

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AUTONOMIA E GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS:
O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR E ORIENTADOR DE REFORMAS NA
GESTÃO MUNICIPAL

São Paulo

2012

Christian Julianus Campinas

AUTONOMIA E GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS:

**O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR E ORIENTADOR DE REFORMAS NA
GESTÃO MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do Certificado de Pós-Graduação Lato Sensu.

Prof. Orientador: Prof. Dr. Fernando Coelho

São Paulo

2012

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de tratar da necessidade de um amplo processo de reformas na gestão municipal, com vistas a desenvolver a governança e efetivar o pleno exercício da autonomia do município à luz da Constituição de 1988. Em paralelo, busca discutir o papel do Tribunal de Contas como orientador desse processo – em face de sua forte atuação institucional frente aos governos locais – e como indutor das reformas necessárias para que o município reúna condições de exercer a autonomia conferida pela Constituição. Traça um recorte histórico do papel do município ao longo da história do Brasil, a fim de compreender as razões da perda de sua força institucional e os movimentos políticos pela sua retomada que culminaram com a autonomia. Comenta, do ponto de vista gerencial, a ampliação de seu escopo de atuação com a Carta de 1988 e considera sobre os problemas que essa descentralização, dissociada de uma adequada preparação do ambiente institucional, provocou na gestão municipal. Analisa, no campo gerencial, a nova conformação institucional do Brasil com o advento do município como ente federativo autônomo e os desdobramentos da crise de gestão. A partir dessa análise, propõe linhas gerais para uma reforma na gestão municipal calcada em quatro vertentes inspiradas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implantado na esfera federal na década de 1990. A proposta contempla a vertente financeira – voltada à recuperação da capacidade de investimento dos governos locais, a estrutural – voltada ao reordenamento institucional e delimitação das instâncias formuladoras e executoras das políticas públicas, a estratégica – voltada ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento de ações coordenadas com outros atores sociais e a administrativa – voltada ao fortalecimento do corpo técnico e formação de uma burocracia qualificada. A partir dessas linhas, tece considerações acerca do papel do Tribunal de Contas na construção da autonomia municipal, tendo por parâmetro o caso paulista e a atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo junto aos municípios, por meio de um breve histórico. Comenta também sobre a convergência de seu Plano Estratégico com o desenvolvimento da autonomia e da governança no poder local. Finalmente, faz proposições voltadas ao desenvolvimento de um melhor relacionamento institucional do Tribunal com os governos locais, ao fomento a melhores práticas de gestão nos municípios – valendo-se de sua força normativo-institucional – e à liderança no desenvolvimento e capacitação de gestores, gerentes e técnicos nos governos locais.

Palavras chave: Autonomia, governança, município, reformas, gestão local, Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 ESCOPO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL	7
1.1 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	7
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DA GESTÃO MUNICIPAL: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO AUTÔNOMO	10
1.3 PROBLEMAS ADVINDOS DA MUDANÇA.....	14
2 O NOVO PAPEL INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO: CRISE DA GESTÃO, REFORMAS E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA	16
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO DESENHO INSTITUCIONAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	16
2.2 A EXPERIÊNCIA FEDERAL: AS QUATRO VERTENTES BÁSICAS	18
2.3 A QUESTÃO DA GOVERNANÇA: REDEFININDO A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO	21
2.3.1 A vertente financeira: retomada da capacidade de investimento	22
2.3.2 A vertente estrutural: delimitando instâncias formuladoras e executoras das políticas públicas	24
2.3.3 A vertente estratégica: coordenando ações para o desenvolvimento local.....	27
2.3.4 A vertente administrativa: estruturando a gestão e capacitando a burocracia estratégica	29
3 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA: PERSPECTIVA PARA O CENÁRIO PAULISTA.....	32
3.1 O CENÁRIO PAULISTA: PANORAMA HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO TCE/SP JUNTO AOS MUNICÍPIOS	33
3.2 A MISSÃO ORIENTADORA DO TCE/SP – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO ESTRATÉGICO E GOVERNANÇA	35
3.3 DESENVOLVENDO A GOVERNANÇA PARA O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA: NOVAS RELAÇÕES COM A GESTÃO LOCAL E INSTRUMENTOS POSSÍVEIS	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

INTRODUÇÃO

Antes mesmo do aprofundamento no estudo da gestão de políticas públicas, já era uma questão presente na mente deste autor a atuação do município frente ao cidadão, tendo em vista ser essa a instância de poder mais próxima a ele, cujas ações têm sobre estes efeitos mais imediatamente sentidos. O atendimento médico, o ensino, o transporte coletivo, o abastecimento de água, o saneamento básico: são questões que fazem parte do cotidiano do cidadão e que frequentemente são alvos de suas críticas, em face da incapacidade do poder local em prover adequadamente esses serviços, na maior parte dos casos.

A origem dessa incapacidade está no fato de que a história da gestão pública no Brasil mostra uma longa trajetória de centralismo político, com efeitos relevantes no aspecto gerencial. Durante um longo período o município ficou restrito a uma instância quase que meramente administrativa, com pouquíssima relevância política e sem autonomia institucional, sendo, em geral, responsável por um leque reduzido de serviços prestados diretamente à população. Esses serviços se resumiam à limpeza urbana, à coleta de lixo, à pavimentação de ruas, algum tipo de assistência social, à educação infantil e uma incipiente atuação na área de saúde, conforme aponta Freire (2008), acrescentando que somente nos grandes centros a atuação dos governos locais ia muito além desse pequeno rol de atribuições.

A promulgação da Constituição de 1988 resultou na inclusão do município como ente federativo, com autonomia institucional e o significativo crescimento do universo de competências a ele relacionadas. Responsabilidades que antes cabiam às demais esferas de poder foram transferidas ao município, levando-os a desempenhar papéis antes cobrados das administrações estaduais e federal sem um trabalho de preparação desse ambiente, o que fez transparecer a carência de estrutura para que os municípios pudessem atender plenamente a essas demandas.

Diante disso, viu-se a oportunidade de discutir a premência de reformas estruturais na gestão do município, do ponto de vista da construção da sua capacidade de implementar políticas públicas que atendam as necessidades do cidadão de forma adequada, exercendo plenamente a autonomia prevista no texto constitucional.

Em face da atuação deste autor na condição de servidor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), viu-se ainda a pertinência de tratar também do papel do Tribunal como orientador desse processo, considerando seu relevante relacionamento institucional com os governos locais.

Buscou-se traçar um recorte histórico institucional do município ao longo da história do Brasil, a fim de contextualizar a realidade da gestão municipal no momento histórico da Constituição de 1988. Traçado esse recorte, fez-se a análise, com viés gerencial, das novas competências inerentes ao município e os problemas resultantes da descentralização institucional dissociada de uma adequada preparação para que este absorvesse suas novas atribuições.

Na sequência, a discussão se volta à análise do papel do município na nova conformação institucional do Brasil, descrevendo a crise de gestão dos municípios e contextualizando-a no momento histórico das reformas gerenciais. Selecionou-se, então, a experiência da reforma federal conduzida por Bresser-Pereira na década de 1990 para destacar quatro vertentes nela presentes, que nortearam a proposta de um processo de reforma da gestão municipal, individualizando cada uma delas, no campo financeiro, estrutural, estratégico e administrativo.

Tratou-se, então, do papel do Tribunal de Contas como orientador dessas reformas, com ênfase no caso paulista, por meio de um breve histórico de sua atuação, de considerações quanto a seu Plano Estratégico definido para o período 2011-2015 e sua convergência com os objetivos deste trabalho e, por fim, fazendo algumas proposições acerca de ações possíveis por parte do Tribunal para desempenhar esse papel.

O presente trabalho consiste num estudo de natureza exploratória, concentrado na pesquisa bibliográfica de livros, artigos e trabalhos acadêmicos que tratam de assuntos correlatos ao foco da pesquisa, finalizando com considerações sobre o tema abordado, fatores limitantes a sua execução e outros pontos relevantes, suscitados em sua elaboração.

1 ESCOPO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL

Pretende-se, neste capítulo, fazer um recorte histórico do papel institucional do município no Brasil, desde o período colonial até o advento da Constituição de 1988, traçando um panorama de como o município veio, ao longo do tempo, a perder a autonomia de que gozava no princípio, tornando-se, em diversos momentos, uma instância meramente administrativa, e as circunstâncias políticas e sociais que levaram à recente consagração de sua autonomia institucional. Discutir-se-á, ainda, o impacto das novas competências que foram deslocadas à alçada do município e os problemas resultantes da forma como se deu essa mudança.

1.1 A administração municipal antes da Constituição de 1988

Em breve síntese, o município, nas palavras de Fabres (2008), teve, desde o período colonial e principalmente em seus dois primeiros séculos, papel destacado no processo de formação institucional do Brasil, gozando, então, de largas prerrogativas políticas, em que pese a limitação do seu alcance ao plano local – até mesmo em face de seu isolamento em relação ao poder central e da forma esparsa como foram surgindo as cidades no início da colonização, prerrogativas essas que foram sendo limitadas a partir da descoberta e exploração das minas, no século XVIII, quando as bases do poder passaram a se deslocar das câmaras municipais para os governadores e autoridades régias, num movimento que se estendeu até a Independência.

A Constituição de 1824 representou um tênue movimento em direção a alguma autonomia municipal, com o estabelecimento das câmaras eletivas, movimento esse interrompido com a lei de organização municipal de 1828 – quando as câmaras foram declaradas corporações meramente administrativas – sem sofrer grandes transformações na estrutura a partir de então e ao longo de todo o Império – época em que se manteve com atribuições essencialmente administrativas – sem atuação política relevante.

O centralismo político não se alterou com a mudança de regime. Visto que a instauração da República definiu por base o sistema federalista, pela transformação das províncias em estados soberanos, que passaram a dominar a cena política nacional, o município permaneceu em plano secundário. Esse cenário se manteve na chegada de Getúlio

Vargas ao poder, em 1930, alterado tão somente pelo fato de que, na prática, vigorava a “política dos coronéis”, fundada na reciprocidade entre os governos estaduais e os chefes políticos locais, que ganhavam livre poder de atuação nos municípios em troca do apoio eleitoral aos candidatos governistas.

Mesmo essa liberdade de ação – concedida à margem da ordem legal por interesses de fundo eleitoral – ampliada pela Carta de 1934, que possibilitou a eleição de prefeitos e vereadores, maior volume de recursos pela possibilidade de instituir alguns impostos e taxas e autonomia na organização de seus serviços e aplicação de suas rendas, não tirou o município da posição secundária a que relegado no plano político, uma vez que não chegou a se tornar realidade, porque novamente suprimida da ordem legal com o advento da Constituição do Estado Novo, em 1937, que subordinou toda a ordem política ao governo federal.

Fabres (2008) prossegue em sua análise destacando que o restabelecimento de alguma autonomia municipal veio com a Constituição de 1946, que voltou a prever a eleição de prefeitos e vereadores, a prerrogativa de decretar e arrecadar os impostos sob sua competência, aplicar suas rendas e organizar os serviços públicos locais, sem, contudo, jamais retomar o papel político ativo que teve no início da colonização.

Em razão desse histórico de perdas e retomadas de prerrogativas ao longo da história, embora sem jamais recuperar a preponderância do início do período colonial, não há como avançar na trajetória do município no Brasil sem mencionar o municipalismo, movimento que se consolidou ao longo do século XX, culminando com a consagração do município como ente federativo autônomo na Constituição de 1988, e que, essencialmente, defendeu o município como centro da formulação e execução de políticas, fazendo a crítica à concentração de recursos e de poder decisório nas instâncias estaduais e federal, como pode se verificar no trecho a seguir:

Na realidade, a vida municipal vai-se exaurindo progressivamente, entre nós, encurralada num círculo vicioso deplorável.

Por força da miséria em que vegeta a alçada político-administrativa do Município, não há, nem é possível haver, na maioria dos casos, progresso econômico-social que torne tal vida atraente, fugindo, em consequência, os elementos mais capazes para os grandes centros, bafejados pelas inflações orçamentárias da União e dos Estados; e, por que não pode a alçada local realizar o quase milagre de preparar, sem recursos, uma elite e conservá-la jungida à sua miséria econômico-social, pretende-se negar-lhe os recursos com que se emancipe de tal miséria e possa educar e fixar, em seu âmbito geográfico, uma parcela

apreciável do elemento humano nele originado... É mister romper esse círculo vicioso, dando cada vez mais recursos ao município, para que sua alçada administrativa possa resolver adequadamente os problemas fundamentais de seu peculiar interesse, que não são apenas os da compostura decente de sua sede (água encanada, esgotos, luz elétrica, escolas, hospitais, pavimentação, arborização e limpeza de seus principais logradouros públicos), mas a segurança e o bem estar econômico-social de todos os seus municípios. (...) Poderão eles realizá-lo, em tempo razoável, com a pequena melhoria que lhes concede a discriminação constitucional de rendas vigente e, que para os quase 2000 municípios do interior, administrando e assistindo cerca de 75% de nossa população, apenas alcançou em 1949 pouco mais de 6% da receita global dos tributos pagos pelo povo brasileiro, no referido ano? (TÁVORA, 1954, p.67, 68)

Das considerações em destaque é possível verificar algumas das idéias-força do movimento municipalista, que vão ao encontro da almejada preponderância que, desde o Brasil colônia, tentou-se reaver ao município, a fim de retomar sua relevância política, diga-se, impossível de se exercitar sem a autonomia administrativa e financeira.

