

**A POLÍTICA,
AS POLÍTICAS
E OS CONTROLES**

© dos autores
1ª edição 2018

Direitos reservados desta edição: Tomo Editorial Ltda.

A Tomo Editorial publica de acordo com suas linhas e conselho editoriais que podem ser conhecidos em www.tomoeditorial.com.br

Coordenação Editorial

João Carneiro

Comercial

Marga Comassetto

Revisão

(textos em português)

Moirá Revisões

Projeto gráfico e diagramação

Tomo Editorial

Capa

Atelier @Arte

P769 A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras. / organizado por André Marengo e Maria Izabel Noll. – Porto Alegre : Tomo Editorial, 2018.
216 p.

ISBN 978-85-9516-009-5

1. Política : Brasil. 2. Política Municipal. 3. Políticas Públicas.
4. Eleições : Brasil. I. Marengo, André. II. Noll, Maria Izabel.
III. Título.

CDU 32 (81)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Morganah Marcon, CRB-10/1024)

Tomo Editorial Ltda. | Fone/fax: +55 (51) 3227.1021
tomo@tomoeditorial.com.br | www.tomoeditorial.com.br
Rua Demétrio Ribeiro, 525 | CEP 90010-310 | Porto Alegre | RS | Brasil



A POLÍTICA, AS POLÍTICAS E OS CONTROLES

como são governadas as cidades brasileiras

ORGANIZADORES

**André Marengo
Maria Izabel Noll**



Porto Alegre, 2018

Sumário

APRESENTAÇÃO

7

O QUE SABEMOS E O QUE AINDA NÃO SABEMOS SOBRE POLÍTICA MUNICIPAL?

Maria Izabel Noll e André Marengo

11

PARTIDOS, ELEIÇÕES E VULNERABILIDADE SOCIAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

*Maria Izabel Noll, Manoel Passos, Maria Alice Piazza,
Maria Nazaré Santos, Jean Goulart, Jeferson Oliveira
e Carl Mensch*

31

ABRINDO A CAIXA-PRETA DA GESTÃO MUNICIPAL: variações no perfil de burocracias governamentais locais

André Marengo e Maria Tereza Blanco Strohschoen

49

PONDERAÇÕES SOBRE AVANÇOS PREPONDERANTES PARA O FORTALECIMENTO DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL

Claudia M. De Cesare

65

O BÔNUS E O ÔNUS DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:

parcerias público-privadas em grandes projetos urbanos

Marina Toneli Siqueira

99

GOVERNANDO COM POLÍTICAS PÚBLICAS: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre

Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi

117

CAPACIDADE ESTATAL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

*Lígia Mori Madeira, Leonardo Geliski, Gabriela Salvarrey,
Ana Paula Boessio e Kalita Trindade*

141

ELEIÇÕES E CORRUPÇÃO NAS PREFEITURAS BRASILEIRAS

Manoel Gehrke

171

AS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE CONTROLE EXTERNO
DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Luciano Da Ros

185

SOBRE OS AUTORES

211

Apresentação

Este livro tem origem no projeto de pesquisa “Atlas da Política Municipal no Brasil: Partidos, Burocracias e Políticas Públicas”, financiado pelo CNPq. O ponto de partida para essa agenda de investigação consistiu na percepção de que a compreensão sobre como são governados os mais de cinco mil municípios brasileiros ainda constitui uma caixa-preta, e boa parte das controvérsias acerca de sua dinâmica pode ser creditada a interpretações sobre política local e suas conexões com governos estaduais e federal formuladas ainda na primeira metade do século XX. A despeito de podermos encontrar inúmeros e densos estudos de caso sobre municípios e as relações de poder em escala local, há uma lacuna, localizada na carência de interpretações capazes de identificar padrões de governo municipal, interações entre instituições políticas e a produção de políticas públicas locais, e as mudanças provocadas em relações intergovernamentais a partir do novo quadro constitucional inaugurado em 1988.

Um primeiro marco referencial para a agenda de investigação aqui proposta consistiu na percepção de que análises sobre federalismo e relações intergovernamentais têm sido orientadas por um foco em hierarquias **verticais** estabelecidas entre governos federal, estaduais e municipais, traduzido nos debates sobre centralização versus descentralização nas decisões sobre produção de políticas públicas. Sem desconsiderar as contribuições promovidas por esses enfoques, a pergunta que orienta a agenda que levou à produção deste livro consistiu em analisar as variações e assimetrias **horizontais** observadas entre os 5,5 mil municípios brasileiros, a partir das oportunidades conferidas pela descentralização de recursos políticos, fiscais e administrativos promovida pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o conceito de “capacidade estatal” constituiu um fio condutor para as análises, buscando identificar variações nos recursos políticos, administrativos, fiscais, capazes de ampliar o potencial de governos municipais para a oferta de bens e serviços públicos.

Um segundo marco pode ser localizado na preocupação em buscar as interações entre **a política** e **as políticas** públicas. Tradicionalmente, a agenda de estudos sobre instituições políticas tem sido abordada a partir de um tratamento segmentado: [i] competição eleitoral, [ii] estrutura e composição de burocracias públicas, [iii] implementação de políticas públicas. Analisar as influências entre competição partidária e seu impacto na estrutura do serviço público e na oferta de políticas, entre a profissionalização da administração pública e a natureza e resultados das políticas públicas, constitui empreendimento relevante para compreender como são governadas as cidades brasileiras.

Nessa direção, o grupo original deste projeto foi ampliado, com a participação de pesquisadores de diferentes instituições, compartilhando uma agenda de investigação sobre a política e as políticas municipais.

No primeiro capítulo, Noll e Marengo revisitam o debate sobre o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil, com suas interpretações em torno de centralização versus descentralização, centro e periferia ou *sístoles* e *diástoles*. Analisando as mudanças provocadas pela Constituição de 1988, os autores enfatizam a importância de uma ampliação no foco das investigações, de relações verticais para assimetrias horizontais, incorporando categorias analíticas capazes de permitir a captação de variações nas capacidades governamentais em produzir legislação e políticas municipais.

Na sequência, Noll et alii investigam as relações entre partidos e eficiência governamental, procurando responder em que medida podem-se observar padrões entre governos partidários e resultados das políticas públicas. Para isso, foram examinados resultados eleitorais entre 2000 e 2012 em 73 regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, compreendendo 1.273 municípios, que englobam 52% da população brasileira. Para mensurar a eficiência, foi utilizado o Índice de Vulnerabilidade Social, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que compreende a infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Os resultados revelaram sinais diferentes, quando consideradas eleições presidenciais e municipais: maior vulnerabilidade social, sobretudo em infraestrutura e renda, maiores probabilidades de voto nos candidatos presidenciais petistas; em contraste, postulantes aos governos municipais pelo PT foram mais bem sucedidos em cidades com IVS mais elevados, enquanto candidatos do PSDB lograram êxito em municípios com maior vulnerabilidade social. Esses resultados reforçam a percepção sobre as particularidades da dinâmica política local.

No terceiro capítulo, Marengo e Strohschoen analisam o perfil de burocracias governamentais nos municípios brasileiros. Revisitando debate sobre isomorfismo ou variação na configuração de estruturas administrativas públicas, os autores identificam na heterogeneidade dos 5,5 mil municípios brasileiros – demográfica, política e administrativa – um laboratório para isolar padrões e regularidades. Como seria previsível a partir dos marcos fixados pela Constituição de 1988, cerca de 3/5 dos servidores públicos municipais são estatutários, embora aproximadamente 40% ainda sejam contratados pelo regime da CLT, comissionados ou sem vínculo permanente. Especialmente saliente, entre 2005 e 2014, as maiores taxas de variação positiva entre funcionários municipais são registradas entre os “sem vínculo permanente”, em particular aqueles com diploma superior. Tomando a proporção de “estatutários com formação superior” como proxy de burocracia profissional e empregando regressão logística, os resultados revelaram associação positiva

com maior desigualdade, medida pelo índice Gini, e negativa com o tempo de existência do município. Observação geoespacial confirmou essas tendências, revelando, paradoxalmente, maior proporção de profissionalização em municípios de estados nordestinos e baixa profissionalização em cidades paulistas, contrariando expectativa de relação positiva entre modernização econômica e racionalização burocrática.

O capítulo de Cláudia De Cesare abre a seção sobre “as políticas” municipais. Sua análise parte da consideração de que tributação progressiva pode representar oportunidade para maior desconcentração de renda e riqueza. Nesta direção, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui um imposto direto, incidindo sobre bens e patrimônio imóveis, de iniciativa local, capaz de ampliar a autonomia política e fiscal dos governos municipais. Analisando detalhadamente os marcos regulatórios desse tributo e a evolução em sua arrecadação, a autora observa menor crescimento em relação à variação do PIB, representando apenas 25% dos tributos próprios e 5% em relação às receitas correntes. Por fim, o capítulo analisa o perfil da contribuição, os fatores que constroem sua arrecadação e as alternativas para sua ampliação.

No capítulo 5, Marina Toneli Siqueira examina as parcerias público-privadas no desenvolvimento das cidades, especialmente através de operações urbanas consorciadas. Mostra a utilização de instrumentos de captura da valorização imobiliária para o financiamento de projetos urbanos, através de operações urbanas consorciadas, trazendo à luz os casos de Água Espraiada (SP), Porto Maravilha (RJ) e Lomba do Pinheiro (Porto Alegre). Com base em um estudo sobre funcionamento e oportunidades para operações urbanas consorciadas, Siqueira desvela as margens existentes para a implementação de políticas urbanas pelos governos municipais.

Prosseguindo nesta direção, Lima e D'Ascenzi analisam o desenho das políticas de desenvolvimento adotadas em três capitais: Porto Alegre, Fortaleza e Belo Horizonte. Partindo de uma perspectiva *bottom-up*, que implica desenvolvimento descentralizado e aderência à realidade local, os autores fixam duas premissas para sua realização: endogeneidade (equidade, sustentabilidade e participação) e mecanismos de governança (participação, consensualidade, gestão mista). Esses mecanismos devem estar baseados em coalizões estáveis de atores e coordenação conjunta de ações e prioridades. Considerando essas condições, Lima e D'Ascenzi verificaram defasagens entre objetivos de desenvolvimento e sua implementação nos três casos estudados.

