

Ajudando a construir o conceito de Governança – A atuação da Área de Organização e Gestão ao longo do tempo

A velocidade das mudanças e o surgimento de inovações nas últimas décadas do Século XX trouxeram inúmeras possibilidades para modernizar a função gerencial. A Administração Pública não ficou imune a essas influências, tendo passado pelo seu próprio quinhão de mudanças, preponderantemente associadas às transformações mais amplas que ocorreram no papel do Estado e nas relações deste com a sociedade.

A atuação do IBAM, como organização sempre comprometida com a identificação e operacionalização de soluções para os problemas da Administração Pública, principalmente no Brasil, tem a marca de seu tempo. A constante atualização de suas atividades, programas, produtos, técnicas, procedimentos e métodos, de acordo com as mudanças ocorridas, bem como a abrangência de sua especialização, é característica marcante da Instituição, como se pode ver ao comparar a atuação da Área de O&G ao longo dos anos.

- **Os anos de 1970**

O IBAM atua de forma decisiva em projetos do Governo Federal voltados para a criação e o fortalecimento de órgãos estaduais de articulação com os Municípios e realiza seminários regionais com o objetivo de sensibilizar as autoridades locais para a importância do estreitamento das relações e a articulação entre as esferas governamentais.

Era responsabilidade do IBAM a elaboração de modelos e manuais nos diversos campos da Administração Municipal, assim como o treinamento em serviço das equipes daqueles órgãos que se dedicavam à prestação de assistência técnica in loco nas Prefeituras.

- **Os anos de 1980**

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Instituto passa a ter de responder ao desafio de uma nova ordem social, em que o pleno exercício da cidadania se torna central. O IBAM se destaca pela criação de metodologia para assistência técnica à Previdência Municipal que começa a ser implantada em dezenas de Municípios e pela realização de avaliações atuariais para a elaboração dos Planos de Benefícios dos Governos locais.

Durante oito anos consecutivos, com financiamento do Banco Mundial, o IBAM realiza um trabalho de assessoria técnica, nos campos administrativo e institucional, junto ao Ministério da Saúde, voltado para o fortalecimento da ação descentralizada no campo das doenças endêmicas. Realiza ainda diagnósticos, treinamento em serviço e assessoria técnica para órgãos de saúde do Governo Federal e Secretarias e Fundações Municipais de Saúde.

- **Os anos de 1990**

O Instituto estuda ativamente temas relacionados à Reforma do Estado e promove, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a elaboração de publicações relativas ao novo pacto federativo.

O IBAM realiza projetos para Prefeituras mineiras e fluminenses buscando capacitar as Administrações Municipais para fazer frente ao desafio de atuar em um quadro de descentralização acelerada e de escassez de recursos públicos.

O interesse de organismos multilaterais e nacionais de financiamento em ver o setor público brasileiro rapidamente inserido no movimento da Administração Gerencial faz com que o IBAM seja contratado por agências de fomento internacionais, que encaram o desenvolvimento institucional do setor público como significativo foco de investimento. A preocupação com a modernização da gestão tributária confere novo tratamento aos tributos municipais. A ênfase nos instrumentos para a implementação das propostas da área social enseja a realização de projetos voltados para a avaliação de políticas públicas.

- **O Século XXI**

A aprovação da Lei Complementar no 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, tem forte repercussão nas atividades do Instituto, levando-o a desenvolver metodologias para a realização de programas de assessoria técnica visando a preparação dos mecanismos e dos instrumentos básicos do orçamento participativo, com o objetivo de fortalecer a democratização e atender às novas exigências do processo de elaboração orçamentária apresentadas nessa nova Lei. Com a finalidade de preparar as Administrações Municipais para o cumprimento das normas da LRF, é desenvolvido pelo IBAM, com o patrocínio do BNDES, um programa de estudos e difusão da informação para todos os Municípios brasileiros. Como consequência, são elaborados pelos técnicos do Instituto textos específicos sobre a LC no 101/2000, destinados aos poderes Executivo e Legislativo dos Municípios.

O Municipalismo na Constituição de 1946



Graças à presença de nomeados municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre outros, na Constituinte de 1946, o Município ganhou raízes mais profundas no texto legal, na seqüência, inclusive, do que já haviam esboçado na reforma de 26 e na Carta de 26 e de 34.

Podemos assim resumir a nova feição municipal:

- é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados;
- seus Prefeitos e Vereadores serão eleitos pelo povo;
- mantém, como privativos, cinco impostos;
- podem cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria;
- as intervenções municipais (extremamente livres, até então) só podem ocorrer, agora, sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado.

Não obstante suas novas prerrogativas, o Município sofre limitações, como:

- a restrição à eleição de Prefeitos (nas Capitais de Estado, com exceções; nas estâncias hidrominerais, nos Municípios definidos por lei federal como base ou porto militar de importância para a defesa nacional) - que eram nomeados pelo Governador do Estado. Dezoito Municípios foram considerados como de importância para a defesa externa (9 eram capitais de Estado);
- a nomeação, que retirava a plena autonomia do Município;
- a não previsão de Câmaras de Vereadores nos Municípios de Territórios;
- a desigualdade de direitos entre os Municípios, em virtude das restrições citadas.

Repartição de Receitas - Novidade e frustrações

Considerada uma das maiores obras políticas da Constituinte de 46, o capítulo dos tributos partilhados, não obstante as polêmicas que causou, envolvendo Municípios ricos, que não queriam ver suas cotas diminuídas, acabou vitorioso, derrotando a idéia de uma distribuição proporcional à contribuição de cada unidade da Federação.