Entretanto, ainda por muito tempo a participação dos municípios na receita disponível por esfera de governo permaneceu em pouco mais de 6%. O almejado processo de descentralização administrativa do Estado veio ganhar forma somente no final da década de 1970, aumentando a participação dos municípios para um patamar na casa dos 8% no início da década de 1980, conforme aduz Silva (2009).

A Constituição de 1967, em que pese a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não trouxe alteração significativa na estrutura da distribuição de recursos, e reforçou a tendência centralizadora do modelo federativo brasileiro. Quanto à participação na receita tributária total, correspondia, em números aproximados, a 36% para a União, 46% para os Estados e 18% para os municípios em 1967. Em 1974, auge do regime militar, com notável centralização de recursos e poder na esfera federal, a distribuição já atingia 50,5% para a União, 36% para os Estados e somente 13,5% para os municípios (BOVO, 2000 apud MARIANO, 2010), dando a dimensão da hegemonia federal na distribuição da receita.

Nos pouco mais de 30 anos decorridos entre as considerações do General Juarez Távora e a promulgação da Constituição de 1988, o perfil da atuação municipal pouco se alterou. Freire (2008) destaca que até o advento da Constituição Federal de 1988, o papel do município, em geral, se resumia quase exclusivamente ao de executor das atividades ligadas à manutenção urbana e a um leque reduzido de serviços prestados diretamente à população, quais sejam, a limpeza urbana, a coleta de lixo, a pavimentação das vias públicas, uma

incipiente atuação na área de saúde, equipamentos e equipes para a educação infantil e o ensino elementar e algum tipo de assistência social. Somente nos grandes centros metropolitanos a atuação municipal tinha alcance muito maior do que esse pequeno rol de atribuições, muito semelhante ao panorama descrito por Távora ainda em 1954. É nesse cenário, agravado pelo acelerado crescimento da população urbana nas décadas de 1970 e 1980, que a Constituição Federal vem, em 1988, consagrar o município como ente político autônomo da federação.

1.2 A Constituição de 1988 e a ampliação do escopo da gestão municipal: o município como ente federativo autônomo

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

Art. 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.

A inclusão do município como ente político da federação, constitucionalmente autônomo, é o marco formal da mudança de escopo da gestão municipal. Entretanto, na prática, esse processo de descentralização vinha de pressões crescentes de movimentos sociais organizados desde fins da década de 1970, agravadas pela crise dos anos 1980 (MARIANO, 2010) e, embora tenha sido uma bandeira histórica do movimento municipalista ao longo de todo o século XX, cabe destacar que, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, não foi o fato que coroou um processo consistente de preparação e fortalecimento dos municípios para assumir as novas responsabilidades resultantes da autonomia, mas tão somente uma tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios, num movimento puramente reativo (AURELIANO, 1996 apud PFEIFFER, 2000), fruto da própria crise do Estado que dominava o cenário mundial desde fins da década de 1970. A isso se soma, no campo político, o fato de a descentralização – originalmente uma bandeira dos movimentos sociais organizados e partidos de esquerda, com o fim de conferir maior controle social e participação popular – acabar apropriada também pelas correntes políticas conservadoras, sob a justificativa de racionalizar as ações do Estado, tal qual aponta Mariano (2010), que prossegue, acrescentando outro fator que conferiu força às demandas descentralizadoras: a forte associação que se criou entre o modelo centralizado e o

autoritarismo político do regime militar, fruto do ambiente de redemocratização pelo qual passava o país à época da Constituinte.

Sendo assim, o processo de descentralização, consoante Pfeiffer (2000), veio essencialmente atender a exigências de um contexto político, se desenvolvendo dissociado de um necessário fortalecimento da esfera municipal, equipando-a de condições técnicas, organizacionais e administrativas para desenvolver a autonomia formal que a Constituição os outorgava.

Considerando o rol de competências atribuído aos municípios no artigo 30 da Constituição Federal, o grande incremento foi qualitativo, visto que consiste de apenas nove incisos, que abrangem todas as atividades já descritas acrescidas de responsabilidades outras que demandam competências técnicas ampliadas em relação à atuação que os municípios tinham até então, conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Para fins de analisar o papel institucional que a Constituição Federal confere ao município, dividir-se-á tematicamente o artigo 30 da Constituição, que trata diretamente das suas competências como ente federativo, da seguinte forma:

Os incisos I e II tratam da *competência legislativa* do município, delimitando seu alcance na ordem jurídica. Assim, o poder de legislar do município fica adstrito essencialmente aos assuntos de interesse local e de caráter suplementar às legislações estadual e federal que tenham alcance local.

O poder de instituir e de arrecadar tributos fica definido no inciso III, que não deixa de tratar da obrigatoriedade de prestar contas, na forma da lei, estabelecendo a *competência tributária*. Aqui se coloca um dos grandes saltos qualitativos em relação a situações anteriores, tendo em vista que transfere à competência do município parte de suas fontes de arrecadação. Mais adiante se verá que, embora represente um significativo avanço do ponto de vista institucional, no plano prático não é ainda suficiente para garantir autonomia plena, haja vista à forte dependência das transferências constitucionais a que os municípios de menor porte ainda estarão sujeitos.

Os incisos IV e V tratam da organização administrativa interna, no que se refere à criação e supressão de distritos e à organização dos serviços públicos, seja diretamente ou por concessão, com destaque ao transporte coletivo, delimitando suas *competências administrativas*. Trata-se de um importante avanço institucional, principalmente no que se refere aos serviços públicos, uma vez que o município passa a ter o poder e a responsabilidade de formular as políticas mais adequadas à sua realidade para a prestação de serviços públicos, gerindo sua prestação, seja de forma direta ou por concessão, na medida de sua capacidade. Note-se que, na prática, a carência de recursos técnicos acabou por reduzir em parte o impacto positivo que essa gestão dos serviços mais próxima do usuário pudesse ter.

Nos incisos VI e VII estão os temas que talvez tragam a maior carga de complexidade às novas competências institucionais do município, vez que são os que tratam diretamente dos aspectos que demandam atuação conjunta e cooperação com outras esferas de governo e/ou municípios, no que se refere ao ensino e à saúde. Para os fins deste trabalho serão classificadas como *competências cooperativas*. Aqui, as principais áreas de atuação, pela relevância de sua natureza e pelo volume de recursos vinculados que envolvem, são a descentralização das ações e serviços de saúde e da educação, que sozinhas respondem por pelo menos 40% da aplicação das receitas resultantes de impostos, sendo o mínimo de 25% para a Educação e o mínimo de 15% para a Saúde, percentuais esses estabelecido pela Constituição.

Finalmente, nos incisos VIII e IX, está o que se pode classificar como *competências ambientais*, como a organização territorial e a responsabilidade de disciplinar o uso, parcelamento e ocupação do solo. São atribuições que até então não tinham participação

decisiva da esfera municipal, ficando a cargo do governo estadual na maioria dos casos, o que também se aplica à proteção do patrimônio histórico-cultural local, que também não era parte do rol de competências municipais.

Observe-se que o perfil do município deixa de ser meramente de executor de políticas e serviços públicos definidos até então pelas instâncias políticas componentes da Federação (União e Estados) para assumir, além da execução, um caráter de planejador e formulador das políticas públicas afetas à sua circunscrição, quando não sendo o responsável direto, em conjunto com a União e/ou o Estado a que pertença e mesmo com outros municípios.

Nessa conformação de competências, outras áreas passaram a exigir a atuação coordenada de duas ou mais esferas de governo, para além da saúde e da educação, notadamente no que diz respeito à ordem social (BRASIL, 2008). São temas disciplinados na legislação e que demandam a ação local, com cooperação técnica e financeira de outras esferas de poder, sendo os principais os que seguem:

- **Políticas de meio ambiente**, em articulação entre as três esferas de poder, por meio do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e questões referentes a licenciamento ambiental;

- **Políticas de assistência social**, em modelo descentralizado e participativo, com competências e responsabilidades definidas normativamente para cada esfera de poder. Neste item merece destaque o Programa Bolsa Família, que, além de demandar cooperação entre diferentes esferas de governo, atua em articulação também com políticas de saúde e educação;

- **Políticas de habitação**, definidas pela atuação do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social);

- **Políticas de saneamento básico**, no tocante à universalização do acesso, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos e águas pluviais;

As ações coordenadas não se resumem às já descritas, com Estados e a União, mas também demandam a articulação de forma horizontal, entre municípios, em temas de alcance regional. Nesse aspecto, os instrumentos ao alcance dos municípios são os consórcios, previstos no artigo 241 da Constituição, cuja finalidade é a busca de sinergia, seja para aquisição de bens, prestação de serviços ou resolução de problemas de alcance regional, cuja efetivação demande ações conjuntas, e o associativismo, cujo objetivo principal está em buscar coesão entre municípios pertencentes a uma mesma região, aglutinando esforços em torno do desenvolvimento comum (BRASIL, 2008).

1.3 Problemas advindos da mudança

Ao contrário do longo período em que a atuação do município não ia muito além da simples manutenção do equipamento urbano e da prestação de serviços básicos, essa descentralização de competências, ao passo que conferiu autonomia aos municípios, os levou a desempenhar papéis antes cobrados das administrações estaduais e federal (FREIRE, 2008), o que fez transparecer a carência de estrutura para que esses municípios pudessem assumir plenamente essas responsabilidades. É claro que – em face da necessidade de atender à nova realidade, ainda que de forma precária – houve avanços em relação à estrutura anterior; porém, conforme Aureliano (1996 apud PFEIFFER, 2000), considerando que essa descentralização não foi fruto de um processo concertado, e sim de uma pura e simples transferência de encargos e responsabilidades do governo central para os municípios, a falta de uma transição que garantisse adequada preparação e fortalecimento dos municípios para assumir essa gama de competências mais complexas, aliada ao caráter eminentemente político dessa transferência, foi responsável pela situação – que se estende até o presente – em que a maioria dos municípios não dispõe de condições organizacionais, técnicas e mesmo políticas para usufruir da autonomia que a Carta de 1988 os conferiu.

Não bastasse essa questão, a inclusão do município na federação, preservando a hipertrofia da esfera federal – que manteve para si competências privativas que em outros sistemas federativos ficam sob a responsabilidade dos Estados, como as legislações civil, comercial e penal – deixou aberta a disputa entre Estados e municípios pela reduzida parcela de poder remanescente, segundo Pereira (2010). Essa situação acentuou o quadro de desequilíbrio entre as esferas de poder, de modo que a União preservou sua posição hegemônica no quadro político-institucional, enfraquecendo os Estados, porque reduzindo seu leque de atuação ao conceder o poder de auto-organização aos municípios, pelo instrumento das leis orgânicas, sem, entretanto, fortalecê-los para exercer a autonomia, em face da falta de condições institucionais para tal. Fica patente, assim, a pouca força institucional do município para fazer valer sua nova condição, de ente autônomo.

Retomando as considerações de Pfeiffer (2000), os avanços em relação à estrutura anterior, fruto da necessidade de atender, ainda que de forma precária, à nova realidade, não ocorreram de forma coordenada na ampla maioria dos casos, tendo sido pontuais, cobrindo carências à medida que foram surgindo, quase sempre sem planejamento, com os recursos disponíveis, uma vez que – embora os governos ao redor do mundo buscassem soluções para resolver a crise do Estado em todos os níveis. As mudanças institucionais que tiveram lugar

no Brasil com a Constituição de 1988, notadamente no que tange à descentralização de competências federativas, não se prestavam diretamente a redefinir a atuação do Estado brasileiro, a exemplo do que vinha ocorrendo em outros países, mas tão somente a transferir encargos e responsabilidades da União para as demais esferas, num ajuste essencialmente político, agravado pela incapacidade técnica dos municípios em atuar de forma consistente frente às novas competências.

O primeiro movimento da crise de gestão dos municípios fica retratado claramente na explosão do endividamento pós-autonomia, durante toda a década de 1990. Primeiro, houve necessidade de rever as regras de distribuição do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), cujo corte era exclusivamente populacional, em face do crescimento exponencial na criação de novos municípios que se deu nos anos que se seguiram à promulgação da Carta. As alterações feitas em 1997, reduzindo as possíveis vantagens da criação de novos governos locais pela instituição de uma parcela fixa em nível estadual antes da distribuição por município em função da população refreou o ímpeto da criação de novos municípios. A escalada do endividamento que levou à renegociação das dívidas de Estados e municípios no final da década de 1990, culminando com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – resultado das sucessivas operações de crédito contraídas pelos municípios – associada à política de juros elevados empreendida pelo Governo Federal para manutenção da estabilidade monetária a partir do plano Real forçou os acordos de renegociação de dívidas a partir de 1997, inseridos na lógica da Reforma do Estado, inicialmente pelos Estados e, na sequência, pelos municípios, o que limitou fortemente o acesso desses entes ao crédito.