Fechando a seção dedicada às *políticas*, Lígia Mori Madeira et alii examinam políticas de segurança implementadas em nível local, como resultado de combinação entre indução e coordenação adotados pelo Governo Federal e capacidades estatais de governos municipais, traduzidas em profissionais, recursos financeiros e relações com a sociedade local. O capítulo reconsti-

tui a trajetória das políticas e gasto em segurança pública no período pós-redemocratização e promove uma revisão da literatura sobre capacidade estatal e sua observação na área de segurança pública. Na sequência, constrói um indicador de capacidade estatal em segurança pública, considerando as dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Finalmente, constata associação entre o município possuir secretaria de segurança e apresentar plano de segurança pública, ter uma burocracia voltada à segurança e o nível de gastos nesta área e a relação entre gastos em segurança e capacidade de arrecadação municipal.

A terceira parte do livro está dedicada aos *controles* sobre governos municipais. O capítulo de Manoel Gehrke busca examinar as evidências de corrupção e má administração nos municípios através dos relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União (CGU). Em 53% dos 1481 municípios auditados durante o período de 1997 a 2009, foi detectada pelo menos uma evidência de improbidade administrativa grave. As maiores frequências foram observadas em prefeitos no seu segundo mandato (uma vez que a impossibilidade de disputar um terceiro mandato reduz a potencialidade de punição eleitoral), em governantes do sexo masculino e com maior dependência de transferências federais. A probabilidade de punição pode ser avaliada por quase um quinto dos prefeitos eleitos entre 2000 e 2004 que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, embora o número de prefeitos condenados por improbidade administrativa e por contas irregulares tenha diminuído significativamente nos últimos mandatos, decorrência provável do maior rigor na legislação desde 2010.

Finalmente, Luciano Da Ros procura analisar as instituições estaduais de controle externo das prefeituras municipais no Brasil. Para isto, promove uma revisão sobre o funcionamento de órgãos estaduais de controle, especificamente sua atuação em relação às prefeituras municipais, excluindo da observação as câmaras municipais. O capítulo destaca a atuação de três instituições: Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário. O texto realiza revisão da literatura sobre essas instituições em âmbito estadual e discute alguns aspectos de seu funcionamento, particularmente em relação à sua autonomia, capacidade e coordenação.

Espera-se, com o produto das diferentes investigações produzidas neste livro, avançar na compreensão sobre como são governadas as cidades brasileiras, as conexões e influências recíprocas entre instituições políticas e políticas públicas municipais e as diferenças existentes entre as administrações municipais, relacionadas às suas capacidades estatais e seus resultados na produção de bens e serviços públicos.

O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal?

Maria Izabel Noll

André Marengo

As décadas de 80 e 90 do século passado foram marcadas, principalmente na América Latina, pelos processos de redemocratização após experiências autoritárias que se caracterizaram, entre outros pontos, por extrema centralização política. Adotada como um dos vetores principais na abertura política, a descentralização foi tomada como sinônimo de democracia; nesse decurso, as estruturas locais de poder foram revalorizadas nos processos de *accountability* e também de experiências de participação direta e autônoma. O Brasil não escapou a esse modelo pois vários movimentos antiditadura e vinculados à luta por direitos políticos e sociais, desde o final da década de 70, viam no poder local a solução para inúmeros problemas. Daí que o município passou a ser protagonista de um debate que acabou por imprimir-lhe dupla face ou “personalidade”. Uma delas lhe atribui qualidades intrínsecas por ser o lócus da verdadeira vida política, onde se condensam os direitos e deveres, e a virtude do *demos* se manifesta aproximando-se, da melhor forma possível, do ideal grego de democracia. As vantagens daí decorrentes estariam articuladas à cidadania plena e à participação direta. A outra personalidade estaria determinada pela história nacional e, consequentemente, por seus vícios. Existente desde as capitânicas hereditárias, o município, base do poder local, seria a extensão do poder do grande latifúndio. Com ele o Estado precisava estabelecer “relações litúrgicas” (Uricoechea, 1978) para fazer valer minimamente seus interesses – fossem políticos ou exclusivamente fiscais. Nele havia se desenvolvido o clientelismo, o mandonismo e a dependência das populações carentes socialmente e analfabetas politicamente (Queiróz, 1957). Análise clássica de Leal (1975) mostrou a extensão do modelo quando, na Primeira República, o município foi a base de poder dos coronéis oligarcas. Esse debate ocupou décadas de literatura histórica, política e sociológica. Centralização versus descentralização, Estado versus sociedade, americanismo versus ibeirismo, centro versus periferia, sintetizados criativamente por Nunes (2003), como elementos de uma gramática política brasileira cujo léxico incorporava novos vocábulos, logo transformados em práxis, sem abrir mão dos antigos:

o clientelismo sobrevivia ao corporativismo, assim como esse se adaptava ao insulamento burocrático, todos acomodados como camadas geológicas cuja cobertura moderna – o universalismo de procedimentos – a todas encobria, mas ao mesmo tempo conservava. Basta romper a superfície para encontrarmos intactos alguns fósseis cuja resistência ao tempo e aos costumes surpreendem qualquer cientista.

Por mais de três séculos – entre o início da vida política e a independência – houve eleições locais (para os Conselhos Municipais) e os vereadores – os “homens bons”¹ possuíam, inclusive, poder jurisdicional. Grande foi o seu domínio nos séculos XVI e XVII, mantido mesmo durante o período de ocupação holandesa. Depois da independência, o município permaneceu sendo local privilegiado da vida política já que as eleições, coordenadas pela Igreja, juízes de paz e grandes proprietários da região, realizavam-se em dois níveis tomando como base o critério censitário (número de propriedades ou renda do eleitor). Para o funcionamento do sistema eleitoral, o Império, mesmo se tratando de um Estado unitário, dependia das estruturas locais, dada a extensão territorial do país e as dificuldades de comunicação do centro com a periferia, como retrataram Viana (1982) e Cintra (1974). Em nome da correção de equívocos e da “melhor representação”, a legislação foi alterada constantemente ao longo do século XIX.

Em seu livro *Problemas fundamentais do município*, Orlando Carvalho diz que “o território municipal [...] é aquela porção da terra até onde atinge o interesse do grupo, em sua função imediata de criar ambiente para viver e satisfazer as necessidades vitais de repouso, alimentação e guarida” (Carvalho, 1937, p. 11). O autor afirma que, diferentemente de outras experiências históricas – das quais talvez a mais emblemática seja a americana –, a sede da “comuna” brasileira nasceu dependente da grande propriedade rural. O município vem do campo para a cidade, da vida rural para a vida urbana. Daí decorrem algumas constatações. A primeira delas é que, “quanto mais intenso é o interesse agrupado em torno de uma densa população, tanto menor poderá ser o território de sua municipalidade” (Carvalho, 1937, p. 11). A segunda é que “a comuna caminha de par com a pequena propriedade no Brasil, e a lei das sucessões provocará, no futuro, grande número de desmembramentos territoriais insuspeitados até o momento” (Carvalho, 1937, p. 19). O interessante é que o debate trazido na obra decorre dos desafios dos anos 30, com um novo governo que fracionava as dimensões estadualistas das estruturas da Primeira

1 “Homem-bom, segundo a antiga legislação portuguesa, era o cidadão que intervinha nas deliberações dos Conselhos. O conceito nunca foi preciso. Mas de um modo geral abrangia os homens livres, proprietários ou quem já tivesse servido em função da administração.” CHAVES, Antonio José Gonçalves. *Memórias Econômico-políticas sobre a administração pública no Brasil*. Porto Alegre: Erus, 1978.

República e minava o domínio do coronelismo na política local. Os níveis de autonomia municipal, principalmente nos campos fiscal e administrativo, apresentavam variedade imensa. Historicamente, o que se tem observado no Brasil é que o município, ao longo das mudanças institucionais (Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), com regimes mais ou menos democráticos, tem crescido em importância política e no recebimento de recursos repassados pela União ou Estados e, a partir da década de 90, assumiu um papel central na execução das políticas de saúde, educação e assistência social.

Quando se revisita a literatura sobre o tema, os termos *poder local*, *poder dos municípios*, *municipalismo* e *descentralização* (federativa ou não) alternam seu significado, aparecendo como coisas análogas ou diversas. Importante texto de Melo (1993, p. 85) inicia afirmando que “a ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira” e isso se deve à ambiguidade do conceito. O principal ideólogo do municipalismo, ainda no Império, seria Tavares Bastos. Em sua querela com o Visconde do Uruguai, que se tornou clássica para os estudos da questão centralização versus descentralização, Bastos via no modelo americano o exemplo a ser seguido. O federalismo e o *local self government* construiriam, da base ao topo, a nação livre das amarras da burocracia e do “imperialismo” unitarista e centralizador do Segundo Reinado.

A mudança para República, apesar de instituir o voto masculino universal, mantém a exclusão dos analfabetos, a grande maioria da população do país. O sistema assentado no poder dos notáveis regionais está constituído por um pacto intraoligárquico que preserva o status quo através do controle dos procedimentos eleitorais, seja através da fraude dos resultados, seja através da chamada “degola”, executada no momento de reconhecimento do eleito.

As disparidades regionais, incidindo sobre as municipais, sobrevivem e se devem à existência do que Camargo (2001) denomina “estruturas superpostas”: a centralizadora, herdada da metrópole e do Império, e a centrífuga, gerada no autonomismo local e regional. O modelo americano que construiu a unidade das treze colônias, marcado por duas soberanias, a da União e a dos Estados (unidades federadas), que se consolidou como um exemplo extraeuropeu de organização de Estado, foi um dos cânones para as repúblicas hispano-americanas durante todo o século XIX e o foi, também, para o Brasil. Para Camargo (2001, p. 309), entretanto, “o patrimonialismo alimentou tanto a uniformidade e as prebendas que geram a centralização excessiva como os males da descentralização radical: o clientelismo e o nepotismo e o mandonismo, típico das chefias locais”.

