recuos na con-

11 A respeito das Escolas de Governo, ver FERNANDES (2015).

12 A respeito do Campo de Públicas, ver PIRES et. al. (2014).

dição de ente federativo dos municípios e pela pactuação de políticas de interesse comum entre os três níveis da federação. Vê-se agora defrontado com os desafios de se renovar, frente às novas condições em que opera e diante de suas fragilidades históricas. Esses desafios, tecnopolíticos, concernem 1) à necessária repactuação federativa em torno de responsabilidades e financiamento da ação municipal, sob risco de ampliação de competências sem correspondente aporte de novos recursos; 2) ao estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre os municípios (visando ação conjunta em regiões e consórcios, por exemplo) e entre estes e os Estados e a União, para resgatar/ampliar a funcionalidade do federalismo fiscal no país, sem o que é possível que se aprofundem os problemas históricos da administração pública municipal, principalmente sob crescimento econômico fraco e restrições fiscais severas (dos quais o país não escapará, intermitentemente, nos próximos anos); 3) à urgência no enfrentamento de aspectos contemporâneos centrais da democracia e da gestão pública (planejamento e controle interno, transparência e controle social/participação popular), que exigem novas posturas e políticas dos governos municipais; 4) à necessidade premente de melhor organização das prefeituras e de capacitação de sua burocracia.

Um municipalismo renovado, ou seja, que vá além da postura reivindicacionista tradicional e se coloque como articulador de municípios que se comportem como verdadeiros entes federativos desejosos de efetiva parceria com os governos dos outros níveis da federação (independentemente de sua heterogeneidade, que deve ser respeitada e levada em conta), é o que se faz necessário no momento atual, no qual a capacidade de atuação do Estado está em cheque, assim como a funcionalidade do federalismo, principalmente nos seus aspectos fiscais, para articular a ação governamental.

REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA aprova extinção de centro de pesquisa do governo de SP. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 ago. 2016. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/4195942/assembleia-aprova-extincao-de-centro-de-pesquisa-do-governo-de-sp>>. Acesso em: 11 jul. 2016.
- BREMAEKER, F. E. J. *Impostos sobre a propriedade: vantagem ou uma ilusão para os municípios?* Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/2621129A-D868-95FA-216ED8285CBC461625032015080642.pdf&ci=2876. Acesso em: 12 jul. 2016.
- BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa. In: Gobierno de Aragón/Dirección General de Participación Ciudadana. *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*, p. 55-72. Disponível em: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_dgpc.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- DAL BOSCO, M. G. Audiência Pública como Direito de Participação. *Revista Jurídica UNIGRAN*, vol. 4, n. 8, p. 137-158, jul.-dez. 2002.
- FERNANDES, C. C. C. *Escolas de Governo: conceitos, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil*. VIII Congresso CONSAD. Brasília, 26-28/05/2015. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.
- GOHN, M. da G. Conselhos Gestores e Políticas Públicas. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 42, n. 1, p. 5-11, jan.-abr. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Desktop/6008-18468-1-SM.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2016.
- KEINERT, T. M. M.; ROSA, T. E. da C.; MENEGUZZO, M. *Inovação e Cooperação Intergovernamental – Microrregionalização, Consórcios, Parcerias e Terceirização no Setor Saúde*. São Paulo: Anablume, 2006.
- KRELL, A. J. *O Município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- MARANHÃO, J. *Municipalismo e ruralismo*. Rio de Janeiro: DASP/IBCA, 1960.
- MEDEIROS, O. de. *O governo municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.
- MELO, M. A. B. C. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993. Disponível em: < http://www.anpocs.org/porta1/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=142&Itemid=203>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvolo7.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- PIRES, V. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Ed. Manole, 2000.
- PIRES, V.; MANCINI, B; RAMALHEIRO, G. de F.; FAVERETO, E. As limitações das finanças públicas municipais no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos pequenos municípios

– Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, 2006-2008. In.: CASAGRANDE, E. E. *Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança*. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2012.

PIRES, V. *Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta*. Prêmio SOF 2010. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf>. Acesso em 11 jul. 2016.

PIRES, V.; MIDDLEJ E SILVA, S. de A.; FONSECA S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. de S. Dossiê: Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 6, n. 3, p. 109-167, jul.-set. 2014. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/719/371#.V4UkMPlriHs>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*, Berkeley: The University of California Press, 1967.

VASQUEZ, D. A. *Execução local sob regulação federal*. Impactos da LRF, FUNDEF e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Anablume, 2012.

VIANNA, O. *Pequenos estudos de psicologia social*. 3.a edição revista e aumentada. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1975 (original 1942).

XAVIER, R. *Pela revitalização do município brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.