Tal fato, associado aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como a limitação da dívida consolidada a 120% da Receita Corrente Líquida e a proibição de empréstimos para cobertura de despesas correntes, assim como a obrigatoriedade de superávits configurou o segundo movimento da crise de gestão, com a forte redução da margem de atuação dos municípios num cenário de forte restrição econômica, comprometendo significativamente investimentos e gastos sociais (MARIANO, 2010). A conjunção desses fatores configurou, nesse segundo movimento, significativa perda da capacidade de investimento e uma séria crise de governança, que será discutida mais adiante.

2 O NOVO PAPEL INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO: CRISE DA GESTÃO, REFORMAS E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA

Neste capítulo, pretende-se comentar, no campo gerencial, a nova conformação institucional presente na Constituição e localizá-la no momento histórico da mudança na gestão municipal, analisando de forma sucinta os desdobramentos da crise da gestão nos municípios. Apresentar-se-á, ainda, o contexto da reforma federal, selecionando quatro pontos nela presentes como vertentes norteadoras das reformas municipais para discussão acerca da questão da governança e da redefinição da atuação do município.

2.1 Contexto histórico e a situação do município no desenho institucional da Constituição de 1988

O primeiro impacto da nova configuração institucional das esferas de poder introduzida pela Constituição de 1988 foi a auto-organização dos municípios por Leis Orgânicas, o que confirma a situação colocada por Pereira (2010) quando aponta que a hegemonia federal não se alterou, deixando aberta a disputa entre Estados e Municípios pela parcela de poder remanescente. Entretanto, essa questão se coloca mais visivelmente no plano prático, embora a distribuição algo genérica das competências dos municípios indique consideráveis zonas de sombra.

A nova realidade exigiu dos gestores locais, lembrando que não houve um processo de preparação e fortalecimento das administrações municipais para essa absorção de responsabilidades, lançarem mão de inovações, ainda que, muitas vezes, exclusivamente com o fim de fazer frente às novas demandas institucionais, pressionada pela necessidade de superá-las. A orientação dessas inovações de forma mais trabalhada viria a ter lugar somente durante a década de 1990, fosse com o fim de democratizar a ação do governo local, fosse com o fim de buscar mais eficiência em sua atuação (FARAH, 2006).

Em face das novas competências, inevitavelmente os municípios passariam a demandar algum grau de autonomia financeira, conferida pela Constituição de acordo com o disposto nos artigos 156, 158 e 159, que tratam dos tributos de competência municipal e das parcelas cabíveis ao município de tributos instituídos por outras esferas, de forma geral, conforme segue:

Natureza do recurso	Origem do recurso
PRÓPRIOS	
Tributos de competência municipal (art. 156)	IPTU, ITBI, ISSQN (100%)
TRANSFERÊNCIAS NÃO VOLUNTÁRIAS	
Parcelas de impostos instituídos por outras esferas pertencentes ao município (art. 158)	IR (sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações); ITR (50% sobre imóveis neles situados ou 100% em caso de opção do município pela arrecadação e fiscalização, na forma do art. 153); IPVA (50% sobre automóveis licenciados em sua jurisdição); ICMS (25% da arrecadação);
Parcelas referentes a Transferências da União (art. 159)	IR e IPI (22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios + parcela anual de 1%); IPI (25% da receita transferida aos Estados); CIDE (25% da receita transferida aos Estados);

Fonte: Constituição Federal

Disciplinadas as fontes de recursos municipais, há que se considerar que uma parcela significativa de municípios não conta com grande volume de arrecadação dos tributos de sua competência, ficando dependentes das transferências constitucionais relativas aos tributos de outras esferas. Nesse sentido, com as responsabilidades crescentes, a grande questão que se coloca para suprir as limitações que se impõem a essa grande parcela de municípios é o ganho em eficácia da gestão, que será detalhado adiante.

Ainda que se considere que o município passou, por força do texto constitucional, a acumular maiores responsabilidades e recebeu uma injeção de recursos financeiros jamais vista ao longo da história para fazer frente à nova condição, mais uma vez é importante atentar para o fato de que esse movimento se deu fundamentalmente com o fim de transferir encargos do poder federal, que se via paralisado diante dos desdobramentos internos do que se convencionou chamar, em nível mundial, de Crise do Estado.

Nesse contexto histórico, ao redor do mundo, desde fins da década de 1970, diversos países vinham implantando reformas estruturais com o fim de solucionar problemas de gestão advindos dos modelos de organização estatal aplicados. Na Europa a maior parcela dos problemas tinha origem na incapacidade do Estado em gerir suas responsabilidades mantendo o modelo vigente de *welfare state*, consistente em uma ampla gama de benefícios sociais ao cidadão. Assim, esses ajustes estruturais tiveram a finalidade de reduzir a atuação do Estado em diversas áreas, reduzindo o tamanho de sua máquina e repassando setores às mãos da iniciativa privada, deixando de atuar diretamente neles. Nesse campo, o conceito de Estado mínimo se desenvolveu mais amplamente no Reino Unido, sob o comando de Margaret

Thatcher (1979-1990), influenciando boa parte das reformas que se sucederam pelo mundo ao longo desse período.

Entretanto, muito embora o tema da Reforma do Estado estivesse em voga ao longo de toda a década de 1980, quando – além do Reino Unido – Austrália e Nova Zelândia deflagraram processos de Reforma que se notabilizaram pela efetividade alcançada (BRESSER-PEREIRA, 1996), o tema veio a ter lugar na agenda nacional somente em meados da década de 1990. O contexto da concessão de autonomia ao município no Brasil teve influência direta da crise do modelo burocrático que se configurou com a redemocratização, mas não teve relação, ao contrário do que possa parecer numa análise superficial, com a deflagração de um processo mais amplo de reformas.

Junte-se a isso o fato de que todas essas reformas se deram no plano nacional. Bresser-Pereira (1996) descreve o único caso notório de reforma que se desenvolveu partindo de iniciativas locais, ainda que numa realidade distinta – nos Estados Unidos, onde o então presidente Bill Clinton (1993-2000) se valeu do conceito de “reinventar o governo” proposto por Osborne e Gaebler¹ para desenvolver seu *National Performance Review*, programa de reforma gerencial baseado em iniciativas locais desde a década de 1970, naquele país – e tem-se que o desdobramento da transferência de encargos e responsabilidades sem articulação que desse condições a que os municípios assumissem plenamente essa autonomia fatalmente levaria à necessidade de um processo amplo de reformas, que veio a acontecer na década seguinte, mas não chegou a se completar a ponto de contemplar justamente a porção institucional mais carente de uma iniciativa consistente de reforma: a esfera local, o município.

2.2 A experiência federal: as quatro vertentes básicas

A idéia de Estado Mínimo, com função reguladora, sem atuar diretamente na economia e transferindo a organizações sociais e à iniciativa privada boa parte das atividades nas quais tinha, até então, atuação relevante, porém, prejudicada pela incapacidade de investimento, entrou na agenda nacional com o início da década de 1990. O engessamento da atuação do Estado pela escassez de recursos e crédito, a globalização da economia que forçou a abertura do mercado e o fim do protecionismo nacional, assim como o fracasso na criação de um modelo de bem-estar social no Brasil foram ganhando espaço na agenda nacional, com

¹ OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government*. De acordo com Farah (2006), os autores tiveram forte influência no Brasil em meados da década de 1990, sendo este, publicado em 1992, um de seus principais trabalhos.

o advento do governo Collor (1990-1992). Ainda assim, não houve nenhum plano coordenado de reorganização administrativa, tendo esses primeiros movimentos sido baseados em ações pontuais e, principalmente, voltadas à economia e a uma tentativa de reorganização administrativa no plano federal que, em face do ambiente de instabilidade política foram praticamente abandonadas no final do período Collor e durante a gestão de Itamar Franco (1993-1994).

Somente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve a estruturação de um ministério com o fim de reorganizar a máquina pública de forma a resgatar a capacidade gerencial do Estado brasileiro, o MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que esteve, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sob o comando do ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, idealizador do mais recente projeto de reforma gerencial posto em prática no Brasil², do qual será extraído o conceito de quatro vertentes norteadoras do processo de reforma municipal.

Em sua exposição de motivos ao Senado, Bresser-Pereira (1997) discorre sobre o fato de que, no Brasil, a crise do modelo burocrático ganhou força após a Constituição de 1988, antes mesmo que aquele fosse plenamente instaurado no Brasil. Prossegue, apontando que essa crise teve início ainda no regime militar (1964-1985), em face de os governos militares terem preferido recrutar altos administradores por meio das empresas estatais, deixando de fortalecer e consolidar uma burocracia profissional no país. A dificuldade em extirpar o patrimonialismo enraizado na máquina pública brasileira, somada ao enrijecimento burocrático resultante da Constituição de 1988, é apontada como razão do alto custo e da baixa qualidade da administração pública brasileira.

Bresser-Pereira (2001) afirma, ainda, que a razão de ser da Reforma é o fato de que o que chama de *ajuste estrutural* – que consiste nas ações de ajuste fiscal, liberalização do comércio, privatização e desregulamentação – mostrou-se insuficiente para a retomada do desenvolvimento. Aponta ainda que, embora sob forte influência do ideário neoliberal, a noção de Estado mínimo já se mostrava irrealista, levando em conta a falta de legitimidade política inerente a um Estado com essa conformação, de tão somente garantir os direitos de propriedade e os contratos. Seu diagnóstico da crise do Estado a desmembra em três bases: a

² Duas outras reformas administrativas foram deflagradas anteriormente, no plano federal, a saber: a reforma do governo Vargas, que, pela criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1936, inseriu o modelo burocrático na gestão pública e a reforma de 1967, durante o regime militar, cujo foco foi na radical descentralização da administração pública e que teve como instrumento mais emblemático o Decreto-Lei nº 200/67, que estabelecia suas bases. Tendo em vista que o enfoque deste trabalho é voltado ao impacto das reformas sobre os governos locais e as duas reformas tiveram alcance restrito à máquina federal, seus desdobramentos não serão aqui abordados.

crise fiscal, a crise dos modos de intervenção e a crise do modelo burocrático pelo qual é administrado. Assim, centra esforços na proposta de reconstruir o Estado, dotando-o de capacidade gerencial.

Colocadas essas questões, obviamente um Estado nacional tem atuação e atribuições bastante diversas das de um governo local. Leve-se ainda em conta o fato de que a Reforma do Estado, nos moldes em que idealizada por Bresser não se completou, embora tenha conferido um perfil mais ágil à condução da máquina estatal. Dessa forma, ater-se-á a quatro pontos levantados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que são perfeitamente aplicáveis a administrações locais, com algumas devidas adaptações, lembrando que o plano de reforma idealizado por Bresser preconizava sua disseminação a outras esferas, não se limitando ao plano federal. Os quatro pontos configuram quatro vertentes básicas, com enfoque essencialmente na gestão, que serão trabalhadas na discussão das reformas municipais, a saber:

1ª vertente: Financeira – recuperação da capacidade de investimento do município, por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do governo local;

2ª vertente: Estrutural – delimitação clara das instâncias formuladoras e executoras das políticas públicas, pelo estabelecimento de uma estrutura de diagnóstico de problemas e elaboração de soluções que tenha o papel de gerenciar e avaliar a execução das políticas públicas, garantindo unidade de ação no governo;

3ª vertente: Estratégica – estabelecimento de estruturas de planejamento e gestão do desenvolvimento social e econômico, de forma coordenada com outros municípios, o Estado e a União, quando necessário. É fruto de uma adaptação do conceito original, que consistia na formação de elites políticas capazes de tomar decisões políticas e econômicas necessárias e para o fim deste trabalho visa desenvolver na gestão municipal a capacidade de atuar de forma conjunta, nas relações horizontais e verticais e com outros atores, como o terceiro setor;

4ª vertente: Administrativa – formação de uma estrutura permanente de gestão (a “alta burocracia”) com capacitação técnica adequada às necessidades contemporâneas afetas à gestão municipal.

O desdobramento de cada uma das vertentes será delineado a seguir, de forma aplicada à realidade que se pretende abordar.

2.3 A questão da governança: redefinindo a atuação do município

Tendo em vista que o objetivo central deste trabalho é discutir a necessidade de desenvolver a governança por meio da estruturação de um arcabouço institucional mínimo na administração municipal, que permita aos municípios exercer a autonomia federativa que a Constituição de 1988 a eles garantiu, surge a necessidade de conceituar adequadamente em que consiste a governança. Bresser-Pereira (1997, f.40) a coloca como o conjunto de “condições financeiras e administrativas que um governo tem para transformar em realidade as decisões que toma”. De qualquer maneira, o conceito de governança é algo bastante fluido, admitindo diferentes conceituações, conforme o contexto em que inserido, mas sempre mantendo sua idéia central ligada à capacidade de realizar ações.