A superposição e a coexistência das forças centrípetas e centrífugas, “originalmente contidas no confronto paradigmático entre Hamilton e Jefferson” (Camargo, 2001, p. 308), geram uma tensão permanente. O Estado unitário

do Segundo Reinado controlou de forma eficiente os extremismos da descentralização, mas “o pecado original do federalismo brasileiro foi o regionalismo oligárquico” (Camargo, 2001, p. 310) nascido com a República e que obteve a maioria com o governo de Campos Sales. Na trilha de Tavares Bastos surge o radicalismo de Alberto Sales com a pátria paulista. Mas, de fato “o ‘pai fundador’ do federalismo brasileiro foi Rui Barbosa, político liberal do Império que se tornou o principal artífice da Constituição de 1891, além do mais importante construtor e, posteriormente crítico, da República” (Camargo, 2001, p. 321). Ainda durante o regime monárquico ele atentava para o fato de que a pressão dos senhores de escravos juntamente com as questões políticas de São Paulo e Rio Grande do Sul colocavam o federalismo na ordem do dia. “Medida em princípio essencialmente liberal, a federação é, ao mesmo tempo, nas circunstâncias atuais do país, uma reforma eminentemente conservadora”. O descontentamento reinante com relação à monarquia unitária e centralizadora, parasitária em seu imobilismo burocrático, induzia ao separatismo que era pregado em São Paulo e no próprio Rio Grande do Sul, mas a mudança política nessas condições “seria transformar o Império numa justaposição de Repúblicas débeis, inconsistentes, desorientadas, entregues à porfia das ambições interiores e exteriores” (Barbosa, 1960 apud Camargo, 2001, p. 322).

Reconhecida como um dos momentos da profunda descentralização propiciada pela Constituição de 1891, a República Velha encobre movimentos internos bastante complexos, e o estudo de algumas unidades regionais permite visualizar melhor este quadro. Como diz Camargo (1976, p. 26): “a República Velha, vista erroneamente como uma composição de ‘feudos’ oligárquicos, constituídos de núcleos regionais autônomos, nada mais é do que uma forma depurada de convivência política”. Há a região economicamente dominante, São Paulo, onde se defende o *laissez-faire* e a descentralização política, e a região politicamente dominante, Minas Gerais, que mantém o controle dos postos de comando dentro do aparelho de Estado, e o Rio Grande do Sul, como candidato a um protagonismo mais efetivo. Logo, o eixo de poder se concentra no centro-sul.

Rapidamente muitos artífices da República com ela se desiludem. Passado o período crítico inicial de alta mobilização militar, a retomada do controle da máquina política federal pela elite civil mineiro-paulista fez com que resurgisse a utopia do poder local, agora articulado à ideia de que o país é, por suas características, vocacionado ao agrarismo. Torres (1938) não será apenas um sonhador com a República que não foi, será uma liderança marcante para o grupo de críticos que, a partir dos anos 20, passarão a exigir mudanças nas estruturas políticas nacionais. O agrarismo remete à ideia da oposição entre o “país real” e o “país legal”; entre uma população espalhada por núcleos que não se comunicam (Viana, 1982) e uma estrutura legal que não reflete a rea-

lidade, mas é copiada de modelos externos e estranhos ao Brasil. Para Torres, falta um centro que coordene essas partes, mas é no mundo rural que reside o verdadeiro país, desagregado pelo federalismo estadualista exacerbado. Os defensores de um Estado forte terão em Torres uma referência fundamental. As populações rurais são usadas no acordo coronelista, mas não são beneficiadas, e o município torna-se uma unidade abandonada politicamente. *Os Sertões*, de Euclides da Cunha, já havia denunciado a barbárie do mundo urbano e civilizado. Torres, Oliveira Viana, Amaral e muitos outros seguirão nesta direção que assume frequentemente uma perspectiva tortuosa, pois o município traz as qualidades, as virtudes da “agregação de interesses” mas o reconhecimento da necessidade de um Estado forte se impõe frente ao tamanho do território e ao alcance da mudança a ser empreendida.

Esse paradoxo, diz Melo, tenderá a desaparecer ao longo dos anos 30 à medida que as correntes autoritárias acentuarem a sua crítica à perspectiva liberal de representação política. Seja pela vertente corporativa muito intensa já no início da década de 30, seja pelo viés positivista presente em muitos quadros políticos que assumem papéis relevantes – Ministérios do Trabalho, da Fazenda ou da Justiça –, o conceito de regime “plebiscitário”, do “ditador republicano” e da “representação municipal” irá acomodar um projeto centralizador (e desmobilizador em termos políticos) com uma visão do município como “órgão constituinte dos poderes” (Andrade, 1941, p. 183 apud Melo, 1993, p. 89).

Se retomarmos a dinâmica de *state building* ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século passado, podemos dizer que “o que temos é a emergência de núcleos locais de poder – isto é, a ‘privatização’ e a dispersão deste – *concomitantemente* com os esforços de construção de um aparato burocrático central, bem como formas mais ou menos precárias ou tensas, em diferentes momentos, de articulação dos dois níveis” (Reis, 1974, p. 54). Se para Moore (1983) a criação de um governo central forte é requisito para a modernização, essa passa no Brasil pelo processo de criação de núcleos locais de poder. O que parece acontecer, no processo de desenvolvimento político brasileiro, é uma *démarche* de *state building* e *nation building* juntamente com um problema de *society building*.

O debate entre a dominação do Estado sobre a sociedade – ou o oposto – pode ser sintetizado, para efeito de argumento central, na contribuição de três autores: Nestor Duarte, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman. Para Duarte (1966), o poder da aristocracia rural e a autonomia dos grupos privados são a pedra de toque para a compreensão da lógica da dominação política no Brasil. Segundo o autor, a índole do poder deixa de ser política para ser privada. No esteio dessa interpretação, desenvolveu-se vasta bibliografia, de maior ou menor abrangência, onde sobressaem DaMatta (1981) e, mais recentemente, Souza (2015). Já Faoro (1975) e, posteriormente, Schwartzman (1970) enfatizam a

dimensão centralista do Estado e seu caráter patrimonial herdado da tradição portuguesa. Para o primeiro, o aparato estatal teria no estamento burocrático o seu norte e seu fator de continuidade do padrão. O segundo reformula o problema incluindo na análise a dicotomia representação, em que o Estado é instância política das forças sociais, versus cooptação, em que o Estado se sobrepõe a elas.

O Brasil apresentaria um quadro dominante de mecanismos de cooptação com a exceção de um único estado subnacional – São Paulo – onde o dinamismo econômico oferecia condições para o desenvolvimento de tendências representativas. Desnecessário acrescentar que essa interpretação, cunhada nos anos 70 em plena ditadura militar, juntamente com o conceito de neopatrimonialismo, foi a base para novo debate e muitas críticas (Schwartzman, 1970).

O Estado Novo, contraditoriamente, será um momento de extrema centralização e de grande valorização do município. Essa contradição se resolve com a concepção plebiscitária e corporativa subjacente ao modelo adotado. Nessa perspectiva, “o município – matriz básica da sociedade política – está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central” (Melo, 1993, p. 89). O município como uma esfera pré-política acolhe a coletividade de famílias.

A preservação da autonomia municipal no Estado Novo mostra a relativa centralidade do município no plano de controle das velhas oligarquias e no poder dado aos interventores de nomeação dos prefeitos. Ganhos auferidos na Constituição de 1934, como a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões, foram mantidos. A Carta de 37, se executada fosse, daria ao município o direito da única eleição direta então no país, a dos vereadores, pois os demais níveis se referiam a colégios cuja representação se dava indiretamente. A ambiguidade, já referida por Melo (1993, p. 88), do diálogo entre governo central e município, passando por cima da estrutura estadual, pode ser observada na construção dos órgãos burocráticos. Um exemplo desse modelo é a constituição “administrativa ramificada e complexa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com suas unidades espalhadas em quase todas as cidades do País” (Camargo, 2008, p. 40). O IBGE foi, provavelmente, uma das primeiras agências que articularam desconcentração espacial da burocracia com planejamento estratégico centralizado. Na realidade era um papel mediador, pois tanto as mudanças constitucionais de 1934 quanto os vetores centrais de 37 viam as municipalidades como anteparo às pretensões das oligarquias estaduais. No Ideário Cívico do IBGE, era preciso partir do município para “contrabalançar, ao lado do espírito nacional, as influências do espírito regionalista, utilizando para isso as forças do espírito localista, de forma que se estabeleça um trinômio governamental bem equilibrado, sob a preponderância do primeiro e sem possibilidade de que qualquer dos outros dois pretenda dominá-lo” (Camargo, 2008, p. 44).

O fim do Estado Novo e o processo de democratização concretizado na Constituição de 1946 abrem espaço para o chamado municipalismo. Boa parte desse movimento vê o período anterior como um momento de cerceamento político do poder local. A criação da Associação Brasileira dos Municípios (ABM), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e os Congressos Brasileiros de Municípios encontram espaço na conjuntura nacional pós-guerra e pós-Estado Novo e, segundo Melo, pode-se falar numa espécie de “mito fundador” na nova fase. Já na campanha eleitoral de 1945, a temática envolve os dois campos políticos – o liberal, consubstanciado na União Democrática Nacional (UDN), e o político-burocrático dos antigos donos do poder, o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A Campanha Municipalista e a ABM vão abrigar contendores dos dois grupos pró e anti-Vargas. Os debates traziam novos e velhos problemas. Por um lado, ressurgia o agrarismo sustentado no argumento da indústria artificial e da vocação territorial brasileira para a agricultura. Essa era a bandeira apresentada pela campanha municipalista na Assembleia Constituinte pela ABM. Pode-se falar em uma ideologia antiurbana na revalorização e construção de um passado mítico das câmaras municipais. Por outro lado, não se pode negar o peso de outra construção intelectual, presente no IBAM, que irá incorporar os mecanismos da moderna administração pública – consultorias técnicas e planejamento – associado ao IBGE, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e Fundação Getúlio Vargas (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas).

Nesta conjuntura abre-se um espaço entre o IBAM e o movimento municipalista no que se refere à perspectiva que cada um vislumbra para o papel do município. Enquanto o primeiro investe na dimensão urbana e de modernização, enfatizando a reforma administrativa em nível local², o outro adquire a lógica de uma frente nacional de prefeitos. Schmitter (1971), ao se referir a esse movimento, acentua sua característica de associação de políticos profissionais. Um ganho deste grupo foi a criação de um órgão federal – Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM), no breve governo de Jânio Quadros, em 1961.

