

GOVERNOS LOCAIS: UMA LEITURA INTRODUTÓRIA

Eduardo José Grin e
Fernando Luiz Abrucio



COLEÇÃO

Governo e
Políticas Públicas

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Governos locais: uma leitura introdutória

*Eduardo José Grin e
Fernando Luiz Abrucio*

Brasília – DF
Enap
2019

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

G866g Grin, Eduardo José.
Governos locais: uma leitura introdutória / Eduardo José Grin; Fernando Luiz Abrucio – Brasília: Enap, 2019.
104 p. : il. –
ISBN: 978-85-256-0117-9
1. Governo local. 2. Administração Local. 3. Sociologia Política. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Título.
CDU 352 (81)

Ficha Catalográfica por: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

Introdução.....	7
Capítulo 1 – Localizando o debate sobre o governo local	13
O significado do governo local	14
A questão do autogoverno e da autonomia local	18
Inovações nos governos locais e as mudanças na governança urbana.....	22
Capítulo 2 – As principais abordagens teóricas sobre governo local.....	27
A visão da Ciência Política	30
Teoria das elites e a domínio estrutural da política.....	30
A abordagem pluralista do governo local.....	35
A análise marxista dos governos locais	44
A visão econômica e administrativa sobre os governos locais	50
A visão da sociologia política sobre governos locais	59
A abordagem legal dos governos locais	66
Capítulo 3 – O poder local no Brasil: o papel do município na Federação brasileira	71
O Município na nova ordem constitucional e as transformações no papel do poder local no Brasil	77
Temas para a boa governança municipal	83
Considerações finais: o poder local para além do município	89
Referências bibliográficas	97

INTRODUÇÃO

Governos locais é um tema recorrente em várias disciplinas e campos de estudo, como são o Direito, a Ciência Política, a Sociologia e a Economia, para citar os mais significativos. Ao mesmo tempo, áreas de conhecimento mais aplicado, como é o caso da Administração Pública, também se dedicam a analisar de que forma se organizam os governos locais. Como se vê, esse é um objeto de discussão que possui várias lentes teóricas voltadas a compreendê-lo.

Essa é uma primeira dica que, a despeito de uma aparente facilidade em classificar o que são governos locais, a tarefa é um pouco mais complexa. Nesse sentido, pedir apoio na literatura é um conselho sempre bem-vindo. Esse é o objetivo central deste livro: possibilitar ao leitor um mapa das principais abordagens e questões relacionadas com essa área de debate acadêmico e dos *practioners* na área governamental e da administração pública, bem como dos caminhos desse debate no caso brasileiro, principalmente após as mudanças feitas no federalismo pela Constituição de 1988. Trata-se de uma obra introdutória, cujo objetivo é abrir a porta para os que têm no poder local um tema de pesquisa, de atuação prática – como governo ou agente da sociedade organizada – ou para se preparar para a atuação cidadã e cidadina que todos devemos ter numa sociedade democrática.

Acompanhando a evolução dos sistemas políticos, sobretudo as democracias, o estudo das administrações governamentais locais passou a adquirir *status* acadêmico a partir do século 19, como evidenciam as obras de Stuart Mill e Alexis de Tocqueville. Com o avanço da organização dos Estados nacionais a necessidade de repensar sua administração territorial assumiu relevância. A direção política e a gestão governamental, com a complexidade crescente da vida em sociedade, cada vez mais reduziam a possibilidade de governos atuarem de forma centralizada. A consolidação de esferas locais com responsabilidades delimitadas por serviços e políticas públicas foi o meio encontrado para

equacionar soberania do Estado com a divisão de competências entre unidades territorialmente constituídas.

Um tema sempre presente nesse debate diz respeito às formas como se combinam a autonomia dos entes locais, de um lado, com a autoridade e o poder manejado pelas esferas superiores de governo, de outro. Nos termos de Page e Goldsmith (1987), centralismo e localismo são duas faces indissociáveis do debate sobre governos locais.

Ainda assim, essa não é uma questão que tem uma só resposta, pois como existem diferentes sistemas políticos no mundo, cada um organiza seus governos locais distintamente. Em países federais, como é o caso do Brasil, a tendência é que as administrações municipais detenham mais competências e um escopo maior de ações com garantia constitucional. Estados unitários costumam reduzir o alcance da autonomia local em certas áreas, como a possibilidade de produção de leis, visto que essa é uma prerrogativa geralmente do governo central. De todo modo, a autonomia fiscal, política, administrativa e legal dos governos locais é um dos temas sempre lembrados nesse debate, como será visto neste livro.

Governos locais também podem ser analisados sob o prisma de sua natureza e escopo de ação, especialmente sua delimitação territorial e se são multifuncionais ou especializados em certos temas. O senso comum confunde governo local com cidade ou município, mas esse é um erro, porque há vários desenhos possíveis que podem ser agrupados sob esse conceito. O exemplo bastante conhecido provém dos Estados Unidos, onde governos locais também são unidades funcionais como distritos escolares, para proteção contra incêndios e serviços de saneamento que atuam no território de mais de uma municipalidade. Como a legislação classifica governos locais de forma ampla, nesse país existem mais de 80 mil organizações desse tipo. Em outros países, novamente como ocorre no Brasil, governos locais são entidades multifuncionais que atuam em diversas áreas para prover serviços aos cidadãos.

A história de cada país também é um aspecto a ser considerado na evolução e características de seus governos locais. A França possui um modelo mais centralizado, uma vez que o prefeito, mesmo sendo

eleito localmente, não atua de forma completamente dissociada do departamento regional ao qual se vincula. Esse desenho de repartição de competências e linhas de autoridade teve início no período napoleônico no século 19, ainda que tenha avançado na redução dos controles sobre os entes locais desde as reformas iniciadas pelo presidente François Mitterrand.

Já na Inglaterra prevalece uma concepção mais alinhada com a autonomia local, em que prefeito e vereadores são eleitos para administrar com menos interferência do nível central, ainda que existam transferências de recursos intergovernamentais e a maior parte do Orçamento público fique nas mãos do Governo Central. Esse sistema de governo local vigora desde o século 19, porém tem sofrido algumas modificações, mais em prol de governos locais, desde a década de 1990.

Governos locais também podem variar nas formas como são administrados. O tipo caracterizado pela eleição de um prefeito (Poder Executivo) associado a um parlamento (Poder Legislativo) composto de vereadores, como existe no Brasil, novamente não é a regra. Em países como os Estados Unidos, o cotidiano da administração em alguns entes locais pode ser uma tarefa de um “gerente de cidades”, o que caracteriza esse modelo como “*council-manager*” e um prefeito com fracos poderes: um administrador geral que divide responsabilidade com os vereadores.

Assim, a noção de autoridade local nem sempre é sinônimo de um prefeito que domina recursos de poder. Há também a distinção sobre os mecanismos de escolha dos líderes políticos, que pode ocorrer por meio de eleições diretas, como no Brasil quando elegemos prefeitos e vereadores, ou de forma indireta, como é a realidade em muitas cidades chinesas.

Quanto ao aspecto do centralismo, é preciso considerar se e como o governo nacional descentraliza ou desconcentra atribuições para os governos locais, visto que diferentes modelos acarretam distintos níveis e natureza de autonomia para as localidades. A autoridade para decidir sobre temas que afetam a jurisdição e a alocação de recursos financeiros e orçamentários é exemplo de como pode existir mais ou menos liberdade

de ação local. Não há modelos únicos, mas a tendência é que países unitários, como a França, garantam liberdade administrativa e financeira para as autoridades locais, enquanto nos Estados federais há autonomia política com graus variados. Federações como a americana e a mexicana constitucionalmente reconhecem dois níveis de governo – a União e os Estados –, e os governos locais são subordinados aos últimos. Na Argentina existem 23 sistemas municipais, pois cada província reconhece diferentes níveis de autonomia dos governos locais. No Brasil, o federalismo trino se baseia na plena autonomia política municipal, tomada como algo homogêneo para todos os 5570 municípios.

O segundo aspecto que molda as relações entre esfera central e governos locais são as transferências intergovernamentais. Novamente, o sistema político nacional importa, dado que Federações tendem a ter localidades com maior parcela de gastos públicos sobre transferências de entes superiores de governo que seus congêneres unitários. Mas essa não é uma regra, pois em países federativos como a África do Sul, México e Nigéria os percentuais transferidos são maiores que países unitários como a Colômbia, por exemplo.

Esses são alguns dos temas que servem para mostrar ao leitor que a discussão sobre governos locais envolve muitas dimensões de análise e uma ampla gama de enfoques. Neste livro busca-se apresentar e discutir teorias e abordagens mais representativas na literatura, esperando contribuir para ampliar o conhecimento sobre o assunto. Para tanto, o livro se divide em duas partes básicas, cada uma formada por dois capítulos. A primeira parte trata de localizar o debate sobre os governos locais, seu significado, a relação entre autogoverno e autonomia local e questões emergentes sobre inovação na gestão local, como é o caso dos nexos entre governo e governança urbana.

O segundo capítulo se dedica às principais correntes teóricas classificadas em quatro vertentes de análise. Na Ciência Política, discute-se a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo e como atores com poder na sociedade, respectivamente, elites sociais, grupos de interesse e classes sociais, moldam o governo às suas finalidades. A

segunda seção aborda a visão econômico-administrativa, segundo a qual governos locais devem ser analisados pela eficiência no atendimento das necessidades da sociedade. A terceira seção trata da visão do que aqui chamaremos de Sociologia Política, considerando que o governo local é tanto o resultado do comportamento cívico dos cidadãos, como também ele mesmo um ator voltado a educar politicamente a sociedade. A última trata da visão jurídico-legal dos governos locais, considerando a centralidade de analisá-los de acordo com os estatutos que normatizam suas responsabilidades e direitos.

A segunda parte do livro analisa o governo local na experiência brasileira. Há uma pequena discussão sobre o histórico desse fenômeno, mas o ponto central do livro se concentra no momento pós-Constituição de 1988, analisando a singularidade contemporânea dos municípios brasileiros, por meio do estudo de suas competências e de seu papel efetivo na estrutura federativa do Brasil, bem como de suas potencialidades para produzir melhores políticas públicas e maior democracia local.

No último capítulo, à guisa de conclusão, pretende-se mostrar que o poder local numa Federação como a brasileira vai além do município, envolvendo questões como a descentralização intramunicipal, o associativismo territorial nos formatos que envolvem os municípios, especialmente as formas de cooperação intermunicipal e *multi-level governance*, as relações com o estado e as regiões dentro dele, o próprio movimento municipalista e sua articulação com a Federação brasileira. Nesse sentido, a atuação do poder local vai além do municipalismo, e melhorar as relações intergovernamentais pode ser o mais importante instrumento para fortalecer a autonomia em todas as suas desejadas dimensões.

CAPÍTULO 1 – LOCALIZANDO O DEBATE SOBRE O GOVERNO LOCAL

O estudo sobre o poder local possui uma longa tradição no pensamento político, remontando a autores como Maquiavel, Tocqueville e John Stuart Mill, ora enfatizando seu papel como escola de democracia, ou então como meio mais eficiente de prover serviços públicos. Nessa discussão, uma questão inicial, sempre sujeita a sombreamentos conceituais, pede um esclarecimento. Trata-se de distinguir governo local e poder local (SOUZA; BLUMM, 1999), embora, como será visto no capítulo 2, essa não seja uma questão isenta de controvérsias.

O primeiro conceito serve para analisar o comportamento de uma instituição política e organizacional e as ações que empreende em termos do escopo de atribuições que lhe cabem nos marcos do ordenamento jurídico e constitucional no qual se inserem. Governo local atua com propósitos definidos em uma jurisdição territorialmente delimitada, e como tal possui uma intencionalidade bem definida. O segundo termo é mais afeto à análise de como uma comunidade ou localidade é dominada e/ou governada por líderes que ocupam posições de destaque na sociedade. Assume-se que o lugar ocupado pelos atores sociais mais influentes é condição suficiente para identificar-se como e para que fim se organiza o governo local.

Este livro discute e se apoia em teorias sobre o governo local, embora a separação com o debate sobre o que é poder local, a depender da vertente em questão, não seja tão nítida. No capítulo 2 essa questão será explorada com mais profundidade, mas uma nota inicial já merece destaque desde já. As escolas de pensamento dominantes na Ciência Política analisam, de diferentes maneiras, como o governo local resulta da captura por classes sociais (marxismo), elites (teoria das elites) e grupos de interesse (pluralismo). De diferentes formas, o lugar que esses atores políticos ocupam na sociedade define o que é o governo local. Ainda assim, em termos analíticos e empíricos, é importante distinguir os dois conceitos.

O objetivo deste capítulo é apresentar como governos locais são geralmente compreendidos na literatura. Em geral, duas são as funções mais destacadas: a) a administrativa (fornecer bens e serviços para as populações locais); e b) a política (representar e criar mecanismos de envolver os cidadãos nos negócios públicos). Atuar para qualificar a democracia, a gestão e a oferta de serviços pública são dois pilares básicos para caracterizar os papéis essenciais dos governos locais. Em síntese, trata-se de uma organização que controla uma área territorialmente delimitada na qual líderes políticos, geralmente eleitos, são responsáveis por fornecer serviços à população residente.

Nessa linha, o capítulo possui três seções. A primeira apresenta questões relativas ao significado dos governos locais: o que são? Segue-se na próxima parte do texto abordando o tema do autogoverno e da autonomia local: como se organizam? Quais as competências e o escopo de autoridade e poder dos governos locais? Finaliza-se com um apartado voltado sobre governos e da governança urbana: quais inovações e desafios têm pautado o debate?

O significado do governo local

Governos locais possuem muitos significados, tais como vilas, municipalidades, autoridades especiais, condados, parcerias público-privadas, administrações conjuntas, distritos históricos, entre outros. A definição dos limites territoriais é outro aspecto relevante relacionado às características demográficas e econômicas que impactam o meio-ambiente e condições de desenvolvimento. A definição da área é garantida por estatutos legais que podem nomear esse território por termos como cidade, município, comuna, distrito, vilas, sendo esses os mais usuais (SACHDEVA, 2011; AGRANOFF, 2014).

Governos locais são um substantivo coletivo para uma variedade de instituições de governança de diferentes modelos e tamanhos responsáveis por funções divergentes (AGRANOFF, 2014). Em regra, são eleitos pela população, possuem responsabilidades administrativas e

são reconhecidos legalmente pelo Estado nacional ou segundo níveis de governo (estados em países federais, por exemplo) para implementar medidas de interesse dos cidadãos que vivem em uma jurisdição territorialmente definida. Nesse sentido, pode também ser identificado com autogoverno que possui um escopo definido de autoridade, poder, autonomia e discricionariedade. Por exemplo, obter receitas próprias apoia-se em regras legais, assim como ocorre com outras decisões de caráter regulatório e vinculante no âmbito do território (SACHDEVA, 2011; LIDSTROM, 1998).

Conforme Agranoff (2014), particularmente as municipalidades costumam ser consideradas sob competência legal e operacional de governos centrais ou de segundo nível (estados), antes de serem vistos como componentes que integram sistemas de governo multinível. Essa é uma afirmação significativa, pois não é aplicável para países como o Brasil, em face de nosso federalismo trino que reconhece a autonomia política, administrativa, financeira e jurídica dos municípios.

Governos locais possuem personalidade jurídica garantida para atuar administrando e regulando uma coletividade geograficamente definida. Trata-se de uma esfera que, com seus níveis de autonomia política, administrativa e financeira, representa o interesse público na sua jurisdição. Nesse sentido, recebe delegação de responsabilidades dos níveis superiores de governo, mas também é uma instituição de autogoverno (SACHDEVA, 2011). Assume destaque a questão da subsidiariedade, pois autonomia para executar tarefas não dispensa identificar as competências existentes para tal, assim como onde e de que forma o papel complementar dos entes superiores importa.

Acrescenta-se a isso o fato de que os governos locais são organizações permanentes vinculadas à forma como o Estado se estrutura em cada país. Esta questão importa, pois tanto a oferta como a demanda por serviços públicos (limpeza de ruas, educação, saúde etc.) são contínuas. A forma de organização territorial pode ser multifuncional e envolver várias atividades, como é o caso do município no Brasil, ou de propósito único, a exemplo dos distritos escolares nos Estados Unidos.

De todo modo, governos locais caracterizam-se pela proximidade dos cidadãos, o que lhes permite ajustar-se melhor às suas exigências com menos ingerência externa de níveis superiores frente ao que lhe cabe legalmente em seu território. Por essa razão, costumam dispor de um corpo próprio de servidores que responde pela gestão, execução, fiscalização e regulação de várias atividades de interesse da população, além de ter o direito de dispor de patrimônio, de adquirir bens e firmar contratos (SACHDEVA, 2011).

Essa leitura dos governos locais é muito influenciada normativamente pelos aspectos que destacam as suas virtudes no bojo das reformas do Estado ocorridas em vários países, sobretudo orientadas pela descentralização de responsabilidades. Assim, para essa visão, corpos locais respondem com mais rapidez às demandas dos cidadãos, a alocação de recursos é mais eficiente, incentivam a sociedade a fiscalizar e controlar os gastos públicos e estimulam a participação da sociedade nas políticas públicas. Esta perspectiva que defende que os governos locais são essenciais para os cidadãos desenvolverem um senso de “propriedade” e responsabilidade cívica ao se tornarem partes interessadas no monitoramento dos resultados das políticas públicas (SIKANDER, 2015).

Assim, normativamente, governo local difere de administração local, compreendida como um órgão territorial que implementa decisões de níveis superiores. Governos locais possuem poder político, autoridade e direito de decidir sobre questões que lhes afetam. Essa garantia constitucional é uma condição necessária para preservar áreas de autonomia sem exigir prévia autorização dos entes centrais, o que lhes garante *status* jurídico e político como ente que integra o Estado nacional no seu esforço de organizar o território do país (SACHDEVA, 2011).

A distinção entre governo local e administração local também importa para distinguir qual a teoria normativa que se busca elaborar. Conforme Chandler (2008), *apud* Erlingsson e Odalen (2013), pode-se argumentar de duas maneiras. A visão de “expediente” (*expediential*) argumenta que as localidades são funcionais para servir aos propósitos de governos centrais

como canais para a provisão de serviços desconcentrados. A concepção ética compreende os governos locais em termos valorativos, sendo sua existência em si mesma justificável como suporte para valores liberais como democracia e autonomia, independentemente de sua relevância para os governos centrais.

Essa contraposição não é nova. Governos locais são influenciados pelos traços existentes da sociedade, pelos sentimentos de maior ou menor “senso de comunidade” e convergência sobre valores partilhados. Essa “base social” será discutida no capítulo 2, na seção sobre a visão da Sociologia Política sobre os governos locais. Essa proposição de cunho normativo se associa a outra sobre a natureza propriamente política: a educação de seus habitantes para exercerem seus direitos de cidadãos e participarem dos negócios públicos. Um dos mais relevantes é a dupla ação de governo responsivo às demandas da sociedade e *accountable* perante cobranças da população local.

Veremos no capítulo 2 que autores como John Stuart Mill (2001) apoiavam as duas concepções. Governos locais são mais *eficientes* para fornecer serviços do que suas contrapartes nacionais, ao mesmo tempo em que operam como formas de ampliar a participação dos cidadãos na política para criar uma sociedade democrática e moralmente aculturada.

Outra forma de abordar o tema da autonomia reside em identificar o sistema de governo local dominante e o grau de discricionariedade existente. Em sistemas “dominantes-regulados”, localidades agem como agentes do Estado, apesar de serem responsáveis por muitas tarefas que são centralmente definidas. Em modelos de “dominante autonomia” o alcance de discricionariedade é maior (LIDSTROM, 1998).

Mas, conforme Goldsmith (1992), o exercício dessas tarefas pode ser realizado por quatro tipos distintos de governos locais, se esses forem classificados de acordo com seus objetivos básicos:

1. O modelo de patronagem/clientelismo: típico do sul da Europa ou nos Estados Unidos no final do século 19. Líderes políticos geram benefícios para os cidadãos para, em troca, obterem apoio para seguirem no poder.

2. O modelo de desenvolvimento econômico: comum nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, onde os entes locais priorizam o crescimento econômico local de forma direta ou em associação com a iniciativa privada.
3. O modelo de *welfare state*: corresponde aos casos alemão, sueco, holandês e inglês, dado que a tarefa primária dos governos locais é prover serviços de forma eficiente e equitativa.
4. O modelo habilitador do mercado: emergente nas reformas dos governos Margaret Thatcher e Ronald Reagan no final dos anos 1970, baseado na ideia que suas funções deveriam ser reduzidas ao mínimo. Caberia às autoridades facilitar que a provisão de serviços fosse realizada por empresas ou ONGs.

A questão do autogoverno e da autonomia local

Em termos normativos, essa questão se insere nos marcos de uma visão ética apoiada na teoria liberal. O conceito de autonomia surge da noção de separação política, dado que governos locais se ajustam melhor às demandas dos cidadãos em função de sua proximidade. Democracia local e autogoverno são, nessa medida, conceitos associados pela ótica da autonomia e liberdade de ação frente aos níveis superiores.

Essa concepção difere do enfoque considerado conservador que enxerga os governos locais organicamente integrados ao Estado. Para melhor localizar os termos desse debate é providencial a ressalva de Souza e Blumm (1999): distinguir autonomia local de autonomia do governo local. Mas não é uma tarefa fácil separar ambos os conceitos, pois governos são instituições políticas e organizacionais que operam em marcos legais que definem o quanto de autonomia e discricionariedade esse ente possui.

Nesse sentido, a autonomia impacta a estrutura e funcionamento dos governos locais, uma vez que devem definir e implantar políticas de interesse de sua comunidade (CHANDLER, 2010). Similar é a abordagem do “neolocalismo” (PRATCHETT, 2004), que enfatiza os direitos inerentes das

localidades em oposição à desconcentração de ações dos níveis centrais de governo. A perspectiva local requer autonomia, já que implica liberdade de interferência dos entes superiores ao efetuar ações e preservar sua identidade, respeitando mínimos nacionais em termos de políticas públicas. O discurso neolocalista tem duas vertentes de argumentos que revalorizam a esfera local, sobretudo a partir de sua proximidade com os cidadãos. Inicialmente, o foco na eficiência alocativa e de resposta às necessidades e demandas locais. Em seguida, a ênfase no controle público, *accountability* e democratização da gestão pública local no que se refere às relações entre o governo e a sociedade civil (CARNEIRO; BRASIL, 2007).