Nesse sentido, para uniformizar conceitualmente o que se pretende discutir como governança no contexto deste trabalho, defina-se governança como a *construção da capacidade de implementar políticas públicas que atendam de forma relevante as demandas da sociedade, de forma sustentável e eficaz*, em consonância com o disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Ao longo dos itens anteriores discutiram-se amplamente as razões pelas quais se configurou a insuficiência de recursos gerenciais a que está sujeita a grande maioria dos municípios de pequeno e médio porte no Brasil. Não que aqueles de maior porte tenham alcançado um patamar em que a autonomia, tal como idealizada na Constituinte, seja plenamente exercida. Porém, a maior capacidade financeira de que dispõem, em função da maior atividade econômica, os permite minimizar os efeitos da ineficiência gerencial. Assim, o exercício da autonomia é tanto mais tolhido quanto maior a dependência do município das transferências constitucionais, situação bastante familiar aos municípios de menor porte, que, a rigor, representam mais de 90% do total de municípios brasileiros. É por essa razão que não se objetiva discutir a criação de grandes estruturas administrativas, do ponto de vista de pessoal e recursos, mas a construção de estruturas gerenciais baseadas em eixos temáticos, não representando um modelo rígido de aplicação, de modo a ter aplicação ajustável a diferentes realidades.

De qualquer forma, ainda que se tenha proposto essa divisão em vertentes, com finalidade didática, ela não representa uma sequência de passos para a implantação da reforma. Certamente exigirá que ações referentes a cada uma das vertentes abordadas sejam postas em prática simultaneamente. Uma das principais ações para tal será a organização estrutural da gestão municipal. Como já foi colocado, não se pretende propor um

organograma fixo, que seja um modelo para a estruturação de secretarias, por exemplo. Como se sabe, em pequenos municípios, há estruturas que acumulam funções diversas, algumas vezes centralizadas em poucas pessoas. A prática mostra que muitas vezes, a título de exemplo prático, o responsável pela contabilidade acaba absorvendo praticamente toda a gestão financeira do município. Nesse cenário, não há como idealizar um modelo funcional, com funções estanques entre as áreas. É claro que, até mesmo para evitar desvios, deve-se buscar, tanto quanto possível, que áreas que representem conflitos de interesses não fiquem subordinadas a uma mesma estrutura e, principalmente, a uma mesma pessoa, como, por exemplo, contabilidade e tesouraria. Mas é importante que se tenha em vista que o quadro funcional de uma pequena prefeitura muitas vezes não comporta estruturas que demandem um grande número de pessoas, cada uma responsável por uma função específica, de forma que o que se vislumbra como possível é dividir a atuação da administração em “eixos temáticos”, que serão mais bem explorados no item destinado à vertente estrutural da reforma.

Nesse sentido, passaremos a tratar das linhas gerais desse *metamodelo*, calcado em conceitos e princípios básicos para orientar a construção de modelos específicos conforme o caso (BRASIL, 2009), a seguir.

2.3.1 A vertente financeira: retomada da capacidade de investimento

Assim como a crise fiscal que se deu no plano nacional nas décadas de 1980 e 1990, ensejando a necessidade premente de reformas no sentido de adequar o tamanho da máquina estatal, é de vital importância prover o município de capacidade de investimento público. É de amplo conhecimento que boa parte dos municípios não tem atividade econômica suficiente para dar condições a que eles não dependam das transferências constitucionais e do fundo de participação. Assim, o primeiro passo consiste na melhoria da gestão com o fim de otimizar o uso do recurso disponível e, no caso dos municípios extremamente dependentes das transferências, estabelecer, num primeiro momento, o ajuste fiscal necessário para sanar eventuais déficits orçamentários. Assim, compatibilizando o custo da máquina com as receitas oriundas das transferências, muito embora não se resolva de imediato a questão da capacidade de investimento em si, dá-se um primeiro passo no sentido de viabilizar outras ações que aumentem a receita municipal e garantam a almejada capacidade de investimento.

Quando se fala de transferências constitucionais, não há como negligenciar o papel importante que tem o FPM na formação da receita municipal. De acordo com Mariano (2010), sua concepção original, que contemplava somente municípios do interior, passou a incluir, em

1967, as capitais e posteriormente, em 1981, foi estabelecido o padrão atual de distribuição do fundo – com ajustes metodológicos em 1989 e 1997, destinando 86,5% dos recursos para os municípios do interior, 10% às capitais e 3,5% constituindo reserva destinada a municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes.

Em se tratando da gestão financeira, faz-se necessário, para dar à administração capacidade de investir na implantação de políticas públicas relevantes, estabelecer linhas mestras de atuação para o objetivo que se pretende, que é obter capacidade de investimento. Assim, os pontos centrais são: (1) Estruturação de sistemas eficazes de gestão de custos; (2) Otimização da aplicação dos recursos, estabelecendo prioridades e eliminando desperdícios; (3) Fixação de uma estrutura institucionalizada de gestão financeira, mitigando a descontinuidade administrativa; (4) Capacitação técnica em elaboração de projetos e análise de viabilidade para obtenção de crédito e linhas de financiamento³; (5) Fortalecimento das ações coordenadas, com vistas ao equilíbrio regional.

Em geral, a gestão financeira não costuma ser um aspecto negligenciado nas administrações municipais em face dos muitos mecanismos de controle existentes e do viés fortemente voltado à execução orçamentária que a gestão pública costuma ter. Assim, verifica-se em muitos municípios grande preocupação dos gestores com essa área, que em muitos casos fica subordinada diretamente ao Executivo. Se do ponto de vista político-institucional é eficaz, porque, de certa forma, empodera a área, retirando-a do alcance de pressões externas, por se reportar somente ao chefe do Executivo, do ponto de vista gerencial, essa situação não é desejável, por deixá-la ao sabor de decisões discricionárias. Reformar a gestão financeira na administração local demanda que esta possa se socorrer de informações confiáveis e que dêem a dimensão clara do quanto se pode investir obtendo o melhor resultado final com o menor uso de recursos, tendo em vista que as demandas são infinitas e os recursos limitados. Assim, a boa gestão de custos, aliada a um bem elaborado diagnóstico das demandas de investimento, que conseqüentemente derivará num planejamento mais consistente, com indicadores mais objetivos e metas mais claramente definidas, vem definir o ponto de partida para a construção da capacidade de investimento, aplicando de melhor forma os recursos disponíveis, ainda que reduzidos. Para tanto, outra questão se coloca de forma

³ Não se pretende abordar neste trabalho outras formas de obtenção de recursos, que, embora relevantes, envolvem outras variáveis que, muitas vezes, escapam ao controle gerencial, como, no cenário atual, as operações de crédito, às quais os municípios ainda têm acesso bastante restrito e as transferências voluntárias, pelo forte componente político envolvido. O foco recai, portanto, sobre ajustes estruturais visando o equilíbrio financeiro desses governos locais, para que os municípios tenham capacidade de investimentos com recursos da própria arrecadação e de transferências constitucionais, e que essas formas de financiamento adicionais representem um incremento à capacidade de investimento existente, e não as únicas formas possíveis de financiamento dos investimentos.

decisiva: essas ações demandam um corpo gestor melhor qualificado, em muitos casos, inexistente. Essa questão será discutida mais amplamente na abordagem da vertente administrativa da reforma, mas sua aplicação se faz necessária já nos primeiros passos de um projeto com esse fim.

Outro instrumento importante é uma equipe de planejamento capaz de, dentro da linha de ação estabelecida pelo governo, fixar prioridades, eliminar redundâncias e otimizar a aplicação dos recursos. Aliado a isso, o acompanhamento permanente dos procedimentos e ações levados a cabo pela administração, pouco visto até mesmo nas prefeituras de maior porte, é importante para corrigir falhas operacionais e evitar que um eventual problema de resolução relativamente simples tome proporções maiores quando detectado tardiamente, influenciando decisivamente no custo de resolução do problema. Essa questão é amplamente discutida quando se trata da própria atuação do Tribunal de Contas em relação ao controle externo que por ele é exercido, na medida em que se recomenda fortemente a elaboração de sistemas integrados de informações, que facilitem o controle, seja por parte da própria administração, seja por parte do Tribunal de Contas, que tem essa função no âmbito externo.

A vertente financeira contempla também a questão do desenvolvimento econômico, vez que a maior atividade econômica amplia a base arrecadatória, trazendo a possibilidade de o município aumentar receita para além das transferências de recursos previstas na Constituição. Junto a isso, o fortalecimento de ações conjuntas com outras prefeituras, a fim de obter sinergia e reduzir custos na execução de políticas públicas de interesse comum dinamiza a atuação da administração e facilita até mesmo a obtenção de recursos adicionais para financiamento de ações do poder público, desde que com projetos coordenados e consistentes, que, por sua vez, demandam corpo técnico capacitado a elaborar esses projetos e torná-los viáveis.

2.3.2 A vertente estrutural: delimitando instâncias formuladoras e executoras das políticas públicas

Bresser-Pereira (1997), ao discorrer sobre os pontos mais relevantes da Reforma da década de 1990, afirma, em linhas gerais, que a formação de um corpo capacitado – e o conseqüente aumento de sua autonomia – não implica necessariamente no insulamento burocrático que se verificou em algumas áreas, nas reformas anteriores, onde a questão técnica se sobrepunha à influência política, fazendo com que essas áreas funcionassem de forma estanque, mas na formação de quadros preparados para lidar com o componente

político envolvido nas ações do poder público, não se isolando das questões políticas envolvidas, mas interagindo com elas na direção do interesse público. Assim, como estruturar um corpo gestor que – estando inserido num ambiente em que o componente político tem forte influência nas ações que o governo executa ou deixa de executar – não se isole totalmente dessa influência e, ao mesmo tempo, não se deixe capturar por essa ampla disputa política que se desenvolve na própria construção da agenda pública, mais efetivamente no plano local, em que a política acaba por ser facilmente dominada por grupos de interesse que deslocam o eixo de ação do poder público e influenciam de forma relevante toda a elaboração de políticas públicas?

A resposta à questão, obviamente, não é simples. Mesmo a implementação de uma reforma baseada na melhoria da gestão depende da vontade política do grupo que eventualmente esteja no poder para se iniciar. E mesmo que ela se inicie, há que se preocupar em internalizar seus princípios para que não seja uma simples ação de governo, mas se torne uma questão de Estado, no sentido de que seus princípios fundamentais se perenizem e tenham continuidade, independentemente de quem venha a assumir o governo. Novamente a qualificação de uma burocracia, no sentido original da expressão, baseada na impessoalidade da gestão, ocupando postos-chaves na estrutura da administração, é de vital importância. Mas ainda assim, há o forte componente político envolvido nessa questão, que deve ser considerado.

É bastante razoável supor que o fato de o prefeito ser escolhido pelo voto lhe confere preponderância política suficiente para liderar o processo. Nesse sentido, os “eixos temáticos” propostos para conduzir o processo de reforma devem assumir o caráter de um comitê consultivo, ligado ao prefeito, o grande fiador político do processo. Como agentes políticos, seus secretários também terão o papel de viabilizar politicamente dentro de suas áreas a execução das ações definidas por esse comitê, do qual serão parte esses secretários.

Dentro do ambiente de cada pasta é importante ter um agente executivo, que coordenará as ações administrativas sob orientação do respectivo secretário, cuja finalidade principal será coordenar politicamente a ação da secretaria ante o comitê liderado pelo prefeito que, em última análise, será o grande líder do processo. Essa estrutura não está longe de refletir o que teoricamente é a estruturação administrativa de uma prefeitura, muito embora não seja a prática diária. Demanda uma delegação de poderes que, muitas vezes, secretários relutam em aceitar, mas que, bem executada, traz excelentes resultados.

Assim, a estruturação do comitê gestor contemplaria quatro eixos temáticos, aglutinando ações de várias secretarias. Veja-se que não se pretende retirar poder das

secretarias ou do prefeito, tendo eles a prerrogativa de liderar politicamente o processo, liderança sem a qual não se concretizará qualquer ação. Os eixos temáticos seriam (1) Planejamento e gestão, (2) Finanças e orçamento, (3) Serviços públicos e (4) Desenvolvimento Social, Econômico e Urbano, conforme esquema a seguir:

Eixo	Atuação	Principais estruturas envolvidas
Planejamento e gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de demandas; - Organização administrativa; - Gestão de pessoas; - Consolidação de projetos; - Relações institucionais (Legislativo e outras esferas); - Articulação de ações de governo 	Gabinete do Prefeito, Subprefeituras/Distritos, Secretaria da Administração, estruturas de governo e desenvolvimento.
Finanças e orçamento	<ul style="list-style-type: none"> - Análise de viabilidade e compatibilização de projetos e orçamento; - Gestão financeira; - Controle interno; - Contabilidade 	Secretaria de Finanças e áreas ligadas aos eixos de atuação.
Serviços Públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão de obras e serviços urbanos; - Transporte público; - Limpeza e conservação urbana; - Saneamento básico; - Abastecimento de água; - Gerência de trânsito; - Segurança 	Secretarias de obras, serviços, transportes, autarquias e/ou empresas públicas ligadas às áreas de atuação.
Desenvolvimento Social, Econômico e Urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão da saúde; - Gestão do ensino; - Gestão Ambiental; - Ação social; - Gestão do patrimônio histórico e cultural; - Ações culturais; - Habitação; - Indústria e comércio; - Relações com o terceiro setor; 	Secretarias da Educação, Saúde, Desenvolvimento/Assistência Social, Cultura, Habitação.