O IBAM, em 1966, recebeu apoio da Ford Foundation para a criação do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas, confirmando sua dimensão urbana na análise das administrações, no planejamento e na gestão e oferta de serviços. Duas perspectivas podem ser visualizadas: a primeira, como campo disciplinar, traz uma cultura organizacional pública – de administração municipal – que enfatiza as dimensões orçamentárias e estatísticas (Schwartzman, 1980); a

2 Há que se lembrar neste momento a ênfase dada pela ONU, e no âmbito dos acordos com a USAID (Point Four), aos programas de cooperação técnica em administração pública.

segunda deita raízes na problemática trazida ao Brasil pelo Padre Lebre³ – desenvolvimento econômico e desenvolvimento social – que pensa planejamento urbano e problemas sociais.

No que tange às prerrogativas e avanços constitucionais conhecidos pelos municípios ao longo do período democrático entre 1945 e 1964, boa parte deles foi reduzida pelos Atos Institucionais do regime militar. A Constituição de 1967 estabelece normas para a criação de municípios, fixa o número de vereadores, proíbe as eleições para prefeito das capitais e outras instâncias consideradas de segurança nacional. Ainda limita a autonomia municipal e proíbe os Tribunais de Contas municipais.

A redemocratização em 1985 e a liberalização do sistema partidário realizada de forma gradual, primeiro com um sistema multipartidário restrito e, posteriormente, com uma quase ausência de mecanismos de controle para a criação de novos partidos, coincidiram com o novo pacto federativo inaugurado com a Constituição de 1988. Grupos políticos aliados do poder com o fim da ditadura e novos postulantes ainda com bases eleitorais reduzidas pareceram concordar em conceder ao município uma centralidade política e administrativa.

Referência nos estudos sobre o federalismo no Brasil, Abrucio (2005, p. 48) é enfático ao afirmar que “a estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado”. Realmente, o federalismo como um vetor fundamental para as análises que vão do econômico, passando pelo político até o social, tem sido talvez o grande fator de continuidade ao longo do século XX.

Ao analisar a Constituição de 1937 – da qual, segundo Abrucio (1998, p. 44) “foi abolido completamente o federalismo”⁴, – Porto (2012) adota uma perspectiva interessante, segundo a qual as interpretações têm sido produzidas, em parte, pelas paixões políticas. Em 1937, a estrutura política do Estado Novo – com inegável centralização na União – mantém-se a mesma, sendo que Vargas, ao outorgá-la em 10 de novembro, autoneomeia-se Presidente dos Estados Unidos do Brasil. Talvez essa atenção deva ser dada, também, ao período militar ditatorial de 1964 a 1985, no qual – uma preocupação com as questões institucionais, provavelmente num efeito-demonstração para as demais nações – até o legislativo foi mantido em funcionamento e o processo político-eleitoral obedeceu a rígido calendário. Desta forma, seria interessante que as análises tomassem o federalismo como um processo de longa duração e

3 O movimento Economia e Humanismo, do Padre Lebre³, distribuía o Manual do Prefeito como estratégia para a formação de uma elite (política) com uma visão reformista e moderna do papel e das perspectivas do município sob o ângulo social.

4 O autor se baseia em Lewandowski (1990, p. 31).

que suas “sístoles e diástoles”, na expressão de Silva (2003) não formalizassem visões hierárquicas e verticalizadas mas abrissem espaços para outras possibilidades de articulação entre os entes. Vale sempre lembrar as palavras de Leal ao finalizar seu clássico *Coronelismo, enxada e voto*: “Podemos imaginar até uma situação imprevista, a saber, o estabelecimento de contatos diretos entre os municípios e a União; neste caso, um novo tipo de compromisso poderá formar-se, não mais em favor das situações estaduais, senão precisamente contra elas.” (Leal, 1975, p. 257).

Que a estrutura básica dos governos tem sofrido um processo de transformação em vários países, a literatura pertinente tem demonstrado. A migração de recursos e de autoridade política do centro para as unidades subnacionais, nos processos de descentralização, possui defensores e críticos. As chamadas “teorias otimistas” (Rodden, 2005) enfatizaram a importância da proximidade da informação e de *accountability* nas estruturas governamentais descentralizadas. Teorias de escolha pública situam-se neste patamar – adequação entre preferências do cidadão e políticas de governo. Governos menores seriam mais eficientes e menos corruptos (Hayek, 1939) e sob certas condições gerariam mercados mais seguros e crescimento econômico mais rápido (Weingast, 1997). Entretanto, estudos empíricos mais recentes passaram a questionar essas assertivas no sentido de que casos de federalismo/descentralização apresentavam altos índices de corrupção, instabilidade macroeconômica e menor crescimento. Mesmo agregando as dificuldades inerentes às comparações empíricas entre países, o que Rodden (2005) acentua é que parece ser este o melhor caminho para discernir entre os vários federalismos e os vários modelos de descentralização, primordialmente na medição do grau de autoridade fiscal, de autoridade política e de gestão de políticas públicas.

A Constituição de 1988 estabeleceu novo marco institucional na estrutura federativa brasileira ao delegar autoridade administrativa, fiscal e política para governos municipais, bem como ao incrementar receitas próprias e passar a escala de transferências fiscais intergovernamentais para as administrações locais.

O status adquirido pelos governos municipais traduziu-se em maior autonomia político-jurídica, crescente participação na receita fiscal através de taxação própria e, principalmente, de transferências constitucionais e legais da União e dos estados aos municípios. Paralelamente, a partir de 2003, o volume de transferências voluntárias para municípios através de convênios e programas conjuntos com a União (Falleti, 2006a) suplantou o destinado aos estados⁵,

5 Tal modalidade de transferência foi definida pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

representando fonte de implementação adicional para políticas públicas no nível local (Soares, 2012). Ao mesmo tempo, políticas de municipalização de serviços implicaram maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local e serviços.

Interpretações sobre relações intergovernamentais e implementação de políticas públicas a partir da Constituição de 1988 dividiram-se em torno das ênfases atribuídas às tendências de *descentralização* (Stepan, 1999, 2004; Samuels, Abrucio, 2000; Samuels, 2003; Falleti, 2005, 2010), *centralização* (Arretche, 2009, 2013; Almeida, 2005; Melo, 2005) ou *coordenação federativa* (Abrucio; Sano, 2011; Abrucio; Franzese; Sano, 2013; Franzese, 2010; Dieguez, 2011; Fernandes; Araújo, 2015; Klink, 2010).

Analisando modelos de federação em relação à disposição de variáveis quanto ao grau de restrições ao poder central e à implementação de uma agenda de preferências majoritárias, Stepan (1999) considerou a existência de (i) sobrerrepresentação da câmara territorial, (ii) a abrangência de políticas sob jurisdição desta instância, (iii) as margens de autonomia das unidades federadas para legislar, e (iv) o índice de nacionalização do sistema partidário. Comparando um conjunto de federações (Índia, Espanha, Alemanha, Estados Unidos e Brasil), Stepan classifica esse último como um caso extremo de federação *demos constraining*, dotada de estrutura institucional com fortes incentivos centrífugos e restritivos a maiorias no poder central.

O conceito de descentralização de Falleti (2006a) repousa numa perspectiva de reforma de Estado em que responsabilidades, recursos ou autoridade são transferidos do governo central aos níveis de governos mais baixos, e os resultados dependem da ação dos atores envolvidos no controle das origens, do *timing* e dos instrumentos do processo. Para a autora, “comparada com definições anteriores, esta apresenta quatro restrições” (Falleti, 2006, p. 6). Primeiro, a descentralização é um processo dinâmico de reformas de políticas públicas; segundo, os receptores das reformas são os níveis inferiores de governo, não incluindo atores não estatais, privatizações ou desregulamentações; terceiro, por se tratar de um processo de reforma do Estado, pressupõe-se a transição para um novo tipo de Estado e uma nova sequência de descentralização; tanto o conteúdo das medidas descentralizadoras como sua interação com os sistemas políticos e econômicos são determinados pelo padrão de reformas que se quer alcançar. É importante ressaltar que a comparação entre medidas descentralizadoras em distintos países, como processos equivalentes analiticamente, requer a existência do mesmo tipo de Estado. Em quarto lugar, para o estudo da passagem de autoridade a níveis inferiores de governo, o auxílio de uma “clara taxonomia” das medidas descentralizadoras é extremamente útil.

Falleti (2006a) aponta que a literatura sobre descentralização assume como pressuposto que tal processo é inerente ao fortalecimento do poder

subnacional. Na contramão dessa literatura, sugere que é fundamental a ideia de que a origem do processo, ou seja, a capacidade de um ou outro ator iniciá-lo e controlá-lo, subordina a ordem das demais etapas, e também o resultado final. Assim, seu modelo distingue entre descentralização política, administrativa e financeira, o que permite demonstrar que a capacidade de agenda (ator que inicia o processo de descentralização, assim como a escolha de qual das dimensões iniciará o processo) é fator determinante na reforma no sentido de reforçar ou suprimir o poder subnacional.

Incorporando uma dimensão temporal à análise, Falleti (2005, 2010) considera que resultados políticos e institucionais sob a forma de centralização/descentralização dependem da sequência verificada nos processos de descentralização que se seguem à democratização: administrativa (a), fiscal (f) e política (p). Do ponto de vista de autoridades centrais, a sequência preferida seria $a > f > p$, ou seja, iniciando por uma transferência de encargos administrativos, posteriormente recursos fiscais e, apenas por fim, prerrogativas políticas. Inversamente, sob a perspectiva de agentes e governos subnacionais, a sequência almejada seria aquela de $p > f > a$, correspondendo a uma obtenção de autonomia política através da eleição de governos subnacionais, geração de recursos fiscais através de tributação própria e, finalmente, a responsabilidade por encargos administrativos. Ainda conforme Falleti (2005, 2010), no Brasil a realização de eleições municipais durante o autoritarismo militar, reforçada por eleições para governos estaduais (1982) e municipais (1982 e 1985) previamente ao retorno da competição presidencial pós-redemocratização, somada à descentralização fiscal proporcionada pela Constituição de 1988, teriam conformado uma trajetória ($p > f > a$) com incentivos à descentralização e reforço de governos subnacionais.