Porém, a perspectiva neolocalista reconhece que uma ampla independência local frente aos níveis centrais de governo compreende que o pacto negociado pressupõe uma integração apoiada na descentralização de políticas, a aceitação de normas gerais definidas nacionalmente (BEERI; YUVAL, 2013) e políticas que afetam todos os cidadãos do país (CHANDLER, 2010). Assim, neolocalismo e autogoverno não são conceitos próximos.

Portanto, assumir a autonomia local como aspecto central dos governos pede uma definição. Para Wolman, McManmon, Bell e Brunori (2008), autonomia se materializa quando os governos locais são importantes na economia e sistema intergovernamental, possuem discricionariedade para definir suas ações sem constrangimento de esferas superiores e se detêm capacidades para agir. Em outras palavras, governos locais, em suas jurisdições, são responsáveis por impactos sobre questões importantes. Assim, autonomia se relaciona com a legitimidade que possuem os governos locais e pode ser medida de várias formas, sobretudo nos âmbitos constitucional, político, administrativo e financeiro, em uma escala de mais localismo a mais centralismo (LIDSTROM, 1998).

Na dimensão de autonomia fiscal, o indicador mais usual é a discricionariedade para obter receita própria ao definir bases tributáveis e valores cobrados, geralmente mensurado pelo percentual gerado na receita local total, sem interferência de outros entes governamentais. O lado oposto se refere aos *grants* ou transferências intergovernamentais que são propensos a reduzir a autonomia local. Maior dependência

financeira pode minar a autonomia quanto às capacidades políticas e o planejamento local (DOLLERY; MARSHALL; WORTHINGTON, 2003). A ausência de receita própria reduz as capacidades para organizar a economia local e gerar alavancas para ações de governo. Sem poder atuar nessas questões não há como ser efetivamente autônomo (ERLINGSSON; ODALEN, 2013) em face do desequilíbrio fiscal vertical.

A dimensão da autonomia política envolve questões como: extensão em que interesses locais são representados e influenciam decisões do governo central, grau em que elites políticas locais influem nas decisões, posição constitucional, considerando seus poderes formais e submissão ou não a esferas superiores, e, especialmente, possibilidade de eleger seus representantes (PAGE; GOLDSMITH, 1987). Os líderes eleitos costumam ser o prefeito e o corpo legislativo. A autoridade política geralmente deriva de procedimentos de escolha pública e legalmente legitimados, razão pela qual governos locais são *accountables* e responsivos às demandas dos cidadãos, o que serve para reforçar seu aspecto democrático.

A autonomia jurídica diz respeito ao escopo de ação das autoridades locais, conforme definem estatutos legais e regras formais, funções permitidas, bem como o quanto de discricionariedade é disponível. Ademais, implica uma concepção de territorialidade que possui *status* legal para regular a vida da coletividade nessa jurisdição. Isto demanda a existência de um governo eleito com autoridade constituída para agir de sem ingerência externa de outras esferas superiores de poder no interior da nação. O governo local possui direitos garantidos no quadro constitucional e legal do país e/ou ente estadual ao qual pertence, bem como responsabilidades para produzir leis, cobrar impostos e prover serviços à população. Em alguns casos, as localidades possuem uma espécie de “constituição municipal” que define as competências do governo, como são as Leis Orgânicas Municipais no Brasil.

A autonomia administrativa relaciona-se com a prestação de serviços e a forma como são divididas as responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (SOUZA; BLUMM, 1999). Por exemplo, se a justificativa para a existência de governos locais é a solução para problemas de bens

públicos na sua jurisdição, questões como a defesa do território nacional não são objeto de sua atuação. Por sua vez, parques locais, organização de semáforos nas vias e coleta de lixo são serviços geograficamente limitados. Assim, em linha com Tocqueville (1977), contrastando com a uniformidade das leis em nível nacional, nas localidades prevalece a diversidade e o ajuste às preferências dos cidadãos. A capacidade de os governos locais atuarem dessa forma é um aspecto essencial para analisar sua autonomia administrativa.

Contudo, essa não é uma abordagem consensual na literatura. Para Erlingsson e Odalen (2013), uma ampla autonomia local pode ser perigosa se desencadeia uma “tirania da maioria” de massas politicamente pouco educadas contra as minorias. Portanto, o alcance da discricionariedade é um tema de delegação das autoridades centrais para o governo local. Sempre é bom lembrar que no plano local busca-se autonomia, mas não soberania, pois esse é um atributo constitutivo do Estado nacional.

Em outra vertente, para Agranoff (2014), os estudos comparados sobre governos locais indicam como características comuns: a) seus poderes básicos são sempre moldados de “cima” por níveis superiores de governo; b) o financiamento intergovernamental é estruturado por mecanismos de partilha tributária e/ou por regulação *top down*; c) entes locais são responsabilizados por executarem programas e políticas, sobretudo de *welfare state*, definidos na esfera nacional e estadual; d) virtualmente, todos os países organizam estrutura para fornecer serviços por meio de contratos e redes de provisão apoiadas em ONGs.

Na mesma linha seguem Dollery, Marshall e Worthington (2003), afirmando que a noção *grass roots* de democracia assume autonomia e liberdade de interferência de níveis mais altos de governo, mas na prática isso é raro. Em vários países, relações entre governo central e localidades estão no coração das reformas de Estado frequentemente impostas aos entes locais. Similar é o enfoque de Conlan e Posner (2008): prioridades de gastos, escolhas de programas e práticas gerenciais em todos os níveis governamentais vem refletindo a influência da nacionalização das agendas de políticas. Envolver os entes subnacionais os transforma em

critical workhorses para implementar iniciativas. E isso ocorre em um contexto em que as receitas subnacionais são cada vez mais constrangidas por *federal preemption*¹, mudanças tecnológicas e pressões econômicas. Esse contexto concentra poder no sistema de gestão intergovernamental e pressiona a capacidade e flexibilidade da gestão local.

Considerando que a literatura está de acordo sobre o escopo das atividades dos governos locais em torno das dimensões de sua autonomia política, financeira, constitucional-legal e administrativa, conclui-se este capítulo com alguns temas sobre governo e governança urbana.

Inovações nos governos locais e as mudanças na governança urbana

O tema da autonomia dos governos locais, seja em termos normativos ou empíricos, precisa se ajustar a novas demandas de políticas e instrumentos de gestão urbana. Nessa direção, cinco são os temas que podem atualizar a agenda de questões sobre o papel dos governos locais (WORLD BANK, 1997). A primeira inovação trata da performance administrativa (aumento na capacidade profissional e reorganização administrativa). A segunda requer qualificar a gestão fiscal para ser mais eficiente e com mais transparência à sociedade, especialmente no que se refere à forma como são gerados recursos financeiros, tributários e de transferências intergovernamentais. A terceira relaciona-se à provisão de serviços e ampliação na eficiência da entrega, coordenação intra e intergovernamental, especialmente onde há processos de descentralização, como é o caso do Brasil. A quarta, visando ampliar a capacidade de investimento local, trata de novos arranjos que envolvam atores privados. Por fim, expandir as opções para a participação da sociedade no planejamento e definição de políticas públicas.

¹ Ocorre quando conflitam leis federais e estaduais e as primeiras deslocam (*preempting*) as segundas. O ente federal promulga leis que seriam competência subnacional, o que os impede de definir regras para o mesmo tema.

Crescentemente, as autoridades locais são mais demandadas a ser *accountables* por sua performance, decisões e ações nas diversas redes multi-atores em que participam. Os papéis mais tradicionais dos governos locais vêm se alterando, sobretudo quanto à entrega de serviços por atores da sociedade. Ambos os processos fortalecem o caminho do governo à governança urbana e suas premissas de participação, representação, efetividade e legitimidade como recurso de prática democrática e provisão de serviços. Esse tipo de relacionamento entre governo local e sociedade é pautado por mais horizontalidade, o que altera a visão clássica de um governo que se dirige à sociedade e busca conduzir e regular a vida dos cidadãos sem mediações.

Portanto, assume destaque a discussão sobre a natureza da democracia no plano local e experimentos de participação da sociedade, inclusive para atender necessidades de ordem prática dos governos. Em nível local, a existência de grupos organizados de vizinhança, comissões ou formas similares são normalmente vistas como necessárias para efetivar certas ações. Reconhecer esses coletivos e chamá-los para a órbita do governo não substitui, mas reforça a democracia representativa com fóruns onde os cidadãos e a sociedade podem participar diretamente, sem prejuízo do papel de vereadores (*councillors*) (JONES; STEWART, 2012).

No Brasil, essa já é uma prática existente, pelo menos, desde o final da década de 1980, por meio de instâncias como o Orçamento Participativo e conselhos municipais de políticas públicas, ainda que possam ser objeto de críticas quanto à sua efetividade. O caminho de uma cidadania política mais expandida, além do direito de voto, parece consolidado na literatura e na gestão das cidades como forma de qualificar o exercício de governar as localidades.

Apesar das dificuldades, processos de governança urbana em suas várias modalidades e formas de implantação encorajam que o desenvolvimento de políticas públicas se expanda além das fronteiras governamentais, visando ampliar a responsividade de sua ação. Nesse sentido, a difusão de práticas inovadoras pode contribuir para a performance do governo local. Mas essa é uma estrada de mão dupla, pois

mesmo existindo canais abertos e acessíveis de participação da sociedade, a informação e a análise necessárias para a formação de políticas públicas são decisivas. Para que a sociedade adquira essas habilidades é preciso investimento continuado em “educação cidadã”, sem o que essa prática pode ser mais discursiva do que efetiva. O “bom governo” depende da participação da sociedade, o que, por sua vez, depende de cidadãos organizados e politicamente ativos (WILSON, 2000).

Colocado em outros termos, o desafio da inovação dos governos locais reside em: a) coordenar um processo marcado pelo reforço das capacidades de governo e governança para mudar a relação com a sociedade; b) reunir capacidade de modificar a gestão urbana em um mundo no qual a globalização e as mudanças tecnológicas uniformizam cada vez mais estilos de vida e demandas das populações. Ambos os objetivos buscam ampliar as condições de regular a vida coletiva nas cidades para atingir finalidades consideradas relevantes. Esses dois eixos visam sintetizar o papel dos governos locais como prestador de serviços e como unidade política (LES GALÈS, 2010).

A interdependência e inter-relação entre atores governamentais e sociais amplia a possibilidade de um novo modelo de gestão urbana que possa reforçar as características de autonomia dos governos locais. É por essa razão que, diante dos limites dos governos urbanos de lidar com a emergência de novos temas (questão climática, direitos de minorias, imigração, direitos de consumidores, entre outros), a governança se fortalece como alternativa. Assim, a questão não é mais a clássica do pluralismo sobre “Quem governa?”, mas sim “Pode o governo governar ou dirigir?” E se assim é, que atividades compõem o rol de responsabilidades e possibilidades, com quais atores políticos e sociais e de que forma? (LES GALÈS, 2010).

Com base nessa compreensão, governos fortes não são aqueles que se impõem sobre a coletividade, mas sim os que estimulam mecanismos de participação da sociedade nos negócios públicos. Um papel crucial não é tanto o fornecimento de serviços e políticas públicas, mas a forma como se organizam os espaços públicos institucionalizados com a presença de autoridades eleitas e atores sociais. Esse é um aspecto essencial para a

promoção da democracia e do respeito às diferentes correntes de opinião existentes na cidade. Ao invés da centralização decisória, o esforço consiste em descentralizar politicamente a gestão local, visando qualificar modelos de governança urbana.

Por outro lado, o desenvolvimento de políticas públicas por meio de arranjos inovadores de governança pode conter falhas: como incluir contingentes da sociedade para planejar a oferta de serviços públicos e como inseri-las no debate democrático? A essas perguntas devem ser adicionadas outras duas: “Quem é governado?” e “O que é governado?”, de forma que todos os questionamentos remetem a uma atualização necessária sobre os limites dos governos locais (LES GALÈS, 2010). Essas são indagações essenciais, pois dizem respeito às dimensões constitutivas da autonomia dos governos locais em um mundo no qual interdependência econômica, social, fiscal, apenas para tomar alguns dos fatores, é uma realidade que se impõe.

Nessa direção, o campo das inovações nas capacidades de governo/governança em nível local abre-se para novas possibilidades. Se a Nova Gestão Pública alterou a relação entre governos e a sociedade, uma vez que cidadãos passaram a ser vistos como clientes, nos modelos de governança os cidadãos assumem cada vez mais o papel de “coprodutores”. Esse tipo de relação combina a participação de atores sociais e governamentais para conceber um serviço ou política pública, em linha com experiências em governos locais na Noruega e Nova Zelândia, por exemplo. Coprodução define-se como a provisão de serviços por meio de relacionamentos entre governo e usuários, de forma que todos os participantes contribuem substancialmente. Velhas instituições precisam mudar para se tornarem “permanentemente mobilizadas e deliberativas formas democráticas”, para que participantes não necessitem “lutar pelo poder”, mas possam exercer algum poder que lhes é garantido para priorizar seu esforço na colaboração com os governos locais (BOVAIRD; DOWNE, 2008).

Portanto, **coloca-se na agenda dos governos locais a exigência por uma nova síntese entre autonomia, performance e participação.** Ainda que os componentes dessa equação não sejam novos, seus termos

pedem uma nova compreensão. A clássica visão sobre a autonomia, diante das exigências da governança, pode ser atualizada tomando emprestado o conceito de “autonomia inserida” proposto por Peter Evans (1995). Governos locais, diante de seus limites sobre o que é governado no território das cidades, requerem implantar novos formatos de relações mais horizontais com vários atores sociais. Ainda que esse processo não seja um *surrogate* da democracia representativa, coloca novas exigências para o exercício do governo local.

A implementação de arranjos de governança e outros modelos de participação da sociedade nos negócios públicos alarga a presença dos cidadãos no tocante à formulação, implantação e avaliação de políticas e serviços públicos em nível local. Não se trata apenas de analisar a autonomia administrativa e política sob a ótica da liberdade perante os níveis superiores, mas também de adotar modelos de engajamento cívico com os cidadãos. Mais do que isso, as novas modalidades de governança também têm enfatizado a necessidade de o governo local criar mecanismos para a produção conjunta de serviços públicos com as partes interessadas na sociedade. Com efeito, para além do cidadão eleitor, assume destaque a participação cívica e a concepção integrada de iniciativas governamentais de interesse público.

A performance se relaciona com os desafios de qualificar as capacidades de governo e de governança urbana para atender demandas da sociedade. Ao invés de lógicas mais hierarquizadas do tipo comando e controle, **o desempenho requer uma nova cultura administrativa que conecte política (democracia) e gestão (técnica) em bases mais participativas**. Resultados seguem exigindo o respeito a regras básicas como disciplina fiscal e normas da administração pública como condição necessária, mas não são suficientes para avaliar a performance dos governos locais e da governança urbana.

No próximo capítulo, apresentam-se algumas das abordagens teóricas mais relevantes sobre a evolução dos governos locais. As questões e indagações levantadas nesta parte do livro serão ampliadas com a leitura das lentes explicativas que serão a seguir discutidas.

CAPÍTULO 2 – AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GOVERNO LOCAL

Os enfoques teóricos sobre governos locais são diversos e englobam distintas disciplinas como Sociologia Política, Economia/Administração, Direito e Ciência Política. Sendo as premissas diferentes, a abordagem não coincide nem em suas premissas e tampouco nas suas conclusões. As quatro tradições teóricas apresentadas neste capítulo não esgotam outras possibilidades de análise, como, por exemplo, o debate em torno da chamada “questão urbana”. Todavia, os escritos mais significativos em termos de audiência acadêmica e utilização por estudiosos e *practioners* da administração pública residem nos quatro enfoques selecionados.

Há dois enfoques teóricos que orientam os estudos sobre governo local, conforme Lidstrom (1998). Os indutivos descrevem suas características em cada país e têm como ponto de partida uma moldura de dimensões que estruturam a apresentação dos casos nacionais. Esse tipo de estudo é muito baseado em evidências empíricas e observações do caso, visando comparar diferenças e similaridades para gerar classificações em grupos comuns para identificar traços e padrões mais generalizáveis. Os dedutivos são apoiados em teorias como ponto de partida em função de se amparem em premissas mais universalistas por serem aplicados em muitos países, razão pela qual se dedicam menos a comparar e distinguir casos específicos.

Neste livro optou-se por organizar a literatura por disciplinas, pois essa é a forma mais usual com a qual se identificam os principais autores que se dedicam a este objeto de estudo. Assim, o capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira são apresentados os escritos do *mainstream* que provêm da Ciência Política, geralmente pautados por três teorias distintas: teoria das elites, o pluralismo e o marxismo. De comum nas três abordagens é o enfoque em analisar o governo local não pela ótica de como esse se constitui e organiza, mas sim como um reflexo do poder acumulado por atores sociais.

Para a teoria das elites, essas possuem um poder estrutural que virtualmente transforma o Estado local em correia de transmissão de seus interesses. Governos locais são prepostos de grupos sociais poderosos que decidem o que importa na vida das cidades. O pluralismo compreende que o governo local é o ponto de encontro de vários grupos de interesse que influem na definição de políticas públicas, que são conduzidas por coalizões políticas lideradas pelo prefeito. O como e o quanto essas alianças perduram depende da capacidade do governo local em atender aos interesses de grupos sociais, o que lhes confere ascendência sobre a ação do poder público. O marxismo analisa a política municipal como mais uma arena da luta entre o capital e o trabalho, de modo que o governo local é um agente que atua para manter o capitalismo na cidade.

A segunda seção aborda a visão econômico-administrativa, segundo a qual governos locais devem ser analisados pela eficiência no atendimento das necessidades da sociedade. O ente governamental é considerado um ator chave para se posicionar, uma vez que pode atuar para atender aos anseios dos residentes por estar fisicamente mais próximo, o que os torna mais facilmente cobrados por sua performance. Nesse sentido, quanto mais agregar benefícios decorrentes da oferta de serviços, e quanto menor for o custo tributário, maior a probabilidade da conexão entre Estado e cidadão ser proveitosa. Assim, administrativamente falando, o governo local é analisado pela capacidade de atuar como provedor de serviços e o quanto pode ser eficiente e eficaz nessa ação. Os enfoques mais atuais alinham-se com a chamada Nova Gestão Pública e seus pressupostos para gerar mais eficiência e qualidade na ação dos governos locais.

A terceira seção trata da visão do que aqui chamaremos de Sociologia Política, considerando que o governo local é tanto o resultado do comportamento cívico dos cidadãos, como também ele mesmo um ator voltado a educar politicamente a sociedade. Mesmo que os autores discutidos sejam usualmente utilizados pela Ciência Política, em relação a esse debate sobre os governos locais, classificar esse enfoque como vindo da Sociologia Política parece ser mais adequado. De forma resumida,

quanto mais os cidadãos se envolvem nos negócios públicos, mais qualificada será a ação do governo local. Essa é uma tradição analítica que vem de longa data e que nas últimas duas décadas foi adensada pelas formulações sobre democracia participativa e governança local, tal como se discute neste capítulo.

A última parte trata da visão jurídico-legal dos governos locais, considerando a centralidade de analisá-los de acordo com os estatutos que normatizam suas responsabilidades e direitos. Embora a questão da autonomia do governo local envolva mais do que aspectos jurídicos, essa é uma dimensão essencial. Assim, para essa linha de análise, governos locais precisam ser considerados em termos das possibilidades de exercerem sua autonomia nos marcos legais e constitucionais do país. A abordagem legal será considerada sob duas óticas relativas à autonomia legal dos governos locais: aspectos constitutivos e aspectos organizacionais.

Como pode ser visto, a Ciência Política e a Sociologia Política veem os governos locais mais como expressão de atores sociais que, a depender de seus comportamentos e recursos de poder, constroem e/ou influem na forma de atuação dos governos locais. As discussões propostas pelos enfoques econômico-administrativo e jurídico são mais centradas na própria estrutura e funcionamento do Estado em nível local. Em síntese, as primeiras são mais orientadas pela capacidade da sociedade demandar e criar condições para o governo local alinhar-se a prioridades externamente constituídas. As duas últimas leituras são mais embasadas na capacidade do poder público local ofertar condições legais, administrativas e econômicas para a sociedade.

As abordagens aqui discutidas se encaixam mais no enfoque dedutivo, pois se assentam em premissas teóricas que pretendem ser generalizáveis. Assim, a proposição ancorada na escolha pública inspirou teorias do federalismo fiscal e a busca da distribuição ótima de responsabilidade entre níveis de governo. A mesma pretensão universalizante aplica-se às teorias clássicas do pluralismo, à teoria das elites e ao marxismo.

A visão da Ciência Política

Para essa corrente teórica, a política é *estruturalmente* dominada pelos estratos superiores da sociedade. Esses são os atores políticos que dispõem de recursos (financeiros, conhecimento, posição social e reputação) que os capacitam a determinar as decisões e o curso das ações dos governos locais em seu favor. As três correntes centrais – teoria das elites, pluralismo e marxismo – analisam o governo local, mas a explicação de seu funcionamento provém dos recursos de poder de atores sociais. Respectivamente, elites detêm poder estrutural que lhes facultam dominar o poder público, grupos de interesse no pluralismo e classes dominantes no marxismo.

Teoria das elites e a domínio estrutural da política

A obra de Floyd Hunter (1973), *Community Power Structure: a study of decision makers*, pesquisa realizada na cidade de Atlanta nos anos 1950, é um marco fundamental dessa abordagem de como as elites dominam a política local. Poder é um recurso político concentrado e derivado da estrutura hierárquica da sociedade em que poucos decidem sobre políticas para outros executarem. As relações de poder entre atores políticos são desiguais e permanentes. Para saber quem influencia as decisões do governo basta conhecer quem se encontra bem posicionado na estrutura social.

A pirâmide de poder é dominada por poucos “homens de decisão independente”, e na base social estão os “executores das políticas”. Os atores políticos relevantes são os líderes dos estratos superiores que definem as políticas e se apoiam mutuamente. Esse “grupo estrutural” domina de forma estável a política local, tornando “completamente viciados os resultados do governo sob a democracia representativa” (MARQUES, 2003, p. 27). A elite econômica, sobretudo de forma velada, faz valer suas prioridades por meio do governo e associações profissionais em nome do “interesse público”. Como as maiores decisões da comunidade

derivam desses “nós de interesse” privados, o governo possui reduzida autonomia frente ao poder dos líderes econômicos, pois são os mesmos que dominam a política e os negócios.