Fonte: Christian Julianus Campinas

A formação desse comitê gestor, com a finalidade principal de identificar as demandas, sistematizar os projetos necessários, identificar as prioridades, viabilizar politicamente os projetos resultantes e orientar as secretarias, que em última análise formarão a instância que colocará em prática as ações definidas por esse comitê. Uma vez que terá participação do prefeito, e dos secretários, é positivo que tenha também caráter deliberativo, no sentido de estabelecer a linha de ação do Poder Executivo, que assim ganha unidade de ação para viabilizar esses projetos frente ao Legislativo.

O caráter desse comitê é tão somente de dar unidade de ação ao Executivo, de modo que não cabe, nesse sentido, a inclusão de outras instâncias da sociedade. Portanto, é recomendável que seu perfil seja de discutir políticas já consolidadas, com vistas à agilidade das deliberações, evitando que as discussões se prolonguem indefinidamente, com prejuízo da efetividade das decisões e sob risco de inviabilizar as ações. Entretanto, cada secretaria pode submeter previamente seus projetos a discussão com a sociedade para, já ponderados e avaliados seus impactos, incluí-los na pauta do comitê, prática que estimula a participação popular.

Assim, a vertente estrutural inclui a formação do comitê estratégico – que não retira das secretarias a prerrogativa de instância formuladora de políticas, mas disciplina sua atuação, deslocando a responsabilidade pela viabilização das políticas públicas aos agentes de perfil político (secretários) e favorecendo a organização institucional em torno dos eixos temáticos – e a organização administrativa do município, a partir da qual toda a reforma ganha corpo.

2.3.3 A vertente estratégica: coordenando ações para o desenvolvimento local

É notório que a atuação dos municípios brasileiros, em que pese o incremento nas atribuições institucionais a eles conferidas, se caracterizou pela pouca integração de ações, até mesmo porque a autonomia, em certa medida, veio a trazer uma situação de concorrência entre os municípios, que passam a disputar recursos, sejam governamentais, sejam oriundos de investimentos privados na atividade econômica. Assim, da mesma forma que se inseriu na relação entre os estados a questão da “guerra fiscal”, a autonomia para instituir e arrecadar tributos em âmbito local, principalmente os relativos à prestação de serviços, deu ensejo a que vários municípios disputem a instalação de empresas em seu território mediante a concessão de incentivos e/ou redução de alíquotas, visando atrair investimentos, com o objetivo de aumentar a oferta de empregos e incrementar a atividade econômica local. Esse cenário desestimula, em certa medida, um ambiente de cooperação entre municípios. Assim, mesmo em questões que afetam vários municípios, demandando ações conjuntas, o que se vê é uma grande dificuldade em colocar em prática políticas e ações coordenadas e combinadas para a solução desses problemas. Não que não hajam mecanismos legais previstos para essa atuação conjunta, mas a fluidez da regulamentação também acaba por dificultar a utilização desses instrumentos. Os mais difundidos, ainda que incipientes e subutilizados, são os consórcios intermunicipais e as regiões metropolitanas, cuja atuação plena é bastante prejudicada pelas

mesmas razões, devendo-se considerar o fato de que a regulamentação dos consórcios municipais só foi se concretizar recentemente, com a edição da Lei nº 11.107, em 2005, de maneira que boa parte dos municípios ainda não domina plenamente sua aplicação. Entretanto, é preciso ter em mente que, mesmo com a pouca efetividade prática desses instrumentos em relação a seu potencial de resolução de problemas regionais, os governos locais desenvolveram formas difusas de cooperação ao longo dos anos.

Nesse sentido, a estruturação institucional que uma reforma nesse nível dá ao município pode, de forma subsidiária, favorecer a utilização de instrumentos de cooperação horizontal, seja na gestão do transporte público, na gestão das ações de saúde – área na qual essa cooperação avançou ligeiramente em relação às demais, por força do próprio caráter sistêmico da política nacional de saúde – e na destinação de resíduos sólidos e demais políticas ambientais, por seu caráter difuso. Nesse cenário, a qualificação das instâncias formuladoras das políticas públicas e o estímulo a um ambiente de diálogo entre municípios pertencentes a uma mesma região pode facilitar a identificação de convergências entre necessidades desses vários municípios e estimular um ambiente propício à busca de sinergias operacionais e coordenação de ações para atender a demandas que não se restrinjam aos limites de apenas um município. Esse ambiente de diálogo político entre os municípios fortalece a relação institucional entre eles com demandas melhor planejadas, favorece eventuais pleitos por financiamentos de ações governamentais junto a outras instâncias, uma vez que no plano local o que se verifica é uma grande carência de projetos consistentes para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento econômico e social. Somente o fato de haver municípios que catalisam demandas de saúde de toda uma região próxima já é um indício de que ações integradas e planejadas devam ser pensadas e postas em prática, a fim de que essas populações sejam plenamente atendidas sem que haja sobrecargas e insuficiências de estrutura de atendimento, para ficar num exemplo prático bastante comum.

Nesse sentido, a noção de Estado-rede, baseada nas proposições de Goldsmith e Eggers⁴, tem convergência com o que se pretende na vertente estratégica da reforma proposta, principalmente no que diz respeito a seus princípios. O foco no valor público é tema central, da mesma forma que a formulação das soluções deve ser integrada, não se resumindo apenas ao financiamento. Essa visão demandará uma nova correlação de forças, visto que não se resumirá somente ao território de um município, portanto, para evitar conflitos de

⁴ Ver GOLDSMITH, S. e EGGERS, W. Governar em Rede: o novo formato do Setor Público. Brasília. ENAP, 2006. Citado em aula do módulo de Governança nas Organizações Públicas, pelo Prof. Eduardo Caldas, março de 2011.

competência, deve haver uma instância interna ao objeto da política-alvo que esteja incumbida de monitorar o desdobramento desta política e acionar as estruturas cabíveis em função da localização do eventual problema, o que requer uma transformação nas organizações e na força de trabalho. Entretanto, deve-se ter em mente que o interesse é o atendimento de uma demanda e que eventuais problemas de execução podem e devem ser corrigidos, aperfeiçoando o processo, mas não se deve descer a níveis detalhados da execução sob pena de inviabilizar a execução por detalhismo, princípio que se resume na afirmação “O ótimo é inimigo do bom”.⁵

Outro fator central é a indispensável existência de mecanismos de responsabilização, sem os quais problemas na execução e/ou impasses e conflitos que não tenham adequada solução tendem a se avolumar, inviabilizando o projeto. A contratualização é imprescindível, estabelecendo finalidades, papéis e resultados esperados de cada um dos atores, objetivos e metas quantificadas, com avaliações periódicas do desempenho e da cobertura.

Nesse sentido a palavra-chave é o comprometimento que deve haver de cada participante com a consecução dos objetivos, e esse comprometimento só é possível se estimulada uma cultura de **responsabilização** (ou, em sentido mais amplo, *accountability*), de que o setor público é notoriamente carente.

2.3.4 A vertente administrativa: estruturando a gestão e capacitando a burocracia estratégica

Já se discutiu em itens anteriores o perfil institucional de uma gestão local voltada ao exercício pleno da autonomia, pelo foco na melhoria da gestão e na criação de valor público nas ações governamentais, visando o desenvolvimento integrado e o atendimento adequado às demandas da sociedade. Todavia, colocar em prática um projeto com esse fim requer, em primeiro lugar, a preparação de um ambiente institucional que o favoreça; em segundo lugar, a existência de um corpo funcional qualificado para colocá-lo em prática e, em terceiro lugar, a perenização dessa qualificação por meio da capacitação contínua.

A preparação do ambiente envolve toda a questão financeira e estrutural já discutida em momentos anteriores. Trata-se de prover condições para que o município disponha de recursos para investir e que saiba identificar onde esse investimento será necessário e alcançará o melhor resultado em sua aplicação. Os passos seguintes darão as condições

⁵ Os conceitos abordados neste parágrafo são excertos das notas de aula do curso de Gestão de Políticas Públicas, no módulo de Governança nas Organizações Públicas, ministrado pelo professor Eduardo Caldas, em março de 2011.

operacionais para que essa autonomia se desenvolva, na medida em que uma estrutura, por melhor que tenha sido sua concepção, não funciona a contento se não contar com pessoas qualificadas para realizar seus objetivos.

Gaetani (1995), ao discorrer sobre o desenvolvimento das competências governamentais na capacitação de recursos humanos aplicada ao setor público, elenca uma série de conteúdos cujo desenvolvimento vem ao encontro do que se pretende com a qualificação da burocracia local, vez que alinhados às novas demandas que se colocam diante do agente público em todos os níveis. Quando se tratou da vertente estratégica, foram levantadas novas demandas que se colocam diante da burocracia face à necessidade crescente de ações integradas dos entes públicos para atender ao cidadão. Assim, a necessidade de diálogo constante e ação conjunta, sejam entre municípios, do município com o Estado ou com o Governo Federal requer que as pessoas envolvidas nesses processos contem com qualificação adequada. Nesse sentido, não há como prescindir de um corpo técnico minimamente capacitado a lidar com essas novas competências.

Um grave problema que atinge as administrações municipais é a pouca valorização que se dá, por exemplo, às áreas de controle, custos e planejamento, este último negligenciado em boa parte dos municípios. Outro ponto importante é o fato de a área de contabilidade ficar, muitas vezes, sob responsabilidade de servidores comissionados, não integrantes de carreira. A inexistência de áreas estruturadas de planejamento e controle interno, somada à precariedade da contabilidade é altamente prejudicial à gestão, estando entre as causas da baixa qualidade da administração local que se verifica atualmente.

Assim, é importante que as novas carreiras locais contemplem temáticas voltadas ao desenvolvimento da gestão, atendendo de forma efetiva às demandas do cidadão dentro do contexto de Estado-rede já abordado. Prosseguindo na linha de Gaetani (1995), o domínio de competências como a formulação de políticas públicas e o domínio do seu ciclo, a gestão pública e o planejamento governamental, a Economia do Setor Público, a elaboração, análise e avaliação de projetos, negociação e gestão de conflitos – tão presentes na área pública, indicadores de desempenho, metodologias de custos, relações com o terceiro setor, relações intergovernamentais, métodos quantitativos e bases de dados, direito administrativo e processo legislativo e tecnologias de gestão são um ferramental decisivo na atuação do agente público, e que deve, cada vez mais, ser colocado a serviço da gestão em âmbito local. Lidar com essas questões não deve ser encarado como algo restrito a níveis mais amplos de Estado. Administrar os problemas locais na conjuntura atual requer pessoal qualificado e

adequadamente preparado para lançar mão dessas competências em defesa do interesse público.

É importante destacar que, numa perspectiva realista, não se encontram em profusão profissionais que dominem todo esse arcabouço de habilidades. Entretanto, a simples estruturação de carreiras específicas voltadas para planejamento, gestão e controle – este último com posicionamento institucional em nível de assessoria ao Executivo, sem subordinação a nenhuma secretaria, mas composto de uma carreira estruturada – com as finalidades de sistematizar as ações, internas e externas, necessárias para o atendimento das demandas locais; gerenciar a execução dessas ações e o relacionamento da administração com a sociedade e demais atores e dar suporte à ação governamental no sentido de prevenir desvios operacionais, com foco na eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (RIBEIRO, 1997), já seria suficiente para representar um salto de qualidade na gestão da máquina pública local. E não se trata de criar grandes estruturas, com amplos quadros funcionais, mas de ter profissionais capacitados em áreas-chave para a melhor atuação da administração.

Finalmente, outra questão que merece reflexão é que o fato de uma reforma ter viés gerencial não significa que esta esteja em oposição total ao modelo burocrático e que signifique seu abandono por completo, principalmente no que tange à gestão de pessoas. Consoante o Plano Diretor da Reforma (BRASIL, 1995), não se trata de simplesmente abandonar o modelo burocrático, mas sim de considerar os aspectos em que está superado e as características que ainda se mantêm válidas e podem ser preservadas. Assim, o modelo racional-legal pode perfeitamente ser mantido, com aperfeiçoamentos, para a gestão dos níveis mais operacionais, em que o desempenho pode ser medido por produtividade em critérios menos complexos, e para os níveis de gerência e gestão, mais qualificados, a abordagem gerencial, com métricas mais complexas de desempenho.

3 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA: PERSPECTIVA PARA O CENÁRIO PAULISTA

Ao se falar na questão da governança como instrumento para desenvolver a autonomia do município, não há como deixar de abordar a atuação do Tribunal de Contas, que, no desempenho de sua função de controle externo, exerce considerável influência sobre a administração municipal, seja pelo controle propriamente dito, nas atividades de fiscalização e auditoria das contas municipais, seja por seu poder normativo no que se refere à aplicação dos recursos públicos, que, por sua vez, influencia em toda a atividade administrativa do município.