Por outro lado, a refutação do argumento sobre o poder de veto exercido por governos subnacionais e a sobre-representação de minorias territoriais foi desenvolvida mais recentemente por Arretche (2009, 2013). Mobilizando evidências a partir da aprovação de emendas constitucionais e leis ordinárias sobre matéria tributária, Arretche conclui – contrariamente a Stepan – que uma maioria formada pela representação dos menores estados pode, eventualmente, vetar a legislação de uma maioria nacional, mas não parece capaz de tyrannizar sobre uma minoria de estados mais populosos. Da mesma forma, Arretche (2013) refuta a proposição de que governos subnacionais disporiam de amplas prerrogativas legiferantes. Decisões referentes à regulamentação de serviços de água, energia, telecomunicações, trânsito, transportes, educação, tributos sobre circulação de mercadorias são exclusivas da União, que compartilha com estados e municípios legislação sobre políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transportes urbanos. Finalmente, segue Arretche (2013), a baixa coesão das bancadas estaduais no Senado constituiria evidência negativa sobre inferências extraídas a partir de índices de nacionalização partidária.

Interpretação alternativa aos modelos de *autonomismo centrífugo* versus *centralização hierárquica* foi desenvolvida mais recentemente sob a fórmula da “cooperação federativa”. Aqui a ênfase recai nos arranjos intergovernamentais horizontais a exemplo de sistemas de políticas públicas (Franzese, 2010), consórcios intermunicipais (Dieguez, 2011), regiões metropolitanas (Fernandes; Araújo, 2015), arranjos metropolitanos (Klink, 2010) e estruturas de articulação interestaduais a exemplo de conselhos como Confaz, Conass e Consed (Abrucio; Sano, 2011).

Assumindo, em um primeiro momento, uma atuação como *advocacy* frente ao governo central e, posteriormente, parcerias horizontais entre governos subnacionais, estas experiências configurariam um modelo de “federalismo cooperativo” (Abrucio; Franzese; Sano, 2013), responsável por tornar as relações intergovernamentais no Brasil mais complexas do que o sugerido pelos vetores centralização/descentralização.

Desde os “intérpretes do Brasil”, como Uricoechea, Queiroz ou Nunes Leal, até mais recentemente as controvérsias pós-Constituição de 1988, o tratamento analítico e a ênfase no diagnóstico sobre os municípios adotou uma perspectiva *vertical*, considerando a configuração assimétrica das relações intergovernamentais entre União/estados/municípios, a partir da distribuição de prerrogativas políticas e recursos fiscais e administrativos entre os três níveis. A metáfora *sístoles* versus *diástoles* condensa a perspectiva que destaca ciclos de centralização e descentralização, com base na desigual alocação de poder e recursos entre centro/administrações locais.

Sem desconsiderar mecanismos institucionais e recursos fiscais e administrativos que estruturam hierarquias e relações verticais entre os governos federal, estaduais e municipais, trata-se de introduzir na agenda de estudos sobre a federação brasileira e a dinâmica de governos subnacionais uma perspectiva voltada para o exame de *assimetrias horizontais*, considerando diferenças e hierarquias existentes – especialmente após 1988 – entre administrações municipais.

Nesta direção, podemos considerar, caminha o texto de Gibson e Falleti (2007) ao lançar as perguntas: (1) de que maneira as rivalidades entre unidades territoriais de uma federação importam na evolução institucional deste modelo? (2) como os países federados resolvem esse problema? Para iniciar o debate, os autores retomam o clássico estudo de Riker (1964) sobre a origem e evolução dos sistemas federados em que duas condições essenciais são elencadas para um acordo entre as partes. Primeiro, o desejo de proteção frente a uma ameaça externa que não poderá ser enfrentada isoladamente. Segundo, a “condição de expansão”, ou seja, as potencialidades de expansão da federação. Marcada pela análise da experiência americana, a teoria pouco contribui para a compreensão dos fenômenos ocorridos na América Latina ao longo do século XIX, e mais detidamente na Argentina, onde a ideia de conflito interprovincial pode ser

mais útil como marco analítico. O mesmo podemos considerar com relação ao Brasil. Em ambos os casos não havia ameaça externa e os territórios já estavam praticamente constituídos. Tratava-se de um conflito horizontal (entre iguais) e não vertical (entre União/estados ou municípios). Tomando dois eixos como referência, (1) conflitos intergovernamentais – federalismo centralizado/federalismo descentralizado – (2) conflitos interregionais – federalismo hegemônico/federalismo plural – podemos construir um modelo que pode ser útil ao quebrar a visão verticalizada induzida pela experiência americana e auxiliar na perspectiva de uma ótica mais horizontal das unidades subnacionais, sejam os estados ou os municípios.

A transferência de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, a despeito de representar efetiva ampliação em seu poder para tributar e implementar políticas públicas, produziu resultados discrepantes no que diz respeito a (i) política fiscal e geração de receita própria, (ii) legislação regulatória sobre uso do espaço urbano, e (iii) oferta de bens e serviços públicos. Apesar das oportunidades ou restrições fixadas pelo ordenamento legal e constitucional, os 5,5 mil governos municipais brasileiros apresentam variações significativas quando se observa sua matriz tributária e perfil orçamentário (Pereira; Nakabashi; Sachida, 2011).

Tradicionalmente, abordagens sociológicas consideram variáveis demográficas e econômicas (Ribeiro, 2003; Ribeiro & Santos Junior, 2001) ao analisar discrepâncias na implementação de políticas urbanas. Embora fatores como tamanho, grau de urbanização e estrutura econômica de cada município importem, trata-se de considerar a capacidade diferenciada das instituições públicas locais para incrementar sua organização administrativa, ampliar receita, introduzir legislação, oferecer serviços públicos. Nesta perspectiva, o exame sobre assimetrias horizontais entre os municípios pode beneficiar-se da literatura recente sobre *capacidades estatais* (Evans, 1995; Kohli, 2009; Cingolani, 2013; Gomide; Silva; Pires, 2014; Evans; Huber; Stephans, 2014; Centeno; Kohli; Yashar, 2016; Gomide; Boschi, 2016).

Dificuldade presente nesta agenda de pesquisas diz respeito à multidimensionalidade do conceito de capacidade estatal, correspondendo a meios legais, coercitivos, fiscais, políticos e administrativos (Cingolani, 2013). Como consequência, esta literatura replica, com frequência, uma circularidade entre os *meios* necessários para a provisão de capacidade estatal, como coerção, leis, burocracia administrativa, com os *resultados* decorrentes, como legislação e produção de políticas e serviços públicos.

Retomando Tilly (2007), pode-se fixar um sentido restrito para capacidade estatal, entendida como intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não-estatais. Considerando estas coordenadas mais restritas, pode-se seguir a agenda de estudos

orientada para o desempenho de organizações burocráticas e seus resultados sobre as habilidades do Estado para implementar políticas (Selznick, 1984; Geddes, 1986; Evans, 1995; Olsen, 2005; Besley; Persson, 2009; Hendrix, 2010; Evans; Huber; Stephens, 2014).

Nesta perspectiva, um incremento no estoque de conhecimento sobre política e governos municipais pode ser oferecido a partir de agendas de investigação orientadas sob diferentes coordenadas: (1) fatores explicativos para variações no perfil de burocracias governamentais locais; (2) relação entre diferentes perfis de burocracias governamentais, legislação e políticas públicas; (3) conexões entre competição eleitoral, organização do serviço público e políticas públicas municipais; (4) formação de agenda de políticas municipais e escolha de políticas regulatórias e redistributivas; (5) monitoramento dos Tribunais de Contas estaduais e da União sobre prefeituras e câmaras municipais, bem como sanções administrativas porventura impostas e o impacto destas ações sobre a reorganização de controles internos nas prefeituras e sobre a incidência de corrupção na esfera municipal.

A disponibilidade de bancos de dados como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE tem permitido o surgimento de investigações sobre o perfil do serviço público nos municípios brasileiros. Um exemplo disto pode ser encontrado em estudos como o de Barone (2010). Reconhecendo variação no contingente de servidores públicos e no volume de gasto com pessoal, Barone (2010) identificou três padrões explicativos: (i) prefeitos em primeiro mandato contratam mais servidores, ampliando o gasto com pessoal do que o promovido por *incumbents* reeleitos; (ii) quanto maior a competição eleitoral, maior a expansão do emprego público municipal pós-eleitoral; (iii) ocorrência de padrões partidários em relação à expansão do emprego público municipal. Em direção convergente, Vieira (2009) concluiu que a dimensão do setor público municipal está positivamente correlacionada à expectativa de transferências intergovernamentais, e negativamente, à projeção da produção privada local.

Da mesma forma, contribuição significativa pode ser encontrada no trabalho de Batista (2015). Ao analisar a influência de indicadores de qualidade da burocracia municipal e a implementação de recursos provenientes de transferências federais, Batista (2015) fez associação entre número de funcionários por habitante, proporção de servidores com escolaridade superior e menor frequência de irregularidades no uso de recursos federais. Nesse mesmo sentido, pesquisas de Marengo, Strohschoen e Joner (2017) indicaram que, mesmo quando controlada por variáveis demográficas ou eleitorais, a presença de burocracia profissional mostrou-se robusta para explicar as chances de introdução de legislação regulatória e redistributiva sobre o espaço urbano nos municípios brasileiros.

Em direção oposta, a investigação sobre a implementação e gestão de políticas de assistência social nos municípios realizada por Sátyro, Cunha e

Campos (2016) concluiu que esta independe da presença de uma burocracia estável e profissionalizada, e parece estar mais diretamente relacionada às demandas por proteção social do que pela capacidade burocrática instalada.

Pode-se então questionar: como explicar variações observadas na política fiscal adotada por municípios? Comparando a participação do imposto sobre propriedade imobiliária na geração da receita de instituições públicas em 66 jurisdições subnacionais em 13 países da América Latina, De Cesare (2010) revelou predomínio de perfil tributário regressivo, com reduzida taxa sobre propriedade. Para Sepúlveda e Vazquez (2009), a participação do IPTU na receita municipal é uma função do tamanho do município, uma vez que localidades pequenas implicam menor base tributária; Smolka e Furtado (1996) e Mattos, Rocha e Arvate (2011) identificaram uma relação de transferências do governo central e redução nos incentivos com ganhos de eficiência na arrecadação de impostos locais; Garson (2007) analisou investimentos administrativos na manutenção de cadastros, monitoramento e revisão de valores venais, uma vez que a arrecadação não se baseia em declaração, mas na comprovação efetiva da propriedade e suas dimensões; Bahl (2009) e Afonso, Araújo e Nóbrega (2012, 2013) enfatizam os custos políticos e administrativos para a aprovação de impostos patrimoniais, decorrentes de pontos de veto para decisões legislativas e dificuldades operacionais para gravação e recolhimento. Os resultados encontrados por Marengo, Strohschoen e Joner (2017) revelaram que administrações municipais com serviço público mais profissionalizado incrementam suas chances para arrecadação do imposto sobre patrimônio urbano.

