

## **CAPÍTULO 4**

### **O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO PARA NOVA INSTITUCIONALIDADE**

A questão social no início do século apresenta uma nova realidade, aponta tanto para novos sujeitos quanto para novas institucionalidades. Ao mesmo tempo em que o presente nos coloca numa situação em que a economia financeirizada se mundializou, fragilizando o espaço nacional, questionando, assim, os fundamentos do Estado e da democracia, "sem base territorial para a tomada de decisões e a efetivação de mecanismos políticos e sociais de controle e regulação, o Estado e o espaço político perdem sentido e eficácia", nos afirma NOGUEIRA (1998, p.19).

Com a mundialização financeira, a produção desterritorializada e a circulação de bens, conforme o alcance da mídia, o impacto ambiental sem controle, quando o trabalhador se tornou uma "massa angustiada" que apenas sobrevive, muitas vezes da economia informal, ao mesmo tempo em que a economia ilegal dos grandes e significativos valores habita tranqüila as "ilhas financeiras", "repor um protagonismo político com vocação univeralizadora e interessado na revitalização democrática"( NOGUEIRA, 1998, p. 19), parece ter , se tornado uma questão vital para a sociedade do século XXI.

Se já "não é mais possível confiar muito no Estado como instrumento de defesa dos direitos humanos e das conquistas sociais, talvez seja mesmo necessário multiplicar os espaços societais politicamente qualificados, isto é, capacitados para promover formas novas de solidariedade, de agregação de controle sobre o Estado, o mercado e o capital", numa síntese muito apropriada de Nogueira (1998, p. 19). Estão dadas as justificativas para o que hoje se apresenta como forma descentralizada nos municípios, para que haja, por parte dos cidadãos, maior controle e mais participação nas instituições, nas mais diferentes iniciativas, que tentam garantir posições mais igualitárias de acesso aos bens sociais.

O mesmo autor se refere a uma "indispensável" e "radical" reforma política para "fundar inúmeras instituições do cidadão as quais alarguem a representação e permitam que os sujeitos sociais tenham voz ativa, participem das decisões governamentais e controlem a política"( 1998, p. 19-20).

N a seqüência, o mesmo autor alerta que tais decisões não podem derivar para atitudes que "se ponham de costas para o Estado e longe do parlamento"(1998, p. 20). O alerta parece ganhar consistência quando passa a tratar do "Estado como um gestor público de que se necessita" (998, p. 183). Mas de que Estado se estaria

tratando? Há que se pensar num Estado histórico e social, um Estado situado, portanto. "O problema do Estado, de seus recursos humanos e de suas modalidades de gestão precisam ser encaminhados a partir do entendimento daquilo que poderia ser chamado de 'exigência da época'"(1998, p. 185).

É necessário que se assimile o "novo padrão de ordenamento das relações internacionais para entrar em sintonia com as grandes inovações tecnológicas deste fim de século", porém, "sem trilhar os antigos caminhos do desenvolvimento" os quais se mostram incapazes de evitar "a destruição irracional dos recursos naturais e dos ambientes urbanos, nem de evitar a produção de muitas inequidades sociais". É preciso "ajustar as contas com seu próprio passado de atraso, exclusão, pobreza e desequilíbrio"( NOGUEIRA, 1998, p. 186).

No mesmo pensamento, está uma observação registrada por Dowbor, que diz, "a humanidade precisa urgentemente puxar as rédeas sobre o seu desenvolvimento, e dotar-se dos instrumentos institucionais capazes de efetivamente capitalizar os avanços científicos para um desenvolvimento humano"(1999, p. 413). É necessário ser moderno, "não só no plano econômico e da produtividade, mas, e sobretudo, em termos de justiça social, naquilo que diz respeito ao modo de viver em sociedade"(NOGUEIRA, 1998, p. 186) . E, ainda, conforme NOGUEIRA,

é para isso que carecemos tanto de uma nova forma de Estado, um 'pacto' com o qual seja possível incorporar a cultura da época, fornecer referências sólidas para o viver comum e regular um mercado que atirado pelos ventos da concorrência internacional, da financeirização e da transnacionalização, parece querer escapar de qualquer controle, de qualquer planejamento, de qualquer regulação - um Estado que, além do mais, seja socialmente comprometido e capacitado para operar como

efetivo articulador de um novo modelo de desenvolvimento econômico, menos predatório e mais sustentável. E é também para viabilizar tudo isso que precisamos colocar a questão dos recursos humanos no centro mesmo de nossas preocupações e de nossos planos governamentais.

(NOGUEIRA, 1998, p. 186).

É imperioso que se registra que

"o próprio modelo econômico neoliberal, não obstante estar fundado num *ethos* individualista, privatista e anti-estado, requer um Estado forte para introduzir 'pelo alto' as reformas pró-mercado na sociedade, para evitar a mobilidade das pessoas através das fronteiras e, antes de mais nada, para assegurar a ordem interna, potencialmente ameaçada de instabilidade pelos elevados custos sociais do novo jogo econômico e pelo grande número dos 'perdedores' "( GÓMEZ, 2000, p. 107).

Tudo indica que, "mesmo debilitado em quase todo os países nas suas funções de regulação econômica e integração social, e criticado como princípio exclusivo da identidade nacional", o Estado continuará, e por muito tempo, lembra o autor, "uma potência política, jurídica, material e simbólica tenaz e ainda insubstituível". (2000, p. 107). Ele traz também, quanto a potência do Estado, uma oportuna afirmação de que "os Estados centrais, com as organizações econômicas internacionais" (...) "impulsionaram uma genuína 'política econômica da globalização' destinada a universalizar o ideário neoliberal de desregulação, ou melhor de 'regulação da desregulação'- e abertura dos mercados nacionais"( 2000, p. 107-108). Lembra, ainda, e é importante que se diga que, além do "poder dos grandes investidores financeiros globais" também "os governos não só são responsáveis pela criação das condições da crise atual nos países 'emergentes' e pelo fracasso em preveni-la, como também desempenham um papel decisivo nos esforços tendentes a evitar sua extensão e agravamento em escala mundial"( 2000, p. 108).

O resultado faz com que se possa concluir que os Estados nacionais "não estão condenados a desaparecer ou a perder importância...".<sup>1</sup> Contudo, é importante evocar aqui, que no capitalismo global, afeta de "maneira visível e profunda a figura do Estado-nação, enquanto unidade política territorial, com impactos diretos nas tradicionais noções de soberania, comunidade política e democrática, que lhe são histórica e conceptualmente atreladas" (2000, p. 108-109). Segundo o autor, "redes de interação social e fluxos materiais e imateriais de toda índole"(...), "tornam as fronteiras dos Estados mais porosas e incontroláveis e suas prerrogativas de potência pública mais contestáveis". Entretanto, quando as próprias "relações políticas se dilatam e se aprofundam através do espaço e do tempo, enquanto a extensão do poder político e das atividades políticas atravessam os limites territoriais do Estado-nação" (2000, p. 109), há maior complexificação nas relações e, sem dúvida, "o Estado deixa de ser o ator exclusivo da cena internacional e uma multiplicidade de protagonistas, principalmente, organizações interestaduais, organizações não governamentais e firmas econômico-financeiras, (sem ignorar, no plano micro, o papel significativo de indivíduos), irrompem com crescente autonomia de ação política" (GÓMEZ, 2000, p. 110). Informa que desde os anos sessenta, "organizações não governamentais, transnacionais, sejam corporativas, técnicas, científicas ou sociais e humanitárias" não cessam de crescer e diversificar-se geograficamente, que por sua vez, irão tornar-se "interlocutores indispensáveis dos Estados e das organizações internacionais" (2000, p. 110-111).

Toda essa "multiplicidade e diversidade de protagonistas públicos e privados", irá exercer papel importante na definição da "agenda internacional", bem como no surgimento de formas "novas de diplomacia e na produção de normas

---

<sup>1</sup> O autor cita Boyer 1996; Hirt e Thompson 1996.

de direito internacional e de novos critérios de legitimidade política" (2000, p. 113). São padrões de "mudança regional e global", que se expressam num "sistema de múltiplos centros de poder" quando não de "esferas superpostas de autoridade" (GÓMEZ, p. 114).

Na atual configuração da globalização, o poder nacional se apresenta assim cada vez mais fragilizado, mas não insento de atender as imensas demandas sociais que o próprio capital produz, num cenário de muita pobreza e exclusão que se alastra desenfreadamente, em que um Estado mais complexo e de certa forma desautorizado, mas não dispensado para o atendimento social. Este atendimento foi transferido para instituições alternativas que geralmente se instituem no espaço local. Com a inscrição da descentralização no atendimento se constitui uma nova institucionalidade. Uma nova configuração no âmbito do município vai sendo definida. Novos atores vão surgindo com a possibilidade de tornar-se novos sujeitos que operam no espaço local.

O exposto remete à necessidade evidente de compreender melhor o espaço do poder local e a configuração de município que vai se delineando a partir daí.