O fato de sua atuação estar prevista, no texto constitucional, no capítulo dedicado à organização institucional do município, de forma auxiliar ao Poder Legislativo local, demonstra a importância que o legislador confere a sua atuação junto à administração municipal, conforme segue:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

Pretende-se, nesta parte do trabalho, traçar um panorama histórico da atuação do Tribunal de Contas – mais especificamente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) – tratando do desenvolvimento da atuação junto aos municípios ao longo de sua história, levantando pontos de convergência entre sua atuação e o desenvolvimento da

governança municipal, de forma propositiva, com vistas a aperfeiçoar a atuação do TCE/SP de forma a construir a autonomia do município.

Desde a sua previsão na Constituição, que remonta à Carta de 1891, a função essencial dos Tribunais de Contas foi a de controle de legalidade dos atos e conformidade da aplicação dos recursos governamentais, embora ainda restrita à esfera federal. No caso paulista, somente na revisão constitucional de 1921 foi incluída a previsão de um Tribunal de Contas, de forma lacônica, em seu artigo 71, definindo-lhe as funções de liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legalidade antes de submetidas ao Legislativo. E mesmo assim, sua instalação veio a acontecer somente três anos depois, em 1924, com jurisdição em todo o território estadual (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

3.1 O cenário paulista: panorama histórico da atuação do TCE/SP junto aos municípios

Na primeira fase de atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (1924-1930), até por força da natureza das atividades que foram definidas na Constituição do Estado, o alcance da atuação do Tribunal de Contas era muito restrito, voltado ao aspecto formal das contas públicas, verificando a conformidade e a legalidade das contas para apreciação do Legislativo. A Revolução de 1930 veio a agravar esse quadro, vez que a nomeação de um interventor federal em São Paulo levou à extinção do Tribunal de Contas do Estado, situação que perdurou por toda a Era Vargas (1930-1945). A concentração de poder no plano federal tolheu a autonomia de estados e municípios e, durante o Estado Novo, estes passaram a se pautar pelas normas do Ato Adicional à Carta de 1937 (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

A segunda fase teve início com a deposição de Vargas e a promulgação da Constituição de 1946, mais a instituição do TCE/SP por Decreto Estadual, em 1947. Nessa nova fase, a função fiscalizadora do Tribunal de Contas manteve-se nos mesmos moldes vigentes em sua primeira fase de atuação – o exame de legalidade das contas estaduais para posterior apreciação pelo Legislativo, ampliado em 1962, com a nova Lei Orgânica, que incluiu o exame das contas das Sociedades de Economia Mista estaduais e das concessões de auxílios e subvenções a entidades assistenciais.

Somente com a Constituição Paulista de 1967 foi acrescido às atribuições do TC o exame das contas municipais e poder-dever de inspecionar os órgãos auditados mediante fiscalização financeira e orçamentária, o que demandou, em face da mudança significativa na

atuação da Corte, sua reorganização, por meio de nova Lei Orgânica, em 1968. A inovação da Constituição paulista em relação às contas municipais influenciou a própria reforma da Constituição Federal, que estendeu, na Emenda de 1969, a regra aos demais estados, deixando o exame das contas municipais a cargo dos Tribunais de Contas estaduais e extinguindo os recém-criados Tribunais de Contas municipais (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

As emendas constitucionais subsequentes trouxeram outras atribuições, como a fiscalização da remuneração dos vereadores, a fiscalização das Sociedades de Economia Mista municipais (1975) e a apreciação, para registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões.

O advento da Constituição de 1988, ao passo que ampliou as competências municipais, ampliou também a complexidade da atuação do TCE, com a absorção de serviços que até então eram responsabilidade dos estados. Esse novo cenário levou o TCE/SP à criação de Escritórios Regionais, a partir de 1988, dando início ao processo de interiorização de sua atuação, consolidada no ano seguinte, pela promulgação da nova Constituição do Estado de São Paulo, dedicando seção especial ao Tribunal de Contas, e pela edição de nova Lei Orgânica, a Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, que veio permitir a desconcentração das atividades do TCE/SP, ensejando a alteração do status dos Escritórios Regionais para Unidades Regionais.

A finalidade de se buscar a interiorização do TCE/SP levou em conta o fato de que o volume de atribuições voltadas à fiscalização dos municípios já não era condizente com uma organização administrativa centralizada na capital, demandando atuação mais próxima do Tribunal de Contas junto aos municípios, como forma de melhor desempenhar suas competências. Assim, ao longo dos anos, dos cinco primeiros Escritórios iniciais, o TCE/SP chega aos dias atuais com 18 Unidades Regionais e dez Diretorias de Fiscalização na capital, fiscalizando 644 municípios.

De forma sucinta, a atuação do Tribunal de Contas sobre os municípios se tornou realidade somente a partir de 1967, ganhando corpo ao longo dos anos pelas várias atribuições que vieram sendo somadas ao exame das contas anuais até o advento da Constituição de 1988, pela evolução dos procedimentos de fiscalização ao longo do tempo e pelas várias atribuições inseridas posteriormente por força de emendas constitucionais e mudanças significativas na legislação de finanças públicas, em que merece destaque a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vez que alterou significativamente o

peso da atuação dos Tribunais de Contas, pela exigência de perfeito equilíbrio orçamentário dos poderes constituídos. O impacto da LRF na gestão municipal foi comentado anteriormente, quando se tratou do comprometimento da capacidade de investimento dos municípios em razão da escalada do endividamento ocorrida na década de 1990, o que corrobora o incremento no peso institucional do Tribunal do ponto de vista do equilíbrio das contas municipais, relevante quando se trata de discutir o Tribunal de Contas como indutor e orientador das reformas na gestão municipal.

3.2 A missão orientadora do TCE/SP – considerações sobre o Plano Estratégico e governança

Não bastasse a destacada influência do Tribunal de Contas na organização das finanças municipais, em face do seu poder normativo exercido por meio de instruções e resoluções, o Tribunal de Contas tem também, em relação ao município, um caráter orientador relativo à gestão municipal. O TCE/SP, por sua vez, ao traçar seu plano estratégico institucional, definiu um caráter essencialmente pedagógico para sua atuação, sem prejuízo de sua função fiscalizatória, mas com vistas a uniformizar o entendimento de sua missão institucional para o público interno e torná-la mais clara ao público externo.

Nesse sentido, o Plano Estratégico do TCE/SP, traçado para o período 2011-2015, tratou de desdobrar a percepção do público interno sobre sua missão institucional para traduzi-la de forma clara a todo o seu público-alvo, definindo o ponto de partida de sua ação estratégica com base em duas premissas: **o que** o Tribunal faz e **para que** o faz, conforme o quadro que segue:

O que se faz	Para que se faz
1 – fiscaliza a guarda do patrimônio e a aplicação dos recursos públicos, utilizados ou repassados por entes estaduais e municipais, exceto os da capital do Estado, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93; 2 – orienta os responsáveis quanto à correta aplicação dos recursos públicos; 3 – avalia a própria atuação verificando o resultado de sua atuação finalística; 4 – aplica sanções administrativas e 5 – é canalizador da transparência quanto ao uso dos recursos públicos	1 – para melhorar/otimizar a utilização dos recursos públicos; 2 – para zelar pela legalidade dos atos públicos; 3 – para possibilitar o controle social e 4 – para demonstrar resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos visando benefícios efetivos à sociedade (execução e impacto).

Fonte: Plano Estratégico TCE/SP 2011-2015

O levantamento dessas percepções levou à declaração de missão estabelecida pelo TCE/SP desta forma: “**Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade**”, o que alinha a missão que a instituição definiu para si ao propósito deste trabalho, qual seja, discutir o papel do Tribunal de Contas, dentro da realidade paulista, como indutor e orientador do processo de reformas na gestão municipal. Indutor desse processo em face de seu próprio peso institucional, uma vez que toda a aplicação de recursos nos municípios deve observar as instruções do Tribunal de Contas, de modo que, se esses normativos apontarem para a melhoria da gestão, automaticamente levam a questão para a agenda municipal. Entretanto, para não incorrer nos mesmos problemas resultantes da descentralização pretendida na Constituição Federal, é importante que haja ampla discussão e, indispensavelmente, preparação do cenário para que se deflagre esse processo de melhoria da gestão. Nesse sentido é que o papel de orientação do Tribunal de Contas passa a ter importância significativa, onde também se insere o caráter pedagógico dessa missão orientadora que o TCE/SP assumiu para si, em que se deve considerar o despreparo das administrações municipais para lidar com ferramentas importantes de gestão, já comentadas, como o planejamento e o controle.

Colocada essa convergência, ao analisar a visão definida nesse plano estratégico, verifica-se que há o alinhamento entre os pontos componentes da visão estratégica e o que se pretende abordar em relação à gestão municipal. Passar-se-á, então, a tratar efetivamente desses pontos sob a ótica da atuação nesse processo, a saber:

1) **Imagem positiva perante a sociedade** – tem ligação com o pouco conhecimento que o público externo não envolvido diretamente com a atuação do TCE tem de sua atividade e mesmo de sua finalidade. Não influencia diretamente o papel do Tribunal como ator do processo de reformas, mas contribui no sentido de que uma imagem positiva perante a sociedade, com a correta percepção de seu papel institucional, agrega valor à atuação do TC e aumenta a legitimidade de suas ações;

2) **Fiscalização em tempo real e celeridade na atuação (preventiva)** – entende “tempo real” como a fiscalização no decorrer do exercício, não se atendo ao exame *a posteriori*. É relevante para a gestão à medida que torna possível até mesmo evitar problemas que, na sistemática atual, são detectados somente depois do fato consumado, o que se dá frequentemente com as contratações públicas. Essa atuação que busca a maior simultaneidade

possível entre a execução e o controle exercido previne desvios e evidencia o foco na obtenção do melhor resultado possível na implementação das políticas públicas;

3) ***Auditoria de resultados*** – o primeiro dos pontos de convergência mais relevantes entre o plano estratégico e a discussão que se pretende fomentar a partir deste trabalho, no sentido de que o controle não somente sobre a conformidade da aplicação em relação aos normativos legais e contábeis, mas também sobre a qualidade do produto das ações governamentais acaba por demandar do agente público uma visão mais ampla do que simplesmente aplicar o recurso como preceitua a legislação, mas atentar também para o resultado gerado para a sociedade com a aplicação desse recurso em uma determinada política pública;

4) ***Capacidade de aferir a efetividade dos programas governamentais e a satisfação social (em relação à proposta do programa)*** – o segundo ponto mais importante de convergência tem a ver com a necessidade de preparo cada vez maior das instâncias de controle para verificar se as ações empreendidas pelo governo produziram resultados relevantes para o público-alvo e positivos para a sociedade como um todo. O desenvolvimento dessa capacidade pode se aplicar também a estimular o controle interno nas administrações, o que contribuiria em muito com o trabalho do controle externo.

Foram apontados na elaboração do plano estratégico alguns pontos críticos para que se alcance a Visão de Futuro planejada, dentre os quais três guardam relação relevante com o papel vislumbrado para o TC no processo de desenvolvimento da governança, quais sejam: a) *racionalização e desburocratização de procedimentos do TCE*, sem as quais qualquer plano com o intuito de avançar na avaliação qualitativa dos programas fica prejudicado, tendo em vista o tempo demandado por essas avaliações; b) *adequação e racionalização dos recursos organizacionais*, que fornecerão os meios para que o TCE cumpra com os propósitos definidos em sua missão e visão e, conseqüentemente, exerça seu papel na construção da governança na gestão local; c) *capacitação e adesão dos jurisdicionados aos padrões de trabalho do Tribunal*, que tem papel central em ambas as linhas de ação, considerando que essa capacitação, sob a ótica do plano estratégico, representa melhoria significativa na qualidade da informação prestada ao TC para fins de controle e, do ponto de vista da construção da governança, é claramente convergente com o papel de orientador do processo de reformas na gestão local que se imagina ao propor a discussão que motiva este trabalho;

Dos resultados previstos no desenvolvimento da visão de futuro definida para o TCE/SP ao final do ciclo (2015), dois têm influência determinante na gestão local, sendo que o de *contribuir para o cumprimento dos programas governamentais* prevê expressamente a

implantação do processo de avaliação de programas em Municípios e o de *promover o controle social sobre a gestão pública*, que pretende elaborar relatórios mais apropriados para o controle social, que diz respeito à atuação dos Conselhos Sociais, cuja atuação junto ao poder local tem também função relevante.

Cabe apontar que a discussão que se pretende com o presente trabalho é também uma proposta de contribuição com a importante atuação que o Tribunal pode vir a ter em relação aos municípios, notadamente aqueles de menor porte (até 100.000 habitantes), que no caso do estado de São Paulo representam quase 90% do total (570 dos 645 municípios do Estado)⁶, no sentido de que a inclusão desse papel na estratégia do TCE não diverge da visão de futuro vigente e reverte em benefício da própria atuação do Tribunal ampliando o alcance da sua missão institucional e vindo a somar com aqueles propósitos já estabelecidos em seu Plano Estratégico.