Para Hunter (1973), o Poder Legislativo é um subproduto da fraqueza da máquina pública permeável aos interesses do poder econômico. É disfuncional para a sociedade democrática que poucas pessoas incidam sobre o governo e decidam o rumo de suas ações. Como a elite econômica tem mais recursos de poder, conforma em torno de si os demais “níveis” (outros atores políticos) de dominação e, ao mesmo tempo, mantém o poder estrutural sobre as políticas públicas. Em face da proeminência das elites econômicas e da arquitetura de poder que encabeçam, o governo local é a expressão dessa dominação.

A segunda obra importante alinhada com a teoria das elites é o livro de C. W. Mills, *A Elite do Poder* (1968). Seu ponto de partida é o mesmo de Hunter: a política e os negócios públicos são dominados por uma elite social que impõe sua vontade. Seus membros compartilham valores, códigos e trajetórias sociais similares, e essa posição social gera poder institucionalizado e produz uma tendência cumulativa de prestígio que fortalece o predomínio desse estrato na economia, na sociedade e na política. Elites são os atores com recursos políticos oriundos da sua posição estrutural na sociedade.

As elites formam “pequenos círculos de poder” para controlar decisões governamentais. Tal situação se aprofunda na vida moderna com suas exigências de centralização e unificação do poder em contraste com a fragmentação e a impotência da sociedade. Nas localidades essa realidade é mais forte, pois estrutura de poder e hierarquia social se identificam mais diretamente. A cúpula dominante é formada por “igrejinhas” que decidem as políticas para a comunidade.

O topo da pirâmide decisória é ocupado pelas velhas classes rentistas que mantêm prestígio na vida local, seguidos dos “dinâmicos” (nova classe de homens de negócios). Essa relação entre classes tradicionais e ascendentes elites industriais não se faz sem contradições, dado que o mundo social da grande empresa se afasta do prestígio cívico visto

como uma “coisa local”. As classes antigas são mais estáveis e dominam a política local em função de sua origem e prestígio social. Valores comuns fortalecem vínculos que permitem às elites das “altas rodas sociais” controlarem instituições e decidirem políticas para a cidade. Inexiste governo como instituição política autônoma. A política está “muito além da era do pluralismo romântico” (MILLS, 1968, p. 322), já que os recursos políticos centralizados ampliam desigualdades cumulativas de poder.

Por essa razão, governos locais se ressentem de um serviço público autêntico e autônomo frente às elites. Burocracias são pensadas “apenas como “correias de transmissão dos interesses de quem tem o “controle” do Estado” (MARQUES, 2003, p. 29). No âmbito local, essa situação é mais contundente, pois forças sociais mais facilmente traduzem atributos de prestígio e riqueza em ascendência sobre os governos. A política como atividade fica subsumida às iniciativas das elites dominantes e o poder público uma instituição à espera das definições adotadas nos “pequenos círculos decisórios”.

A elite do poder sintetiza poder institucional e identidade social, de modo que o governo local resulta desses vínculos conexos entre prestígio social e poder político. “Como membros da elite de poder, muitos [...] passaram a considerar “o governo” como um manto sob cuja autoridade executam o seu trabalho” (MILLS, 1968, p. 339). Quanto à performance dos governos locais, a ascendência das elites impede a organização de um serviço público de cunho weberiano (burocracia racional, meritocrática e impessoal) e aumenta o sigilo oficial nas decisões governamentais. As elites governam *de facto* e as decisões são enviesadas em favor de seus interesses, pois detêm recursos políticos para tal.²

Essa abordagem seguiu sendo influente, como atesta o livro *A Cidade de Quartzos* em que Mike Davis (1993) analisa as linhagens de poder que se

² Uma passagem ilustra a visão do autor sobre o que chama o folclore das decisões democráticas: há “uma grande distância entre os termos nos quais as questões são debatidas e resolvidas entre os membros dessa elite e os termos nos quais são apresentadas aos membros das várias associações de massa. Pois, as decisões devem *levar em consideração* os que tem importância – os membros de outras elites – e ao mesmo tempo devem *convencer* a massa de associados” (MILLS, 1968, p.361).

mantêm, ao longo dos anos, no comando político de Los Angeles. Mesmo alterando sua composição socioeconômica, as elites consolidaram sua dominação política sobre o governo da cidade. Reconstrói-se “a história do poder da cidade (e na cidade) como uma sucessão de hegemonias de elites sobre a política local, desde o início do século XIX até o final do século XX” (MARQUES, 2003, p. 46).

O governo local não é um “comitê executivo da classe dominante”, mas também não é um sistema policêntrico de poder (DAVIS, 1993). A elite econômica e social domina a política local e transforma o governo em trincheira para defender seus interesses, sobretudo quanto ao uso do solo urbano e da especulação imobiliária. Mas as elites não são unificadas, pois há distintos interesses econômicos (divergência sobre concentração/desconcentração geográfica para novas regiões urbanas das cidades, por exemplo). O jogo político local é mais complexo e o governo não espelha as posições de uma elite unificada.³ Porém, essas clivagens não transformam o sistema político da cidade em pluralista, pois o poder econômico domina as ações do governo.

A história política da cidade criou as bases econômicas para uma liderança que, através de uma “determinação municipal bismarckiana”, reforçou a disciplina política da burguesia capitalizando as linhagens de poder e os acordos intra-elite. Mas a disjunção entre os interesses econômicos descentralizados do *Westside* e a elite orientada para o centro alterou as condições de reprodução do “esclerosado bloco de poder” (DAVIS, 1993, p. 116). Contudo, a política municipal segue estruturalmente definida, pois os interesses econômicos detêm poder e influência sobre o governo local.

Recursos políticos desigualmente distribuídos e concentrados nas “classes altas” geram um sistema de poder que estruturalmente mantém

³ O autor fala que, até os anos 80, Los Angeles era uma “cidade de duas cabeças” e polarizada entre os interesses das “coalizões de crescimento” do Centro e do *Westside* com pretensões econômicas, políticas e culturais diferenciadas. A elite de poder não conseguiu unificar um só projeto de domínio da vida local, embora se mantivesse estruturalmente em posição de vantagem para incidir sobre o governo.

o predomínio de interesses econômico, a despeito de existirem eleições competitivas. Deslocamentos econômicos implicam em mudanças no perfil das elites dominantes, mas não alteram o componente estrutural do sistema político e do governo local organizado para atender os seus interesses. Assim, Davis, à Dahl (1989), pergunta, diante da nova constelação de poder: quem controla Los Angeles? A despeito da mudança no perfil das elites que passaram a ser, desde os anos 1980, majoritariamente formadas por interesses financeiros internacionais⁴, a política local segue dominada por atores econômicos.

A última formulação, ainda próxima à teoria das elites provém de Stone (1980) e sua visão sobre o poder sistêmico e os condicionantes do *decision-making* em nível local. Administradores públicos são estruturalmente impelidos a decidirem refletindo desigualdades socioeconômicas e de poder na cidade. Mesmo que o governo local esteja submetido a uma “pressão dual” (do eleitorado e dos “estratos superiores”), dificilmente desafia quem empresta recursos estratégicos à sua sobrevivência. O exercício do poder se torna um círculo vicioso de vantagens mútuas entre governo e interesses dominantes.

O poder sistêmico impede os atores políticos de terem igualdade para competir eleitoralmente, em face da pré-disposição do governo de favorecer os mais alinhados à hierarquia do sistema socioeconômico. Esse poder resulta da capacidade de os estratos superiores moldarem o contexto institucional e político aos seus interesses. O poder também é sistêmico, já que atores políticos com recursos estratégicos podem agir de forma não intencional (“imperativos da situação”) para influenciar decisões de governo. E os governantes são compelidos a colaborar com atores políticos que controlam ativos chave de produção econômica que impactam a vida urbana e social. A efetividade da ação governamental

⁴ Se análise de Hunter (1973) se restringe exclusivamente ao poder local e Mills (1968) insere a cidade no contexto nacional, Davis (1993) confere um peso importante para compreender a junção dos interesses econômicos e políticos em face da internacionalização do capital financeiro existente em Los Angeles.

depende de um *blend* de suas capacidades e aquelas de atores não governamentais (STOKER, 1998).

Analisar decisões dos governos e sua interface com o jogo de poder na sociedade permite identificar os interesses atendidos dos “poderosos” que dominam o sistema socioeconômico. O governo local se apoia nas capacidades dos estratos superiores do poder sistêmico e nos estratos médios para obter chancela eleitoral. Em caso de dúvida, o poder sistêmico prevalece. Para saber quem domina a política local, três questões importam: decisões dos governos e sua dependência estrutural, acesso desigual dos estratos sociais aos *policy makers* e regularidades de decisão em favor desses grupos. O poder sistêmico não possui monopólio, mas seu impacto é seletivo, sobretudo na política urbana que gera rendas para os grupos dos quais o governo local depende.

Menos que uma subordinação estrutural de elites dominantes, governos e atores com poder sistêmico geram vínculos duradouros que suportam a criação de um regime baseado no “quase monopólio” sobre decisões centrais na localidade. “O estabelecimento de um regime viável é o último ato de poder em um emergente sistema de governança” (STOKER, 1998, p. 123).

A abordagem pluralista do governo local

Para os autores que compartilham essa visão, a política é exercida, ainda que desigualmente⁵, por um conjunto disperso de atores. Cada um desses atores políticos representa interesses que se expressam na arena política conforme os recursos que dispõem, e visando garantir que o

⁵ Para Dahl (1958), o fato de o sistema político possuir baixa igualdade política real não autoriza a conclusão oposta de que há uma elite dominante. Para Polsby (1960), é um erro estudar a política como epifenômeno e aspecto subsidiário da estrutura social. O poder só se localiza em temas onde há atores e interesses persistentes, gerando ou não coalizões políticas. Só assim se pode analisar a distribuição de poder na sociedade e explicar as decisões governamentais. Posição similar é a de Bachrach e Baratz (1962) criticando a visão de que sociedade desigual gera poder desigual e dominação estável e duradoura.

poder público incorpore tais temas em sua agenda de ações. O governo é um resultado da forma como se organiza a competição e a barganha que existe no interior de *coalizões de atores* no jogo político local. Por isso, o governo local tende a ser instável, já que essas alianças dependem de acordos que podem ou não ser mantidos em um contexto em que o poder é fragmentado e, por essa razão, mais pluralista. Nessa medida, é um anti-regime de políticas, pois a abordagem mais plural do poder visa defender o governo local contra sua captura sistêmica.

Para o pluralismo (DAHL, 1958, 1989; POLSBY, 1960), não se pode, a priori, afirmar que existem elites dominantes, pois essa é uma hipótese verificável na análise de decisões políticas concretas. Democracias pluralistas convivem com vários atores políticos e a pesquisa não confirma a relação entre um *inner circle* que decide e os *front men* que executam políticas (DAHL, 1958). Nenhuma categoria sobre poder está dada nas cidades, pois na sociedade ninguém domina diante da dispersão de grupos de interesse. Por isso, perguntar “quem dirige a comunidade” (POLSBY, 1960) ou “quem atualmente governa” (DAHL, 1989) busca verificar se alguém, *no todo*, domina a política local.

Sociedade e sistema político estão em permanente mudança, sobretudo pela ação dos grupos de interesse que representam uma diversidade de opiniões e são os atores políticos de maior relevância para influenciar o governo (DAHL, 1989). Dentre esses, atuam setores econômicos que “frequentemente estão em desacordo mesmo sobre questões que tocam diretamente os seus próprios objetivos” (DAHL, 1989, p. 77; POLSBY, 1960), o que dificulta vê-los como uma elite unificada. Como o governo possui autonomia para decidir, por exemplo, taxaço de impostos sobre empresas, a elite não detém um “poder sistêmico” economicamente determinante. Embora decisões como essa gerem conflitos, o governo possui incentivos para assegurar sua eleição, o que nem sempre se alinha com as demandas dos setores econômicos (DAHL, 1989).

Esse argumento é oposto ao de Stone (1980), porque, para o pluralismo, a política competitiva se conduz pelo triunfo dos números sobre

os “notáveis da economia” e não é estrangida estruturalmente. Quando necessário, o governo local tem no apelo “popular” um recurso para barganhar com os grupos de interesse mais poderosos quando necessário.

O governo local não só pode agir em favor da “maioria” e dos “números”, mas é uma arena permeável aos diversos interesses organizados na sociedade. Esse é outro motivo a se opor à tese de uma elite dominante, pois a democracia pluralista é aberta à entrada de diversos atores políticos. A política é mais autônoma frente à economia e os condicionantes sobre as decisões de governo são diferenciados a cada conjuntura, tipo de política, perfil dos atores e seus recursos políticos.

Entretanto, apesar da democracia pluralista se caracterizar pela existência de diversos atores e pela competição eleitoral, não se pode concluir que exista igualdade política. “No sistema político de hoje, desigualdades em recursos políticos permanece, mas tendem a ser *não cumulativas*. O sistema político de *New Haven*, então, é marcado por *desigualdades dispersas*” (DAHL, 1989, p. 85). Assim, conforme Dahl:

O sistema político estava longe de ser uma oligarquia, mas também distante de realizar o objetivo político da igualdade [...]. Nem de longe uma elite domina *New Haven*. Mas, em um estrito sentido de democracia, o desaparecimento de uma elite dominante não conduziu para a emergência do governo do povo (DAHL, 1989, p. 86).

Mesmo com o desigual acesso a recursos políticos, todos os atores políticos podem influenciar os líderes eleitos, o que se acentua com a competição eleitoral, quando o apelo aos “números” amplifica o acesso às demandas dos grupos de interesse. A barganha para incluir seus temas na pauta dos partidos como promessa de campanha ou ação de governo é central para o fim da política: ganhar eleições e ocupar os cargos públicos. O governo torna-se cativo dos eleitores, e mesmo ocupando o poder durante um período, não é uma elite dominante que opera no interior de um sistema político fechado, pois sua composição é um produto da competição eleitoral. Assim, a política não tem dependência da origem social dos atores, não garante continuidades e é volátil nas coalizões de governo ou alianças setoriais (DAHL, 1989, 1961).

O governo é um ator político que combina autonomia de ação e permeabilidade aos grupos de interesse. Com a vitória nas eleições, os atores políticos no governo têm o poder dos cargos para gerar contratos, empregos e favores que influenciam as políticas públicas. O fato de os líderes políticos dependerem dos eleitores para serem vitoriosos difere da visão de captura do Estado por uma elite dominante. Mas, conforme Stoker (1998), a análise do governo local repousa em identificar resultados favoráveis a certos grupos, de modo que seria menos saber “quem governa” e sim “quem se beneficia”.

Como a democracia pluralista possibilita participação e influência de vários atores políticos, a configuração do governo local resulta desse jogo cambiante de poder e da contínua competição e busca de alianças. O exercício do poder é efêmero, conjuntural e definido pelos recursos políticos disponíveis, e não uma expressão da estratificação social (POLSBY, 1960). O governo local se fragmenta como reflexo dos grupos de interesse, e a política com seus recursos de barganha e negociação organiza arenas de atores onde os *policy makers* decidem quem ganha e quem perde. Contudo, nesse jogo político, o governo local não é um ator passivo e capturado por *lobbies* setoriais, pois o prefeito é *hub* político de uma “coalizão de coalizões” (DAHL, 1989).

Como a democracia pluralista é aberta, embora os recursos políticos sejam desigualmente distribuídos, os padrões de influência sobre o governo são dispersos. Mesmo assim não se pode inferir, sem análise concreta, que possuidores de riqueza, de prestígio social ou facilidade de acesso ao governo serão **de fato** mais influentes na política local. Tais atores políticos têm potencialmente maior probabilidade de auferir ganhos, mas não se traduz posse de recursos em ação política direta, pois “um homem rico pode colecionar pinturas; outro pode colecionar políticos” (DAHL, 1989, p. 271).

Apesar da distribuição desigual de recursos políticos, democracias pluralistas opõem-se a sistemas políticos fechados. Alargando-se a quantidade de recursos políticos disponíveis e sua maior acessibilidade, não é plausível afirmar que os governos locais sejam excludentes e

dominados por uma elite. Em verdade, existe um “complexo padrão de influência sobre as decisões locais que não pode ser acuradamente coberto por um único rótulo convencional tal como *democracia* ou *oligarquia*” (DAHL, 1961, p. 1348).

O debate no pluralismo foi ampliado pela proposição de Bachrach e Baratz (1962, p. 948): o “poder pode ser, e frequentemente é exercido pelo confinamento do escopo da tomada de decisão para questões relativamente ‘seguras’”. O governo local delimita o escopo das ações e a “mobilização do viés” “filtra” temas de não-decisão que dificultam conhecê-las. O exercício do poder se transforma em recurso político para impedir controvérsias sobre questões indesejadas, de modo que nem sempre se torna verificável em decisões concretas. Com essa tese, o pluralismo incorreu em um erro similar à crítica da teoria das elites: adotou um postulado de que há questões relevantes na arena política ao invés de empiricamente identificá-las.

Antes de se aceitar que há conflito em torno de temas chave importa mostrar que a “mobilização do viés” indica os assuntos que são ou não relevantes para os grupos sociais. Por exemplo, políticas de desenvolvimento urbano de New Haven mobilizaram um viés, pois sua face observável e as decisões abertas adotadas pelo prefeito esconderam os acordos prévios para tornar essa agenda segura. O mesmo ocorreu na influência dos “notáveis da economia” sobre a educação pública para se reduzir as despesas do governo e a cobrança de impostos.

Assim, os atores políticos têm, a depender de seus recursos, condições de incidir de formas pouco visíveis para limitar o debate público e constranger o processo decisório dos governos locais. O peso de um ator não se revela apenas ao propor ou vetar uma política, mas no poder de limitar os assuntos e mobilizar o viés para certos interesses. Há, pois, duas faces do poder na ação dos governos locais: decisões concretas e observáveis e não-decisões que reduzem o escopo do debate⁶.

⁶ No Brasil, autores como Grin (2015; 2018) utilizaram o pluralismo para discutir como o governo da cidade de São Paulo lidou com a construção de sua “coalizão política dominante” e a “mobilização do viés” para retirar temas da agenda pública.

Ainda no interior do pluralismo, para Lukes (1992), decisões políticas podem ocorrer sem que haja conflito observável ou oposição (vetos como não-decisão). Conflitos (declarados ou encobertos) e sobre os quais podem ou não existir decisões não esgotam a análise de como agem os governos locais. Não são apenas atos conscientes de atores políticos mobilizando recursos que dominam. Padrões socioculturais de decisões também importam, pois podem se manifestar até mesmo na inação sem que se verifiquem conflitos, tal como costumava ocorrer em decisões e não decisões. O poder e os recursos de um ator não operam só via coerção e força, decisão e dissimulação e sua capacidade de antecipação (STOKER, 1998).

Para Lukes (1992), governos locais lançam mão de manipulação como um exercício de poder ao atuar sobre valores e preferências dos cidadãos. A terceira face do poder se manifesta por meio da eliminação dos conflitos potenciais não explicitados que permanecem latentes na relação entre os atores com poder e os interesses excluídos, geralmente não conscientes dessa situação. O poder pode ser identificado na ação dos atores políticos e sua capacidade de controlar agendas de governo, não apenas através de decisões, mas também pelo conflito (em suas faces aberta e encoberta ou latente).

Portanto, a ação política pode existir externamente ao sistema político e o poder nem sempre pertence aos atores que operam no seu interior. Pode ser que mesmo a inação seja uma evidência de poder. O exemplo da ação de uma empresa metalúrgica em East Chicago (Indiana), a U.S Steel, “exerceu influência de pontos externos a uma variedade de comportamentos políticos observáveis [...]. Embora a empresa raramente interferisse diretamente nas deliberações dos *policy makers* sobre a poluição do ar na cidade esses nunca [...] foram capazes de afetar o seu escopo e direção” (LUKES, 1992, p. 43). Este é um exemplo de poder por meio da inação política que, no meio de um conflito latente de interesses entre população empresa, constrange a ação política do governo local.

Finalizando a abordagem pluralista, *Phoenix in the ashes*, de Jonh Mollenkopf (1994), ilustra os desafios da gestão governamental do prefeito Koch em Nova Iorque na década de 1970. A estrutura do poder

urbano tem nas coalizões políticas dominantes sua categoria central de análise. O desafio dos atores políticos é converter coalizão eleitoral em sólida coalizão de governo. Uma coalizão política, para ser vitoriosa nas eleições, amplia o leque de alianças e se obriga a gerenciar interesses divergentes, mas essa situação não permite concluir pela fragmentação do governo. Ao construir uma coalizão dominante, o governo divide oponentes potenciais e refaz o jogo de alianças políticas em torno de uma nova centralidade de poder encabeçada pelo prefeito.

A “coalizão política dominante” é uma “aliança tática entre diferentes interesses que podem ganhar eleições para os cargos executivos e assegurar a cooperação que necessita de outros centros de poder público e privado a fim de governar” (MOLLENKOPF, 1992, p. 38). No entanto, “coalizões políticas dominantes” podem ser estáveis e não apenas conjunturais, operar em questões cruzadas e intersetoriais e não só em arenas temáticas e criar persistentes ganhadores e perdedores, o que difere da abordagem dahlsiana. Esse processo se define pelos recursos políticos à disposição da coalizão de governo que, embora desproporcional em relação a outros atores, não reproduz de forma imediata a estrutura social, conforme a teoria das elites. E assim é, uma vez que o governo dispõe de recursos financeiros e orçamentários para cimentar unidade entre grupos sociais distintos. Por esse motivo, conquistar a prefeitura é o objetivo central de qualquer coalizão que busca dominar a política local.

Uma coalizão política dominante pode ser bem-sucedida se souber, diante de mudanças na base social e econômica, alinhar atores políticos chave na sustentação do governo local, tendo o prefeito como líder e “ponto focal”. O governo tem iniciativa política e incorpora interesses contraditórios, mas atua considerando restrições provenientes do poder do capital econômico. Desigualdades cumulativas de recursos políticos podem advir da dependência sistêmica dos governos diante do capital, e a política pode não equacionar todos os conflitos supondo ser possível mediar, negociar e gerar consenso onde há disputa de interesses. Porém, para Mollenkopf (1994, p. 35),

Dadas certas condições, não é inevitável para uma administração

perseguir sucesso eleitoral, investimento privado e gerenciar adequadamente tensões sociais (...). Nada garante que o governo da cidade estará disposto, ou que seja capaz, de cumprir as funções que os estruturalistas têm designado para ele? [...] [pois] uma análise estrutural não pode ser adequada até ela especificar o processo político através do qual imperativos sistemáticos são traduzidos em políticas governamentais.