Além do mais, tem-se um Estado, segundo algumas teses, máxime de NOGUEIRA, que foi "contaminado pelo vírus do fisiologismo, do nepotismo, do clientelismo e da ineficiência" (1998, p. 195). No entanto, é importante que se registre, ainda conforme o mesmo autor, "o Estado brasileiro tem cumprido neste país uma função de primeiríssima grandeza como patrocinador, coordenador, indutor, e estimulador do desenvolvimento" (1998, p. 195). E que o Brasil "provavelmente estaria parado no tempo, pois nenhuma de suas elites, sobretudo aquela que cumpre historicamente a função de organizar o desenvolvimento, que é a empresarial "não o fez e "não a desempenha ainda hoje" (1998, p. 196). Portanto,

"o desenvolvimento nasceu e se fez no Brasil sob o estímulo e a coordenação do Estado " (1998, p. 196) Segue, ainda, mais afirmativo, dizendo que "sem a atuação do Estado, pouco teria havido de inclusão social e integração regional, de estruturação técnica e administrativa para a prestação de serviços, de direitos de cidadania. As distâncias sociais seriam ainda maiores e o país não poderia ostentar índices de pujança industrial que exhibe hoje". (1998, p. 196). No entanto, e isto é preciso registrar com força, que, "o peso do Estado também teve efeitos contraditórios: ajudou a desarmar a sociedade civil, disseminou convicções autoritárias na cultura política nacional"...

Enfim, "o Estado sobrepôs-se à sociedade, 'estatizou-a'" ( NOGUEIRA, 1998, p. 196). Ao mesmo tempo, porém, manteve "um diálogo íntimo e tenso". Por isso, "seus defeitos" e "suas virtudes", refletem o "modo de ser da sociedade", justificando-se com isso que "nenhuma modalidade de 'Estado mínimo' seria compatível com a realidade brasileira"( 1998, p. 196). O que se exige, entretanto, é um "Estado revigorado", que ao mesmo tempo seja "democrático, ágil e flexível", mas "seguramente distante do padrão abstencionista" como figura em diversos discursos neoliberais (1998, p.196-97) . E, sobretudo, sempre nos reportando à realidade brasileira, é necessário que o Estado, rompa "com seu passado de exclusão, desigualdade e discriminações", e enfrente os desafios do presente. De tudo isso se conclui que "o Brasil necessita de um Estado forte o suficiente para impor-se com soberania na nova estrutura da economia mundial...". Logo, já não se trata de "menos Estado", mas de um Estado melhor, centrado "na execução eficiente de encargos fundamentais para a reprodução civilizada, democrática e equânime da vida societal"( NOGUEIRA, 1998, p. 197).

#### 4.1. DESCENTRALIZAÇÃO TRAZ NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Além de se compreender melhor o papel do Estado, parece ser preciso perceber quais os espaços passíveis de ampliação, de exploração, a partir dos "bons gestores", como também detectar as "reservas técnicas e políticas", "hoje adormecidas"(1998, p. 198), para aumentar "a competência de planejar, projetar e fixar diretrizes estratégicas" a fim de construir o novo. Tudo isso, porém, sem se esquecerem, "formas patrimoniais" tão presentes na burocracia do Estado brasileiro, uma vez que nossas revoluções não aconteceram, de fato. O que houve, quando muito, foi o que ficou conhecido como "revoluções pelo alto" sem rupturas profundas. Nossos "revolucionários" tiveram sempre mais disposição para fazer arranjos "por cima", como é fartamente analisado nos autores atentos à história da formação política e econômica do Brasil. <sup>2</sup>

Outro aspecto a ser observado concerne aos interesses de domínio **publico e privado** que se interpenetram. Dada a fragilidade institucional em relação às redes de proteção social, o Estado manteve sempre uma relação direta com a população, imprimindo formas de um populismo clientelista sem compromissos.

É nossa crença que o Estado devesse alimentar-se em outros paradigmas, de forma a tornar claro que seu papel é o de assegurar um espaço cada vez mais democrático para fortalecer a sociedade civil, a fim de que, assim, possam surgir atores mais participativos a se transformarem em sujeitos construtores de uma

---

<sup>2</sup> FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. FAORO, Raimundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 7ed., Vol I e II, Rio de Janeiro: Globo, 1987. MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**. Origens da autocracia burguesa. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Cortez, 1997. E outros.



cidadania mais vigorosa. Vê-se o exposto contemplado em Nogueira quando expressa que a reforma do Estado não deva dar-se somente em relação do quanto se gasta de recursos e seu aspecto organizacional, mas estaria, sobretudo, na sua capacidade de "conceber uma nova sociedade", vincular-se aos "destinos da população, à sua promoção, à defesa dos seus direitos". Enfim, "a reforma do Estado, nesse sentido é o prolongamento de uma reforma da própria sociedade tanto quanto é a remodelação das relações entre Estado e sociedade civil"(1998, p. 212)

É preciso também superar a idéia, hoje muito difundida, de atribuir ao Estado toda "culpa" pelos 'pecados' que macularam a natureza virtuosa da sociedade civil, vítima indefesa e permanentemente prejudicada pela vilania estatal", como vemos em NOGUEIRA, quando em seu precioso texto tenta recuperar a importância da política (1998, p. 216), como contribuição para o avanço democrático(1998, p. 224), porquanto considera que "a crise do Estado e da política, bem como as fortes transformações socioeconômicas e tecnológicas, estão deixando as sociedades indefesas, sem recursos para escapar da fragmentação"( 1998, p. 229).

É preciso considerar que "a sociedade civil é, também, um mundo de interesses, e nela tendem a vencer os interesses mais fortes (mais numerosos, melhor organizados, mais capazes de dirigir), que nem sempre são os mais justos. O espaço da sociedade civil "não é propriamente um espaço a partir do qual se possa governar, mas é seguramente o espaço a partir do qual se pode responsabilizar os governos. Tudo nela depende, portanto, da capacitação: quanto mais política for essa capacitação, mais uma sociedade civil tenderá a 'fazer-se Estado' " (NOGUEIRA, 1998, p. 234), numa concepção claramente gramsciana. E mais, "a sociedade civil brasileira está sendo levada a ficar de costas para a política, seduzida pela ética e pelos movimentos da economia, forçada a se defender de decisões

econômicas que poucas perspectivas abrem para a retomada do desenvolvimento ou para a valorização efetiva do poder de compra dos salários"( 1998, p. 234).

Nas últimas décadas, no Brasil se vem assistindo à uma mudança institucional no atendimento da proteção social que se desenvolve especialmente a partir da redemocratização do país nos anos 80 e teve sua garantia institucional inscrita na Carta Constitucional de 1988.

Quando se percebeu que tanto figuras políticas da esquerda quanto figuras políticas à direita levantaram a bandeira da descentralização, o que trouxe uma preocupação e levantou alguns questionamentos. Ainda mais quando hoje se constata um certo consenso em torno da questão da descentralização. Percebe-se que para uns ela é resposta a problemas fiscais; a outros amplia o espaço para a participação. Enfim, tornou-se uma espécie de "valor para todos", conforme já detectou NOGUEIRA (1997, p. 10). O fato ensejou que, inicialmente, fossem colocadas algumas questões, tais como: O que é descentralização? De que descentralização se fala no campo das políticas sociais, em especial quando se alude à assistência social? Por que ela é proposta para o Brasil neste contexto político-econômico? Que formas institucionais se desenvolvem nos municípios a partir destas concepções? Que significa para as políticas sociais, que no pós 88 segue **o princípio da descentralização**? Como fica o atendimento delas, uma vez que se aventa o Estado como um espaço cada vez mais reduzido. Se de fato ficou mais reduzido, ou mais complexo, por que habitado por novas organizações? Que espaços se ampliaram e a partir de que bases? Que valores se afirmam? Como se apresentam as instituições que se definem a partir da descentralização? Quando é entendido que se opera uma transformação institucional no campo da proteção

social? Que atores surgem? Enfim, como será o desenho do "novo" município que se apresenta?

Que implicações "estruturais, institucionais e políticas" se fazem presentes neste novo desenho, que se vê afirmados em ARRETCHE,( 2000, p. 12), que também vão contribuir para dar o novo contorno da descentralização das políticas sociais.

Situados já a partir das exigências da globalização o quanto fragiliza o poder do Estado nacional que, por sua vez, "empurra" para o nível local as responsabilidades sociais a partir da justificativa de uma crise fiscal. A necessidade de um aprofundamento do significado político está entabulado em NOGUEIRA(1998) quando apresenta o estatuto pouco prestigioso da política no contexto, como, também, faz sentir, algumas superações, no texto: "**Em defesa da política**" (2001). Alerta, ainda, de que hoje já "não se trata mais de uma descentralização meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas de uma descentralização que também se quer de natureza política, já que se pretende colada à participação da sociedade"(1997, p. 8). E coloca diante do que chama de "dupla característica", ou seja, a descentralização que quer desresponsabilizar, desonerar instâncias centrais do governo, em nome da eficácia e eficiência e, ao mesmo tempo co-responsabiliza a sociedade civil - com toda a sua complexidade associativa e com todos os seus interesses - no processo da gestão pública (NOGUEIRA, 1997, p.8).