Finalmente, uma última questão relevante: quanto já se avançou na compreensão sobre a competição eleitoral municipal? Estudos sobre competição partidária em escala local analisaram a influência de mudanças demográficas sobre a competição eleitoral local (Avelar; Walter, 2008), graus de competição partidária em decorrência do tamanho do município (Campello de Souza, 2006), recursos empregados na disputa por cadeiras nos legislativos municipais (Kerbaudy, 2005; Felisbino; Bernabel; Kerbaudy, 2012), variáveis políticas na eleição de prefeitos municipais (Codato; Cervi; Perissinotto, 2013), incentivos para corrupção nos municípios (Batista, 2013), subordinação das eleições locais às estaduais e nacionais (Almeida; Piquet, 2003; Piquet; Almeida, 2008), influência de alinhamentos eleitorais intergovernamentais na disputa por executivos municipais (Marengo, 2013).

O acervo de estudos sobre a dinâmica de instituições políticas, embora prolífico, tem sido desenvolvido em torno de áreas com tratamento segmentado: [i] competição eleitoral, [ii] estrutura e composição de burocracias públicas, [iii] implementação de políticas públicas. Embora representem contribuição importante para a compreensão sobre instituições e processos políticos locais, seguem ainda pouco exploradas as conexões entre padrões de competição

eleitoral e partidária e preferências governamentais locais por gasto público e política fiscal. Investigar as interações recíprocas entre competição pelo voto e seu impacto na estrutura do serviço público e na oferta de políticas, entre a profissionalização da administração pública e a natureza e resultados das *policies*, representa um esforço importante para compreender as interações entre instituições e o conteúdo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: CARDOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 18-32.
- ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. São Paulo: *Cadernos Adenauer*, v. XII, nº 4, 2011.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios das. *The urban property tax (IPTU) in Brazil: an analysis of the use of the property tax as a revenue source by Brazilian municipalities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, 2012.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios das. *IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente*. IDP, FGV Projetos, v. 4, p. 79, 2013.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, pp. 29-40, 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; PIQUET, Leandro. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. X, nº 01, p. 124-147, 2003.
- AMARAL, Antonio José de Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- Arretche, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, v. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. *Novos Estudos Cebrap*, v. 95, mar. 2013.
- AVELAR, Lúcia; WALTER, Maria Inez. Lentas Mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, jun. 2008.
- BAHL, Roy. *Property tax reform in developing and transition countries*. 1. ed. Washington DC: USAID, 2009.
- BARONE, Leonardo. Emprego público e política: uma radiografia da gestão 2005/2008 nos municípios brasileiros. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010. Brasília.
- BATISTA, Mariana. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, nº 82, 87-106, 2013.

BATISTA, Mariana. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, p. 345-370, 2015.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*, American Economic Association, v. 99, nº 4, p. 1218-44, 2009.

CAMARGO, Alexandre. Municipalismo e ruralismo: o IBGE e a “organização nacional” na Era Vargas. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações – IBGE, 2008.

CAMARGO, Aspásia. Autoritarismo e Populismo: Bipolaridade no Sistema Político Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, nº 12, 1976.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], v.21, n.61, pp. 7-40, 2006.

CARVALHO, Orlando. *Problemas fundamentais do município*. 1. ed. São Paulo: Nacional, 1937.

CENTENO, Miguel; KOHLI, Atuland YASHAR, Deborah (Eds.). *States in the Developing World*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, Luciana. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, nº 53, 2013.

CINTRA, Antônio Octavio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: BALÁN, Jorge. *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Difel, 1974, cap. 2.

CODATO, Adriano; CERVE, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, Curitiba, v. XIV, nº 2, 2013.

CUNHA, Euclides da. *Os sertões*. 15. ed. São Paulo: Livraria Francisco Alves, 1940.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

DE CESARE, Cláudia. *Panorama do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina*. 1. ed. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2010.

DIEGUEZ, R. C. Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2, São Carlos, UFSCar, 2011.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1966.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy*. 1. ed. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; HUBER, Evelynne; STEPHENS, John D. The Political Foundations of State Effectiveness. In: CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah (Eds.). *State Building in the Developing World*. Watson Institute for International Studies Research Paper, nº 2015-24, 2014.

FALLETI, Tulia G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, ano 8, nº 16, jul/dez 2006b, p. 46-85.

FALLETI, Tulia G. Una Teoria Secuencial De La Descentralizacion: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, v. 46, nº 183, Oct./Dec., 2006a, pp. 317-352.

FALLETI, Tulia. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, v. 99, v 3, ago 2005.

FALLETI, Tulia. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1975.

FELISBINO, Riberti de Almeida; BERNABEL, Rodolpho Talaisys; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política* [online], v. 20, nº 41, p. 219-234, 2012.

FERNANDES, Antonio Sergio; ARAUJO, Suely Guimarães. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, nº 3, p. 295-309, set./dez. 2015.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210f. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2010.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GARSON, Sol. Tributação imobiliária no Brasil: revendo desafios. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA “INICIATIVAS PARA O FORTALECIMENTO DA AÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS EM TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA”. Salvador: ESAF/Lincoln Institute Of Land Policy, 2007.

GEDDES, Bárbara. *Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964*. 1. ed. Los Angeles: University of California, 1986.

GIBSON, Edward; FALLETI, Tulia. La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata* [online], Buenos Aires, nº 12, p. 171-204, ago. 2007.

GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo Monsteiro; NERI, Marcelo Cortês; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Eds.). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, cap. 10.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. 1939.

HENDRIX, Cullen. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 43, nº 3, pp. 273-285, 2010.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *O que é o município*. [S.l.]:1945, p. 59.

KERBAUY, Maria Tereza. As Câmaras Municipais Brasileiras: Perfil de Carreira e Percepção Sobre o Processo Decisório Local. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, nº 2, p. 337-365, 2005.

KLINK, Jeroen. *Governança das metrópoles*. 1. ed. São Paulo: Editora Annablume, 2010.

KOHLI, Atul. States and Economic Development. *Brazilian Journal of political Economy*, v. 29, nº 2 (114), p. 212-227, abr.-jun./2009.

- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, nº 1, p. 01-20, 2013.
- MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e polícias nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10, 2016, Belo Horizonte.
- MATTOS, Enlison; ROCHA, Fabiana; ARVATE, Paulo. Flypaper Effect Revisited: Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian Municipalities. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 41, nº 2, p. 239-267, abr./jun. 2011
- MELO, Marcus A. B. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 8, nº 23, out. 1993.
- MELO, Marcus Andre. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 48, nº 4, p. 845-890, 2005.
- MOORE, Barrington. *Origens sociais da ditadura e da democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: ENAP, 2003.
- OLSEN, Johan P. Olsen. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, nº 1, p. 1-24, 2005.
- PEREIRA, Ana; NAKABASHI, Luciano; SACHIDA, Adolfo. *Qualidade das Instituições e PIB per Capita nos Municípios Brasileiros*. Texto para discussão nº (TD) 1623. Brasília: IPEA, 2011.
- PIQUET, Leandro; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira. *Dados* [online], v.51, n.2, p. 403-432, 2008.
- PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras – 1937 – v. IV*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- PRADO JR., Caio. *Formação política do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- QUEIRÓZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: Anhembi, 1957.
- REIS, Fabio Wanderley. Brasil: “Estado e Sociedade” em perspectiva. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, IFFCH/UFGM, pg. 54-55, dez. 1974.
- RIBEIRO, Luíz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luíz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. (eds.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda, 2003, v. 1, p. 11-26.
- RIBEIRO, Luíz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Challenges of Urban Reform, Urban Political Monitoring and Urban Management. *Journal disP – The Planning Review*, v. 37, issue 147/ Planning Brazil, p. 61-66, 2001.
- RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown, 1964.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Curitiba: *Revista de Sociologia e Política*, 2005.
- SALES, Alberto. *A pátria paulista*. 3ª Edição. Brasília: UnB, 1983.
- SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando Luiz. The new politics of the governors: subnational politics and the Brazilian transition to democracy. *Publius*, v. 30, n° 2, p. 43-61, 2000.
- SÁTYRO, Natalia; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n° 2, agosto, 2016.
- SCHMITTER, Phillippe. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, v. 7, Rio de Janeiro, p. 9-41, 1970.
- SCHWARTZMAN, Sinon. *As bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley. 1. ed. Los Angeles/London: University of California Press, 1984.
- SEPULVEDA, C.; VAZQUES, J. M. Property taxation in Latin-America: an assessment and options for reform. In: CONFERÊNCIA DA CEPAL GTZ: “RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA”. Santiago, nov. 2009.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Univer Cidade, 2003.
- SMOLKA, Martin O.; FURTADO, Fernanda. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressista). In: SILVA, Luís Octávio da; LEME, Maria Cristina da Silva (Orgs.). Espaço & debates 39. Revistas de estudos regionais e urbanos. *Cidades: estratégias gerenciais*. NERU, v. 39, 1996.
- SOARES, Márcia Miranda. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: Encontro da ABCP, 8, 2012. Área temática 05: Estado e Políticas Públicas, 2012.
- SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: LeYa, 2015.
- STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, v. 42, n° 2, pp. 197-251, 1999.
- STEPAN, Alfred. Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems. In: GIBSON, Edward L. (Ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: John Hopkins University Press, p. 323-355, 2004.
- TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1975.
- TILLY, Charles. *Democracy*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 3ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1978.
- URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX*. 1. ed. São Paulo: Difel, 1978.
- VIANA, Francisco Jose de Oliveira. *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- VIEIRA, Roberta da Silva. O tamanho do setor público no contexto do federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros. IPEA, Texto para Discussão, n° 1415, 2009.
- WEINGAST, Barry & FEREJOHN, John A. (editor). *The new federalism: can the states be trusted?* Stanford: Hoover Institution Press, 1997.