Mesmo “onde a mobilidade do capital coloca limites reais sobre a política o governo local tem considerável poder para taxar, regular e dirigir a atividade econômica” (MOLLENKOPF, 1994, p. 37). A política não é um subproduto dos interesses econômicos nem se reduz aos ditames de uma classe dominante, porém o governo local não é livre de constrangimentos oriundos da economia e da sociedade, o que se assemelha ao conceito de poder sistêmico em Stone (1980).⁸

A coalizão política dominante se estrutura em torno de quatro atores centrais: a) “setor público produtor de interesses e associado com o governo” (burocracias são centrais); b) organizações privadas que entregam serviço público mediante vínculos financeiros e contratas com o governo (ONGs); c) interesses privados, sobretudo vinculados ao mercado imobiliário e bancos de investimento ligados à rolagem da dívida pública e concessão de financiamentos; e d) partidos políticos e executivos eleitos para o governo local. Diferentemente de Dahl (1989), os atores políticos

⁷ A crítica à visão de dependência estrutural do governo pelos interesses econômicos do capital. Segundo Marques (2003, p. 44), na obra de Mollenkopf, “a polaridade mais ampla e presente no debate é entre estrutura e ação, que se desdobra em determinação *versus* contingência [...]” [política].

⁸ “Os líderes políticos que buscam construir uma coalizão dominante claramente favorecem os investimentos privados que geram incremento no rendimento de impostos, provêem benefícios políticos [...]. De longe, a mais imediata e intensa conexão entre empreendedores políticos e interesses privados é a necessidade de suporte político. Especificamente, eles necessitam de contribuição de campanha a fim de vencer eleições” (MOLLENKOPF, 1994, p. 92). O apoio eleitoral dos interesses de mercado se mantém como um condicionante sistêmico quando a coalizão dominante assume o governo. Para Marques (2003, p. 44), o argumento de Mollenkopf chama atenção para “mecanismos que produzem desigualdades políticas cumulativas e sistêmicas, que levam à concentração de poder nas mãos de grupos específicos.”

com poder para incidir sobre a dinâmica política do governo política são definidos *a priori*.

O sistema político, mesmo com a contingência da competição eleitoral, não é tão aberto e fluido aos grupos de interesse como vê a tradição clássica do pluralismo. Ainda assim, há uma dívida com Dahl (1989) ao reconhecer que “cada função do governo da cidade tem um forte produtor de interesse associado com ele [...]” (MOLLENKOPF, 1994, p.71). O governo, mesmo não sendo fragmentado, é permeável aos grupos de interesse e pode redistribuir recursos para vários atores políticos. Como a coalizão de governo é o “ponto focal”, ela traz para si as demandas dos quatro atores estratégicos e se vale de um recurso político central: a capacidade de gasto orçamentário. Pela despesa pública se identificam os interesses beneficiados, e quão contemplados são, para o governo barganhar apoio visando manter a coalizão dominante.

Nesse sentido, resultados políticos não podem ser previstos de características estruturais que refletem escolhas dos atores políticos. “Considerações políticas tiveram, de longe, maior impacto sobre as ações da coalizão Koch do que qualquer suposto imperativo contextual para promover o investimento privado ou evitar gastos redistributivos” (MOLLENKOPF, 1994, p. 161). Porém, não há plena autonomia política do governo em seus investimentos, já que ocorreu um “viés sistêmico” para políticas de infraestrutura urbana diante do peso dos capitais imobiliários.

Políticas regulatórias do uso do solo urbano são centrais para o investimento privado, e como forças “pró-desenvolvimento” têm maior peso econômico e coesão política, influenciam com maior chance de êxito as decisões do governo. Mas não é incomum que o governo, ao atender grupos imobiliários, engendre sua própria oposição: interesses contrariados nas vizinhanças avessas à especulação imobiliária, nos setores populares desfavorecidos por políticas habitacionais ou grupos comunitários alinhados a ONGs. O problema é que, se o governo cede aos interesses desses atores, não há garantia de consenso na negociação das demais demandas presentes no sistema político.

Embora as coalizões políticas possam ser duradouras e mais estáveis do que a visão pluralista clássica concebe, e mesmo existindo estrangimentos socioeconômicos, atores políticos, valendo-se de seus recursos, podem alterar o padrão de dominação através da competição eleitoral. A política é meio pelo qual se solucionam litígios e as disputas de poder materializados na coalizão dominante que comanda o governo local.

De forma geral, as críticas centrais às abordagens pluralistas são duas: a) análises baseadas em estudos empíricos sobre poucas cidades, o que reduziria sua capacidade de generalização teórica; b) estudos baseados nas condições que permitem identificar atores políticos “ganhadores” no jogo político municipal que comandam o governo local, e menos nas razões que explicam o insucesso de outros atores políticos.

A análise marxista dos governos locais

Esse enfoque se alinha às premissas mais gerais da análise da sociedade como palco da luta de classes, de forma que os governos locais seriam uma esfera de poder igualmente dominada pelo capital para gerar mais valia à custa dos trabalhadores que vivem nas cidades. Uma extensa produção na literatura da Ciência Política, Sociologia e Geografia Urbana foi produzida conforme essa visão, sendo que nessa seção se apresentam alguma das mais influentes dessas abordagens. Em síntese, três são as centrais: instrumental, estruturalista e desenvolvimento irregular (BOZKURT, 2011).

De acordo com a visão instrumental, o governo local representa o estado central para garantir a reprodução dos trabalhadores para sistema econômico capitalista via produção e oferta de serviços como habitação, educação e saúde. Trata-se de um instrumento da classe dominante, e por essa razão dependente de suas prioridades políticas e econômicas. Mesmo a eleição de representantes locais é considerada um mero instrumento de legitimação do sistema de dominação política (BOZKURT, 2011).

A visão estruturalista compreende que o governo local está inserido em um sistema mais amplo de questões econômicas, sociais e políticas que abarcam a luta de classes na sociedade e reduzem sua autonomia de ação. O Estado, por seus vínculos orgânicos com a burguesia, regula os conflitos entre a classe trabalhadora em questões que alteram a paisagem urbana e os direitos sociais. Por exemplo, incentivos ao desenvolvimento industrial como forma de ampliar os ganhos do capital.

Expoente dessa concepção, Manuel Castells, em *A Questão Urbana* (1983), afirma que a política urbana das sociedades dependentes é, nos governos municipais, capturada estruturalmente pelo capital monopolista. A autonomia do governo para propor modelos de planejamento urbano e qualificar o consumo coletivo (acesso a bens e serviços públicos) é reduzida. Dada essa determinação estrutural, a capacidade dos governos locais de alterar a gestão das cidades e a marginalidade urbana é pequena.

O planejamento das políticas públicas não se distingue dos interesses do capital, visto que o governo local não controla seu território para exercer as funções centrais de integração e regulação sem reproduzir o processo de dominação social. Mesmo iniciativas de reorganização político-administrativa da divisão territorial, novas centralidades urbanas ou especialização dos territórios como unidades de gestão são submetidas a essa dependência estrutural.⁹ Governos locais são obrigados a priorizar as demandas do capital, o que impede a redistribuição de recursos nas cidades em favor dos pobres (MAGNUSON, 1985).

⁹ Nesse aspecto, Castells (1983, p. 300) critica a abordagem reputacional (Hunter) e a abordagem decisional (Dahl) por conduzirem a uma “indeterminação social do jogo político, já que tudo é função dos mecanismos do processo de decisão, em particular, das estratégias, e que estas dependem da conjuntura.” Essa conclusão deriva de se conceber a política urbana como um *processo político* com seus atores, interesses e estratégias e busca distinguir uma especificidade do local das questões políticas gerais. Assim, ao se secundarizar as determinações da estrutura social, se transforma o planejamento urbano no estudo do processo decisório engajado em um problema urbano tomado em si mesmo. Assim se reduzem os problemas sociais a um espaço teórico ainda dominado pelo psicologismo decisional que só vê *quem governa*, quando importa também saber *quando* e *com que efeitos* governa.

Portanto, no estudo das políticas urbanas deve considerar a forma como o governo local se posiciona frente ao capital para conhecer quem predomina nas decisões políticas adotadas. A política urbana se compõe de dois tipos de práticas: planificação que materializa a *intervenção do político* na sociedade, visando assegurar os interesses da classe dominante e os meios de reprodução da força de trabalho; b) movimentos sociais como um *sistema de práticas* que incidem no jogo político estruturalmente definido buscando alterar a correlação de forças e do poder de Estado em nível local (CASTELLS, 1983). Autoridades locais são centrais, pois à medida que organizam agências públicas relacionadas aos serviços como educação e saúde igualmente delimitam o sentido das lutas urbanas em torno do consumo coletivo (MAGNUSSON, 1985).

O estudo da planificação (o político expresso nas decisões do governo local) não pode ser dissociado dos movimentos sociais (a política realizada por atores políticos). A planificação urbana, portanto, deve ser interpretada pelos efeitos sociais produzidos pela instância política sobre o sistema urbano e/ou estrutura social, ainda que gere oposição dos movimentos sociais como atores políticos. Mas ambos devem ser inseridos na análise dos determinantes estruturais que incidem sobre as decisões do governo local. Governos locais são incapazes de desafiar o capitalismo no território municipal, pois atuam de forma reativa contra a degradação moral e material das cidades (MAGNUSSON, 1985).

Nessa linha, a visão de um “socialismo municipal” estava baseada na possibilidade de o poder público local controlar a produção econômica: regulando-a no interesse dos trabalhadores, incentivando novas formas de desenvolvimento econômico e apropriando o excedente da produção em benefício da assistência direta aos cidadãos ou para utilizar na produção de equipamentos públicos e coletivizar o consumo pela compra de bens e serviços. Assim é, uma vez que o capitalismo gera uma desorganização das comunidades locais e as desestrutura para reorientar a forma como governos das cidades prestam serviços (MAGNUSSON, 1985).

Nesse sentido, governos locais possuem três funções básicas: organizar o consumo de bens coletivos (saúde e educação como serviços

comuns e não excludentes, por exemplo), regulação do mercado local e a promoção e proteção de negócios da competição externa. Por essa via, governos locais possibilitam às pessoas se integrarem de forma ampla e lucrativa à economia e sociedade capitalista. Essa concepção é um reflexo da hegemonia burguesa e, legalmente e *de facto*, a única disponível para o autogoverno local (MAGNUSSON, 1985).

Em obra posterior, *Cidade, Democracia e Socialismo*, Castells (1989) analisou o papel dos governos municipais espanhóis na transição democrática após o final da ditadura franquista. O enfoque difere da matriz marxista althusseriana focada nas determinações estruturais e se alinha com a revisão estruturalista iniciada por Poulantzas, que admite que a ação coletiva de atores políticos pode influir no rumo do governo local.¹⁰ Porém, o capital continua sendo o ator dominante a ser combatido na política municipal.

As administrações municipais são vistas como instâncias promotoras da democracia política em âmbito local.¹¹ Tal papel seria facilitado pela emergência dos movimentos sociais como atores com capacidade transformadora e articulada com as forças socialistas. A radicalização da democracia criaria bases políticas e sociais para ampliar a consciência política da população e a defesa dos seus interesses, sobretudo daqueles que dependem dos serviços públicos.¹² Os governos

¹⁰ A revisão citada, na qual o conceito de “autonomia relativa” do Estado é posto em discussão está em “O Estado, o Poder, o Socialismo”. Nesse livro, Poulantzas admite a permeabilidade do Estado por grupos de interesse em uma forma similar ao pluralismo.

¹¹ Contudo se distingue da abordagem que Castells e Borja (1996) posteriormente realizaram caracterizando as cidades como atores políticos que não se confundem com os governos locais, mas são atores sociais que articulam instituições políticas e sociedade civil como liderança promotora de planos estratégicos para o desenvolvimento local. O resultado desse processo seria um Plano Estratégico construído como um contrato político entre instituições públicas e a sociedade civil que, ao gerar um amplo consenso social, representaria uma grande oportunidade democrática.

¹² Castells desenvolve uma formulação próxima da visão gramsciana sobre a conquista da hegemonia ideológica na sociedade para se construir um novo e amplo consenso social para exercer a prática de governo e isso transformar o Estado a favor das massas populares.

locais seriam os responsáveis por garantir essa publicização democrática da política.

A luta socialista combinaria ação democrática das massas com instituições representativas como eleições para expressar a vontade popular e modificar relações de poder nas cidades. Ocupar cargos eletivos no Estado torna-se, pois, um fator determinante para estimular e apoiar os movimentos sociais. Essa política democrática é o meio para responder à crise urbana e aproximar a cidade da sociedade.

Nessa direção, cabe ao governo local criar canais de representação e negociação e “estender formas de democracia”¹³ complementares ao direito ao voto, tal como novas formas associativas ligadas às condições de vida dos cidadãos. Por essa via, movimentos sociais podem se articular no interior do governo para orientar as políticas públicas em seu favor. Atuando dessa forma junto aos movimentos populares, a administração municipal, em um sentido tocquevilliano, visa educar os cidadãos na luta política para alterar a correlação de forças entre capital e trabalho no plano local.

A opção política de mudar o Estado com autonomia local deve passar pela instituição de formas de controle popular. É nesse sentido que o município democrático deve promover as organizações populares e a vida social e cultural nos bairros. O poder dos territórios, com autonomia dos movimentos de massas, é central para transformar o Estado local. Mas o “bairrismo” deve ser superado sob pena de se transformar em uma forma de “paroquialismo populista”. Forças políticas de esquerda no município devem combinar mobilização social, direção política e gestão estatal que aproximem o partido do e no governo com o partido de lutas

¹³ Esta formulação de Castells é oriunda de Bobbio (2004, p. 155): “o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.”

para construir, pela via democrática, a estratégia do socialismo. Conforme Castells (1989, p. 174), esse caminho não é livre de tensões:

Os vereadores de esquerda, “detentores de cargos na Administração Democrática, devem [...] aplicar o programa político em torno do qual foram eleitos, sem oferecer mais privilégios às associações populares do que aqueles que elas conquistaram em sua pressão sobre o Estado Democrático. E, certamente, a lógica da luta e a lógica de governo podem criar tensões e inclusive conflitos entre os dois níveis de representação popular [participativa e representativa] (Castells, 1989, p. 174).

Essa leitura sobre o papel “progressista” dos governos locais alinha-se à proposição de Harvey (2008) sobre o “direito à cidade”: trata-se de democratizar a construção de um amplo movimento social em favor dos despossuídos em relação a distribuição dos recursos urbanos. Esses atores políticos devem assumir o controle da política urbana e direcioná-la para construir uma cidade com mais justiça social, visto que essa demanda se insere na luta política local como um direito humano inalienável. Se historicamente o capital sempre se beneficiou localmente de governos aliados ao uso especulativo do solo urbano, a escala global do capitalismo exacerbou essa questão.

Inovações financeiras como a securitização e venda de pacotes de hipotecas para investidores no mundo todo ampliaram as possibilidades de circulação de dinheiro, mas reduziram os governos locais a coadjuvantes. Decisões sobre como gerenciar a cidade são adotadas por grandes grupos capitalistas multinacionais procurando alocação para a liquidez de recursos disponíveis. Com a especulação gerada com grandes projetos imobiliários, os principais aliados são os setores populares e da periferia das cidades. Os governos locais, nesse momento de globalização do capital financeiro, via de regra, tornaram-se atores políticos incapazes de lidar com essa nova realidade, pois se tornaram reféns desses investimentos em nome do “desenvolvimento urbano” (HARVEY, 2008).

De acordo com essa visão marxista, governos locais, ao se organizarem com o foco no consumo coletivo, regulação da sociedade e promoção e organização produtiva, alinham-se a uma visão de um

“empresariamento urbano”. Governos atuam como se estivessem à frente de uma corporação chamada municipalidade e buscam as melhores oportunidades de mercado, tal como será discutido na visão econômico-administrativa.

A terceira apropriação do marxismo para analisar os governos locais é a visão do desenvolvimento irregular. Um dos pioneiros dessa abordagem é Simon Duncan (“O Estado local e desenvolvimento irregular”). De acordo com essa perspectiva, a estrutura social se desenvolve juntamente com processos econômicos e político ou em diferentes caminhos. A desigualdade na sociedade gera diferenças espaciais, sendo que o governo local seria a solução apresentada pelo Estado central para lidar com esses problemas. Mas, dadas as clivagens sociais geradas, governos locais tornam-se pontos de oposição de segmentos menos beneficiados com o desenvolvimento econômico (BOZKURT, 2011).

Conforme esse enfoque, importa discutir por que o estado local tem emergido e suas diferenças, antes que debater suas próprias atividades, visto que o mesmo não possui nenhuma função. Essa situação decorre do fato de as pessoas produzirem relações sociais, no caso entre classes antagônicas, geradoras de desigualdade que se manifesta, no espaço urbano, de diferentes maneiras. Governos locais tratam com essas áreas onde o nível central não alcança, mas nem por isso conseguem responder ou mitigar essa situação, o que reduz sua funcionalidade (BOZKURT, 2001).

A visão econômica e administrativa sobre os governos locais

Essa posição é tributária das formulações de Jonh Stuart Mill (2001, p. 275-278) em *O governo representativo*, ao argumentar que a eleição de líderes políticos em nível local é a forma mais eficiente de lidar com a discrepância entre necessidades e demandas da população quanto à oferta de serviços públicos. A eficiência na produção dessas necessidades da sociedade era uma consequência de o governo local estar mais bem posicionado junto aos anseios dos residentes e fisicamente mais próximo, o que os tornava mais facilmente cobrados por sua performance.

Em 1956, Charles Tiebout propôs um modelo de análise comparando a relação entre cidades como se fossem empresas concorrendo por clientes (cidadãos). Caberia aos governos locais atuarem como empresários que buscam um modelo Pareto ótimo entre o número de habitantes e a provisão de serviços que atendessem as preferências da população. O risco de não atender essa demanda seria a “perda” de cidadãos para localidades mais alinhadas com as suas exigências em termos de oferta de serviços e seus custos representados pela carga tributária.

O nível de gasto público deveria refletir as preferências da população local, o que deveria ser combinado com um nível aceitável de despesas e de taxaço, o que permitira uma “adaptação” aos anseios da maioria da sociedade. Se residentes movem-se para áreas suburbanas, o que foi um processo típico de classes médias americanas em várias cidades na década de 1950, o governo precisa entender a razões dessa escolha e organizar os serviços públicos para essa realidade. Por exemplo, como reduzir o impacto sobre gastos escolares ou construir equipamentos públicos como parques, estacionamentos, proteção policial e campos de golfe?

Como governantes são atores racionais buscando maximizar seus benefícios junto ao eleitor mediano – nesse caso, a sua recondução ao cargo de incumbente – atender exigências cambiantes do “consumidor-eleitor” se torna um objetivo fixo. A penalidade por não ajustar a ação do poder público a essas exigências é o cidadão optar por se mudar para uma cidade que satisfaça suas preferências dadas por certos tipos de serviços públicos. O governo, na figura de um “empresário público”, orientaria suas iniciativas por um cálculo do tamanho ótimo de população: número de residentes para os quais um pacote de serviços públicos pode ser fornecido com o menor custo médio possível.

Na base dessa teoria residem premissas com forte apelo no Brasil: municipalidades devem reter os impostos gerados em seu território para poderem financiar políticas públicas e a competição entre cidades, cunhada por Melo (1996) como “hobbesianismo municipal”, é uma forma de desenvolvimento local. Essas seriam estratégias racionais “ótimas” do ponto de vista econômico (obtenção de receita) e política (fortalecimento

do poder público local). O papel do governo local é garantir que a provisão de serviços, considerada uma forma central de responsividade perante os cidadãos, ocorra com muita eficiência e o melhor custo vs. benefício.

O modelo à la Tiebout baseia-se em políticas públicas que promovem mobilidade residencial e melhoram a alocação de gastos governamentais, da mesma forma que a mobilidade de empregos e conhecimento relevantes para a localização de indústrias e recursos privados. Trata-se, segundo essa visão, de uma forma de melhorar a performance da ação governamental: transferir recursos e autoridade para os níveis locais de governo, sobretudo quando ineficiência e ausência de transparência são críticas centrais.

Essa visão baseada na teoria da escolha pública parte da premissa de que o governo local é capturado por burocracias auto-interessadas no uso dos recursos públicos. Essa realidade reduz a autonomia do governo para taxar os cidadãos, pois o custo para manter a máquina administrativa local geraria ineficiências na alocação dos valores arrecadados de governos pouco responsivos. Para superar as falhas do governo, o provimento de serviços públicos deveria ser apoiado na competição de fornecedores e na opção de saída dos eleitores insatisfeitos com essa realidade. Os dois mecanismos (opção de entrantes na economia local e possibilidade de saída) seriam estímulos para aprimorar a democracia e o funcionamento do governo (SHAH, 2006).

A visão de Tiebout se combina com aquela sobre a descentralização proposta por Oates (1972): cada serviço público deve ser fornecido pela jurisdição que controla uma área geográfica mínima que permite internalizar benefício e custos dessa provisão. Isso porque governos locais, nessa ótica, compreendem as preocupações dos residentes e decisões do poder público são responsivas à população, o que encoraja responsabilidade fiscal, eficiência, de modo que competição interjurisdicional e inovação são reforçadas. Na mesma linha segue o princípio da equivalência fiscal (OLSON, 1969): se uma jurisdição política e a área beneficiada correspondem, o problema do *free rider* deixa de existir e custos e benefícios marginais asseguram uma ótima provisão de serviços.

Outra questão importante dessa visão econômica do poder local associa descentralização e deslocamento populacional: “se autoridade pública é empurrada para os níveis mais baixos onde escolhas e competição podem operar, cada cidadão pode organizar uma revolução armada com apenas uma van em movimento” (DONAHUE, 1997, p. 73). Esses seriam dispositivos para gerar inovação nos governos locais, visando reduzir custos e para continuamente responder a demandas de seus “cidadãos-consumidores”. Descentralização e competição interjurisdicional, alinhada à liberdade de “saída” de pagadores insatisfeitos de tributos, ampliam seu poder de barganha para sobre os governos locais.