São implicações da descentralização quanto ao aspecto institucional e sua constituição extremamente necessários de compreensão, como também conhecer-lhes os diferentes aspectos e o que ela representa hoje no atendimento da proteção social no local do município. Isto implica além de definir melhor a função da política

do Estado, seguramente, aprofundar o espaço da sociedade civil, assim como compreender o terceiro setor, com todos os desdobramentos, nas organizações não governamentais, as ações dos voluntários tão estimuladas neste contexto, as funções dos conselhos com as representações governamentais e da sociedade civil, permeados que são pelo "poder local", num ambiente cada vez mais urbano.

## 4.2. PODER LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO: REDESENHO DO MUNICÍPIO

A afirmação da mundialização do capital e a ascensão do neoliberalismo afetou as funções do Estado, que vinha, de certa forma, dando suporte à proteção social. Na atual conjuntura, ele é mais solicitado para a função de "regulação econômica" ou, como já se colocou anteriormente, para a "regulação da desregulação", a fim de garantir a "abertura dos mercados nacionais" (GÓMEZ, 2000, p. 107-108), função que parece estar cumprindo. Para a área da proteção social, permanecem somente os atendimentos pontuais e emergenciais. É em torno disso que está o questionamento do Estado, hoje: que não se tornou nem "mínimo", nem "máximo".

A crítica ao Estado, sobretudo, alveja a figura do Estado-nação, que se está modificando e se fragiliza por isso mesmo, afeta-lhe o "*status*", porque a mundialização do capital tornou os limites territoriais mais porosos. Porém, o ser do Estado, continua sendo a instância de conflitos em que se instalam os mais variados interesses, em que se joga para marcar posições e ampliar espaços. Fala-se do Estado, a partir de uma leitura gramsciana para quem o novo tipo de Estado incorporou ou foi "invadido" por novas instituições e por isso se ampliou, surgindo um novo campo de luta (SCHONS, 1994). É, ainda, oportuno registrar: "quando as instituições 'privadas' se afirmam, 'penetram' o Estado, e o território da luta se amplia, território esse identificado por Gramsci como da luta cultural, mais o mundo das relações econômicas; é este, agora, o novo conceito da Sociedade Civil. (1994, p. 63).

Tentando-se recompor a concepção do "Estado ampliado" e da Sociedade Civil, a partir de Gramsci que nos dá os elementos para poder melhor compreender

as "novas" configurações de entidades organizadas, apresentadas, sobretudo, à sociedade civil no espaço local, a fim de delimitar melhor a compreensão de poder local na concepção de descentralização que se apresenta e que compõe os elementos para compreender o município hoje, para onde migrou a mais expressiva parcela do atendimento da proteção social.

Procura-se explicitar, ainda, o que se entende como imprescindível, não perder de vista se olhada de modo mais específica para o poder local, a descentralização, para o município, é preciso constantemente, se referenciar à dimensão do poder nacional e internacional, bem como à lógica que rege a vida da sociedade no atual processo de produção e as transformações operadas nas últimas décadas, que, embora, produzindo uma diversidade de manifestações com especificidades bem locais, se desdobram da mesma lógica. Necessita-se ter presente que se trata de diferentes coletividades, de espaços diversificados, em diversos níveis, interagindo e se influenciando mutuamente. Ou seja, como já nos alerta FISCHER, "não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em duplo movimento: do Estado central ao local, do local ao central"( 1993, p. 13). É partir de RIVELLOIS (1990), que FISCHER lembra: " 'as instituições locais não são apenas um reflexo de lógicas dominantes, porque o nível local está ligado à história, às representações coletivas específicas, às formas culturais... No entanto, o nível local é também o lugar das tensões, das lutas, portanto, um nível de contra-poder'"( 1993, p. 13), que leva à percepção de que há uma "mudança de articulação entre poder central e poder local. Mudança de articulação entre o que presta serviços e o usuário, o poder público e o usuário e a intervenção de novos atores no campo da gestão de serviços". Compreender a "nova configuração", que se delineia, é afirmado como importante, uma vez que nessa "nova configuração", cada um dos

atores sociais muda, porém a modificação se deve à mudança de lugar no sistema, e não à decisão individual. A troca de lugares e do papel do poder no sistema, indica, desencadeia modificação na natureza mesma do poder local" ( FISCHER, 1993, p. 95-96). É isto necessário ter bem presente, ao olhar para o município hoje, como principal "*locus*" da gestão social. <sup>3</sup>

O poder local, como espaço político simbólico, como espaço de gestão e como espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos, é uma tentativa de síntese que FISCHER oferece a partir de leituras, pesquisas e seminários, sobre a temática (1993, p. 18). Conhecer melhor a temática do "local" ganha importância e motiva, à medida que se vai buscar saber a partir de quando e por que a temática está sendo colocada.

O poder local é uma área de estudo reconhecida nas sociedades contemporâneas atesta M. H. Rauta RAMOS, (1997, p.75ss). É ela quem situa o reconhecimento da temática nos processos das "crises econômicas de 1974 e 1979 quando uma 'teoria' de desenvolvimento local e desenvolvimento 'pela base' surge contrapondo-se ao desenvolvimento 'pelo alto' e "à crise do Estado, à ascensão do neoliberalismo e às estratégias localizantes de regulação, ou seja, a descentralização se coloca como necessária para responder às dificuldades crescentes encontradas na direção política da ordem social"( 1997, p. 75). No debate acadêmico ganha importância nos "fins dos anos 80, em função do processo de instauração do Estado de Direito, em diversos países da América Latina e suas

---

<sup>3</sup> A autora, também outros, como ainda veremos, têm a preocupação de nos referenciar a múltiplos autores, que já ocupam com o tema "local", faz referência aos estudos das Escolas marxista e a funcionalista. Nos instiga para a necessidade de maiores explicitações conceituais, ao afirmar que os estudos "ora orientados para o pólo do poder constituído, ora para os contra-poderes, apresentam uma dispersão quanto às bases conceituais já que por um lado, refletem uma realidade em constante mutação, em que novos temas emergem, a cada dia e, por outro, são caudatários de paradigmas em crise e em (re) construção" ( FISCHER, 1993, p. 18).

repercussões no nível social da crise econômica"( RAMOS, 1997, p. 81). No Brasil, situa-se especialmente no processo que acompanhou a participação popular na elaboração da Constituição de 88 e nas teses de democratização contidas nas plataformas de partidos e/ou coligações de centro esquerda que conquistaram prefeituras em cidades importantes( RAMOS, 1997, p. 81-82). Duas esferas se destacam na literatura brasileira na concepção de poder local, conforme nos apresenta RAMOS, a partir de uma densa literatura (1997, p. 120-122):

- enquanto estrutura político administrativa municipal, ou seja, o conjunto das forças que ocupa os espaços do poder executivo e do legislativo, sinônimo, portanto de governo local;
- enquanto contra-poder formado pelas redes de organizações da sociedade civil, associações de moradores e ONGs (1997, p. 82).

Além de alertar sobre algumas noções do "local" que "podem mais encobrir do que revelar a realidade", aponta para o "desafio da pesquisa sobre o poder local é o de encontrar mediações entre as mudanças observadas nos diferentes processos e níveis de produção, num sentido ampliado - econômico, social e político -, de forma a possibilitar a explicação da dinâmica da estrutura social local, ou seja, da estrutura de classes, num determinado período histórico, diferindo de períodos históricos anteriores" ( 1997, p. 82 e 114). Finalmente, podem ser objeto de estudo para auxiliar na "descoberta da rede de alianças dos grupos sociais inseridos numa dada localidade", como:

- as formas e contornos da intervenção dos grupos monopolísticos e oligopolísticos e os grupos de aliados locais;
- as formas e contornos da intervenção do Estado central e o tipo de vínculos estabelecidos com os grupos locais;



- as formas e contornos das manifestações sociais, organizadas por grupos sociais locais e os apoios recebidos de grupos extra-locais;
- as proposições tomadas pelos grupos sociais locais (orientação político-ideológica das mesmas), nos momentos de grandes decisões, concernentes à vida coletiva, diante da possibilidade de se introduzir mudanças significativas (RAMOS, 1997, p. 118).

#### **4.2.1. DESCENTRALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO DOS SIGNIFICADOS**

O movimento da descentralização e centralização está presente em toda história política das nações e dos governos. É a presença de diferentes forças na sociedade política que vão definindo para esta ou aquela configuração. Forças que vão se compondo a partir dos elementos econômicos, sociais e sobretudo políticos, num dado momento da história.

A centralização ou descentralização em geral "não são instituições jurídicas únicas, mas fórmulas contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político ou administrativo, são, portanto, diretivas de organização no sentido mais lato e não conceitos imediatamente operativos"(ROVERSI-MONACO,1986, p. 329), ou seja, "difícilmente" centralização ou descentralização "se encontram em estado puro". Existindo uma "contínua troca", de forma que "centralização e descentralização totais são apenas pólos ideais" (1986, p. 330). Segundo ROVERSI-MONACO; "temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração". Ainda com o mesmo autor; "temos, ao contrário, descentralização

quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades" (1986, p. 330).