Deste modo, cada Município, exceto as capitais, receberia 10% da arrecadação do Imposto de Renda (de competência federal), o que propiciava uma justa distribuição de receita, ou seja, favorecia os Municípios mais pobres.

Tal vitória se deve à luta dos municipalistas (com destaque para Hermes Lima), aos quais se junta Souza Costa.

A receita partilhada seria:

- o Imposto de Renda;
- os Impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais);
- os Estados deviam devolver aos Municípios (exceto os de Capitais) trinta por cento do excesso de sua arrecadação de impostos sobre o total das rendas locais de qualquer natureza (excluindo-se o imposto de exportação).

Acresce, ainda, o fato de União e Estados poderem instituir novos impostos, além dos previstos na Constituição, desde que a divisão se fizesse do seguinte modo: 20% para a União, 40% para o Estado e 40% para os Municípios.

Estamos, pois, diante de um federalismo que, ao contrário do velho, amplia consideravelmente o campo e a intensidade das relações entre as três esferas de governo. O fortalecimento das finanças municipais e a descentralização da distribuição das receitas públicas eram novidade auspiciosa, que abriam novos horizontes para que os Municípios prestassem melhores serviços à comunidade, pois estavam livres das limitações oligárquicas e eleitoreiras.

No entanto, os velhos costumes começaram a voltar, no sentido de os Estados ambicionarem as fontes de renda municipais, de que se podiam servir, com maior ou menor desenvoltura. Para começar, somente Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram a seus Municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais. Nenhum outro o fez. Por seu lado, a União continuou a ser relapsa em pagar as cotas do Imposto de Renda, sempre atrasadas e, não raro, dependendo de influências políticas para serem liberadas. Registre-se, também, que nem os próprios Municípios se esforçavam em utilizar todo o seu potencial na arrecadação de tributos, o que beneficiaria a todos, especialmente os mais ricos. Sem cadastros adequados, estabelecendo tributos com base em critérios obsoletos, usando alíquotas fixas e de valores ridículos para tributos de parâmetros variáveis, sem assistência técnica, sem criatividade e sem visão mais larga, a situação municipal perdia ou jogava fora suas chances de crescimento e melhoria na prestação de serviços. Até os Departamentos de Assistência aos Municípios, que os Estados tiveram que criar, durante o Estado Novo, foram suprimidos ou deixados no limbo, limitando as potencialidades municipais de racionalizar sua administração. Somente com a criação e o pleno funcionamento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal os Municípios puderam racionalizar, aperfeiçoar e dinamizar sua estrutura e suas funções.

Com a falsa visão de que poderiam arrecadar mais recursos federais, por conta das cotas do Imposto de Renda que a União restitui aos Municípios onde ele é arrecadado, brotaram Municípios em todos os Estados, em proporções evidentemente alarmantes, evidenciando a falta de critério e, como era de se esperar, o inverso dos benefícios esperados. Todos os Estados o fizeram, mas há que se destacar o exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Paraná, em princípio. Rio de Janeiro, Espírito Santo e Acre são mencionados como exceção (inicial) à febre da multiplicação. O Estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44, em pouco tempo, passou a ter 296 Municípios.

A situação municipal mudou para pior, com medidas que não tinham embasamento concreto, apenas hipotético. Mas nem tudo estava perdido. O movimento municipalista, inspirado pelo IBGE e reforçado pela criação da ABM - Associação Brasileira de Municípios, agitou o Congresso, com sua expressiva bancada, clamando por maior autonomia financeira para os Municípios e pela abolição de Prefeitos nomeados, no caso das Capitais, das estâncias hidrominerais ou bases e portos importantes para a segurança nacional. Aos poucos, cada um destes Municípios passou a ter o direito de eleger seu Prefeito, sendo São Luiz do Maranhão o último a conquistá-lo.

O País cresce, urbaniza-se, a população aumenta substancialmente, exigem-se mais serviços públicos municipais, a sobrecarga é crescente assim como crescente a falta de recursos, com a "pulverização" de unidades municipais, sem a correspondente capacidade financeira, quer própria, quer partilhada com a União

e/ou Estados, que não tinham critérios e normas para dividir as funções das três esferas administrativas.

Crescia a inflação; cresciam as dificuldades para os Municípios receberem suas cotas estaduais e federais; os Municípios não adotaram fórmulas capazes de estimular a arrecadação própria e, com isto, muitos deles se acomodaram a viver do que recebiam do Estado e da União. Ressalte-se, no caso, que apenas três Estados repassavam tributos devidos aos Municípios: Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo. Somente os Municípios que souberam explorar as oportunidades da Emenda nº 5 conseguiram melhorar sua receita.

Ainda sob a vigência da Constituição de 46, é de se registrar que também o Supremo Tribunal Federal (o mais consistentemente municipalista dos Poderes da República) emitiu numerosíssimos acórdãos com interpretação favorável aos Municípios, em questões de autonomia política, administrativa e financeira, e isto porque os Estados ainda insistiam em invadir a esfera municipal, autônoma, questionando matéria tributária, a ver se tiravam do Município o tributo que era devido a este e não mais ao Estado.

Não obstante a consolidada posição de importância que obtivera, o Município não pôde gozar de seus direitos nem expandi-los, desta vez por força da centralização federal, vista como caminho necessário e indispensável para o desenvolvimento nacional.

Ficaram relegadas a segundo plano as conquistas duramente alcançadas: posição político-administrativa reconhecida no cenário nacional; apoio de forças do Congresso; simpatia do Supremo Tribunal Federal, apoio do movimento municipalista (ABM), com figuras altamente representativas no cenário nacional; amplo assessoramento do IBAM. Frustaram-se, assim, as expectativas de um municipalismo com vida própria, como prometiam as conquistas da Constituição de 1946.