Mesmo sendo diferente do modelo do *Public Choice* advindo da economia, o enfoque administrativo se apoia também na premissa de que o governo local é um provedor de serviço mais eficiente, conforme Page e Goldsmith (1987). Para tanto, a discricionariedade de ação é central para os atores políticos tomarem decisões sobre o tipo e o nível de serviços que podem ser entregues, de acordo com o que é legalmente permitido, e sobre como os serviços são fornecidos e financiados. Capacidade de obter recursos próprios é fundamental para exercer autonomia administrativa na forma de organizar as atribuições que competem às localidades.

E como pressuposto que se assemelha à visão política, a perspectiva administrativa diz que os governos locais têm melhores condições de alocar recursos públicos conforme demandas locais dada a sua proximidade das populações (SOUZA; BLUMM, 1999).

Essa concepção se alinha com as teses do “Estado dual” (SAUNDERS, 1984) e os dois diferentes tipos de serviços ofertados pela esfera nacional e local. A este último caberia funções de “consumo social” (políticas sociais), pois iniciativas de investimento social, que afetam padrões de acumulação de capital, são atribuições dos governos regionais e nacional. Sendo assim, há pouco acordo com a visão da escolha pública sobre a opção de “saída” dos eleitores, pois governos mais eficazes como *welfare magnets* podem ser os menos eficientes em reduzir custos fiscais para financiá-las.

Todavia, se a teoria da escolha pública defende sempre o menor Estado baseada na redução de custo imposta pela concorrência entre cidades para não perder pagadores de impostos, o modelo do Estado Dual sustenta que a oferta de serviços locais está sujeita a formas mais competitivas e pluralistas de intermediação de interesses. Em ambas as abordagens o governo local dispõe de autonomia para escolher como e o que ofertar de serviços e quais serão os instrumentos necessários de financiamento. Essa compreensão é consistente com a visão de governos locais orientados pelas preferências dos cidadãos, mas que busca entregar serviços de qualidade ao menor custo.

Compreensão similar sobre o governo local como provedor de serviços públicos se acentua na esteira do debate sobre a redução do Estado na Inglaterra no governo Thatcher, no final dos anos 1970, e o surgimento da chamada “Nova Gestão Pública”. O ponto de partida era a visão negativa do monopólio das burocracias públicas sobre a ação dos governos como causa de sua ineficiência. Esse movimento teve impacto na forma de conceber a organização dos governos locais em muitos países, iniciando com a Inglaterra e os Estados Unidos.

Segundo Stoker (1996), a influência desse movimento em nível local orientou-se, sobretudo, pela “devolução estrutural”: as esferas centrais de governos descentralizando e/ou desconcentrando responsabilidade para os entes locais. O foco central é ampliar a eficiência gerencial e a qualidade de serviços, o que seria possível pela proximidade entre cidadãos e autoridade local. A descentralização para o nível local concebia esses entes como os mais relevantes para atender demandas dos considerados “*contribuintes*”, antes que cidadãos, pois ao pagamento de tributos corresponderia a entrega de serviços públicos.

Para executar essas tarefas, a *eficiência* na gestão dos recursos seria essencial, razão pelos qual os governos locais deveriam ser geridos como empresas. A oferta de serviços deveria ser apoiada na redução de custos e aumento da produtividade, o que fez essa visão se tornar conhecida como “gerencialismo puro”. Em poucas palavras, governos locais poderiam,

rigorosamente, operar como se fossem empresas, dado que não há barreiras substanciais entre ambos.

Outro enfoque que resultou desse processo sobre o papel dos governos locais na Inglaterra foi o *Public Service Orientation* (PSO), pautado pela defesa da descentralização da esfera central para a provisão de serviços pelos governos locais, mas por meio de argumentos diferentes da Nova Gestão Pública e do *Public Choice*. A proximidade das atividades descentralizadas permitiria aos *cidadãos* controlar a sua eficácia por meio de sua participação na esfera pública local. Aos governos municipais caberia ajustar-se para administrar demandas, o que tornaria central rever sua organização burocrática tradicional em favor de maior flexibilidade gerencial (ABRUCIO, 2006). Uma das formas de implementar esse modelo seria por meio de *Citizen’s Chart* (Carta ao Cidadão), por meio das quais o governo assume compromissos e torna transparentes *standards* de serviços que possibilitem à sociedade controlar sua performance. A qualidade na provisão de serviços seria resultante de maior *accountability*.

Igualmente surgida com a crise do *welfare state* está a formulação sobre o “empresariamento urbano” (HARVEY, 1996). As localidades passaram a ofertar terrenos para empreendimentos privados, subvenções e empréstimos sem consultar as sociedades locais, visando atrair capital privado. Em lugar da ênfase na gestão urbana, autoridades locais de países como a Inglaterra passaram a atuar diretamente em atividades econômicas ligadas à produção e investimento. Essas iniciativas foram conduzidas para complementar a ação do governo central e ampliar a produtividade industrial.

O “empresariamento urbano” se baseia em parcerias público-privadas para atrair financiamento externo, investimento ou atividades econômicas geradoras de emprego, o que torna os governos locais “captadores de oportunidades de mercado”. Essa forma de atuação pode ocorrer sob o manto de palavras como “modernização” ou “progresso”, tal como em Baltimore (EUA) em 1978, quando um referendo aprovou o uso de terras municipais para loteamentos de particulares. Uma característica central é o incentivo à especulação urbana de empreendimentos

imobiliários nos quais, em geral, os riscos são assumidos pelo poder público local. Em face da prioridade assumida para ampliar a produtividade urbana, a provisão de serviços urbanos e de políticas sociais passa para segundo plano. Assim, conforme Castells e Borja (1996, p. 160):

O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infraestruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas "exportações" [...]. Esta oferta não tem por que ser financiada, executada ou gerida em sua totalidade pelo governo local. O papel de promotor é, precisamente, o de criar as condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados [...] (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160).

Diferentemente do ativismo cívico dos empresários, tal como destaca Tocqueville, trata-se de um comportamento pragmático e racional orientado por ganhos econômicos. Governos locais, diante da "concorrência" com outras cidades, concordam em transformar o espaço urbano em palco privilegiado de especulação, mesmo que a coletividade pouco se beneficie dessas inversões. O poder público local, diante da competição interurbana, busca "vender" sua cidade com os melhores atributos possíveis (menor taxa, mão de obra qualificada, renda per capita em condições de consumir serviços e produtos entrantes, marcos legais acessíveis etc.).

O marketing das cidades se torna uma atividade central para os governos oferecerem atrativos e destacarem o "bom clima" para os negócios¹⁴. O papel das administrações municipais passa a ser, centralmente, atrair fluxos financeiros e de consumo. Contudo, sendo as cidades concebidas como atores, o papel reservado aos governos

¹⁴ Vale frisar que o marketing das cidades foi um instrumento muito utilizado por governos locais brasileiros de várias tendências partidárias. Curitiba, nos anos 1980, assumiu a linha de frente ao promover sua gestão urbana, sobretudo com o então prefeito Jaime Lerner. Governos de esquerda, vinculados ao Partido dos Trabalhadores, como foi o caso de Porto Alegre na gestão Tarso Genro (1993-1996) ou em Santos, também foram hábeis em divulgar suas cidades, sobretudo internacionalmente. Conforme Soares e Gondim (1998, p. 75), houve "um reconhecimento unânime de sua importância para a promoção da imagem da cidade, como parte da política de atração de investimentos [...].

locais perde protagonismo para "dirigi-las" ao se transformar em mais um ator a atuar na rede formada pelo setor privado, sociedade e poder público.

Segundo o modelo defendido por Harvey, na nova ordem mundial do capitalismo, não são eleitores que podem exercer sua opção de saída, mas sim os capitais que barganham condições vantajosas de se instalar em uma cidade ou em outra. De forma direta, constroem as opções dos governos locais que, caso optem em não se alinhar às suas exigências, perdem a "concorrência" para outra cidade. Indiretamente, pois a chegada de empreendimentos econômicos passa a exigir um formato de investimento público alinhado ao que Harvey (1996) chama da cidade pós-moderna apoiada em serviços e consumo (turismo, espetáculos, teatros etc.).

Os governos locais orbitam, conforme esse argumento, em torno dos interesses do capital virtualmente com reduzida capacidade de se oporem a essa nova economia política do espaço urbano. E esta forma de organização do poder público altera a lógica de formulação do planejamento urbano conduzido pelos governos locais, pois: a) retira o papel de liderança política do poder público em favor da primazia do interesse privado; b) o planejamento governamental passa a ser organizado pela lógica da oferta de condições para atividades econômicas privadas como caminho para modernizar a cidade.

Quase no mesmo período, nos Estados Unidos, o governo Reagan intensificou um processo chamado de devolução estrutural na relação entre a esfera central e os governos locais. Em essência, à ampliação de novas atribuições não houve correspondência de recursos financeiros. Nesse contexto, surgem os "governos empreendedores", assim caracterizados por Osborne e Gaebler (1998), como forma de se ajustar à nova realidade de ausência de fontes de financiamento. Coube aos governos organizar parcerias público privadas e estimular a concorrência entre fornecedores de serviços, medir desempenho e avaliar custos e benefícios dos insumos, em linha com uma visão de "administração de

empreendimento” e performance gerencial que opta por soluções de mercado e produção governamental de políticas públicas.

Exemplos nessa direção provêm de Orlando (Flórida), onde centros de serviços passaram a gerar lucros maiores que a arrecadação tributária, ou em Louisville (Connecticut), por meio da venda, pelo governo, de um bairro de casas públicas que passou a ser gerido pelos próprios moradores. Nada mais elucidativo do que a fala, à época, do prefeito de Indianópolis sobre “formas mais eficientes de administrar”, conforme Osborne e Gaebler (1998: 15): [...]. Transforma as funções da cidade em fontes de receita, em vez de peso sobre o orçamento. [...]. Trabalha de acordo com o setor privado. Usa noções comerciais sólidas. Privatiza. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se pelo mercado. [...]¹⁵.

Dentre essas soluções mais mercadológicas, a introdução da competição na prestação de serviços dentro do setor público assume destaque na ação dos governos locais, dado que amplia a eficiência e reduz custos, força os monopólios públicos a atender os clientes, encoraja a inovação e aumenta o prestígio dos servidores públicos. O exemplo cabe à competição entre escolas municipais, dotadas de maior autonomia de ação para captar novos alunos, de modo que esse seria um estímulo para seu contínuo melhoramento. Essa abordagem vale-se do conceito de autonomia local argumentando que reformadores veem a vitalidade da democracia nessa esfera como um corolário necessário de reformas gerenciais (DOLLERY; MARSHALL; WORTHINGTON, 2003).

Governos guiados pelo mercados e focados nos cidadãos-clientes podem, com mais eficácia e eficiência, lidar com problemas que afligem a administração tradicional das cidades e os programas governamentais: são orientados pelo eleitorado e não por consumidores, motivados pela política e não por políticas, criam “feudos” posteriormente defendidos de forma

¹⁵ Igualmente importante de ser citada foi a modernização encetada nos governos locais britânicos a partir dos anos 1990, conforme fartamente documentado em Morphet (2008). A reforma gerencial dos governos locais na Austrália é ilustrativa, conforme Dollery, Marshall e Worthington, 2003. Por fim, o trabalho de Wollmann e Thurmaier (2012) sobre experiências em governos locais europeus.

corporativa, fragmentam a prestação de serviços, raramente morrem ou possuem escala econômica para se manterem e não se valem de incentivos, mas sim de comandos hierárquicos (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 311-315).

Governos orientados *pelo e para* o mercado fornecem informações aos consumidores, criam ou aumentam demandas, ocupam vazios e emulam novos setores de mercado, dividem riscos com a iniciativa privada, mudam as políticas de investimento público, atuam como corretores para compradores e vendedores, utilizam o código tributário para formar o preço de suas atividades e administram sua demanda por meio de taxas pagas pelos usuários (*op. cit.*, p. 315-321).

Em suma, a literatura econômica e a de administração mostram o crescimento da visão do governo local como empreendedor e incentivador da competição, mas existem dois tipos de concepção: as que enxergam esse fenômeno como intrinsecamente positivo, e aquelas que criticam tal argumento, seja porque veem a gestão local como presa dos males do capitalismo global, seja porque dizem que a eficiência administrativa e o modelo mercadista devem se subordinar à participação dos cidadãos.

A visão da sociologia política sobre governos locais

Essa é uma tradição que remonta aos escritos de Maquiavel sobre as cidades repúblicas na Itália renascentista, conforme se lê em *O Príncipe*. Para Rousseau, em *O Contrato Social*, a vontade geral do povo não pode ser decidida por representantes eleitos. A democracia direta, na qual todos os cidadãos participam em assembleias, é o meio legítimo de definição de temas vinculantes à coletividade. Com essa concepção, tinha em mente uma democracia no plano local, tal como a sua cidade natal de Genebra.

Para Rousseau, era preciso distinguir entre poder local, cujo titular era o povo que legislava, do governo da cidade que detinha funções executivas, pois é um corpo intermediário também responsável por manter as liberdades políticas e civis. Governo local não é uma esfera de representação, pois é designado para cumprir tarefas, já que deve sua existência ao povo soberano. Por essa razão, possui uma “vida

emprestada e subordinada” (ROUSSEAU, 1981, p. 63), pois depende das decisões adotadas pelo exercício da liberdade política e da participação dos cidadãos nos rumos da cidade.

Posteriormente, essa abordagem se tornou mais conhecida nos escritos de Tocqueville e Stuart Mill. Mais recentemente, ganhou popularidade nas formulações sobre capital social de Robert Putnam. De forma resumida, a participação cívica dos cidadãos na comunidade local é uma causa essencial para a qualidade dos governos locais. A administração pública seria produto de uma sociedade civil composta de cidadãos educados, interessados no bem público e dispostos a manterem vínculos sociais de confiança como base da ação governamental.

Para Tocqueville (1977), em seu seminal *Democracia na América*, o sistema comunal existente nos Estados Unidos, ainda no período da colonização inglesa, gerou uma característica duradoura da vida política nesse país. As comunas foram instituições essenciais para desenvolver um espírito de liberdade como uma escola de educação cívica em favor da independência e contra o despotismo de poderes superiores. Nessas localidades, o povo é a fonte de poder social que, anualmente, elegia os *selected men* para suas funções administrativas como lidar com as finanças locais e a polícia. Inexistia representação, pois não eram eleitos conselhos municipais, e a relação entre os magistrados escolhidos e o corpo de eleitores ocorria sem nenhum tipo de mediação.

Como os *selected men* atuam por delegação, o processo decisório sobre ações de impacto local usualmente ocorria por meio de assembleias municipais (*town meetings*). A vida política nasce, pois, da comuna e se apoia no povo soberano, que compreende a importância de abdicar de sua liberdade em favor da coletividade gerida pelo “governo local” que emana efetivamente dos governados. O sistema americano divide o poder municipal entre grande número de cidadãos e multiplica os deveres comunais de forma que a sociedade tem a exata noção da importância de preservar essas instituições.

Essa forma de governo só é possível pelo envolvimento do povo com a organização da administração do governo comunal. “O governo

democrático desempenhou o papel de educador, contribuindo para a ampliação dos horizontes mentais, para o esclarecimento e um envolvimento mais criativo do povo nas questões públicas” (FREY, 2000, p. 87). Enquanto a parte deliberativa é conduzida diretamente pelo povo, a administração estava nas mãos de funcionários eleitos e pagos.

Uma característica central da sociedade americana que fundamenta esse tipo de governo é sua pré-disposição para constituir associações civis como base da democracia e da busca do bem comum. Essas organizações intelectuais, comerciais e industriais expressam a descentralização da ação política autônoma da sociedade e são um remédio para as vicissitudes e tentações de tirania do Estado central. Estas associações são usuais nas localidades, de modo que acabam por se constituírem nos fundamentos para apoiar a existência dos governos locais. A liberdade de associação é o alicerce central do poder comunal e sua forma de governo. Esse modelo existe porque cada cidadão julga importante sacrificar parte de seus interesses individuais em prol da coletividade.

Em uma linha similar seguiu John Stuart Mill: o envolvimento do cidadão nas atividades do governo local representativo era essencial para a sua educação política, consulta e participação nos negócios públicos. Instituições de governo local seriam essenciais para a oferta de *welfare* e educação, de modo a estimular os cidadãos a adquirir experiência de trabalhar para fins coletivos comuns e introduzi-los na ética da colaboração nos negócios públicos. Um robusto sistema municipal seria a base de um espírito público responsável, sem o que nenhuma pessoa poderia estar equipada para a liberdade política. Essas são experiências de atividade cívica básicas para o governo local (MILL, 2001, p. 265-270).

São formulações desse tipo que embasam a “comunidade cívica” em Putnam (2006): cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos. Em *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*, o autor investiga traços da vida comunitária, sobretudo virtudes cívicas, como responsáveis pelo êxito de governos locais nesse país. Baseado em Tocqueville e o “interesse próprio corretamente

compreendido”, destaca como demandas individuais são sensíveis a necessidades coletivas.

Dentre os valores básicos que sustentam esse modelo de governo local estão a igualdade política de direitos e deveres para todos os cidadãos, bem como sua disposição de participar da administração dos negócios públicos. Associações – estruturas sociais de cooperação – são centrais para a eficácia e estabilidade dos governos democráticos, pois instilam uma cultura cívica e de colaboração solidária¹⁶. Putnam argumenta que o capital social é essencial para a vida comunitária e o autogoverno.

Mill estava preocupado sobre como o governo local permite a participação da população no processo de governo representativo. Porém, desde os anos 1970, o foco sobre o papel dos governos locais tem sido sua capacidade para facilitar e reforçar a democracia participativa. O argumento central é que esse nível de governo está mais próximo dos cidadãos, e trata mais diretamente com temas de seu interesse, o que facilita o engajamento cívico nas instituições locais (PRATCHETT, 2004).

Mais democracia local cria cidadãos mais confiantes e contribui para difundir essa cultura em toda a sociedade. A ocorrência desse processo nas localidades é uma pedra angular para sedimentar esses valores em toda nação. Assim, se governos locais eleitos pelas regras da democracia representativa desenvolvem formas de ampliar a participação dos cidadãos nos negócios públicos, e se tornam mais *accountables*, contribuem para desenvolver o comportamento cívico (PRATCHETT, 2004).

No Brasil há uma vasta literatura aliada dessa visão sobre o papel do poder público como promotor de formas democráticas e participativas, visando ampliar a presença das sociedades nos negócios públicos, bem como desenvolver capital social. A implantação de experiências de Orçamento Participativo, ainda que possam ser estudadas sob a ótica do poder local, nem por isso deixam de se encaixar como instrumentos

¹⁶ No Brasil, autores como Renato Boschi (1999) utilizaram o conceito de capital social. Ver o artigo “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. DADOS- Revista de Ciências Sociais, 42 (4), 1999, p 655-690.

de ação política de governos locais. Dentre as inúmeras obras que vêm analisando essas práticas de governança urbana, o leitor poderá encontrar boas referências em Avritzer e Navarro (2003), Genro e Souza (2001) e Fedozzi e Martins (2015).

Em comunidades assim organizadas se fortalecem visões comuns sobre o governo democrático eficaz, em termos de desempenho de suas instituições políticas. Ao mesmo tempo, em face de um maior capital social (tradições cívicas¹⁷) existente nessas localidades, amplia-se a possibilidade de evitar que governos autoritários logrem êxito. O desempenho do governo representativo é uma função da infraestrutura cívica e dos valores democráticos. Em uma linha complementar, Castells e Borja (1996, p. 160) enfatizam que cabe ao governo local:

[...] [A] promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de "patriotismo cívico", de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população. A inovação democrática é, provavelmente, o aspecto mais excitante do papel assumido, progressivamente, pelos governos locais (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160).

Diferentemente do modelo do empreendedorismo urbano, o governo local não é um ator político que atua alinhado ao capital privado, mas assume um papel estratégico de apoiar e incentivar a democracia participativa. Portanto, o redesenho da gestão das cidades requer uma administração pública técnica e politicamente habilitada a valorizar a participação e cidadã, a transparência quanto às ações governamentais e o controle social. Ao mesmo tempo, significa assumir uma *relação política* baseada na descentralização e delegação de responsabilidades para a sociedade.

¹⁷ Por exemplo: força de partidos de massa, quantidade de cooperativas, afiliação a sociedades de mútua assistência, comparecimento às urnas e associações locais, sendo todas essas variáveis adotadas como *proxies* de tradição cívica mensurando sua persistência e durabilidade no tempo para avaliar sua força.

Nessa perspectiva se inserem os estudos sobre *local governance*: estruturas de participação entre Estado e sociedade que dividem responsabilidades sobre a gestão pública. Governança local implica reconhecer a dependência existente no relacionamento entre instituições públicas e privadas, pois atores sociais possuem recursos relevantes para a implementação de serviços. O objetivo é formar redes públicas de “autogoverno” relacionadas a comunidades de políticas para influir e assumir atividades governamentais (STOKER, 1998). Governança local apoia-se em um modelo de autoridade dispersa, uma vez que não está assentada apenas no poder legal de *enforcement* da administração pública, é um processo aberto à participação de cidadãos e torna os governos mais responsivos às demandas dos cidadãos.

Em linha com a visão *bottom-up* e de redes estão as abordagens da “gestão pública colaborativa centrada no cidadão” (*citizen-centered collaborative public management*) (COOPER; BRYER; MEEK, 2006) e “governança participativa empoderada” (*empowered participatory governance*) (FUNG; WRIGHT, 2001). Governos locais deveriam reduzir suas lógicas centralizadas e hierárquicas frente à sociedade no processo de produção e gestão de políticas públicas e encorajar estruturas colaborativas (KATHI; COOPER, 2005)

Governança local baseia-se em regras formais e informais, estruturas e processos pelos quais partes interessadas (*stakeholders*) coletivamente resolvem problemas sociais por meio de compromisso, confiança e barganha mútua. A ênfase não recai sobre resultados, como ocorre com a Nova Gestão Pública, mas sim sobre a apropriação pelos atores sociais do processo de tomada de decisão participativa. Governança local envolve várias partes interessadas, governamentais e não governamentais, mas sobretudo focados em seis grupos: cidadãos como indivíduos, ONGs, sindicatos, partidos políticos e organizações comunitárias, empresas, mídia, altos escalões de governo nacional e autoridades locais (BOIVARD; LOEFFLER; PARRADO, 2002). A Tabela abaixo resume bem o que é governança local:

Tabela 1 – Autoridades locais como provedoras de serviços e “desenvolvedores comunitários”

Funcionamento da autoridade local	Desenvolvendo boa governança local
Serve a comunidade produzindo políticas, serviços e conhecimento (“fornecedor de serviços”).	Viabiliza à comunidade planejar e gerenciar seus próprios negócios (“desenvolvedor comunitário”).
Melhora a eficiência interna das autoridades locais.	Melhora a efetividade externa das autoridades locais.
Aumenta a satisfação dos usuários dos serviços.	Constrói confiança pública no governo local por meio de transparência e diálogo democrático.