Centralização e descentralização sempre têm que ser referenciadas ao um momento histórico conjuntural, uma vez que se manifestam como formas "intermédias" de modo que só se poderia falar em formas "tendencialmente" centralizadoras e/ou descentralizadoras. O significado dialético, presença de forças contraditórias, mas não excludentes, entre a centralização e descentralização, é revelado na medida em que expressa "um caráter essencialmente dinâmico"( 1986, p. 331) em relação à realidade social.

Uma outra idéia que se difunde muito é que "existe uma estreita conexão entre os conceitos de descentralização e de democracia". E que a "luta pela descentralização consistiu , principalmente, na luta pelas autonomias locais a fim de perseguir, além da descentralização, objetivos de democratização". E ainda que a descentralização servisse de "instrumento através do qual podem manifestar-se inteiramente as forças da Nação"(1986, p. 332), portanto, a descentralização seria "o meio de chegar através de uma distribuição da soberania, à real liberdade política"( 332).

Dada uma "idealização do conceito" chega-se mesmo as posições contrapostas numa "polarização de valores" e se passa a considerar "descentralização como pólo positivo, no qual se situam valores como a liberdade individual e o auto governo democrático, enquanto centralização é o pólo negativo, autocrático e totalitário"(1986, p 332). Ter-se-ia nessas concepções alto grau de valorização em que cada um persegue **"a defesa dos valores da própria ideologia"**. De forma que, no "início do século", referindo-se ao século XX, segundo o autor "era limitado aos programas dos partidos progressistas". Mais tarde, se insere ao menos "como meta a ser perseguida, nos programas de todos os

partidos". Isto se deve ao fato "de que cada um encontra na descentralização aquilo que considera mais oportuno e conveniente encontrar conforme se verifica com freqüência também em nossos dias". A constatação é que a descentralização "**pode identificar-se com várias ideologias**" (1986, p. 333, grifo nosso). Justificando assim a necessidade à referência histórica a fim de se perceber as motivações e se buscar as variáveis da descentralização. Por isso têm-se a crença de ser um tema em constante construção.

Rosa Helena STEIN, faz uma efetiva revisão da literatura, agrupando autores em torno da discussão conceitual; os que relacionam o tema às políticas sociais; à democracia; e ao poder local (1997, p. 58), estudos que, conforme a autora, "evidenciam mais controvérsias do que consensos sobre o tema"(1997, p. 58). Há informações, ainda, de que nas últimas décadas, em países, como França, Itália, e Inglaterra se realizaram importantes pesquisas sobre "descentralização dos poderes do Estado bem como do fortalecimento do **novo papel dos governos municipais**".

Na América Latina, só recentemente o tema passou a ser incorporado (1997, p. 56), e que se "afigura como instrumento indispensável para resolução das crises: uma política e de legitimidade, desde os fins dos anos 70; outra, econômica, ainda na ordem do dia"(1997, p. 57), o que vem demonstrar que se a descentralização goza de um certo consenso entre nós, não necessariamente na conceituação, mas tratar-se de um debate necessário e atual, tem suas justificativas.

No Brasil, segundo STEIN, "vem se fortalecendo o debate sobre descentralização político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, em que é assegurada maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, aliada às novas atribuições conferidas a estas unidades federadas, em particular no

campo das políticas públicas"( 1997, p. 58).Não se pode esquecer, no entanto, que, além da descentralização político administrativa, "a descentralização fiscal foi a grande vedete do período. Vários trabalhos demonstram que a receita disponível da União, considerada ao longo da década, atingiu-lhe a maior participação na carga tributária total do país em 1983, tendo decrescido a partir de então. Em contrapartida, aumentaram as participações de Estados e municípios", afirma LUSTOSA. (1999, p. 251), registrando, por outro lado, que em 90 a tendência teria se revertido, e passa a lembrar do FEF ( fundo de estabilização fiscal) e da Lei Kandir, que "impacta de forma negativa as contas das instâncias subnacionais"( 1999, p. 251).

É importante lembrar que descentralização e centralização, não é um movimento pendular, mas se trata de um processo que se dá no seio do Estado, onde diferentes forças conflituam na busca ou manutenção do poder. A iniciativa privada participou como ator no processo, uma vez que para "muitos empresários a descentralização implicava redução de capacidade de articulação com o Executivo, prejudicando-lhe os interesses... A burguesia emergente, por exemplo, é frequentemente dependente, para o crescimento, do poder nacional e não do municipal" acrescenta o autor (1999, p. 252-253).

Uma contribuição significativa na compreensão da descentralização, vem de ALMEIDA, quando situa em relação ao federalismo brasileiro da década de 80, na "definição normativa": "federalismo caracteriza-se pela não centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular"(1996, p. 14), trazendo vários significados do federalismo, porém, afirma que o "federalismo fiscal é a 'espinha dorsal' do sistema, em qualquer de suas versões". E acrescenta que a

"análise concreta das formas federativas contemporâneas enfrenta problemas conceituais e empíricos relacionados ao tema da centralização-descentralização" (1996, p. 15).

Refletindo sobre o aspecto dos "limites e possibilidades do federalismo e da descentralização", em relação ao poder local, SOUZA, amparando-se em HARMAN, (1992, p 337), define: "O federalismo, no seu conceito amplo, refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições constituídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais" (1996, p. 104). No entanto afirma o conceito a partir de BURGESS (1993<sup>a</sup>, p. 8), em que o "federalismo é tratado como um conceito de valor, como a recomendação e a promoção de apoio à federação" (1996,p. 104), logo é a autora mesma que nos diz que a dimensão adora em sua reflexão passa a ser a do "**federalismo como ideologia política**" (SOUZA, 1996, p. 104). Aspecto que parece se reafirmar na percepção da descentralização pós 88.

Ainda reportando-se à literatura especializada em relações intragovernamentais, indica que o termo descentralização também "não possui um significado preciso, pois tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do Governo Federal em decorrência do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais;" tanto da "transferência para outras esferas do governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal;" quanto da "passagem de atribuições da área governamental para o setor privado"(1996,p.15).

A definição que SOUZA , apresenta a partir de HARMAN (1992), "federalismo, no seu conceito amplo, refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições constituídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos

específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais"( 1996, p. 104). No entanto, afirma haver "disputas conceituais" por isso prefere usar federalismo como valor, como ideologia política, (SOUZA, 1996, p. 104). Enquanto se reflete sobre o federalismo, no país, é preciso Ter isto bem presente.

Entende-se que centralização e descentralização têm sido um processo concomitante e não necessariamente excludente. "Assim não há razão para pensar que descentralização implique, inexoravelmente, redução da importância da instância nacional"(1996, p. 16). Afirma-se que no Brasil já se está há mais de uma década na nova e rica experiência de redesenho do sistema federativo e que ele aponta de "forma inequívoca para a descentralização ( 1996, p. 13). E que a "redefinição das competências e atribuições na área social é apenas um capítulo".

A democratização e a crise fiscal, vem sendo apontados como os dois principais condicionantes da transformação do sistema federativo visto que o impulso da democracia foi mais forte nos inícios dos anos 80 e que pós 88 "os constrangimentos econômicos" ganhariam destaque. De qualquer forma, da análise de ALMEIDA, se depreende um contorno nítido de que "a crise do regime autoritário e a transição para a democracia geraram poderosas correntes descentralizadoras" (1996, p. 16). Sinteticamente, poder-se-ia dizer que a descentralização resultou da "importância política estadual e da liderança política dos governadores no restabelecimento da democracia". Logo, é resultado de conquistas. Para as oposições se constituiu na luta contra o "regime autoritário de fortes traços centralizadores", e "sinônimo de democracia e de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares". De forma que na percepção opcionista "descentralização era condição para aumentar a participação" (1996, p. 17).

No campo das políticas sociais a proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários, em vista da "redução das desigualdades sociais", que atualmente estão expondo uma parcela cada vez maior da população. Descentralização foi vista, então, como "instrumento de universalização de acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais". Embora, "nem sempre explicitada com clareza, para os critérios do sistema de proteção vigente, a descentralização deveria implicar a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, instância em que se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos"( 1996, p. 17).

Um país que ensaia os primeiros passos para o retorno da democracia, após duas décadas de autoritarismos e centralismo, tamanha pretensão para mudança, já traz dificuldades no campo político, as quais foram agravadas por um governo que se viu diante de uma difícil estabilização fiscal e passou a 'operar, segundo a 'lógica da emergência econômica", que subordinou, como ainda subordina hoje, as reformas do Estado tão necessárias para que o país possa ter acesso a uma diferente redistribuição de renda. "No terreno específico das políticas sociais, a falta de um centro que comandasse o processo foi particularmente notável e vem constituindo obstáculo importante à continuidade da redefinição de competências e funções nos marcos de um federalismo renovado" (1996, p. 18), que, por sua vez, de um lado se vê num embate político de forças contraditórias, em que sobretudo os espaços dos "ministérios sociais", do parlamento; e outros são povoados, muitas vezes, de interesses privados; e de outro lado um governo, mais fiel à lógica econômica, o que dificulta a "definição de atribuições e formatos organizativos mais adequados a um modelo

estatal federativo e descentralizado, que, bem ou mal, se vem gestando há quase uma década"(1996, p. 19).