3.3 Desenvolvendo a governança para o exercício da autonomia: novas relações com a gestão local e instrumentos possíveis

Estabelecidos os pontos de convergência entre a estratégia vigente e a proposta de um processo amplo de reformas na gestão local que contribua para a construção da governança e resulte no exercício pleno da autonomia constitucional, objetivo central deste trabalho, há que se tratar dos instrumentos possíveis para que esse processo se desenvolva, mas não sem antes abordar as novas relações que o Tribunal de Contas pode travar com o poder local no sentido de fortalecer seu papel de indutor e orientador das reformas.

Considerando que o TCE/SP já tem entre seus objetivos a consolidação de uma imagem positiva junto à sociedade, a melhor comunicação com os atores diretamente envolvidos em sua atuação é de vital importância. O Tribunal de Contas, até mesmo por sua estruturação e ritos semelhantes aos do Poder Judiciário acaba por transmitir uma imagem institucional mais ligada à de instância punitiva do que a pretendida, de instância fiscalizadora e orientadora para o bom uso dos recursos. Embora disponha de instrumentos punitivos, o estreitamento das relações institucionais do TCE/SP com os municípios é da maior importância até mesmo para que haja a almejada adesão desses aos padrões de trabalho do Tribunal. Para tanto, reforçar esse caráter orientador, que deverá estar presente na própria postura de seus agentes no trabalho junto ao poder local é necessidade premente ante o objetivo de deslocar a visão de órgão “inquisitório” e punitivo que muitas vezes se tem do

⁶ Fonte: IBGE – Censo 2010

Tribunal de Contas para a de uma instância realmente orientadora para a transparência e o bom uso dos recursos, de acordo com o preconizado em sua missão.

Desenvolvida essa primeira linha de ação, o TCE deve se valer de sua força normativo-institucional para apontar, dentro de suas competências, diretrizes para a gestão municipal, por meio de suas instruções e recomendações. Associado ao trabalho contínuo de relacionamento institucional, o direcionamento dos normativos com vistas a fomentar boas práticas de gestão nos municípios influi positivamente na adoção de práticas de gestão condizentes com as novas demandas da sociedade em relação ao Poder Público. E não se deve deixar de ter em mente que a instância do Poder Público que se encontra mais próxima do cidadão e dos problemas que este enfrenta em seu cotidiano é a administração municipal, e, portanto, aquela que requer com mais urgência estar preparada para fornecer respostas adequadas e ágeis a uma sociedade que tem e terá cada vez mais instrumentos de controle à sua disposição.

Observe-se que, em face de todo o processo evolutivo das mudanças na gestão local, levadas em conta todas as intercorrências que se impuseram no decorrer desse processo, falar em descentralização e autonomia analisadas sob o ponto de vista da democratização (seja quanto ao acesso aos serviços públicos, seja quanto à inclusão social nas diferentes fases do ciclo das Políticas Públicas, mais enfaticamente nas fases de formulação e controle) é falar em inovação, consoante Farah (2006). Considerando que a gestão pública no Brasil tem ainda forte influência da administração burocrática, voltada mais ao processo em si do que ao resultado gerado, e que conceitos mais ligados à administração gerencial, como eficiência, responsabilização (ou, mais amplamente, *accountability*) e controle social passaram a compor o portfólio de ações do poder público muito recentemente, e mais recentemente ainda no poder local, consideram-se experiências inovadoras, prosseguindo na linha proposta por Farah (2006), aquelas:

(a) que representem o deslocamento das prioridades de aplicação dos recursos públicos do processo para o resultado e, de forma mais ampla, para o impacto gerado pelas políticas públicas;

(b) que trabalhem de forma efetiva a participação popular;

(c) que valorizem as características culturais regionais;

(d) que otimizem os recursos públicos;

(e) que valorizem a transparência e o acesso do cidadão às informações;

(f) que sejam voltadas à preservação e equilíbrio ambiental;

(g) que democratizem as decisões internamente ao aparato administrativo;

- (h) que apontem um caráter pedagógico, educativo ou organizativo;
- (i) que contribuam para a melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida.

De todas essas características apontadas para experiências inovadoras no poder local, são facilmente identificáveis convergências com a atuação pretendida pelo TCE/SP, mais especificamente os ligados ao conceito de auditoria de resultados (deslocamento das prioridades de aplicação dos recursos, otimização do uso desses recursos e melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida) e ao caráter orientativo que o TCE pretende imprimir a suas ações (aquelas que valorizam a transparência e o acesso do cidadão às informações e as que apontam caráter pedagógico, educativo ou organizativo às ações do poder público); esses pontos de convergência reforçam a viabilidade de que o Tribunal assuma esse papel de indutor das reformas no poder local, com vistas a buscar dois pontos positivos que a inovação deve ter como finalidade, a saber:

- 1 – superação do clientelismo e do patrimonialismo, bastante presentes na relação Estado-sociedade, em busca da universalização de procedimentos e da democratização do acesso aos serviços públicos e de maior participação social nos processos decisórios;
- 2 – contribuição para a efetiva resolução dos problemas, superando as formas ineficazes e meramente formais de atendimento ao cidadão (FARAH, 2006).

Ao tratar da missão orientadora do Tribunal de Contas, uma questão, também já abordada em outros momentos neste trabalho, tem papel bastante relevante: a baixa capacitação dos gestores, gerentes e técnicos nas administrações municipais. Assim, o TCE pode atuar como uma instância indutora de capacitação e desenvolvimento desses gestores para desempenhar com maior eficácia seu papel, na medida em que essa capacitação, além de preparar agentes públicos para atuar em consonância com seus padrões de trabalho, por meio da estrutura da Escola de Contas Públicas (ECP), venha a agregar elementos de capacitação dos gestores para atuação dentro da realidade presente nesse imenso contingente de municípios de menor porte. Tal propósito evidentemente demandaria a ampliação do escopo de atuação da ECP, muito embora esta não necessariamente deva assumir de forma integral toda a demanda de capacitação, podendo travar parcerias com outras instituições com vistas à preparação desses gestores para o exercício da autonomia local. Nesse caso, a Escola de Contas assumiria para si, de forma direta, a capacitação interna, de seus agentes, para atuar dentro dessa nova linha de ação – tendo em vista que o processo de mudança de cultura acontece de forma gradual e boa parte do corpo técnico ainda se encontra bastante voltada à

visão do controle do ponto de vista da conformidade, atuar subsidiariamente na capacitação técnica dos gestores com vistas ao alinhamento aos padrões de trabalho do TCE e se valer de parcerias para assuntos que transcendam sua área de atuação, liderando o processo no sentido de definir enfoque e conteúdo dessas ações.

Desde sua implantação, em 2006, a Escola de Contas tem desenvolvido atividades com o fim de alinhar as práticas dos gestores aos normativos do TCE/SP. Entretanto, o que se propõe é a atuação da ECP num programa mais efetivo de desenvolvimento de gestores, gerentes e técnicos ligados à gestão municipal, com vistas a desenvolver melhores práticas de gestão. Para o desenvolvimento dessa linha de ação não se faz necessário o envolvimento direto da ECP, cuja estrutura é ainda bastante reduzida para assumir a execução de um programa com essa extensão de alcance. Assim, há o espaço para o desenvolvimento de parcerias com outras instituições voltadas a esse fim, de desenvolver a gestão nos municípios, liderando o processo, tendo sempre em vista o desenvolvimento de melhores práticas na gestão local como princípio norteador, buscando uma atuação em rede com perfil de escolas de governo, ao tempo em que atuaria diretamente no desenvolvimento da mudança interna no perfil de atuação de seu corpo técnico, pelas razões já expostas no tocante à cultura organizacional.

Há que se comentar ainda acerca da valorização da transparência e o acesso do cidadão às informações, consoante a visão de futuro proposta pelo TCE/SP, de fiscalizar, orientar e divulgar, em tempo real, o uso dos recursos públicos, dando subsídios ao próprio controle social das ações do poder público e à luz de considerações já feitas neste trabalho, fomentar as estruturas de controle interno na administração municipal guarda estreita relação com a missão orientadora pretendida pelo TCE, deslocando a percepção do controle interno de uma visão policialesca e punitiva que o próprio controle interno teve ao longo do tempo para um caráter preventivo, para o qual é necessária também a existência de instrumentos consistentes de planejamento e de uma adequada interlocução com o governo local (RIBEIRO, 1997). Tal missão se coloca também como um considerável desafio, levando-se em conta que o próprio TCE ainda carece de melhor interlocução com os governos a fim de melhorar a percepção da própria instituição ante os governos locais – já comentada no início deste item.

Considerando o fato de que são crescentes as instâncias de controle social e que a tendência futura é de que o cidadão tenha cada vez mais acesso a informações relevantes acerca das ações de governo, a valorização da transparência acaba por se tornar um imperativo tanto para o TCE, pela sua função institucional de controle, quanto para as

administrações locais, que além de estar sob a jurisdição do Tribunal de Contas, passam a estar sob o acompanhamento constante dessas diversas instâncias de controle social que, cada vez mais se valerão dessas informações – tanto aquelas difundidas diretamente pelos governos locais quanto as que são submetidas ao Tribunal e por ele analisadas e divulgadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de qualquer consideração, faz-se necessário reafirmar a importância de deflagrar uma ampla reforma na gestão municipal, que, com a inclusão do município como ente federativo autônomo na Constituição de 1988, absorveu um leque bastante aumentado de atribuições e responsabilidades, o que o confere, desde então, um papel de crescente protagonismo na formulação e execução de políticas públicas.

Ocorre que esse crescente protagonismo, fruto da maior parcela de responsabilidade que o município passou a deter, não representou, em contrapartida, o adequado suporte técnico e institucional necessário a que os governos locais pudessem fazer frente à complexidade das novas atribuições que passaram a ter.

O novo papel do município na Federação veio em convergência com um movimento de reformas gerenciais ao redor do mundo, na década de 1980, conforme demonstrado no decorrer deste trabalho. Entretanto, as razões desses momentos históricos foram diversas, ao contrário do que uma análise superficial poderia fazer supor. Assim, a reforma da gestão veio a entrar na agenda nacional somente na década seguinte, quando a Reforma do Aparelho do Estado posta em prática na esfera federal por Bresser-Pereira trouxe o paradigma gerencial para a gestão pública, dando origem a diversas iniciativas em diferentes esferas de governo no Brasil. Entretanto, essas iniciativas sempre foram pontuais, buscando solucionar problemas específicos e sem a amplitude necessária para mudar o perfil de atuação dos governos locais. No plano municipal, nenhuma delas teve alcance suficiente para deflagrar um grande movimento de reformas gerenciais.

A razão de ser deste trabalho é estimular a discussão quanto à importância de reformular a gestão pública local, de maneira a que o município adquira a força institucional necessária ao pleno exercício de sua autonomia enquanto ente federativo, por meio do desenvolvimento da governança, compreendida aqui como a capacidade de implementar políticas públicas que atendam de forma relevante as demandas da sociedade, de maneira sustentável e eficaz. Para o cumprimento dessa missão, trata do papel do Tribunal de Contas como o grande orientador desse processo, induzindo, por meio de sua força normativa e atuação institucional frente aos municípios, novas práticas de gestão.

Ao se pensar que as reformas na gestão, em todos os níveis, se pautaram pelo objetivo de conferir efetividade às ações do Estado, deslocando o foco de sua ação para o cidadão, não se pode deixar de lado que, sendo o município a instância de poder mais próxima deste, deva

ter atuação condizente com sua relevância para o alcance desse objetivo. Por tudo isso, o momento é adequado para que as atenções se voltem ao município, a fim de estimular o fortalecimento do poder local para que este tenha condições de atender condignamente as demandas do cidadão sob sua responsabilidade.

Não seria possível discutir a construção da governança no poder local sem abordar a trajetória histórica do município no Brasil e os fatos políticos que levaram, ao longo dos séculos, ao esvaziamento da relevância institucional que detinha no início do período colonial e aos movimentos pela sua retomada, perpassando os períodos imperial e republicano, com mais força ao longo da segunda metade do século XX, e culminando em sua consagração como ente federativo na Constituição de 1988. Igualmente relevante discorrer acerca do que realmente representou essa autonomia institucional e de quais atribuições e prerrogativas o município absorveu com essa nova condição, sem deixar de apontar os problemas que a falta de preparação do ambiente para essa transferência de responsabilidades acarretou.

Traçado esse quadro, o objetivo foi discorrer, sob o ponto de vista gerencial, acerca da nova conformação institucional do município, situá-la no momento histórico da promulgação da Constituição e discorrer acerca da crise de gestão, que levou à escalada do endividamento ao longo da década de 1990 e à perda da capacidade de investimento no final dessa década e início dos anos 2000. A partir desse cenário descrito, apresentar a experiência da reforma gerencial posta em prática no plano federal por Bresser-Pereira, considerando sobre sua aplicabilidade na esfera municipal e extraíndo, de seu Plano Diretor, quatro vertentes norteadoras para a proposição de uma reforma na gestão local com vistas ao desenvolvimento da governança, voltada a minimizar os efeitos da dependência dos municípios de menor porte das transferências constitucionais de recursos. Buscou-se, ainda, definir, para o fim deste trabalho, o conceito de governança aplicável a esse processo, desdobrando, de forma individualizada, cada uma das vertentes, a saber: financeira, estrutural, estratégica e administrativa.