Fonte: Bovaird e Löffler, 2002 *apud* Bovaird, Loeffler e Parrado, 2002.

O governo local é um ator político importante, menos por executar diretamente serviços, mas mais por assumir o papel de facilitador e facultador de um ambiente de “co-gestão democrática” com diversos setores da sociedade. Busca-se construir relacionamentos cooperativos no lugar de hierarquias decisórias no vínculo entre poder público e sociedade (BOIVARD; LOEFFLER; PARRADO, 2002). Boa governança local não apenas provê espaços para o diálogo cívico e democrático, mas estimula a geração de resultados que enriquecem a qualidade de vida dos cidadãos (SHAH, 2006). Ainda no interior desse debate é importante referenciar o papel do governo local como um agente que age em nome do principal – a sociedade – para criar valor público (MOORE, 2002): que são melhorias mensuráveis na vida da população. Esse conceito é central para a entrega de serviços municipais à luz de escolhas sobre como utilizar recursos obtidos dos cidadãos. Há dois caminhos: prover serviços de forma direta ou criar um ambiente favorável ao investimento privado em complemento à provisão pública.

Para tanto, governos locais podem se apoiar em “bens públicos” como recursos de consenso, boa vontade, valores de solidariedade, espírito comunitário e ação pública coletiva junto aos residentes. O papel do governo local é utilizar esses recursos em benefício de

melhores resultados sociais além do uso de escassos recursos de receitas próprias. Administradores públicos criam valor mobilizando e facilitando a construção de redes de provedores de serviços que extrapolam as fronteiras governamentais (MOORE, 2002).

Em face da impossibilidade de resolver esses desafios por meio de mecanismos de mercado e estruturas hierárquicas, redes de governança se apresentam como um modelo para aproximar distintos atores. Como se baseiam essencialmente na confiança, lealdade, interesse partilhado e reciprocidade entre as partes, esses arranjos podem fornecer uma forma estável de governança, desde que inexista desequilíbrio de poder entre os participantes (SHAH, 2006). Processos de governança, com efeito, são muito dependentes do comportamento cívico dos cidadãos, bem como da ação de governos locais interessados em ampliar a inserção da sociedade nos negócios públicos.

A abordagem legal dos governos locais

A análise dos governos locais pelo prisma do direito está relacionada com os estatutos que normatizam suas responsabilidades e direitos. Embora a questão da autonomia do governo local envolva mais do que aspectos jurídicos, essa é uma dimensão essencial. Ademais, autonomia local não significa soberania, atributo esse do Estado nacional. De toda forma, autonomia administrativa, política e fiscal costumam ser três dimensões centrais que definem os contornos legais dos governos locais. Governos locais são livres para fazer o que desejem, mas não têm a possibilidade de implementarem iniciativas que não se conforme às regras legais e constitucionais do país. A abordagem legal pode ser analisada sob duas óticas relativas à autonomia jurídica: aspectos constitutivos e organizacionais.

Quanto ao primeiro tema, dentre as questões mais relevantes do escopo que confere legalidade à ação dos entes locais, estão as seguintes características: possuem *status* jurídico reconhecido para executar certas funções com base em constituições nacionais e/ou leis estaduais, federais,

província ou condado, detêm o direito de arrecadar tributos próprios em seu território; possuem ao menos algumas áreas com autonomia de ação frente ao governo central, mesmo em países unitários, e de auto-organização administrativa (NDREU, 2018).

Governos locais se apoiam constitucionalmente e/ou legalmente na existência de uma autoridade política e administrativa local, circunscrição territorial definida, delimitada autonomia decisória e separação de funções do nível central frente às responsabilidades perante os cidadãos. Quanto à sua autonomia, têm o direito de estabelecer e operar em atividades e funções reconhecidas por lei. Também inclui o direito de os residentes escolherem representantes para governar o território (NDREU, 2018).

Autonomia¹⁸ do governo local é entendida como o escopo de discricção legalmente definida e livre de constrangimentos impostos externos às normas que regulam seu *status* jurídico. O nível de autonomia administrativa e discricionabilidade na ação dos governos locais é outro tópico relativo ao seu escopo legal (WOLMAN; MCMANMON; BELL; BRUNORI, 2008). A flexibilidade para entregar serviços aos cidadãos depende das regras que definem a extensão de sua liberdade de atuação. Nesse sentido, capacidade de adotar decisões vinculantes e regulatórias para todo o território local, administrar o processo de compras (obedecendo a legislação nacional) e gerenciar os servidores públicos são questões essenciais.

Na dimensão da autonomia política, o essencial é a capacidade de autogoverno e o suporte legal e constitucional para escolher seus governantes e representantes locais sem interferência de níveis superiores. De especial importância é avaliar se o parlamento local tem poderes e funções necessárias e suficientes para fiscalizar o trabalho do governo, bem como suporte legal para obter informações e exercer sem qualquer tipo de restrição ou censura esses papéis.

No tocante à autonomia administrativa e suas atribuições regulatórias, a questão central é a existência ou não de competências e poderes para iniciar legislação sobre questões no âmbito de sua

¹⁸ Este e os próximos três parágrafos estão baseados em “Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance” (WORLD BANK, 2008).

jurisdição, sujeito à obediência de regras dos níveis superiores de governo. Governos locais necessitam de recursos legais que lhes permitam punir a não obediência, sem o que sua autoridade no território seria virtualmente inexistente. Com relação à autonomia para adquirir bens e serviços, governos locais devem ser dotados de discricionariedade definida por regras nacionais. Discricionariedade sobre a gestão do serviço público geralmente define parâmetros legais sobre políticas de emprego, salários e mecanismos de avaliação ou definição de como se organizam carreiras.

A autonomia fiscal abrange pelo menos quatro áreas com suporte legal: despesas, receitas, transferências intergovernamentais e empréstimos. Com relação ao primeiro tópico, governos locais costumam possuir discricionariedade sobre suas decisões de alocação de recursos sem autorização de níveis superiores. Outro aspecto relacionado a essa questão é a definição legal de responsabilidades e papéis entre esferas de governo, pois essa divisão de atribuições impacta na gestão do gasto. A possibilidade de taxação para gerar receitas próprias é um dos pilares jurídicos mais relevantes, pois sem dispor dessa autoridade governos locais podem se tornar totalmente dependentes dos entes centrais. Ainda assim, é preciso que existam regras claras sobre quais as competências do governo nacional para intervir nessa área de autonomia local.

A autonomia fiscal também depende das normas sobre transferências intergovernamentais assentadas em quatro regras: quantidade de recursos transferidos, forma como os valores são distribuídos entre os governos locais, nível de vinculação – verba condicionadas ou sem condicionalidades sobre como gastar – e envolvimento dos governos locais na concepção e administração do sistema de transferências. Por fim, a autonomia para contrair empréstimos e financiamentos, área na qual muitos países limitam, controlam ou mesmo proíbem a existência de dívidas municipais. Mesmo onde essas restrições não existem, as exigências podem ser tantas que, na prática, tornam-se barreiras muito fortes. Essa é a realidade do Brasil e o emaranhado de regras que dificultam ao extremo o financiamento público para governos subnacionais.

Em relação aos aspectos organizacionais¹⁹, a ênfase recai sobre a existência de instrumentos administrativos adequados para o cumprimento de regras legais. O governo é considerado a partir do respeito a normas jurídicas e pela conduta de seus integrantes. Estão abarcados temas como compras públicas e regulações sobre como gerar receitas próprias que sejam republicanas, não favoreçam ou prejudiquem certos segmentos da sociedade e que não sejam sujeitas a práticas de corrupção. A existência de um corpo governamental independente para lidar com esse tema é um indicador básico.

Os cidadãos devem ter acesso legalmente garantido a informações sobre qualquer ato da administração pública local. Inclusive, para o que cabe, deve o governo instalar mecanismos acessíveis à consulta da sociedade. Igualmente relevante são as normas que permitem e garantem o direito dos cidadãos participarem do processo de decisão dos negócios públicos. A definição legal dos instrumentos de transparência dos atos governamentais se constitui em um pilar central do estricto enquadramento do Estado local nos marcos da legalidade, excetuadas as exclusões de acesso à informação por razões de segurança. Nessa linha, a instalação de sistemas de controle e auditoria são fundamentais para avaliar se o governo está lidando bem com os dilemas organizacionais e mesmo de conduta de seus servidores e lideranças políticas. Por essa razão, a independência legalmente garantida desses órgãos visa garantir que a administração pública local atue em linha com os marcos jurídicos vigentes. Por exemplo, a implantação de códigos de conduta sobre padrões éticos requeridos de servidores e gestores públicos, com destaque para o registro de todas as suas ações, tolerância zero com práticas de corrupção, definição sobre responsabilidades e dispositivos para evitar conflitos de interesse. Da mesma forma, regras claras sobre recrutamento de servidores de carreiras baseadas no mérito garantem que a administração pública local se organize em bases impessoais e republicanas.

¹⁹ Esses e os próximos parágrafos estão baseados em “*Local governance integrity: principles and standards*” editado por Transparency International, 2015.

CAPÍTULO 3 – O PODER LOCAL NO BRASIL: O PAPEL DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O poder local no Brasil tem uma trajetória marcada pela relação dos governos locais com as demais estruturas político-administrativas. Embora a primeira instituição pública do país, ainda no período colonial, tenham sido as Câmaras Municipais, isso não significou que isso tenha gerado um governo local forte, uma vez que se tratava mais de um instrumento de garantia dos interesses privados de maneira patrimonialista do que a criação de uma instância governativa dos cidadãos. Mesmo havendo uma força centrífuga forte vinculada às capitanias hereditárias e à fragmentada e dispersa colonização do país (o modelo do sementeiro e não do ladrilhador, nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda), a escravidão, a possibilidade de intervenção da Metrópole a qualquer momento (pelo Governo Geral ou por outra forma extemporânea) e a restrição enorme do corpo de cidadãos fizeram com que a governança local fosse extremamente limitada como forma de criação de comunidades autônomas, em termos políticos e econômicos (LEAL, 1986).

Com a Independência, a criação do poder político se deu, no Primeiro Reinado, de forma centralizada, especialmente com a produção de uma Constituição outorgada, que deu muito poder ao Imperador (CARVALHO, 1980). Na década de 1830, com a deposição de Dom Pedro I e especialmente a partir da promulgação do Ato Adicional, houve uma mudança de rota, iniciando um processo de forte descentralização. Só que seu formato não foi localista: repassou-se poder às Províncias, instâncias intermediárias de poder territorial.

Essa mudança no balanço territorial do poder no chamado período regencial teve como principal consequência o esfacelamento do país em diversos conflitos em várias Províncias. Houve risco real de o Brasil perder território e reduzir de tamanho. Mas todas essas rebeliões, algumas de cunho nativista, foram sufocadas e houve um reordenamento

da territorialização do país, com um novo pacto que gerou uma nova centralização do poder na década de 1840, apoiado inclusive pelas elites regionais (GRAHAM, 2001).

Criou-se um novo desenho institucional que funcionou por toda a longa dinastia de Dom Pedro II, que ficou cinquenta anos comandando a nação. Nesse novo modelo centralizador, cabia ao Imperador inclusive escolher os Presidentes de Província, algo que era feito selecionando muitas vezes mandatários que eram daquele lugar (ABRUCIO, 1998). Havia sim conversas e negociações com as elites regionais, além delas terem várias competências que lhes davam autonomia político-administrativa (DOLHNIKOFF, 2005), mas o Poder Central era a peça-chave do modelo político-administrativo. Nessa estrutura, o poder local, dividido em vilas e municípios, tinha um poder bastante reduzido.

A Proclamação da República e a mudança constitucional, em 1891, tiveram um enorme impacto na forma de organização territorial do poder. O Brasil se torna um país federativo, com um modelo bastante centrífugo, que dava grande força às unidades estaduais, em termos de competências, recursos e, especialmente, capacidade de autogoverno. Do outro lado intergovernamental, o Governo Federal tinha menor poderio e atribuições do que no Segundo Reinado, e as elites regionais tiveram maior capacidade de se autogovernar sem interferência do Poder Central.

Vale ressaltar que esse federalismo mais estadualista teve como consequência aumentar a assimetria entre as unidades estaduais. Apesar de todas terem ganho o mesmo *status* constitucional e suas elites regionais terem obtido maior autonomia, havia, primeiramente, uma divisão de poder político entre os estados, de modo que alguns deles eram mais importantes do que outros na definição daquilo que foi chamado de política dos governadores (ABRUCIO, 1998).

Além disso, o modelo federativo da Primeira República aumentou sobremaneira a desigualdade econômica entre os estados. Esse aspecto é importante porque teve impacto na trajetória federativa dali para diante, pois levou, a partir da década de 1930, à discussão sobre a criação de mecanismos de combate às disparidades socioeconômicas regionais.

E em que lugar institucional e político ficavam os municípios na República Velha? Em primeiro lugar, eles tinham pouquíssima autonomia financeira, o que dificultava o exercício da governança política e administrativa. Segundo, o poder local ficou com um número restrito de competências, algo que se somou ao modelo patrimonialista que era muito forte no plano subnacional (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), gerando uma estrutura administrativa pouco efetiva. Por fim, o modelo político seguia aquilo que o estudo clássico de Vitor Nunes Leal chamou de coronelismo: os líderes locais, os coronéis, assentados fundamentalmente numa base social agrária e pobre, trocavam o voto que conseguiam ao arregimentar os eleitores pelo apoio político, financeiro e administrativo dos governos estaduais (LEAL, 1986). Era, nesse sentido, um pacto que centralizava o jogo político, em vez de fortalecer a esfera municipal.

A ascensão do varguismo, na década de 1930, não mudou substantivamente a situação precária dos municípios. Ao contrário, o novo modelo retirava poderes dos governos subnacionais e fortalecia o Governo Federal e suas estruturas político-administrativas. Vargas tinha como projeto o reforço da capacidade interventora do Estado na economia e na sociedade, e para tanto ele precisava criar e fortalecer os órgãos federais e a Presidência da República, processo que dependia, em certa medida, da retirada de poderes dos estados, tanto no plano financeiro como no político.

Dentro desse modelo, os municípios não tiveram grande alteração na sua frágil estrutura institucional. É bem verdade que houve até iniciativas em prol do municipalismo na Constituição de 1934, mas logo a seguir, com a implantação do Estado Novo, o varguismo conseguiu piorar a situação vigente na Primeira República, dado que estabeleceu uma *status* constitucional subordinado ao suprimir as próprias eleições locais.

A mudança de regime político, com a deposição de Vargas e, sobretudo, com a promulgação da Constituição de 1946, gerou a primeira alteração institucional mais favorável aos municípios na trajetória política brasileira. O governo municipal ganhou novas competências e poderes, bem como surgiu um movimento municipalista em larga

escala, representado por instituições como o Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) (MELO, 1993). Novas fontes de recursos federais também são criadas para serem distribuídas às municipalidades e, como ponto mais importante, voltaram às eleições diretas no plano local. O retorno da democracia foi muito importante para as grandes cidades, especialmente capitais dos estados, que começaram a ter mais espaço para inovar em políticas públicas.

Esse cenário durou quase vinte anos, gerando uma expansão do número de municípios e do municipalismo. É bem verdade que a maioria das municipalidades ainda funcionava de forma próxima ao modelo coronelista, mas a urbanização e a expansão da democracia tiveram efeito importante em mexer, mesmo que incrementalmente, com a lógica municipal anterior. Vale reforçar aqui que o período 1945-1964 foi, do ponto de vista da competição eleitoral e da expansão contínua do eleitorado, o primeiro momento mais claramente democrático do país no sentido de trazer novos atores e ideias frente ao modo tradicional da política brasileira, e isso também teve impactos, mesmo que paulatinos e diferenciado ao longo do território, no jogo político municipal.

A instauração do regime militar mudou essa dinâmica. Primeiro, porque vários tipos de municípios deixaram de ter eleições – as capitais, as cidades de segurança nacional e as instâncias hidrominerais. Particularmente no caso das capitais, isso teve um efeito enorme para reduzir o ímpeto municipalista que estava se expandindo no país. Além disso, houve um controle maior do crescimento do número de municipalidades, mediante uma legislação bastante restritiva. E, mais importante ainda, ampliou-se a dependência dos governos locais com a União, principalmente a partir de uma maior centralização tributária e administrativa. Isso produziu efeitos danosos para a formação da classe política e ao modelo representativo, resultando num casamento da política do "pires na mão" (políticos locais pedindo favores à União) com a baixa capacidade dos cidadãos exercerem o autogoverno local ou de controlar seus representantes.

Como bem argumentou Brasília Sallum Jr., “dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante (...) muito mais do que o novo sistema partidário” (SALLUM JR., 1996). A dependência dos governos subnacionais foi importante não somente para limitar politicamente a classe política, mas também para criar um modelo centralizador de gestão, que respondia ao comando da cúpula governante no Planalto Central.

Nos vinte anos de governos militares ocorreu uma enorme e descontrolada urbanização, principalmente no Sudeste do país. Como os municípios, mormente as capitais que nem elegiam seus prefeitos, tinham pouca autonomia política, o crescimento das cidades era enfrentado, do ponto de vista das políticas públicas, por ações basicamente advindas da União. Destaque-se, nesse sentido, que o regime militar foi caracterizado por uma expansão de várias políticas e ações governamentais, inclusive no campo social (DRAIBE, 1994).

Iniciou-se uma massificação de equipamentos públicos ofertados localmente, mas os quais, geralmente, eram administrados pelos governos estaduais, em áreas como Educação, Saúde e Saneamento, entre as principais. Políticas urbanas também foram induzidas ou impostas de Brasília para o resto do país, e os governos subnacionais – estados e municípios – tinham que seguir à risca o modelo desenhado de forma centralizada para ganhar esses recursos. O saldo líquido desse processo é que, especialmente nas áreas mais urbanizadas, ocorreu um crescimento da oferta de serviços governamentais nas cidades, mas sem que seus governantes ou cidadãos participassem ativamente do processo decisório.

O crescimento da população e da urbanização levaram à ampliação das demandas, e à medida que a economia perdia o ímpeto, o regime militar perdia a legitimidade e a capacidade de responder a essa nova realidade do país. A manutenção de um calendário eleitoral limitado do ponto de vista democrático, mas que permitia a participação em

algumas eleições, com destaque para o Senado, permitiu a canalização da insatisfação da população. Além disso, com a distensão gradual do autoritarismo, aumentavam as vozes da sociedade civil a pedir a redemocratização do país.

Mas o ponto fundamental para o fim do regime militar foi a eleição a governador, em 1982. Foi o primeiro pleito eleitoral direto para um cargo executivo com importância central para o país desde a implantação de eleições indiretas para a Presidência da República e as governorias. A oposição ganhou em 10 dos 22 estados então existentes, e teve vitórias nos colégios eleitorais com maior eleitorado: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Os governadores eleitos foram peças-chave no comando da redemocratização, liderando a campanha das Diretas-Já – a maior mobilização popular contra o autoritarismo em todo o período – e depois participando ativamente da construção da candidatura presidencial de Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais e primeiro civil eleito depois de 21 de regime militar (ABRUCIO, 1998).

O fato é que a redemocratização brasileira teve como evento crítico que a definiu uma eleição subnacional – a eleição para governador – e não uma eleição nacional (ABRUCIO, 1998; FALLETI, 2010). Nesse sentido, houve uma vinculação forte entre a democracia e a descentralização no discurso de muitos atores políticos e sociais. O caso do governador de São Paulo, Franco Montoro, foi paradigmático nesse sentido. Sua gestão foi marcada pela ideia de repassar o poder aos municípios, seguindo o modelo do princípio de subsidiariedade alemão. Montoro dizia: “o cidadão mora no município, não no estado ou na União”.

Muitos grupos e lideranças políticas abraçaram a bandeira do municipalismo, num movimento inédito, por sua abrangência e escopo, agora voltado a aumentar o poder político-administrativo, os recursos e, como grande novidade, a participação social no plano local. Foram articulações feitas por prefeitos, associações municipalistas revigoradas, governadores, movimentos de políticas públicas como os sanitaristas e os urbanistas, além de um discurso difuso em prol das qualidades da descentralização.

Além dessa combinação entre democracia e descentralização, Falleti (2010) destaca uma outra peculiaridade do modelo brasileiro em comparação a outros países da América Latina que passaram pela redemocratização: no Brasil, a descentralização consolidou-se pela dimensão política, depois foi seguida pela retomada maior do poder fiscal e mais adiante culminou com o repasse efetivo de funções aos municípios. Foi essa conquista inicial no campo político que permitiu aos governadores e prefeitos ter um poder importante para requerer as outras duas formas de descentralização no processo constituinte.

O resultado desse movimento em prol da descentralização teve como corolário a Constituição de 1988, que inaugurou uma etapa para o governo local no Brasil.

O Município na nova ordem constitucional e as transformações no papel do poder local no Brasil

A Constituição de 1988 representa a maior mudança na história do poder local no Brasil, uma vez que o município ganha um novo *status* político na Federação brasileira. É bem verdade que a tendência mais descentralizadora começara um pouco antes. Primeiro, do ponto de vista dos recursos, com a aprovação de mudanças legislativas, como a Emenda Passos Porto, de 1983, que aumentara a porcentagem de recursos dos estados e municípios. Além disso, com o retorno das eleições municipais em todas as cidades do país, incluindo as capitais, a democracia tornou-se plena no plano local. Também houve processos descentralizadores nas políticas públicas antes da promulgação da Carta constitucional, como a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, o SUDS, em 1986.