Partidos, eleições e vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras

Maria Izabel Noll

Manoel Passos

Maria Alice Piazza

Maria Nazaré Santos

Jean Goulart

Jeferson Oliveira

Carl Mensch

O presente artigo se propõe a contribuir para um melhor conhecimento da lógica política que permeia as semelhanças, diferenças, opções e escolhas realizadas pelos municípios brasileiros, movimento que induz a melhores ou piores índices na oferta de serviços. Elevados a entes federativos em situação similar aos estados e à União pela Constituição de 1988, o município cresceu em visibilidade e importância por ser o responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social e, conseqüentemente, receber recursos para administrar esses setores. Desta forma, políticas públicas que antes eram de responsabilidade da União, como a saúde, e novas demandas no campo da assistência social passaram a fazer parte das responsabilidades das administrações municipais que tiveram, então, que responder a desafios mais complexos em relação aos que enfrentavam anteriormente.

A proposta de relacionar eficiência com a presença de cada partido político no executivo municipal foi o ponto de partida para este estudo. Tomando o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com seus vários indicadores, e o partido do prefeito entre 2000 e 2012, procuramos testar as correlações existentes entre ambos. Muito precocemente os dados indicaram não só a ausência de correlações significantes e, portanto, a ausência de um padrão que pudesse responder às indagações colocadas. Esse achado levou a outro desafio que foi a busca de recortes que retratassem realidades mais consistentes analiticamente. Esse quadro tomou forma mais atraente quando a análise se deteve nas Regiões Metropolitanas. A partir daí, foi buscado um aprofundamento nos municípios abrangidos pelas

73 Regiões Metropolitanas em todo o Brasil, mapeado seu perfil político-partidário e isolado o IVS.

As Regiões Metropolitanas (RM) foram uma criação do regime militar em 1973, tendo como base a Constituição de 1967. Com a redemocratização e a Constituição de 1988, cujo perfil deu ênfase à descentralização política, a competência para a criação e institucionalização das RM passou para os estados. As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nos termos do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal. Na listagem disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constam também categorias associadas a esses recortes: colares metropolitanos, arcos metropolitanos, áreas de expansão metropolitana, subdivisões metropolitanas, dentre outras. Segundo Garson (2009), essa mudança não teve efeitos imediatos, mas, na prática, a questão ganhou complexidade em função da autonomia concedida aos municípios. Criaram-se, assim, dificuldades em termos da coordenação interinstitucional. Ao longo do tempo, o quadro sofreu alterações com a inclusão ou a exclusão de municípios às RM e criação de novas. Por outro lado, a própria lógica que rege a criação e institucionalização das RM não é clara (Observatório das Metrôpoles, 2010).

Segundo o IBGE, em 2017, pouco mais da metade da população brasileira (52,16% ou 108,029 milhões de habitantes) vive nas regiões metropolitanas. As RM abrangem 23 das 26 capitais estaduais, 175 dos 314 municípios com mais de 100 mil habitantes, e 37 dos 46 municípios com mais de 500.000 habitantes, de um total de 1273 cidades (22,85% dos municípios brasileiros). A tabela abaixo mostra a quantidade de regiões metropolitanas por região, assim como a quantidade de municípios e a população total envolvendo apenas estas regiões.

TABELA 1 – Quantidade de RMs, Municípios e População por Região.

REGIÃO	Nº DE REGIÕES METROPOLITANAS	Nº DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (HABITANTES)
Centro-Oeste	2	33	3.499.482
Nordeste	30	367	24.947.669
Norte	10	72	7.148.121
Sudeste	10	270	53.029.931
Sul	21	531	19.404.094
Total	73	1273	108.029.297

Fonte: IBGE

Portanto, ao observar esses dados, a opção pelas Regiões Metropolitanas e os municípios como unidade de análise nos pareceu adequada. Concentram-se aí elementos extremamente díspares que compõem a realidade brasileira, como por exemplo, a alta concentração de renda nos bairros ricos e o cinturão de miséria nas periferias.

A simultaneidade da presença de grandes e pequenos municípios, no que se refere aos dados populacionais, no quadro das RM, também foi um elemento importante. O mesmo podemos afirmar sobre a composição dos partidos políticos que fazem parte das administrações, que vão de um extremo a outro do espectro ideológico. No que tange à questão político-partidária, não só a análise dos dados eleitorais foi importante para ver o tipo de dominação política nos municípios, mas testar a hipótese de que partidos ideologicamente mais à esquerda desenvolvem políticas públicas mais inclusivas, resultando numa avaliação positiva do IVS, pareceu-nos um caminho interessante a ser seguido.

Estruturado a partir de 16 indicadores, o IVS é agrupado em três dimensões: (1) Infraestrutura Urbana, (2) Capital Humano e (3) Renda e Trabalho. A primeira é constituída por indicadores que refletem o acesso e a qualidade dos serviços de saneamento básico e mobilidade urbana; a segunda refere-se àqueles ligados à saúde e à educação; e, por fim, a dimensão Renda e Trabalho engloba questões como o percentual da população empregada, a renda e também o trabalho infantil. Dessa maneira, a proposta do índice é poder mapear os municípios e suas regiões de acordo com a insuficiência que as instituições têm em prover os serviços intrínsecos à vida dos cidadãos. O IVS é um índice que varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais próximo de 1, maior é a vulnerabilidade social de um município. Partindo deste ponto, faremos uma análise do IVS 2010 nos 1273 municípios pertencentes às regiões metropolitanas do Brasil. São realizados também (1) uma correlação do índice com outros dois indicadores, o coeficiente Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010; (2) uma análise sobre relação do IVS com as cinco regiões brasileiras e com o número de habitantes; e, finalmente, (3) dois estudos de caso utilizando os municípios de Chapecó/SC e Moreno/PE, tentando identificar uma relação entre seu crescimento econômico com seus índices IVS (comparando o IVS de 2000 e 2010). Para tal, usaremos técnicas de correlação, cruzamento e regressão linear dos dados obtidos. Além disso, para verificar a validade dos resultados faremos o teste de qui-quadrado e o nível de significância.

METRÓPOLES E VULNERABILIDADE SOCIAL

As transformações da distribuição populacional e o processo de urbanização brasileiros se alteraram ao longo do século XX. Durante o período,

o país passou por profundas mudanças políticas e econômicas. Já no final do século, as oportunidades que as cidades, principalmente as metrópoles, ofereciam à população não eram as mesmas dos anos 60 ou 70. O processo de industrialização perdera seu ritmo de crescimento e o espaço urbano se degradava (Maricato, 2003).

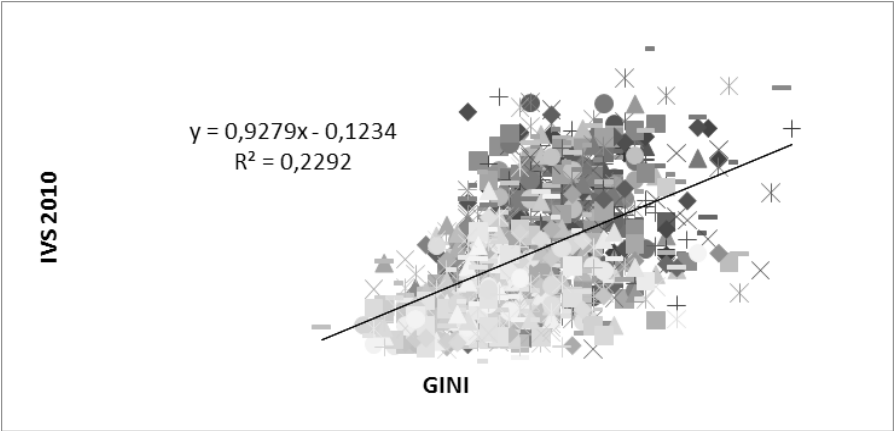
Aliado ao crescimento das metrópoles houve o crescimento forte da desigualdade social e regional, que concentrou principalmente no sudeste e no sul a oferta de empregos e o acesso aos mais variados serviços. Esse imã que atrai a população para os centros leva ao surgimento das periferias urbanas que, “tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada” (Maricato, 2003, p. 152).

Assim, as metrópoles se apresentam com característica dual, a primeira sendo um local onde estão reunidos os investimentos e serviços públicos, que se faz valer de normas, ditas como as cidades formais; a segunda, excluída de benefícios, legislação e à margem do sistema, o que contribui para a falta ou inexistência de políticas públicas urbanas, chamada cidades informais (Grostein, 2001).

A insuficiência de serviços públicos se reflete no desenvolvimento das cidades e possui forte correlação com a questão da desigualdade. Esta é a razão pela qual as três dimensões e o próprio IVS 2010 têm correlação forte e significância¹ quando testada juntamente com o Índice de Gini e o IDHM (2010). Os resultados obtidos mostraram que o Gini tem correlação *positiva* com o índice de vulnerabilidade, já o IDHM tem correlação *negativa*. Significa dizer que: (1) quanto pior for a vulnerabilidade das cidades, maior é a desigualdade de renda; e também (2) quanto melhor o índice de desenvolvimento humano local, menor é a vulnerabilidade. O gráfico de dispersão abaixo apresenta a maneira como as variáveis IVS e Gini se comportam, quando correlacionadas.

1 Coeficiente de correlação de Pearson (IVS 2010 e Gini): $r = 0,479$, $p = 0,00$.
Coeficiente de correlação de Pearson (Capital Humano 2010 e Gini): $r = 0,443$, $p = 0,00$.
Coeficiente de correlação de Pearson (Infraestrutura Urbana 2010 e IDH): $r = 0,438$, $p = 0,00$.

Gráfico 1 – Correlação entre Índice de Vulnerabilidade Social (2010) e Gini.



Fonte: IVS – IPEA e PNUD.

Dado que o IVS e suas dimensões têm uma boa correlação com outros dois indicadores sociais, mostrou-se relevante explorar como o índice se distribui entre as regiões brasileiras. Para a análise, utilizou-se uma regressão linear a fim de estabelecer quanto da variação do IVS é influenciada pela região onde ficam as cidades. Essa técnica permitiu uma comparação da média dos resultados obtidos pelo indicador em cada região, comparando-os com o resultado de uma região, entre todas as regiões, escolhida para ser o parâmetro de comparação, identificado no modelo como constante. Para este modelo, foi escolhida, aleatoriamente, a região Centro-Oeste. Segue abaixo o modelo resultante da regressão.

TABELA 2 – Regressão linear do Índice de Vulnerabilidade Social (2010) com as Regiões brasileiras.