#### 4.2.2.DESCENTRALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO DOS DETERMINANTES

Para referência à descentralização se faz necessário sempre se ter presente que descentralização se trata, levando em conta os condicionamentos históricos, políticos, sociais, econômicos e administrativos, que são os que contêm os determinantes dela. Como já se viu, além dos movimentos de centralização e descentralização que se alternam, não existem "formas puras" de descentralização.

Já no início da década de 60, teve-se informações de que "consultores da ONU recomendavam, aos países em desenvolvimento, a descentralização político-administrativa e fiscal como solução para os graves problemas", quando se vinculavam "democracia e desenvolvimento, via descentralização ( LUSTOSA, 1999, p. 241).

Considerando mais o aspecto histórico, especialmente das políticas sociais, duas dimensões de significação distintas se apresentam: a política e a econômica.

A **dimensão política tem** a descentralização considerada instrumento fundamental na estratégia da democratização. Emerge em conjunturas de transição e consolidação democráticas e submerge em períodos mais autoritários e ditatoriais ( COHN, 1998, p. 145).

A **dimensão econômica** é concebida, fundamentalmente, para os países emergentes" a fim de promover a diminuição do *déficit* público e a estabilização



econômica, componentes fundamentais do processo de ajuste estrutural dessas economias sob os ditames da globalização" (1998, p. 146).

As duas dimensões da descentralização, tanto do significado político, quanto do econômico constituem um aspecto central para a compreensão e análise das políticas sociais.

Enquanto numa das dimensões, predomina a descentralização como proposta **política**, o impacto se dá no deslocamento dos eixos de poder para instâncias locais na proposta de construir novos espaços institucionais.

Noutra predomina a descentralização de dimensão da **racionalidade econômica**, que, em situação de crise fiscal do Estado, são propostas que vão de encontro à redução de gastos públicos de orientação dos organismos financeiros internacionais.

Para as políticas sociais é a descentralização que vai na linha da delegação de responsabilidades que sai da esfera pública e migra para a esfera privada. Descentralização que vem se acentuando com os efeitos da globalização, mais especificamente nos anos 90. <sup>4</sup> Ainda, olhando sob o aspecto da globalização "durante os anos 80, a descentralização era 'recomendada' como estratégia ótima para alcançar o 'novo modelo' de Estado adequado ao processo de internacionalização das economias" (LUSTOSA, 1999,p. 239).

Nos países desenvolvidos "os modelos de gestão local" são "frutos de um processo histórico", enquanto que nos países latino-americanos, ter-se-iam as propostas de uma "descentralização estimulada", desde o centro, e que "o grande impulso da descentralização, como proposta hegemônica no Brasil, está atrelado

mais à questão da democratização que a busca de maior eficiência e efetividade das políticas sociais"(1999, p. 242). O fato só confirma a necessidade de maior aprofundamento sobre a descentralização, quando atualmente se quer olhar mais de perto para a Questão Social no espaço do município. Vê-se, assim, amplamente justificada a presente pesquisa.

Ainda, em relação às vertentes ideológicas, porém já avançando mais proximamente na relação com as políticas sociais, Potyara PEREIRA, nos reporta a concepções que são determinantes:

Descentralização para os **neoliberais, neoconservadores**, ou nova direita, como querem outros; "a descentralização está mais relacionada com a desregulamentação da economia, para torná-la mais competitiva, com a privatização de agências e serviços públicos, embora sem abdicar do financiamento do Estado"(1998, p. 120). Como conseqüência, "descentralizar é sinônimo de seletividade ou de focalização dos gastos públicos, especialmente, na área social. É, também, transferência de responsabilidades governamentais para o setor privado em nome da eficiência administrativa e da "moralização" da administração pública, tida como contaminada pelo paternalismo, burocratismo, clientelismo e corrupção. Na vertente privatizante estar-se-ia priorizando o crescimento econômico para justificar a omissão do Estado nas políticas sociais. Dessa forma, descentralização, é, também, estratégia da redução do gasto público e assim o atendimento social torna-se seletivo contrapondo-se à universalidade dos direitos sociais.

Nesta concepção, o Estado "abdica de seu papel de provedor social e de regulador dos automatismos do mercado, bem como dos impulsos voluntaristas da

---

<sup>4</sup> Quando, segundo alguns autores, estaria em curso não uma descentralização mas uma desregulação dos Estados nacionais quando o poder maior estaria sendo exercido cada vez mais pelas grandes corporações

caridade privada, desenvolvida sob diferentes formas, motivações e interesses", que a partir de MISHRA, se classifica como "descentralização residual"(PEREIRA,1998, p 121).

Para as vertentes denominadas **progressistas**, geralmente identificadas com as esquerdas, a descentralização "correlaciona-se com a democratização da administração pública e as relações entre Estado e sociedade, com vistas à socialização da política e ao desenvolvimento de modelos econômicos menos concentradores e excludentes e, por conseguinte, socialmente mais justos" (1998, p. 121). Ela requer afinidade com maior divisão do poder decisório entre os entes federados, assim como entre as instâncias governamentais e não-governamentais. Para tanto exige-se como "pré-requisito da descentralização, mudanças sensíveis na estrutura do Estado (fiscais, econômicas, financeiras); criação de canais institucionais para a participação popular nas decisões; gestão integrada das políticas públicas e comando único em cada esfera de governo". É imprescindível que o Estado não abra mão das funções provedoras e reguladoras nem transfira para o setor privado responsabilidades e competências que lhe cabem. Amparada em MISHRA, PEREIRA, classifica-a como "descentralização institucional" (1998, p. 121).

De qualquer forma a descentralização ganha mais visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não significando, entretanto, que exista sempre uma relação direta e necessária entre democracia e descentralização (STEIN, 1997, p. 56). Existe, sim, a necessidade da redistribuição do poder decisório.

STEIN a partir da RIVIÈRI d'ARC, já nos adianta, "não é um tema de direita ou de esquerda", à medida que, a democracia figura ao menos nos estatutos dos

partidos políticos de uns e de outros. Tanto o "discurso neoliberal privatizante como as propostas de setores de esquerda passaram a defender a estratégia da descentralização sob distintas óticas" (1997,p.57), o que só poderia mesmo dar uma ambigüidade ao termo. As discussões do tema da descentralização levam a outros temas, "desde a democracia, a autonomia, a participação no plano político, até a desconcentração, a prefeiturização, a municipalização no plano administrativo"(1997, p. 58). Referenciados em TOBAR, a partir de STEIN, que "descentralização tem *status* de 'meio' para atingir determinados 'fins' (1997, p. 61), entende-se que eles (temas), embora sendo correlatos, são especialmente os que imprimem a tonalidade da descentralização, ou seja, são determinantes no tipo e na intensidade da descentralização, que se afigura como um tema em construção.

### **Descentralização referenciada à Democracia:**

Trata-se do aspecto que "toma como eixo a descentralização como intermediação das divergências sociais como um instrumento da expansão da lógica democrática, à medida que amplia as instâncias de negociação e conseqüentemente de conciliação". Constituindo-se, assim, "um pré-requisito funcional do processo democrático por permitir a dissolução da sobrecarga administrativa mantendo a fluidez do discurso e dos conflitos". Evidenciando, assim, as conotações positivas da descentralização, relacionada aos processos da "democracia", da "solidariedade, da "participação"(STEIN, 19997, p. 64). Na seqüência, está uma observação muito pertinente a de que "a descentralização, como todo e qualquer mecanismo/instrumento de ação governamental, não possui qualidades

exclusivamente positivas, da mesma forma como centralização não é nociva por si só". E ainda: "apesar do autoritarismo implicar centralização, não significa que o não-autoritarismo implique necessariamente a descentralização" (1997, p. 65).

Referencia-se basicamente a questão da participação de diferentes segmentos especialmente dos setores populares, registre-se, porém, que seja participação também no nível decisório, e não apenas consultivo e /ou de execução. Para isso é fundamental que se tenha acesso às informações, portanto implica atitudes de transparência nos processos da gestão, caso se considerem como princípios democráticos "o controle do governo por parte dos cidadãos, a participação popular o processo de educação para a cidadania, a tomada de decisões pela maioria e a atenção às demandas das minorias"(1997, p. 65). A partir dessa concepção, em síntese, poder-se-ia esperar:

- fortalecimento das liberdades e direitos políticos;
- viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços;
- maior controle social sobre a administração pública de nível local;
- democratização do Estado;
- papel integrador das instituições municipais;
- multiplicação dos núcleos do poder político através do fortalecimento do poder local;
- aumento da eficácia das políticas públicas;
- atenção às demandas crescentes por participação através das instituições representativas, de nível municipal (STEIN, 1997, p. 65).