Na verdade, o novo texto constitucional fez mais do que seguir essa tendência descentralizadora: a Constituição deu aos municípios poderes inéditos e com uma amplitude muito grande, inclusive se tomarmos como base a experiência internacional. Para tanto, o primeiro passo foi tornar todos os municípios – que hoje são 5570 – entes federativos. Só

algumas Federações têm um reduzido número de governos locais com *status* similar, mas nenhuma delas atribuiu esse poderio legal a todas as instâncias municipais ou congêneres. A regra nos países federativos é que os entes locais são subordinados às unidades intermediárias, enquanto no Brasil, desde 1988, não há essa subordinação político-jurídica entre os estados e municípios.

O rol de poderes derivados do *status* federativo não é pequeno. Os municípios ganharam autonomia financeira por meio de ampla capacidade tributária própria, ao que se soma a existência de transferências constitucionais que os estados e a União lhe repassam. Também lhes foi dado um amplo poder político, com eleições autônomas para o Executivo e o Legislativo e o reforço da capacidade de autogoverno por meio da Lei Orgânica, que seria algo como o “ordenamento constitucional” local. Aos municípios, ademais, foram repassadas várias competências legislativas, incluindo a ideia, presente na Constituição de 1988, de que caberia a eles legislar sobre assuntos de “peculiar interesse local”, definição que abarca a grande maioria das questões que afetam a regulação da vida cidadina, como também uma série de competências comuns em relação aos estados e à União. Além disso, uma série de atribuições de políticas públicas foi repassada aos governos municipais, no campo da formulação e, principalmente, da implementação.

Todo esse aumento de poder foi feito sem que houvesse uma larga tradição autonomista dos municípios. Do ponto de vista político, os prefeitos sempre foram mais importantes como peças-chave para a eleição de deputados, senadores, governadores e, em menor medida, presidente, em vez de serem resultado de um processo político local de participação cidadã e *self-government*, nos termos de Tocqueville. Do ponto de vista financeiro, as municipalidades nunca foram aquinhoadas com muitos recursos próprios, havendo, ao contrário, uma cultura política local avessa à cobrança de tributos, sobretudo dos mais poderosos.

E, finalmente, do ponto de vista administrativo, afora capitais e algumas cidades do país, principalmente nos lugares em que imigrantes trouxeram uma visão mais comunitarista, mais forte em parte da Região

Sul do país, geralmente as prefeituras tinham poucas atribuições. Ficou famosa uma novela da Globo na década de 1970, chamada *O Bem Amado* (de Dias Gomes), na qual a história se passava no município fictício de Sucupira, em que o prefeito Odorico Paraguaçu tinha como principal obra de sua gestão a construção de um cemitério. Tratava-se de uma excelente metáfora do verdadeiro sentido político administrativo dos municípios no Brasil no pré-1988.

O fortalecimento dos municípios na nova Constituição foi expressivo perante a história político-territorial do país, contudo, a aquisição do *status* de ente federativo não os tornou iguais aos estados em termos de poderio político-jurídico. O aspecto que mais realça isso é o fato de que as municipalidades não têm os órgãos do sistema de justiça – Magistratura e Ministério Público – nem tribunais de contas próprios, com exceção das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que os mantiveram como exceção na Carta constitucional. A ausência dessas estruturas institucionais faz diferença política: os governadores podem influenciar na escolha daqueles que os julgam ou os controlam, algo que os prefeitos não podem fazer. Mais do que isso, muitas vezes, os MPs e os tribunais de contas são um instrumento que aumenta a influência dos ocupantes das governorias sobre as prefeituras (ABRUCIO, 1998), o que reduz a autonomia política dos municípios.

A autonomia das municipalidades também é atingida pela assimetria financeira e de capacidade estatal em relação aos outros entes federativos. Mesmo com todos os recursos e poderes obtidos com a Constituição de 1988, a maioria das Prefeituras precisa, de um modo ou de outro, dos outros níveis de governo para exercer suas funções básicas e responder ao eleitorado local. Suas capacidades estatais e recursos são menores do que as responsabilidades e atribuições que lhes foi atribuída (GRIN; ABRUCIO, 2017; PIRES, 2016; ABRUCIO, 2005; ARRETICHE, 2002; CARVALHO; SOUZA, 1999).

Claro que esse fenômeno não é homogêneo ao longo do território nacional, visto que há várias diferenças entre os municípios no que tange aos recursos financeiros e humanos e, conseqüentemente, na

potencialidade de implementação de políticas públicas e de construir projetos para obter apoio e verbas do Governo Federal. Desse modo, a (in)dependência e o poder de barganha dos governos municipais junto aos estados e à União são bem variados.

Produziu-se um novo arranjo federativo, que trouxe maior poder, autonomia e atribuições aos governos municipais, mas essa mudança não é suficiente para que eles exerçam sem problemas as novas funções e responsabilidades. Isso fica mais evidente quando se constata um duplo movimento feito pela Constituição de 1988: ela expandiu o papel de *Welfare* do Estado brasileiro, que era muito pequeno anteriormente, e, como segunda alteração, definiu o município como a peça-chave na implementação das principais políticas públicas, mormente as da área social.

Nos últimos trinta anos os municípios assumiram a execução – e, em alguns pontos, a formulação – de atividades governamentais em Saúde, Educação, Assistência Social e outras áreas, com destaque para a regulação urbana nas maiores cidades. O resultado disso foi o crescimento e complexificação dos governos municipais. Essa transformação é ainda mais importante se levarmos em conta a trajetória histórica dos municípios, cujas funções e atribuições eram diminutas antes da Constituição de 1988, como mostrado anteriormente.

O processo de municipalização e seus resultados não têm sido lineares no Brasil. Obviamente que não seria possível expandir o *Welfare* com execução federal, pois seria impossível Brasília controlar toda a implementação de vários programas e serviços em 5570 municípios. Cabe lembrar um caso paradigmático: até 1993, toda a merenda escolar era comprada pelo Governo Federal e depois era repassada para os governos subnacionais. As perdas em termos de eficácia, eficiência e mesmo em termos de *accountability* público eram imensas.

Houve um crescimento enorme das políticas e, fundamentalmente, dos equipamentos públicos geridos pelos governos municipais, em particular nas áreas como Saúde, com grande expansão das UBS, Educação, especialmente no Educação Infantil e no Ensino Fundamental I, e na Assistência Social, com ampliação enorme dos CRASs e dos

demais serviços na última década. O trabalho de Ricardo Ceneviva (2011), por exemplo, mostrou como os municípios foram essenciais para a universalização do ensino fundamental no Brasil, particularmente alcançando os alunos mais pobres.

Os governos municipais foram importantes não somente na expansão quantitativa do *Welfare*. Algumas prefeituras foram essenciais para criar formas inovadoras de gestão pública, tornando-se laboratórios de novas práticas governamentais. Muitas políticas federais que hoje são consideradas bem-sucedidas, como o Bolsa-Família e o Programa Saúde da Família, tiveram início em administrações locais na década de 1990. Também houve inovações em formas de participação dos cidadãos, como no caso do Orçamento Participativo.

O estudo de Pinho e Santana (2002) analisou as experiências dos semifinalistas participantes do Programa Gestão Pública e Cidadania (de 1996-1999), concurso que premiou boas práticas da administração pública brasileira e que foi organizado pela Fundação Getúlio Vargas. Os autores mostraram que uma enorme gama de temáticas premiadas como inovadoras apareceu ao longo dos anos. Tal variedade de áreas revela a abrangência que passou a atingir a execução de políticas públicas pelas administrações municipais. Questões antes tratadas apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros.

Tanto a expansão dos serviços públicos municipais como as inovações locais não se deram de forma homogênea na Federação brasileira. O fato é que, no geral, o processo de municipalização dependeu muito da criação de formas de redistribuição de recursos, indução e cooperação intergovernamental. Os exemplos abaixo mostram como sem a ação do Governo Federal, teria sido quase impossível municipalizar as políticas públicas.

No caso da Educação, o objetivo de universalizar o ensino para as crianças de 7 a 14 anos patinou no período pós-constitucional porque os governos locais não aumentavam as suas matrículas. Somente quando o Governo Federal criou o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), um mecanismo para redistribuir os recursos segundo o número de alunos, houve a efetiva municipalização. Na Saúde só foi possível municipalizar com uma série de ações do Ministério da Saúde, particularmente as NOBs e a criação do PAB (Piso Assistencial Básico), que garantiu um mínimo de recursos necessários aos governos locais. Na Assistência Social, foi sobretudo a partir das ações do Bolsa Família e das verbas advindas da União pela via do Suas, vinculadas ao IGD (Índice de Gestão Descentralizada), que ocorreu a expansão da rede de serviços locais.

A garantia da municipalização em larga escala dependeu muito, portanto, das relações intergovernamentais. Embora isso possa parecer incongruente com a ideia de autonomia municipal, a descentralização não teria como ser feita, em tão curto espaço de tempo e com tantas atribuições repassadas ao plano local, sem o apoio dos estados e, sobretudo, da União. Vale recordar que, além da falta de tradição municipalista nessas políticas e de máquinas administrativas prévias nas cidades, o maior problema estava na questão da desigualdade territorial.

A criação de sistemas de políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013) foi a forma mais bem-sucedida de municipalização para garantir a combinação de autonomia local com redução do impacto da desigualdade territorial. Sistemas como o SUS ou o Suas permitem um maior equilíbrio na relação dos municípios com os estados (Comissão Bipartite) e com a União (Comissão Tripartite), dando maior voz e poder de barganha às municipalidades, mesmo que essas arenas não tenham como acabar simplesmente com as assimetrias prévias. Com esse modelo, é possível criar as condições para induzir financeira e administrativamente a adoção de políticas que os municípios, sozinhos, por uma linha autárquica de atuação (DANIEL, 2001), não teriam como assumir.

Cabe frisar que a maioria das políticas públicas ainda não tem um sistema intergovernamental estável e que funcione a contento, como mostram os exemplos da Segurança Pública, Habitação, Cultura, Políticas Urbanas, entre outros. Isso porque em vários setores predomina uma

forma mais compartimentalizada do que entrelaçada e cooperativa de federalismo (ABRUCIO; SANO, 2011).

Ademais, mesmo nos setores que já têm sistemas, muitas questões institucionais precisam ser aperfeiçoadas. No caso da Educação, embora haja mecanismos sistêmicos, como o financiamento via Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), não existe de fato um sistema institucionalizado de participação e negociação dos entes federativos. Por isso, no modelo educacional os governos subnacionais têm menor poder para interferir nas escolhas feitas pelo Governo Federal em termos regulatórios e de alocação de recursos.

O tamanho da desigualdade territorial entre os municípios vai exigir modelos de relacionamento intergovernamental ainda mais amplos e efetivos (GRIN; ABRUCIO, 2017). Além dos sistemas e certas ações sistêmicas, muitos programas federais de ajuda aos governos subnacionais sofrem de um problema de seleção adversa, favorecendo exatamente as localidades que já têm melhores condições, e dificultando o acesso das cidades que mais precisam de apoio para melhorar sua gestão e a implementação das políticas (GRIN; ABRUCIO, 2018).

A combinação de melhorias internas à governança municipal com modelos intergovernamentais mais efetivos é a grande chave interpretativa para entender os dilemas do poder local no Brasil. Para tanto, ainda neste capítulo, desenvolve-se a seguir um conjunto de propostas que podem orientar o bom governo local.

Temas para a boa governança municipal²⁰

A despeito da enorme heterogeneidade entre os municípios, é possível pensar numa agenda de aperfeiçoamento da governança municipal no Brasil que dialogue com as teorias que tratam da gestão pública e da participação/*accountability* analisadas no segundo capítulo.

²⁰ Essa parte do texto baseia-se, em parte, em Abrucio, 2012.

Trata-se de questões que podem ser enfrentadas, em alguma medida, pelos próprios atores municipais.

Entre os vários aspectos que podem ser melhorados em termos de gestão e democratização no plano municipal, cinco temas podem ser citados: a questão da ética pública; o tema da gestão e planejamento das políticas públicas; a melhoria da gestão fiscal municipal; a busca de mecanismos para aumentar a justiça social; e, por fim, a necessidade de se ter uma estratégia de parcerias.

O primeiro ponto dessa agenda é a adoção de uma nova ética pública por parte dos prefeitos, que vai além do tema recorrente da corrupção, embora não esteja aquém dele. Em poucas palavras, os municípios devem ter um governo estruturado para responder constantemente aos cidadãos. Não se pode descolar a luta pela autonomia municipal de uma estratégia de democratização.

Para tanto, os governantes locais devem ter ciência de que as eleições não esgotam o processo democrático, que continua ao longo do mandato. E o prefeito tem o dever de responder aos questionamentos da população, de ouvir queixas e de criar mecanismos que tornem seu governo mais aberto e transparente. A postura imperial do governo ante a população, quando não sua postura autoritária ou patrimonial (confusão entre o que é público e o que é de interesse privado do governante), constitui o maior problema político municipal brasileiro. E se levarmos em conta que aprendizado da cidadania começa no plano municipal, a alteração desse cenário é estratégica para a política brasileira como um todo.

Há quatro questões principais que devem estar presentes num modelo de ética pública no plano local. A primeira é a face republicana, que significa, basicamente, cuidar bem do dinheiro e do patrimônio público, combatendo a corrupção e protegendo os bens da cidade. Para esse fim, é fundamental tornar a transparência um lema de governo. O uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a criação de sites governamentais com o maior número de informações e com linguagem acessível à população como um todo são peças-chave nesse processo.

Mas não basta deixar as informações transparentes para a sociedade. É preciso abrir canais de diálogo com os cidadãos. O fato é que a população deve ser tratada como parceira, gerando um tratamento mais horizontal na relação entre Estado e sociedade. Nessa linha, é possível levar o governo aos bairros e distritos rurais; estabelecer um "Dia do Cidadão", de modo que uma vez por semana a prefeitura fique aberta para que um grupo de pessoas possa apresentar suas queixas; a instituição de ouvidorias; e ainda, a adoção de programas que levem informação para os indivíduos a respeito dos seus direitos.

Também entra nessa agenda de reforço e reconstrução da ética pública local o uso dos mecanismos de participação popular, como os conselhos de políticas públicas, o compartilhamento da gestão dos equipamentos sociais e formas de orçamento participativo, os quais, infelizmente, perderam espaço nos últimos anos no Brasil. Tudo isso deve ser usado sem enfraquecer o Legislativo municipal.

E aqui entra o último ponto na reformulação do panorama ético dos municípios: a modernização das Câmaras de Vereadores para democratizar o poder local. É interessante notar como não há uma bibliografia mais extensa sobre os Legislativos municipais, havendo um interesse muito maior em entender o Poder Executivo local. No entanto, mesmo que haja um domínio da prefeitura no jogo político, os vereadores constituem um elemento central no processo decisório. Trata-se do primeiro degrau da carreira política do país e o aperfeiçoamento desse posto é essencial para a democracia brasileira.

A agenda de modernização dos governos locais passa necessariamente pela gestão pública e o planejamento das políticas públicas. Em todos lugares em que a descentralização avançou nos últimos anos, reformas da administração pública tiveram um papel importante.

Na maior parte do Brasil, os municípios não estão equipados com uma administração pública de qualidade, e há uma enorme diferença de capacidades estatais entre eles. Como dito antes, uma parte desse processo vai passar pelo apoio intergovernamental, mas outra parcela pode ser resolvida com ações comandadas pelos próprios prefeitos.

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se pensar num modelo de gestão municipal norteado por dois parâmetros. O primeiro é a instauração de uma administração pública orientada por metas e resultados que possam ser acompanhados, avaliados e permitam o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. Além disso, o governo municipal deve priorizar as necessidades dos cidadãos, e não a dinâmica interna da própria administração, marcada por normas e procedimentos que dificultam em vez de facilitar a vida da população.

Para chegar a esse paradigma de gestão, quatro aspectos são essenciais. Primeiro, um bom governo começa com diagnósticos e não com soluções. Desse modo, a informação é o elemento fundamental de uma gestão pública municipal bem-sucedida. Aqui, tanto a estrutura da máquina pública como os principais problemas da cidade devem ser bem conhecidos. De posse desses dois elementos, nasce um planejamento realista de metas e resultados, definidos por prioridades bem claras e focadas.

Uma administração pública moderna depende também de profissionais capacitados, bem treinados e motivados. Para chegar a essa situação, é fundamental profissionalizar os cargos estratégicos, seja construindo carreiras de Estado, seja selecionando os melhores para ocupar os cargos comissionados. Cabe reforçar que a montagem de uma equipe e de um quadro de pessoal reconhecidamente qualificados aumenta as chances de as políticas públicas darem certo e a legitimidade do prefeito junto à população.

A manutenção da memória administrativa é essencial para a boa governança local. Isso porque uma boa gestão depende do conhecimento sobre o histórico das políticas anteriores. No Brasil, a marca ainda é a descontinuidade entre os governos, em todos os entes da Federação, e isso tem gerado péssimos resultados. Ressalte-se que, na maior parte das vezes, as políticas não são invenção de um único prefeito. Na verdade, um programa bem-sucedido resulta geralmente do aperfeiçoamento dos anteriores. Por isso, a "simples" criação de um banco de informações sobre as ações do governo passado e a consulta

de bancos de dados sobre outras experiências têm sido mecanismos importantes em prefeituras inovadoras.

Vale ainda ter como meta a simplificação da burocracia, reduzindo os procedimentos, o excesso de papéis e de etapas pelas quais o cidadão precisa passar no atendimento às suas mais diferentes demandas. O fato é que quanto mais simples o procedimento, mais fácil de controlar os resultados. Ademais, se o cidadão for melhor atendido, as políticas públicas terão maior legitimidade.

Além de modernizar a gestão, é preciso atuar sobre o planejamento das políticas públicas. E não basta atuar em cada um dos setores. Hoje é fundamental montar uma estrutura intersetorial, que interligue as várias áreas para combater os principais problemas da cidade. É possível estruturar as políticas públicas por região, por faixa etária e por temas. Exemplos nessa linha são questões como juventude, política de idoso, questões de gênero, criminalidade, entre as principais.

O planejamento estratégico das políticas públicas, por fim, pode transformá-las numa forma de potencializar outros setores, criando um círculo virtuoso. Uma postura moderna da gestão municipal aparece também na prevalência do governo preventivo sobre o governo curativo. São os casos de ações como a educação de jovens sobre gravidez, o médico de família e a prevenção de acidentes de trânsito.

A adoção de princípios de responsabilidade fiscal constitui o terceiro ponto da agenda do bom governo municipal. Há um enorme consenso social de que o país melhorou com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mas os novos prefeitos não devem restringir o tema da responsabilidade fiscal à legislação vigente. A eficiência, definida como uma prática de gestão que busca "fazer mais com os mesmos (ou com menos) recursos", tomou-se essencial numa era de restrição de verbas.

Aquele governante que consegue multiplicar o dinheiro e os meios que têm à disposição pode contemplar mais áreas de atuação. Por exemplo, quando uma despesa com custeio é reduzida, sobra mais para gastar em investimento, principalmente naquilo que pode potencializar o

desenvolvimento de uma região, como o capital humano (saúde e educação) ou uma obra de infraestrutura que traga mais empresas à cidade.

A temática da justiça social tornou-se central para os municípios brasileiros por duas razões. A primeira é que, com a descentralização efetuada pela Constituição de 1988, os programas sociais e as ações urbanas foram quase todos repassados aos municípios, pelo menos no que se refere à execução. Soma-se a isso a seguinte constatação: a maior prioridade do Brasil é combater as desigualdades sociais. Assim, os governos locais têm de atuar fortemente nesse tema, mesmo precisando do apoio intergovernamental para essa ação.

Nesse sentido, é muito importante melhorar a qualidade dos equipamentos públicos sociais instalados nos municípios. Essa é uma tarefa que exige, acima de tudo, escolher bem os gestores, as equipes de coordenação e ter uma boa política para a burocracia de nível de rua, como os médicos, professores e assistentes sociais, pois são esses profissionais o principal elo da administração pública junto aos cidadãos. A qualidade da atuação do pessoal do *street level* é uma das principais receitas para o sucesso de um prefeito e, sobretudo, para o combate da desigualdade.

Mas, evidentemente, o combate à desigualdade social, como outros desafios colocados aos municípios, depende muito da montagem de parcerias com a sociedade e com outros níveis de governo. Trata-se de ampliar a rede de parceiros e a cooperação intergovernamental. O primeiro ponto passa por parcerias com a sociedade local, seja para atrair o apoio da população, seja no compartilhamento da gestão de serviços públicos. Já o segundo aspecto tem a ver com o fato de que a resolução dos problemas locais tem uma dimensão que vai além da lógica municipal. Se os governos municipais atuarem nessa linha mais regional, e não autárquica, terão mais chances de resolver seus problemas, como será visto no próximo e último capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PODER LOCAL PARA ALÉM DO MUNICÍPIO

O município é, sem dúvida alguma, a forma mais importante de manifestação do poder local no Brasil. O fortalecimento de sua institucionalidade a partir da Constituição de 1988 permite que muitas das potencialidades da política e gestão local se realizem por uma lógica centrada na municipalidade. Mas é possível ir além do municipal para fazer do poder local algo mais poderoso como instrumento de produção de políticas públicas e democratização do espaço público. É com esse argumento que se pretende aqui fechar o ciclo deste livro introdutório.

Pode-se expandir a reflexão e a atuação sobre o local no caso brasileiro a partir de cinco dimensões:

1. A realização de formas de descentralização intramunicipal;
2. A constituição de formas de associativismo territorial baseadas na cooperação intermunicipal e que podem, ademais, incluir a criação de mecanismos de *multi-level governance* que articulem as ações públicas no plano local;
3. O relacionamento com regiões dentro ou entre estados, tendo como base a ligação com os governos estaduais como instrumento de articulação federativa;
4. A criação de *advocacy* municipalista para defesa do interesse dos governos municipais;
5. O estabelecimento de relações intergovernamentais que possibilitem a melhor produção de bens públicos no plano municipal.

Do ponto de vista da Constituição e do federalismo, o plano municipal é a estrutura inicial do poder local, mas há algo que pode anteceder-lo como forma de gestão e democratização: a política territorial dentro do município, o que pode ser chamado de descentralização intramunicipal (GRIN; LAMEIRÃO; ALVES; ABRUCIO, 2018). Essa questão é mais relevante para municípios maiores, nos quais se deve ter uma divisão por distritos/

bairros que facilitem a governança e o planejamento das políticas, além de ajudar na democratização do poder local, facilitando o acesso à informação e a participação dos cidadãos.