Finalmente, colocado em discussão o município e seu papel institucional e propostas as linhas gerais de um processo de reforma da gestão municipal, buscou-se analisar a atuação do Tribunal de Contas e a viabilidade de que este atue como indutor e orientador das reformas. Selecionou-se o caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e o cenário paulista, pela maior disponibilidade de informações para referência na elaboração deste trabalho. Traçou-se um breve histórico de sua atuação institucional e comentou-se sobre a prática atual de controle. Na sequência, foram feitas considerações sobre o Plano Estratégico que o Tribunal definiu para o ciclo de 2011 a 2015, buscando pontos de convergência com a

proposta deste trabalho. Por fim, foram levantadas proposições para que o TCE/SP atue na condução desse processo, melhorando seu relacionamento institucional com os governos locais, fomentando boas práticas de gestão, por meio de seus normativos, inclusive, e liderando a formação e capacitação de gestores, gerentes e técnicos, ao tempo em que estimula a mudança cultural internamente, se valendo de sua Escola de Contas Públicas (ECP) para tanto, seja por meio de parcerias, seja diretamente.

Feita esta síntese, as grandes proposições deste trabalho, com vistas ao alcance de seu objetivo são as que seguem:

- Aplicação de um metamodelo de reforma na gestão municipal, voltado à construção da governança, vista enquanto capacidade de formular e executar políticas públicas, atendendo às demandas da sociedade de forma eficaz e sustentável. A reforma, assim colocada, contempla: (1) a retomada da capacidade de investimento, solapada pela crise de gestão que se configurou com a absorção das novas responsabilidades sem o adequado suporte técnico e político; (2) a delimitação clara das instâncias formuladoras e das executoras das políticas públicas, deixando a formulação a cargo dos agentes de natureza política – os gestores (por meio de um comitê de gestão) – devidamente apoiados por um corpo técnico qualificado e empoderando os gerentes para que disponham da legitimidade necessária para colocar em prática as políticas definidas pelo comitê; (3) o fortalecimento institucional do município, capacitando-o a atuar de forma coordenada com outros atores sociais (governos, de forma horizontal e vertical e organizações não governamentais), para melhor atender a demandas comuns a mais de um município e (4) fortalecimento do corpo técnico e formação de uma burocracia qualificada para fazer frente à complexidade das demandas que o poder local deve atender.

- Atuação do Tribunal de Contas como orientador do processo de reformas, se valendo de seu histórico de atuação junto aos municípios e de sua força institucional para induzir a melhoria de práticas de gestão, dentro de seu objetivo estratégico de fiscalizar e orientar para o bom uso dos recursos públicos. As linhas de ação a serem adotadas são: (1) o desenvolvimento de um melhor relacionamento institucional com os governos locais, a fim de consolidar uma imagem positiva, reforçando a missão orientadora do Tribunal e deslocando-a da visão difundida de instância essencialmente punitiva que o órgão tem; (2) o fomento a melhores práticas de gestão nos governos locais, por meio de seus normativos e pelo estímulo à valorização da transparência e do controle social na aplicação dos recursos públicos e (3) indução de um processo de formação e capacitação de gestores, gerentes e técnicos locais para atuação dentro desses novos parâmetros, por meio de parcerias da Escola de Contas Públicas

(ECP) com instituições voltadas ao desenvolvimento da gestão municipal, ao tempo em que conduz a mudança de cultura interna, preparando seu corpo técnico para o trabalho nessas diretrizes.

Evidentemente, há que se considerar os fatores limitantes, tanto à aplicação da proposta de reforma quanto à atuação do Tribunal de Contas como orientador desse processo e a grande maioria deles voltada a questões culturais e políticas, combinadas ou não.

Da parte dos municípios há uma série de componentes culturais e políticos que limitam o alcance de um movimento voltado a reformas estruturais na gestão, entre eles a superação do patrimonialismo e do clientelismo arraigados nas práticas de gestão local. Mais que isso, a pouca valorização que se dá ao planejamento e a ferramentas de gestão que representem a possibilidade de maior controle, seja em metas físicas ou financeiras, compromete a aplicação de reformas que se prestem justamente a conferir maior possibilidade de controle sobre a aplicação dos recursos – não somente financeiros, diga-se – que ainda não parece seduzir gestores na grande maioria dos municípios. Entretanto, a responsabilidade por essa limitação não deve recair somente sobre a classe política, vez que a própria sociedade ainda conta com baixo grau de envolvimento nas questões que envolvem o espaço público. Mesmo com o surgimento de diversas instâncias de participação popular e controle social, a compreensão da sociedade, em geral, acerca dos problemas que envolvem o município ainda é consideravelmente baixa. Pouco conhecimento sobre a real finalidade de cada instância do poder público, mecanismos ineficazes de participação e o baixo interesse de uma parcela significativa da sociedade em se inteirar dos problemas e propor soluções ainda limitam bastante a eficácia da ação do poder local.

Outro fator limitante reside na dificuldade de composição de um ambiente político favorável à implantação do comitê de gestão nos moldes propostos. Considerando que a sua conformação, baseada em eixos temáticos, demanda ação coordenada entre as áreas ligadas a cada um dos eixos, o que, a depender da política a ser implantada, resulta na liderança de uma área diferente em cada situação, o risco é que conflitos políticos entre as áreas se tornem mais acirrados, de modo que, se a mediação não for adequadamente conduzida no âmbito do comitê, pode inviabilizar a própria formulação dessas políticas, em razão de disputas entre as áreas. Assim, implantar uma reforma com esse viés requer o comprometimento irrestrito dos líderes em se submeter à liderança situacional de outra área, quando necessário.

Quanto ao desenvolvimento de ações coordenadas, embora seja possível colocá-lo em prática com os dispositivos existentes, principalmente na cooperação horizontal, é preciso superar o problema da concorrência entre os municípios, em que há disputa de recursos, seja

de investimentos privados, seja de recursos governamentais, para que essas ações passem a ser cooperativas. Superar esse viés, que já se incorporou à cultura política, é fundamental para que os bons resultados possíveis na atuação conjunta entre os municípios prevaleçam em benefício da sociedade.

No campo administrativo, fortalecer o corpo técnico e qualificar a burocracia, perenizando diretrizes de ação pela presença de carreiras estruturadas, que não deixem a ação do poder público ao sabor dos interesses da corrente política que assuma o poder é algo bastante complexo, mais ainda quando se trata de municípios de menor porte, porque, por um lado, há a limitação do mercado de profissionais que disponham da qualificação adequada e o problema da remuneração desses profissionais, que muitas vezes não alcança, nas prefeituras, níveis atrativos e, por outro lado há o fato de que frequentemente esses municípios estão sujeitos à influência de grupos políticos tradicionais, que não abrem mão da margem de subordinação da máquina pública a seus objetivos político-eleitorais. De qualquer forma, essa questão não demanda necessariamente carreiras numerosas, mas convenientemente preparadas e empoderadas para atuar pautadas na defesa do interesse público.

Do lado do Tribunal de Contas, o grande fator limitante é o preparo insuficiente de seu corpo técnico para desempenhar o controle voltado à efetividade da aplicação dos recursos, entendidos não somente como os recursos financeiros. Ao longo de sua história, a grande missão do Tribunal de Contas recaiu sobre o controle da conformidade legal, contábil e financeira, com o exame *a posteriori* da aplicação dos recursos, nesse caso, os financeiros. Embora seja notório o esforço institucional, especificamente no caso paulista, em estimular a auditoria de resultados, vencer uma cultura – consolidada durante décadas – voltada à auditoria de conformidade é um desafio considerável, que encontra resistências em todos os níveis.

Outra questão relevante é a imagem consolidada do Tribunal de Contas, como inquisitória e punitiva, por parte de seus jurisdicionados. Redirecionar essa percepção é, talvez, o maior desafio para que o Tribunal possa assumir o papel de liderança na condução do processo de reformas na gestão municipal proposto neste trabalho.

Finalmente, propor a atuação da Escola de Contas Públicas (ECP) como instância líder da formação e capacitação dos gestores, gerentes e técnicos locais, em parceria com outras instituições voltadas ao desenvolvimento da gestão local se coloca, hoje, como um desafio acima das possibilidades da ECP, em face da reduzida estrutura com que esta conta. Mesmo atuar na capacitação do corpo técnico interno, conduzindo a mudança cultural na Casa é uma proposição que ainda esbarra no tamanho da estrutura existente. Ainda assim, a estruturação

da ECP com vistas a que, futuramente, ela tenha condições de absorver esses desafios, reverteria em benefício da própria instituição, na medida em que esta pode ser o grande condutor da mudança cultural interna, difundindo conhecimento nesse sentido.

Enfim, cabe destacar que o presente trabalho teve por finalidade contribuir para um importante debate acerca da premente necessidade de que se contemple o município, por sua importância frente ao atendimento das necessidades do cidadão – em última análise, a grande razão de ser da ação do Estado – num amplo processo de redefinição das bases de sua gestão. A proposta central foi no sentido de desenvolver a capacidade do município em formular e executar políticas públicas relevantes, atendendo às demandas do cidadão de forma eficaz, ao tempo em que se estruture institucionalmente para exercer de forma plena sua autonomia, seja isoladamente ou em conjunto com outros municípios. Para tanto, levantou-se a questão da viabilidade da atuação do Tribunal de Contas como líder desse processo, orientando seu desenvolvimento.

Deflagrar um processo que se espalhe a ponto de resultar num movimento consistente de reformas na gestão local, nos moldes aqui propostos, é algo que está sujeito a diversas condicionantes, estabelecidas pelos fatores limitantes de parte a parte aqui expostos. Entretanto, a conclusão é que a proposta é factível, embora demande aperfeiçoamentos e, tanto no âmbito dos governos locais quanto no do Tribunal de Contas, requer um árduo trabalho de preparação do ambiente e significativa mudança da percepção e da atuação de ambas as instâncias no desenho institucional. De qualquer forma, a presença do Tribunal de Contas nesse processo, por todas as razões levantadas ao longo deste trabalho, é altamente positiva.

Diante dos desafios que essa proposta impõe, além de contribuir para o debate do papel do município ante as novas demandas que se impõem ao poder público, dois outros apontamentos se colocam como itens importantes para o aprofundamento da questão levantada, a saber: o primeiro é se realmente há a percepção, por parte dos gestores locais, da premência desse fortalecimento institucional do município, com vistas a que este exerça plenamente sua autonomia e o segundo é se há, por parte do Tribunal de Contas, em que pese a identificada complementaridade da proposta aos objetivos estratégicos da Casa, disposição em agregar essa proposta a seu plano estratégico no futuro. Considerando que exista essa convergência, ainda que se demande um considerável esforço institucional, colocar em prática essa parceria traria, certamente, benefícios consideráveis ao Estado e à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para medição de desempenho na Administração Pública**. Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Ministério do Planejamento. Brasília, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, MARE/ENAP, 1996. 28f. (Texto para discussão, 9).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

FABRES, Paulo Roberto. **A gênese do município no Brasil nos pensamentos de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro**. Dissertação de Mestrado – Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos Farah. **Inovação e Governo Local no Brasil Contemporâneo**. In JACOBI, P.R.; PINHO, J.A. (org.). *Inovação no campo da gestão local: novos desafios, novos patamares*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2006.

FREIRE, Elci Pimenta. **Ouvidoria Pública: ferramenta de gestão e instrumento de cidadania**. Revista de Administração Municipal – Municípios. Rio de Janeiro, n. 268, p. 5-10, out./nov./dez. 2008.

GAETANI, Francisco. **Capacitação de Recursos Humanos no serviço público: problemas e impasses**. ENAP. Brasília, 1998.

MARIANO, Jefferson. **Política Econômica, Federalismo e Crise da Gestão dos Municípios**. Tese de Doutorado – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

PEREIRA, Fabio Franco. **A Federação no Constitucionalismo Brasileiro**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília, ENAP, 2000. 37 f. (Texto para discussão, 37).

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, n. 123. São Paulo, 2007.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília, ENAP, 1997. 31 f. (Texto para discussão, 17).

SILVA, Giuliano Alves Borges e. **Desenvolvimento local e gestão municipal: um estudo sobre as políticas para atração de empresas no município de Araxá-MG**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2009.

TÁVORA, Juarez. **Teses à margem do Municipalismo no Brasil**. Artigo – Revista Brasileira dos Municípios, nº 26, ano VII, abril-junho/1954. Conselho Nacional de Estatística – Associação Brasileira dos Municípios.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (São Paulo). **Resolução n. 02/2011 – Anexo I. Plano Estratégico Institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2011.