### **Descentralização referenciada à Autonomia:**

A descentralização, como luta pelas autonomias locais, já foi referenciada por ROVERSI-MONACO( 1986, P. 331). Acredita-se que "é no surgimento de novas autonomias que reside a redistribuição de poder", porém, é preciso estar atento, na identificação da "origem de um incremento na capacidade decisória local" (STEIN, 1997, p. 63). A autora conduz a uma reflexão importante quando se trata do poder local e aqui, especialmente, da autonomia local que se dá nos municípios. Para que não se avalie da mesma forma "uma prática transformadora, cujos atores principais sejam setores populares e grupos progressistas, e uma prática que desencadeie um movimento reacionário, cujas ações sejam promovidas de acordo com valores tradicionais que conduzam ao coronelismo, já bastante conhecido na política brasileira" (STEIN, 1997, p. 63). É FREY quem dá razão, enquanto se teme, tanto no Brasil, como nos países em desenvolvimento, que "a repartição do poder" venha a favorecer elites locais, no entanto, isto não pode ser motivo de descrença das concepções da descentralização. (...) o favorecimento das elites locais não é uma consequência compulsória da descentralização em si, "mas a consequência de uma interação de tendências centralistas e descentralistas e, logo, resultado de **lutas pelo poder político entre elites nacionais, regionais e locais**" (2000, p. 105, grifo nosso). Aspecto que não pode ser ignorado, porquanto muito presente na composição das forças políticas, portanto não pode ser desprezado na determinação da descentralização. É um aspecto de difícil percepção, é verdade, uma vez que se faz questão, sobretudo em nossa frágil história política, quando os programas partidários ainda contam pouco. Passa-se a crença de que o local, pouco ou nada teria a ver com a força política central. É impressionante a capacidade de

metamorfoses que o poder tem para sempre parecer "novo" sobretudo ao eleitor desavisado, aspecto que sempre foi muito forte no nível local. Hoje já não é privilégio, seu, com a ajuda, sobretudo do "marketing" televisivo. Porque "a autonomia é considerada uma variável fundamental no processo de descentralização", contudo, alerta STEIN, "não deve ser confundida com ela. A ligação entre autonomia e descentralização deve ser pontuada a cada instância particular do debate político"( 1997, p. 63). Arrisca-se mesmo em dizer que somente descentralização com autonomia pode conduzir à necessária liberdade para avançar democraticamente , construindo cidadania.

#### **Descentralização referenciada à Desconcentração:**

Descentralização é entendida como processo de redistribuição e redefinição dos centros de poder, enquanto desconcentração, seria percebida como delegação de competências, sem o deslocamento do poder de decisão. O pensamento predominante, seria o poder de "ação" e não de "decisão", na linha das formas de participação, como já assinalado. Para outros são aspectos necessariamente complementares, portanto um condiciona o outro. No levantamento que STEIN faz de diversos autores, a desconcentração, estaria ligada a velhas imagens, "cobrindo-as de uma aparência renovadora, que encobre o risco de um continuismo do modelo hegemônico". Isto, quando ligada a um conjunto de "procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar" (1997, p. 62). Ou, ainda, quando ligado apenas a um rearranjo do processo da implementação das políticas, já decididas pelo governo central. Podendo também,

"contribuir com a realização de uma ruptura com velhas estruturas", sendo uma consequência, "funcional à descentralização".

Assim pretende-se acreditar que a desconcentração pode ser complementar à descentralização, contanto que não se perca de vista, além da necessária capacidade fiscal, a presença do poder decisório e a explicitação das funções, nos diferentes níveis, para as ações descentralizadas, como se verá mais adiante.

### **Descentralização referenciada à municipalização ou à prefeiturização**

Pode ser chamada, também, de descentralização territorial por uns; e descentralização político-administrativa por outros. De qualquer forma é o princípio de descentralização que no Brasil ganhou amparo jurídico, quando surgiu a Constituição de 88, art. 18, quando se reconheceu o município como um dos entes federados, "todos autônomos, nos termos desta Constituição".

A concepção de poder local, confundindo-se com poder municipal e este se resumindo na prefeiturização, está ainda muito presente, especialmente no imediato dos munícipes. Vivências concretas dão conta que para a população, em geral, o poder se resume à prefeitura, à polícia, eventualmente, e quando muito na freqüência ao Fórum. O supracitado se pode comprovar no processo de implantação da LOAS, nos municípios. Freqüentemente, se está sendo informado, quando da constituição dos Conselhos da Assistência, se referem a "evento da prefeitura". Até mesmo as localizações físicas dos diferentes órgãos do poder, contribuem para tanto. Ou seja, somos convidados a participar como conferencista numa determinada cidade, local do evento: na Câmara municipal. Ao



procurar localizá-la, trata-se de um salão na própria prefeitura. Experiências com a população, mesma, que ao dirigir-se ao vereador, num tom de cobrança expressa, "durante a semana, fui à prefeitura e não pude lhe encontrar". São representações que fazem perceber o quanto o poder local, no cotidiano da população, se resume à prefeitura. Quando municipalização pode querer dizer "prefeiturização" identificado no localismo restrito, no reforço da administração por convênios e na pulverização de recursos e exacerbação de clientelismo, conforme STEIN já identificou em SPOSATI, (1990) e LOBO (1990), caracterizando, assim, a exclusividade da administração municipal no processo.(STEIN, 1997, p. 71). O conceito amplo de municipalização, conforme STEIN já detectara, que: "pressupõe uma forma de poder mediador que não engloba somente a figura do prefeito municipal ou de seus assessores, e sim, do **poder local**"(STEIN,1997, p. 71, grifo nosso), que nas últimas décadas ganha um aditivo importante com a rede de organizações não-governamentais da sociedade civil e em especial dos Conselhos nos mais diversos setores.

Considerando a controvérsia que o termo da descentralização suscita, levando em conta a observação de ROVERSI-MONACO, de que não existe um sistema político-administrativo orientado exclusivamente para a centralização ou descentralização, se considerados como "dois possíveis valores", (1996, p. 329), como, também, que não é um tema intrinsecamente de "esquerda ou de direita" ou, ainda, que a "descentralização não possui qualidades exclusivamente positivas", como mostra STEIN, a partir de suas leituras( 1997, e 1997 a), vêem-se orientados a situar sempre no momento histórico, político e no ambiente social, do período. É com esta preocupação que se propõe olhar para o espaço do município atual, a fim de detectar as novas competências na área social em período de descentralização.

#### **4. 3. DETERMINANTES NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA TRAJETÓRIA BRASILEIRA**

Para acerrar-se mais das competências do município no campo da Questão Social hoje, necessário se faz circunscrever de modo mais nítido o que de fato é determinante na descentralização em curso desde os anos 80, mais, especificamente, na trajetória brasileira das políticas sociais, quando se prevê novas funções de gestão, tanto no nível federal, quanto no estadual e municipal. As condições institucionais, atualmente, são muito distintas daquelas que viabilizaram a consolidação do sistema brasileiro de proteção social, numa conjuntura fortemente centralizada, considerando que "desde os anos 80, um conjunto de formas político-institucionais redundaram na recuperação das bases federativas do Estado brasileiro", informa ARRETCHE, à medida que analisa a descentralização de políticas sociais no Brasil e aponta alguns determinantes, donde resulta um "processo de reformas pelo qual vem se redesenhando um modelo de proteção de serviços sociais"- agora sob um Estado federativo, e "num país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios - para os que pretendem transferir atribuições de gestão- fiscal e administrativamente frágeis" ( 2000, p. 17 e 18), o que aponta para mais um complicador da descentralização, quando se trata das políticas sociais que, historicamente, operam com as desigualdades sociais.

Estudos apontam que no campo específico das políticas sociais, que do ponto de vista efetivo, "ocorreu ao longo da década de 80 uma significativa elevação de volume de gasto social de governos estaduais e municipais, paralelamente à

redução do gasto da União". Que a "descentralização fiscal de 1988 permitiu significativa transferência de recursos - particularmente pela elevação de volume de transferências automáticas - e de poder de taxação para Estados e municípios, operando uma efetiva descentralização fiscal" que redundou numa situação à qual "o governo federal transferiu recursos, mas não transferiu atribuições", informa ARRETICHE (2000, p. 24-26).<sup>5</sup> Sabe-se que não foi um processo "pactuado" de "redefinição de funções na área social, capaz, de estabelecer, paralelamente à descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário" (2000, p. 26). Informa ainda que já no "início dos anos 90, assumia-se que não era mais possível que o governo federal desempenhasse funções que cumpria quando da vigência do Estado Desenvolvimentista. E, esperava-se, que, como decorrência da democratização e da descentralização fiscal, Estados e municípios passassem a assumir tarefas de gestão das políticas públicas". Ou, ainda, que dados de gastos possam revelar a existência de que o governo desembolsou recurso para um dado Programa social, "isto não revela necessariamente a emergência de uma política social em uma dada localidade, pois esta última implica mais do que despesa de natureza social em um período de tempo" (2000, p. 25 e 27).

Com pertinência, a autora questiona como insuficiente a descentralização fiscal, ou ainda o governo federal confessar-se como incapaz para cumprir as funções sociais, bem como a implementação de algum programa social, para que de fato se dê a descentralização, numa efetiva reforma do Estado, em que funções

---

<sup>5</sup> Marta Arretche, traz estas informações basicamente, a partir de Afonso e Senra, 1994; Afonso, 1995; Médici, 1994; Esping-Andersen, 1989; Orloff, 1993 (2000, p. 24).

de gestão de políticas públicas são transferidas para os Estados e municípios. E, muito menos, que a descentralização se dê de um processo "natural".