Tal estrutura é tanto mais importante nas principais capitais do país, por conta do tamanho do seu território e de sua população. Segundo Grin *et al.* (2018), existem 13 capitais que possuem formas de descentralização intermunicipal, definidas legalmente e com subdivisões administrativas. Seria positivo se outras capitais tivessem igualmente um modelo político-administrativo com poderes desconcentrados ou descentralizados. Mas esse tema ainda tem pouco apelo político e não é uma questão central para os defensores do municipalismo. Isso também é válido para a academia, pois há poucas pesquisas sobre esse fenômeno.

Mesmo nos lugares que têm modelos de descentralização intermunicipal, o grau de institucionalização dessas estruturas é, geralmente, baixo. A resistência dos atores políticos municipais é muito grande, uma vez que criar novas formas de divisão territorial pode significar perda de poder, tanto para agentes do Executivo como, sobretudo, para os vereadores. De todo modo, megacidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza e Belo Horizonte, para citar as maiores, precisam de um ordenamento político-administrativo desconcentrado/descentralizado para garantirem maior efetividade de suas políticas públicas e uma governança que inclua mais o conjunto dos cidadãos dessas metrópoles, especialmente os que vivem nas áreas mais periféricas.

Para quem está preocupado em melhorar a qualidade da governança dos municípios, especialmente os com mais de 50 mil habitantes, é fundamental incluir o tema da descentralização intramunicipal como elemento de modernização do poder local brasileiro. Por meio dele, será possível atacar certos padrões clientelistas presentes nas Câmaras Municipais, customizar os serviços públicos segundo características da população local e favorecer o sentimento de pertencimento à cidade, o ser cidadão, que favorece o desenvolvimento da cidadania local.

Embora os municípios sejam o terceiro ente federativo e o mais próximo dos cidadãos, pode-se dizer que muitas questões coletivas

que seriam de atribuição de cada governo municipal ultrapassam sua jurisdição. Como já disse Celso Daniel (2001), a ideia de um municipalismo autárquico, no qual cada cidade daria conta de todos os problemas de políticas públicas, não é sustentável. Nessa linha de argumento, muitos temas locais são intermunicipais ou regionais. Isso fica ainda mais claro num país como o Brasil em que quase 70% das municipalidades têm no máximo 20 mil habitantes. É irrealista imaginar que com esse porte populacional, sem entrar em pormenores da escassez em termos de capital humano existente ou de recursos, os governos municipais de tipo mediano possam ser capazes de dar conta sozinhos de toda a lista de temas que batem à porta das Prefeituras.

Além disso, muitos problemas coletivos são quase por natureza regionais ou intermunicipais. O saneamento básico, a questão dos resíduos sólidos, o transporte em municípios que ficam em áreas metropolitanas ou que são cortados por rios, a infraestrutura de cidades turísticas contíguas, entre outras questões, são temas que atravessam jurisdições administrativas locais. Também ganham uma dimensão supramunicipal políticas que exigem um grande aporte de recursos, financeiros e/ou humanos. Programas de capacitação de professores e unidades de saúde de alta complexidade, por exemplo, podem ser montados de forma cooperativa por mais de um governo municipal.

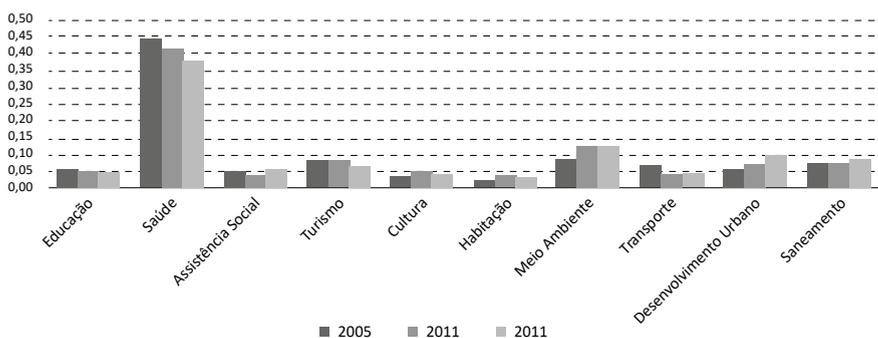
Muitas políticas locais são mais bem resolvidas por formas de associativismo territorial. No geral, elas assumem, no Brasil, o formato de consórcios intermunicipais, em formatos jurídicos mais flexíveis, como os consórcios administrativos ou os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), ou em modelos em que há um pacto mais institucionalizado, como os consórcios públicos ou os comitês de bacia, nos quais também participam outros entes federativos.

O modelo de consórcio tem experiências bem-sucedidas no país, como o Consórcio do Grande ABC (ABRUCIO; SOARES, 2001) e o Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina, cujo pacto intermunicipal conseguiu modificar fortemente os resultados educacionais da região, tornando-se um dos lugares com melhor evolução

do Ideb no Brasil (ABRUCIO, 2017). Haveria outros casos de sucesso a citar, mas o fenômeno da cooperação intermunicipal no Brasil ainda é menor do que o tamanho dos problemas que deve resolver. Dito de outra forma, os municípios precisariam construir muito mais formas de associativismo territorial para melhorar suas políticas públicas.

O Gráfico abaixo é bem representativo do fenômeno dos consórcios no Brasil. Como se vê, há uma área que tem enorme predominância sobre as demais, que é a da Saúde, enquanto as outras têm um tamanho e uma evolução muito pequenos – há um avanço maior em áreas como meio ambiente e saneamento, mas sem um destaque expressivo. E mesmo na área de Saúde, o ímpeto de crescimento das formas consorciadas se reduziu nos últimos anos.

Gráfico 1 – Evolução percentual do consorciamento por setor de atuação



Fonte: Grin e Abrucio, 2017.

Elaboração própria com base na Munic IBGE (2005).Munic IBGE (2011) e Munic IBGE (2015).

Nota: (1) os dez setores escolhidos são os que possuem base comparada no período, pois áreas como emprego e trabalho e criança e adolescente não foram pesquisadas em 2015.

Nota (2): na edição de 2005, saneamento e resíduos sólidos foram tratados de forma conjunta, mas optou-se por utilizá-lo como saneamento, pois nas edições seguintes foi dessa forma que essa política pública foi tratada.

A necessidade de aumentar o associativismo territorial entre os municípios é evidente no país. Sem uma ampliação dos modelos de consorciamento e afins, será muito difícil, em primeiro lugar, resolver grandes dilemas coletivos em regiões metropolitanas, onde a fragmentação e a descoordenação entre as cidades imperam. Nessas áreas em que há

maior conurbação, o limite físico e de jurisdição entre as municipalidades é muito tênue, de modo que a cooperação intermunicipal – como também a participação dos governos estadual e federal – é peça-chave para resolver problemas de transporte, saneamento, política urbana, saúde, entre outros.

A cooperação intermunicipal é essencial, ademais, para fazer com que os municípios menores, que constituem a maioria dos casos no Brasil, possam ter maior sucesso em suas políticas públicas. Não há capital humano suficiente em cada municipalidade para resolver os problemas coletivos, nem capacidade financeira e administrativa para fazer e manter grandes equipamentos, ou ainda para realizar compras em larga escala. O compartilhamento territorial de políticas é uma forma eficaz de resolver esses dilemas.

O associativismo territorial entre os municípios pode incluir ainda outros entes federativos e atores sociais. Cada vez mais se fala, na literatura e na experiência internacional, num modelo chamado de *multi-level governance*, que significa a articulação de territórios numa ação em rede entre governos, atores sociais e mercado (HOOGHE; MARKS, 2003). Nesse sentido, a cooperação intermunicipal no Brasil tem a ganhar se incluir outros atores que não os governamentais, aumentando a legitimidade das ações e o apoio técnico e por vezes financeiro para políticas públicas. Um exemplo que segue essa linha no caso brasileiro é o dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), os quais, em sua maioria, têm apoio de ONGs, universidades e fundações empresariais, organizações que trazem informações e instrumentos que ampliam a capacidade dos governos municipais coligados de fazer melhores políticas educacionais (ABRUCIO, 2017).

A melhoria da governança local no Brasil passa necessariamente pela maior articulação dos municípios com os governos estaduais. Muitas vezes há competição ou descoordenação entre esses dois entes federativos, o que atrapalha a resolução de problemas que poderiam ter uma solução regionalizada. Problemas como a duplicidade de redes de ensino ou a construção de unidades de saúde de média ou

alta complexidade dependeriam, para ter maior efetividade, de uma maior articulação e apoio dos governos estaduais junto aos municípios. Infelizmente, a regra no país hoje é exatamente o contrário disso, pois vigora um jogo fragmentado e dependente na relação das cidades com os estados, salvo raras exceções. Uma delas é a experiência do Regime de Colaboração na educação cearense, que fez com lá houvesse um pacto colaborativo e horizontal entre as municipalidades e o Executivo estadual, gerando um enorme salto de qualidade no aprendizado dos alunos do Ceará (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016). Se outros estados adotassem modelos cooperativos com os municípios como esse, é bem provável que o Estado brasileiro teria resultados mais satisfatórios.

Para ampliar seus direitos e lutar por melhores políticas públicas, os municípios no Brasil precisam fortalecer as organizações de *advocacy* municipalista. Elas ampliaram o seu tamanho da redemocratização para cá (ABRUCIO; SANO, 2013) e ganharam feições nacionais com a atuação cada vez mais forte da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Frente Nacional de Municípios e da Associação Brasileira de Municípios (ABM). O papel dessas associações é muito importante para influenciar a legislação nacional, o desenho das políticas públicas federais e a redistribuição de recursos para os governos municipais.

Entretanto, as associações municipalistas podem atuar mais fortemente para agregar os poderes locais em torno de ações conjuntas. Um caso interessante nesse sentido é o da Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), que tem ajudado as municipalidades de Santa Catarina a montar consórcios e formas de cooperação intermunicipal, disseminando políticas para diversas localidades, o que reduz os custos de implementação e de aprendizado dos governos municipais, sobretudo os que têm menos recursos financeiros e humanos (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

O fato é que o município sozinho não conseguirá aproveitar todas as potencialidades do poder local. As relações intergovernamentais são peça-chave para o sucesso da descentralização no Brasil. Além das formas territoriais de parcerias, devem ser destacados também os sistemas de

políticas públicas e os programas federais e, em menor medida, estaduais de ajuda aos municípios, já tratados no capítulo anterior. Cabe aqui reforçar que a indução de políticas, a redistribuição de recursos, o apoio à gestão municipal e a coordenação das ações entre os entes federativos são fundamentais para a qualidade da governança local.

Além dos aspectos de auxílio e cooperação intergovernamentais, outro elemento é central: os municípios somente podem ser entes federativos caso participem de fóruns federativos em que dialoguem e negociem, da forma mais horizontal possível, as políticas junto com os estados e a União.

A Constituição de 1988 foi evidentemente uma quebra na tradição centralista do país, e os modelos posteriores de coordenação e cooperação federativas ajudaram a reduzir as assimetrias das municipalidades entre si e delas com os outros níveis de governo. Mas o aprofundamento desse processo vai depender de duas transformações democratizantes: no âmbito externo ao poder local, o maior equilíbrio na relação dos municípios – individualmente ou em parceria/consórcio – com os estados e União; e no âmbito interno, a melhoria das instituições públicas municipais, com uma gestão pública mais efetiva e *accountable* perante os cidadãos. Essas são as duas agendas estruturantes da modernização do poder local brasileiro no século 21.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Cooperação intermunicipal no Brasil: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Instituto Positivo. Curitiba. 2018.
- _____. O município na Federação brasileira. In: CARNEIRO, José Mario; DANTAS, Humberto. *Parceria social público-privada: textos de referência*. Oficina Municipal. São Paulo. 2012.
- _____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (eds.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.
- _____. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec: São Paulo, 1998.
- _____. SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. São Paulo. Instituto Natura, 2016.
- _____; GRIN, Eduardo José. *From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil*. Second International Conference On Public Policy. Milano, 1- 4 July, 2015.
- _____. SANO, Hironobu. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.
- _____; SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), v. 4, p. 22-31, 2011.
- _____. FILIPPIM, Eliane; DIEGUEZ, Rodrigo Inovação na Cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 47, p. 1543-1592, 2013.
- _____. PEDROTI, Paula; PÓ, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.
- _____; SOARES, Marcia. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. Perquisas, n. 24, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AGRANOFF, Robert. Local governments in multilevel systems: emergent public administration challenges. *American Review of Public Administration*, XX(X), p. 1–16, 2014.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, p. 91-110. 2006.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BEERT, Itai; YUVAL, Fany. New localism and neutralizing local government: has anyone bothered asking the public for its opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, p. 623–653, 2013.

BOIVARD, Tony; DOWNE, James. Meta-evaluation of local government modernization agenda: white paper policy paper. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237322269_META-EVALUATION_OF_THE_LOCAL_GOVERNMENT_MODERNISATION_AGENDA_-_WHITE_PAPER_POLICY_PAPER

BOIVARD, Tony; LOEFFLER, Elke; PARRADO, Salvador. *Developing local governance networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers, 2002.

BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BOZKURT, Engin. *The critical analysis of alternative local government experiences in Turkey: the case of Hozat municipality*. Phd Thesis. Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, 2011.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Descentralização e desenvolvimento institucional dos municípios mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA. Texto para discussão n. 33. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CASTELLS, M. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *Cidade, democracia e socialismo*. Trad. G. Rodríguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*. n. 45, p. 152-166, 1996.

CENEVIVA, Ricardo. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011

CHANDLER, Jim. A rationale for local government. *Local Government Studies*, v. 36, n. 1, p. 5-20, 2010.

CONLAN, Timothy J.; POSNER, Paul L. (eds.), *Intergovernmental management for the twenty-first century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

COOPER, Terry L.; BRYER, Thomas.; MEEK, Jack W. Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66, p. 76-88, 2006.

DAHL, Robert A. A Critique of the Ruling Elite Model. *The American Political Science Review*, Los Angeles, v. 52, n.2, p. 463-469, 1958.

_____. Who participates in local politics and why. *American Association for the Advancement of Science*, v. 134, n. 3487, p. 1340-1348, 1961.

_____. *Who governs?* New Haven and London: Yale University Press, 1989.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mário (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DAVIS, Mike. *Cidade de Quartzito: escavando o futuro em Los Angeles*. 1 ed. São Paulo: Scritta Editorial, 1993.

DOLLERY, B. E., MARSAHALL, N. A. and WORTHINGTON, A. C. (eds.). *Reshaping Australian Local Government: Finance, Governance and Reform*. Sydney: UNSW Press, 2003.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Globo, 2005.

DONAHUE, Jonh D. Tiebout? Or not Tiebout? The market metaphor and America's devolution debate. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 4, p. 73–82, 1997.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais do regime militar: 1964-1984. In: SOARES, G.; D'ARAÚJO, M.C. *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Editora da FGV. 1994.

ERLINGSSON, Gissur ; ODALEN, Jorgen. *A Normative Theory of local government: connecting individual autonomy and local self-determination with democracy*. Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, August 29-September 1, 2013, Chicago, Illinois.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, 2006.

_____. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: University Press, 2010.

FEDOZZI, Luciano J.; MARTINS, André L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização, *Lua Nova*, v. 95, p. 181-223, 2015.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCMAN, Gilberto; FÁRIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. Cap. 12. p. 363-388. 2013.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia Política*, n. 15, p. 83-96, 2000.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erick O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5–42, 2001.

GENRO, T.; SOUZA, U. . *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*, Editora Perseu Abramo, São Paulo. 2001.

GOLDSMITH, Michael. Local Government. *Urban Studies*, v. 29, n. 3/4, p. 393–410, 1992.

GRAHAM, R. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e estado. *Revista Diálogos*, vol. 5 – UEM, Departamento de História, Maringá, 2001

GRIN, Eduardo J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 55, p. 119-145, 2015.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal em Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependência de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista de Políticas Públicas*, v. 10, p. 1-27, Santiago/Chile. 2017.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz. O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, pp. 1-22.

_____; LAMEIRÃO, Camila; ALVES, ABRUCIO, Fernando Luiz e AQUINO, Mário Aquino. *Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras*: as políticas, a política e a participação. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro. 2018 (no prelo).

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, p. 3-17, 1996.

HOOGHE, Lisbet; MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, maio, 2003

HUNTER, Floyd. *Community Power Structure*: a study of decision makers. 4. ed. The University of North Carolina Press: Chapel Hill, 1973.

IVO, Anete B. L. A construção do poder local: entre competitividade e solidariedade in Metamorfose da questão democrática. Governabilidade e pobreza, CLACSO, Buenos Aires, Coleção Becas CLACSO-ASDI. 2001. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p8.pdf> Acesso: 22-04-2008.

JONES, George; STEWART, John. Local government: the past, the present and the future. *Public Policy and Administration*, v. 27, n. 4, p. 346-367, 2012.

KATHI, Pradeep Chandra; COOPER, Terry L. Democratizing the administrative State: connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, v. 65, n. 5, p. 559-567, 2005.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LEAL, S. *Fetichismo da participação popular*: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: Editoria do Autor, 2003.

LE GALÈS, P. *Urban governance in Europe: what is governed?* Paris: Centre d'études européennes (mimeografado), 2010.

LIDSTROM, Umea. The comparative study of local government systems: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 1, p. 97-115, 1998.

LUKES, Steven. *Power*: a radical view. London: Macmillan Press Ltd., 1992.

MAGNUSSON, Warren. Urban politics and the local State. *Studies in Political Economy*, n. 16, p. 11-142, 1985.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

Marques, Eduardo César. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

MELO, Marcus André. Municipalismo, Nation-Building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 6, n. 23, p. 85-99, 1993.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MILL, Jonh S. *Considerations on representative government*. London: The Electric Book Company Ltd., 2001.

MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

MOLLENKOPF, John H. *The rise and fall of the Koch coalition in New York City politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

MORPHET, Janice. *Modern local government*. London: Sage Publications, 2008.

MOORE, Mark. *Criando valor público*. São Paulo: Editora Letras/Expressão, 2002.

NDREU, Aurora. The definition and importance of local governance. 2018. Disponível em: <http://legislationnet.com/definition-importance-local-governance/>. Consulta: 15 Out. 2018.

OATES, Wallace. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1998.

OLSON, Mancur. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review*, v. 59, n. 2), p. 479-87, 1969.

PAGE, Edward C.; GOLDSMITH, Michael J. Central and local government relations. A comparative analysis of Wets European Unitary States. California: Sage Publications Inc., 1987.

PETERS, B. Guy. Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar *Revista Reforma y Democracia*, n. 39, out., 2007.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, abril, 2002..

POLSBY, Néelson W. How to study community power: the pluralist alternative. *The Journal of Politics*, Cambridge, v. 22, n. 3, p. 474-484, 1960.

PRATCHETT, Lawrence. Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, n. 52, p. 358-375, 2004.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1981.

SACHDEVA, Pardeep. *Local government in India*. Pearson India, 2011.

SALLUM JR., Bráulio. Federação, autoritarismo e democratização. *Revista de Sociologia da USP*, v. 8, n. 2, , p. 27-52, out. 1996.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001.

SAUNDERS, P. Rethinking local politics. In: BODDY, M.; FUDGE, C. (eds.), *Local Socialism*. London: McMillian, 1984.

SHAH, Anwar (ed.). *Local governance in developing countries*. Washington, D. C.: The World Bank, 2006.

SIKANDER, Tasneem. A theoretical framework of local government. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 5, n. 6, (1),p. 171-175, 2015.

SOARES, José Arlindo e GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (eds.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez Editora.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, p. 51-57, 1999.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.

Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 48, p. 187-213, 1999.

STOKER, Gerry. New trends in municipal government. *International Political Science Review*, v. 19, n. 2, p. 119-129, 1998.

STOKER, Gerry (ed.). *The new management of British local governance*. London: Macmillan, 1999.

STOKER, Gerry. Redefining local democracy. V: PRATCHETT, L.; WILSON, D. (Eds.) *Local democracy and local government*. Basingstoke: MacMillan, p. 188-209, 1996.

STONE, Clarence N. Power in community decision making: a restatement of Stratification Theory. *The American Political Science Review*, Los Angeles, v. 74, n. 4, p. 978-990, 1980.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia política local. Uma revisão da literatura. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica., v. 48, n. 2, p. 51-67, 1999.

THE WORLD BANK. *How-to notes. Citizen Charters: enhancing service delivery through accountability*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/543241468135929562/Citizen-charters-enhancing-service-delivery-through-accountability>. Consulta em: 23 Out. 2018.

_____. *Local government discretion and accountability: a Diagnostic framework for local governance*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf>. Consulta: 22 Out. 2018.

TIEBOUT, Charles M. A pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Local governance integrity. Principles and standards*. Disponível em: https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/public-integrity/files/shifting_landscapes_panel_cle_materials.pdf. Consulta: 20 Out. 2018.

WILSON, Robert H. Understanding local governance: an international perspective. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 2, p. 51-63, 2000.

WOLMAN, H.; MCMANMON, R.; BELL, M.; BRUNORI, D. *Comparing local government autonomy across states*. Paper presented at the 101st Annual Conference on Taxation, Philadelphia, PA, November, 20-22, 2008.

WOLLMANN, Hellmut; THURMAIER, Kurt. Reform in local government and the New Public Management. In: JOHN, Peter; MOSSBERGER, Karen; CLARKE, Susan E. (eds), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WORLD BANK. *Innovations and risk taking: the engine of reform in local government in Latin American and Caribbean*. Washington, DC: World Bank, 1997.

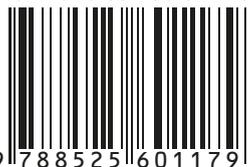
WORLD BANK. Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance. Paper No. 113. Washington, DC: World Bank, 2008..

O mundo hoje é global, mas há uma tendência nos processos contemporâneos de governança de fortalecer os governos locais. A experiência tem revelado que a implementação de políticas públicas depende dos governos locais para o exercício pleno da cidadania e para a produção de resultados efetivos da ação governamental.

Este livro de Eduardo José Grin e de Fernando Abrucio apresenta e examina as teorias e abordagens mais representativas na literatura sobre governos locais, com foco na questão da governança urbana.

Para o Brasil, essa discussão sobre governos locais é contemporânea e marcada por um permanente debate a respeito das vantagens e desvantagens da centralização e da descentralização. Este livro joga luz em um tema central da governança das políticas públicas, convidando o leitor para a reflexão sobre a autonomia local e sua importância no mundo contemporâneo.

ISBN 978-85-256-0117-9



9 788525 601179