São por isso apresentados, a partir da "literatura contemporânea" três ordens de fatores, "determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais":

1. Fatores estruturais, sejam de natureza econômica seja político-administrativa;
2. Fatores institucionais;
3. Fatores de ação política (2000, p. 28).

A partir da análise da pesquisa que ARRETCHE faz das políticas sociais na área da habitação, educação, saúde e assistência social, dos anos 90, constata-se as variáveis desses fatores, por si só como insuficientes e acrescenta outras, que igualmente estar-se-á contemplando na presente análise. Um estudo necessário para compreender melhor a descentralização desencadeada na área da proteção social, para que se possa acercar cada vez mais do papel do município, neste contexto, e assim nos qualificar melhor nas ações do enfrentamento da Questão Social hoje.

Com os fatores **estruturais**, estariam relacionados: a capacidade de base econômica, o volume de riqueza a ser taxado, portanto, a base fiscal do nível de governo em questão, ou seja "a capacidade de gasto dos governos subnacionais" (ARRETCHE, 2000, p. 28), e sua capacitação político-administrativa. Registre-se que indicadores de gasto social, não significam política social que assegura a continuidade e a garantias dos serviços. Para que se compreenda melhor o espaço da Questão Social no município, é importante que se diferencie Políticas Sociais de programas sociais: segundo ARRETCHE, "a existência de **políticas sociais** supõe a institucionalização de capacidade técnica ( financeira, administrativa e de recursos

humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo da oferta de um dado bem ou serviço". Enquanto "**programas sociais** podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo um indicador de que funções de gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo"(2000, p. 25, grifo nosso).

Na verdade, a "variável da riqueza econômica", ou mesmo da "disponibilidade fiscal", não é determinante, porém, pode condicionar o grau de autonomia municipal para oferta de serviços públicos, bem como influenciar na sua capacidade de resistir a eventuais pressões advindas de programas formulados pelos demais níveis de governo. Isto pode ser ilustrado no relato de uma primeira dama de um pequeno município no interior do Paraná, por ocasião da Conferência Municipal da Assistência Social, referia-se ela a um programa do Estado chamado da "Da rua para a Escola", <sup>6</sup> cujo objetivo central era manter a criança na escola em período integral. O Estado fornecia uma cesta básica de alimentos ao município, relativo ao número de famílias que tivessem crianças no programa. Ao município, cabia providenciar estrutura e recursos humanos para o "contraturno" do aluno, providenciar alimentação, uniforme e material escolar, mais a suplementação alimentar para a família. A referida primeira dama, de primeiro mandato, relatava que as "cestas básicas de alimentação" chegavam com atraso de muitos meses, e eram as únicas "cestas" que o município recebia para os seus pobres. Ela até já havia resolvido fazer uma queixa para a senhora Primeira Dama do Estado, mas fora desaconselhada pelos seus pares, da Associação das primeiras damas. Uma vez que isto poderia resultar que ela fosse subtraída de outros "programas" e "incentivos" do Estado para o respectivo município. Isto vem confirmar o quanto o

pequeno município, com pouca autonomia econômica e fiscal fica realmente fragilizado frente à vontade do governo do Estado e/ou instância federal. E nem sempre ele pode fazer "cálculos" para definir-lhe a "adesão".

Na realidade, o que se vê nos municípios brasileiros, em sua maioria de pequeno porte e "historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para a prestação dos serviços sociais, o Brasil, para reformar - ou descentralizar - seu sistema de Proteção Social depende da **ação política deliberada** dos níveis mais abrangentes de governo". (2000, p. 71, grifo nosso) <sup>7</sup>

Vale registrar que num Estado com tamanhas diferenças regionais e com municípios "fracos", "a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais influi no processo da reforma; porém, as variáveis não são determinantes em si mesmas"(2000,p.73). Vale observar, em relação às políticas, que se queira descentralizar, o que vai sendo cada vez mais decisivo é a capacidade político-administrativa, que determina e amplia a capacidade das "**estratégias da indução**" sobre os governos locais. Uma boa estrutura bem como a capacitação dos Recursos Humanos cada vez mais se faz necessária, para que se possa gerenciar as políticas sociais a nível local. Aspecto, para o qual os municípios de médio porte já estão despertos, ao menos os que estimulam a descentralização do poder local, ou seja

---

<sup>6</sup> "Da rua para a Escola" é um programa, anterior ao "Bolsa Escola".

<sup>7</sup> Uma configuração sobre os municípios encontramos na pesquisa de Marta ARRETCHE, em relação a alguns Estados, aponta para seguinte média quanto aos municípios que têm uma população superior a 50 mil habitantes. O Ceará tem 11% de seus municípios com mais 50 mil habitantes. No Pernambuco é de 14%. Em São Paulo é 16%. Nos Estados da Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, esta média é de 8%. Acrescentando que "se supusermos que apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes teriam recursos - fiscais e administrativos - que os tornariam relativamente independentes dos incentivos advindos de um nível mais abrangente de governo, então temos que apenas 9% dos municípios brasileiros encontram-se nessa condição" (2000, p. 71-72 e 247).

privilegiam uma administração mais colegiada, pelo número de cursos e horas de debate que promovem para uma maior qualificação de "gestores públicos".

Uma capacitação técnica mais apurada também se exige no controle e na administração dos mais variados Fundos específicos, seja da Saúde; da Criança e Adolescente; da Assistência Social; do Fundef; resultantes de leis federais; mais recentemente, os fundos dos programas do "Bolsa Escola", do "Vale gás". Ainda, nos municípios por iniciativas de parlamentares nas Câmaras municipais, como forma de dar mais transparência às administrações, têm-se Fundos e Conselhos, para o transporte coletivo; meio ambiente; cultura; esporte; para a pequena e micro-empresa; entre outros. Há ainda municípios que já implantaram o Orçamento Participativo, como forma de ampliar a participação da sociedade civil na definição da aplicação do orçamento, bem como possibilitar seu controle, é uma exigência a mais para a equipe técnico financeira, administrar separadamente o referido fundo, bem como a equipe auxiliar de gestores que terão como tarefa explicitar o "Orçamento Participativo" para a população, especialmente para os referidos Conselheiros. Isto tudo dá bem a dimensão da necessidade de uma maior qualificação do gestor público no processo para descentralização do poder local.

Uma complexificação maior ainda veio com "**Lei da Responsabilidade Fiscal**" - **LC No. 101**, em vigor desde 5 de maio de 2000, que exige, um controle rígido sobre as diferentes rubricas, sob pena de responsabilizar, tanto o poder executivo, quanto legislativo, frente ao Tribunal de Contas. <sup>8</sup>

Sobre a importância da qualificação do gestor público, especialmente o gestor social, encontramos amparo em NOGUEIRA, que dedica um capítulo importante a esse tema (1998, p. 183- 214). Ele insiste em chamar a atenção de que

o gestor público deve tornar-se capaz de "operar na tênue fronteira entre **técnica** e **política**" (1998, p. 187). Uma arte difícil que parece estar ainda longe de ser executada pelos gestores, porque ainda nem sequer perceberam que eles, - sobretudo os das áreas mais técnicas, administrativo-financeiras, que também são políticos. Somente para ilustrar: quando alguém do executivo é solicitado pelo legislativo para explicitar e/ou justificar algum projeto de origem do executivo. Seguidamente se percebe um desconforto, quando não chegam a verbalizar: "graças a Deus não sou político, vim da iniciativa privada e lá eu não tinha vereador pegando no meu pé". Mostra a dimensão de que em geral os "gestores públicos" ainda não assimilaram, que devem "ser técnicos e políticos" como afirma NOGUEIRA (1998, p. 189).

Enquanto não se compreende a conjugação desses elementos, continuará a tendência de se considerar que uma "boa administração" (mesmo pública) segue os princípios da administração da empresa privada, a qual porém opera a partir da lógica do "lucro", enquanto a instituição pública opera com a lógica do "ganho político" que deve satisfazer a expectativa do seu liderado. Ou seja que se exerça o cargo conferido pelo poder popular, de forma que se pratique uma política que seja capaz de oferecer "perspectiva às pessoas" e a possibilidade de "tornar auto-consciente uma comunidade" ensina NOGUEIRA (2001, p. 47).

Quanto aos fatores **institucionais**, a fim de examinarem os determinantes do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, ARRETCHÉ considera três variáveis do tipo institucional: "o legado das políticas prévias; as regras constitucionais, que normatizam a oferta de bens e serviços, e a engenharia operacional inerente à sua prestação" (2000, p. 30).

---

<sup>8</sup> Quanto a apreciação do mérito da referida lei no é o caso que nos pronunciemos nesse momento.



Quanto ao legado das políticas prévias; "diz respeito ao fato de que **processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores**", de forma que instituições consolidadas, seja: "a forma como estão distribuídas entre os níveis de governo, o conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de cada política"; podem constituir-se no fator diferencial das "possibilidades das agências ligadas a cada nível de governo assumirem o exercício de determinadas funções". Evidente que instituições que já dispõem de tais recursos, oferecem possibilidades maiores, uma vez que, não se acrescentariam aos custos próprios da gestão, os custos das instalações desses recursos, quando do processo da descentralização. Outro aspecto a ser observado é que "o legado das políticas prévias" também impacta o processo da descentralização, a partir dos interesses organizados em torno de determinada política sobre o aspecto de continuidade.

Além do "legado das políticas prévias", outro aspecto, ligado ao fator "institucional" diz respeito às "regras constitucionais que normatizam a distribuição de competências entre níveis de governo". O que pode facilitar ou impedir a emergência de determinados desenhos institucionais, que, por sua vez, estabelecem as "regras do jogo para diferentes atores". As "regras constitucionais podem incentivar a transferência de atribuições, ou, inversamente, não criar nenhum incentivo para tal, favorecendo assim a distribuição prévia de atribuições" (2000, p. 31), quando se sabe da "barganha federativa" tão presente, sobretudo na área das políticas sociais, o que terá forte influência no fator **adesão**, como posteriormente se verá.

Ainda, nas variáveis institucionais é considerada a "engenharia operacional das políticas" que diz respeito às condições da operação dos serviços. Uma política social que requer maior custo financeiro, tem possibilidade de ser menos atraente para o nível local, a autora exemplifica, comparativamente, políticas de habitação e saneamento com políticas da merenda escolar.

Quanto aos fatores da **ação política**, estariam relacionadas às ligações entre Estado e sociedade, por um lado; e por outro, as relações entre os diversos níveis de governo. Na primeira estaria relacionada "a cultura cívica" de um estado de uma região, fazendo acreditar "que as variações na disposição dos governos locais brasileiros, para assumir funções de gestão política social", estariam ligadas a taxas mais elevadas de descentralização naquelas regiões ou estados em que a tradição de participação política seria mais forte, e, quanto mais verticalizadas as relações políticas, menor, a taxa de descentralização.

Na relação entre governos, acredita-se que ação dos governos locais depende em grande parte da ação do governo federal, exercendo este último "**estratégias de indução**" sobre os primeiros.

Nos Estados federativos, o ente federado está resguardado pelo princípio da soberania, isto faz com que no caso brasileiro, "dado que os municípios são autônomos e que a descentralização pode tomar a forma de municipalização ou estadualização", depende da relação entre os níveis do governo. Depende, em parte, uma vez que existe a possibilidade para que organizações sub-nacionais queiram e se dispõem para a adesão ou não da descentralização Assim a "estratégia de indução", por parte de governos interessados em descentralização, teriam que oferecer incentivos suficientes para motivar os governos subnacionais a decisão de aderir a tais atribuições.

Não há que olvidar, que em Estados federativos, com sistema partidário competitivo, o campo de disputa se amplia, assim no "caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos de barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população alvo dos programas sociais, a gestão das políticas sociais em nosso país tende a ser, simultaneamente, cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva"(2000, p. 47-48).

Ao lado do custo financeiro, uma vez que se adere à gestão das políticas sociais descentralizadas, também estará presente, o custo político de oferecer os serviços em quantidade e qualidade, reclamados pela população, mas também o benefícios de poder oferecê-los, e isto na área, sobretudo da Assistência social, dada a grande demanda, nem sempre muito atrativa, a não ser que também aqui, agora no nível local, este serviço seja moeda de barganha entre a população que demanda os serviços e governantes, seja do executivo, seja do legislativo. Ou ainda do executivo (prefeito) com os próprios parlamentares (vereadores). O último, é de relativa freqüência, especialmente, para compor "maiorias" na câmara de vereadores, ou "maiorias" para a aprovação de determinados projetos passa pelos "famosos atendimentos" aos vereadores. Entenda-se que não se trata de ouvir os vereadores para apreciação dos projetos num debate político, mas para "atender" indicativos (= bilhetinhos para o prefeito). Constata-se aqui um dos limites da despolitização tanto do eleito como da população que entende ser função do vereador que vai desde conseguir manilhas, tubos de cimento para a rua dele, pagar contas de água e luz ou algum encaminhamento "preferencial" de que se necessite e outros. A classe política, em geral, pouco contribui para a "defesa da

política", como se viu anteriormente, e ainda se faz "política com pouca política" na expressão de NOGUEIRA, ou ainda "encarnam a alma menos nobre da política" (2001, p. 57). Como a política é um dos elementos necessários na expressão da Questão Social, apresenta-se aí um limite para a mesma neste final de século, se acredita que é um dos elementos ainda em processo de fortalecimento.

Parte-se assim do "suposto de que as unidades federativas são dotadas de autonomia para decidir se assumem (ou não) a responsabilidade pública pela gestão de programas sociais e que, por isso, estão envolvidas em uma barganha federativa. Assim, os governos locais aderem à descentralização com base em cálculo, em que são **avaliados custos e benefícios** prováveis de decisão" (ARRETCHE, 2000, p. 242, grifo nosso). Dessa forma se poderia concluir que os recursos à capacidade seja econômica, seja financeira, seja administrativa, da administração local, interferem no processo de descentralização, além, é claro, de interferir na própria decisão de assumir gestão das políticas, como também vão interferir na qualidade dos serviços. Porém, sobretudo, entram como **elementos de cálculo**, para definir-se pela **adesão**, local à descentralização, entende-se, portanto, que "atributos estruturais dos governos locais não são determinantes **em si**" (2000, p. 242). Em suma, conclusivamente, com ARRETCHE, entende-se que "variáveis tais como a capacidade de gasto e a capacitação administrativa das unidades de governo, de um lado, e os requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de política pública, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais, de outro, são fatores de cálculo realizados a cada administração local com vistas à decisão pela descentralização"(2000, p. 243). Fragilidades institucionais podem ser compensadas pela ação dos governos interessados na transferência de atribuições de gestão, dependendo da natureza da política social.

Observa-se portanto que não bastam iniciativas espontâneas de governos locais, tampouco a liberação de recursos governamentais para unidades subnacionais, no entanto, são decisivos para o sucesso na transferência de atribuições, "as **estratégias de indução eficientemente desenhada e implantadas**". Assim a "existência de programas federais de descentralização e de programas de capacitação municipal, implementados pelos executivos estaduais **condicionam diretamente a extensão do processo de descentralização das políticas sociais** no Brasil"(2000,p.244). Desta forma, compreende-se que "a saúde foi a única em que a reforma resultou de uma **política deliberada** e radial de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo executivo e legislativo", já nos afirmava ALMEIDA, a partir da análise das políticas sociais. (1996,p.20). Somando a esta reflexão, ARRETCHE informa: "apenas a partir de 1995 passou a haver uma política federal de descentralização em diversas áreas de política social"(2000,p.244). <sup>9</sup>Ganha importância, portanto, o aspecto da "existência de **políticas deliberadas**", no que se refere às determinantes numa efetiva descentralização.

Variáveis como, "a capacidade fiscal dos governos locais; o porte socio-econômico das localidades; a natureza da política e a capacidade técnica instalada em cada unidade do governo", sem a variável **ação política deliberada**, pelo que se pôde compreender, das várias reflexões, pode reproduzir-se uma situação que não seja nada além de repartição de tarefas. Esta, como também a variável **estratégia de indução**, ganham maior ou menor peso na descentralização na medida da

---

<sup>9</sup> Ainda em especial, para esse trabalho, importa registrar que dentre as quatro áreas analisadas por ARRETCHE, - Saúde, Assistência Social, Habitação, Educação -, que Assistência Social, sob o aspecto "estruturas anteriores" apresenta uma "grande fragmentação institucional" e sob o aspecto "tipo de descentralização" não houve "nenhuma descentralização efetiva" (1996, p. 21).

capacidade do município. Como no Brasil a maioria expressiva dos municípios tem baixa capacidade financeira, e administrativa, "a existência e natureza de estratégias federais e estaduais são um requisito fundamental do processo de descentralização das políticas sociais". (2000, p. 247).<sup>10</sup>

Ficam assim os municípios muito à mercê da administração dos programas lançados pelos governos do estado ou da federação. Assim encontramos tanto interrupção de serviços como frequentemente sobreposição de programas, dificultando a definição de uma **política** social própria no espaço local.

É com este referencial colocado hoje para a descentralização que vão se desenhar as possibilidades e as dificuldades para a políticas, sociais em geral, na atual conjuntura, no espaço local do município.

---

<sup>10</sup> Como visto anteriormente, em relação capacidade populacional de alguns Estados, a média brasileira dos municípios que tem uma população acima de 50 mil habitantes é de 9% apenas. Como o "porte populacional dos municípios tem, por sua vez, uma relação direta com sua capacidade de gasto", convém informar ainda, para melhor perceber a realidade dos nossos municípios, que nos Estados do Nordeste, a receita corrente própria *per capita* dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes é inferior a R\$ 10,00; nos Estados do Sul, esta cifra é inferior a R\$ 53,00 e, nos Estados do Sudeste, inferior a R\$ 77,00 ( GOMES e MAC DOWELL, 1997, p. 11 in ARRETCHÉ, 2000, p. 247).