MODELO	R	R ²	R ² AJUSTADO	ERRO PADRÃO DA ESTIMATIVA	
1	0,789 ^a	0,622	0,621	0,076067	

^a Preditores: (Constante), Norte, Sudeste, Nordeste, Sul

p < 0,05

REGIÕES	COEFICIENTES NÃO PADRONIZADOS		COEFICIENTES PADRONIZADOS		
	B	ERRO PADRÃO	BETA	T	SIG.
(Constante)	0,338	0,013		25,530	0,000
Sul	-0,104	0,014	-0,413	-7,587	0,000
Sudeste	-0,060	0,014	-0,199	-4,293	0,000
Nordeste	0,122	0,014	0,449	8,859	0,000
Norte	0,063	0,016	0,118	3,962	0,000

Variável dependente: IVS 2010

Fonte: IVS/IPEA e IBGE.

O modelo acima nos mostra que 62,1% da variação do IVS2010 é afetada pela região onde as cidades se localizam. Pode-se ver que a situação de vulnerabilidade social nas regiões Sul e Sudeste é melhor, pois o IVS destas regiões diminui respectivamente, em comparação a região Centro-Oeste (Constante), 0,104 e 0,060. Já as regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram piores resultados, seus números aumentam 0,063 e 0,122, respectivamente, em comparação à Constante. A tabela abaixo contém as categorias do IVS 2010 num *continuum* de muito baixa a muito alta, distribuída pelas cinco regiões do país.

TABELA 3 – Índice de Vulnerabilidade Social (2010) e Regiões brasileiras.

REGIÕES	IVS 2010 CATEGORIAS					TOTAL
	MUITO BAIXA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	MUITO ALTA	
Centro-Oeste	0,00%	30,30%	63,60%	3,00%	3,00%	100%
Nordeste	0,00%	3,50%	19,90%	44,40%	32,20%	100%
Norte	0,00%	13,90%	44,40%	23,60%	18,10%	100%
Sudeste	13,30%	49,30%	33,70%	3,30%	0,40%	100%
Sul	35,20%	46,50%	16,90%	1,30%	0,00%	100%
Total	17,50%	32,40%	24,10%	15,50%	10,40%	100%
	223	413	307	197	133	1273

$p < 0,05$.

Fonte: IVS/IPEA e IBGE.

A tabela acima confirma o que foi visto no modelo de regressão anterior. É nas regiões Norte e Nordeste que estão contidos os piores índices, principalmente nesta última região em que mais de 70% dos municípios apresentam alta vulnerabilidade social. No entanto, uma visão mais otimista permite destacar que, no conjunto das RM, dos 1273 municípios, 943 deles têm índices satisfatórios de vulnerabilidade.

ESTUDO DE CASO

Para estudo de caso, foram escolhidos os municípios de Moreno (PE) e Chapecó (SC). Conforme exposto, municípios das regiões Sul e Sudeste contêm IVS e Gini baixos e IDHM alto, seguidos da região Centro-Oeste, enquanto que os municípios das regiões Norte e Nordeste têm IVS e Gini altos e IDHM médio ou baixo.

Constata-se que essas diferenças estão diretamente ligadas ao desenvolvimento econômico do município. Quanto mais investimento há nos municípios, através de indústrias, fábricas, entre outros, maior é a renda e o aumento da

empregabilidade, bem como uma melhor infraestrutura e um capital humano qualificado. Tomemos, como primeiro exemplo, a cidade de Moreno/PE.

Moreno/PE

Com uma população de 56.696 habitantes, o município apresentou no ano 2000 um IVS de 0,633 e passou em 2010 a um IVS de 0,508. Isto fez com que seu IDHM passasse de 0,510 em 2000 para 0,652 em 2010.

Essa mudança positiva está diretamente relacionada ao desenvolvimento do município. Moreno possui indústrias como a Postes Nordeste S/A, que se instalou no ano de 1968 e a Isotec Industrial, nos anos 90. Até então, Moreno vivia das culturas de cana de açúcar, coco, banana, inhame, maracujá e acerola e da agropecuária que até hoje é um dos setores que mais emprega na cidade.

Mesmo com esse avanço econômico, Moreno ainda tem contradições quando levamos em conta as três dimensões do IVS. Apresenta 52.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 17% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 15.3% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio); em 2015, o salário médio mensal era de 2,0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12.4%, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 47.9% da população nessas condições; em 2014 tinha um PIB per capita de R\$ 9282.63; tinha 86.2% do seu orçamento proveniente de fontes externas (IBGE).

Chapecó/SC

Nosso segundo exemplo, o município de Chapecó (SC) conta com uma população de 183.530 habitantes. Apresentava em 2000 um IVS de 0,303 e passou em 2010 a um IVS de 0,182, fazendo com que seu IDHM passasse de 0,681 em 2000 para 0,790 em 2010.

Essa mudança significativamente positiva está diretamente relacionada ao grande desenvolvimento do município. Chapecó é conhecida como a capital brasileira da agroindústria. A cidade é sede da Cooperativa Aurora Alimentos desde 1969, com milhares de empregados em Chapecó e 26 mil trabalhadores em todo o Brasil, e possui uma unidade da Brasil Foods S.A., que em sua unidade produz um dos seus maiores produtos desde 1973 (40 anos), o Peru, campeão em exportação e venda, por isso Capital do Peru, ganhando vários certificados ISO, sendo o primeiro da marca SADIA na década de 90. A infraestrutura de Chapecó inclui ainda um setor hoteleiro bem desenvolvido

com 33 empreendimentos, sem contar hipermercados e shopping-center. O parque industrial de Chapecó também é formado pelos setores de plásticos e embalagens, transportes, móveis, bebidas, biotecnologia e maquinários para frigoríficos.

Sétima maior economia do estado, Chapecó emprega 78,3 mil pessoas com carteira assinada, segundo a Associação Comercial de Industrial de Chapecó (ACIC). Apresenta 61.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 74.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 29.3% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio); em 2015, o salário médio mensal era de 2.7 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 42.7%. Na comparação com os outros municípios do estado, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 24.7% da população nessas condições; em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 38184.47; em 2015, tinha 61.1% do seu orçamento proveniente de fontes externas (IBGE).

PARTIDOS E ELEIÇÕES

A dinâmica eleitoral existente no Brasil pós 1985 funcionou como mecanismo de transição e consolidação democrática depois de pouco mais de duas décadas de ditadura no país. A participação social, os partidos políticos e as eleições constituem alguns dos elementos essenciais para a prática desse sistema. Além disso, após a Carta Magna de 1988, algumas demandas de vários setores sociais foram atendidas no que diz respeito à descentralização política e tributária, deixando a cargo dos estados e municípios a responsabilidade de gestão das políticas sociais, de maneira a promover maior autonomia local.

Em uma democracia, são os partidos políticos que realizam, prioritariamente, a conexão entre governos e cidadãos. A literatura referente a partidos políticos apresenta diferentes maneiras de classificá-los: como famílias, um grupo com interesses cultural ou politicamente semelhantes; tomando a posição ideológica – num *continuum* esquerda-direita; por atributos organizacionais ou sistêmicos (Lapalombara; Weiner, 1966; Sartori, 1976; Duverger, 1976; Michels, 1971; Panebianco, 1988; Lipset; Rokkan, 1990; Offerlé, 1987).

No sistema político (Kinzo, 2004), os partidos atuam em duas frentes: nos processos eleitorais e nos decisórios. Nos primeiros, associados ao papel de representar interesses, oferecer opções aos eleitores e conquistar o maior apoio possível para chegar ao poder; característica essa que, segundo a autora, permite aos cidadãos participar da tomada de decisão daquilo que é público.

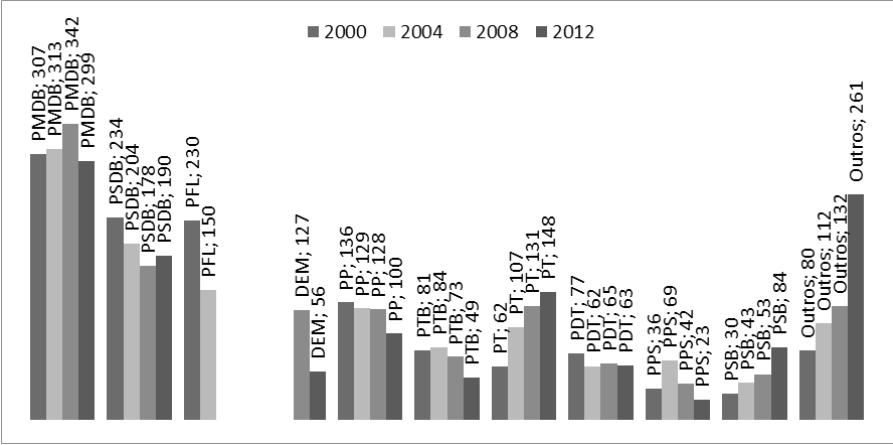
E nos segundos, os partidos atuam no jogo de poder e negociação política, estabelecendo, por exemplo, um bom relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

Cabe destacar que o número de eleitores se expandiu ao longo dos anos, desde a conquista do sufrágio universal, reconhecido constitucionalmente e que permitiu, durante a redemocratização no Brasil, o direito de voto aos analfabetos. Boa parte desse eleitorado está inserida em território urbano, já que o processo acelerado de industrialização e de desenvolvimento do setor terciário levou a população a se deslocar para grandes centros. Essa convergência populacional aos polos urbanos e industriais, principalmente até a década de 1980, teve sua intensidade reduzida nas décadas posteriores, e foi um dos fatores importantes na constituição e mobilização de grupos que se colocaram contra o regime militar, promovendo um engajamento nas causas políticas e sociais, valendo-se também do surgimento de partidos de massa (Kinzo, 2004).

A transição do sistema bipartidário para um modelo de multipartidarismo foi acompanhada de uma legislação que deu aos partidos personalidade jurídica e reconhecimento de sua autonomia. Essa mudança estrutural da formação partidária brasileira resulta no multipartidarismo atual, com 35 partidos políticos (Tribunal Superior Eleitoral – TSE 11/2017), diversas vertentes ideológicas e uma vasta opção para coalizões. Essa expansão partidária leva à arena política um ambiente de maior competitividade, mas também de fragmentação e transitoriedade de políticos dentro desses partidos.

As disputas eleitorais que ocorreram para o cargo de chefe do executivo municipal das metrópoles e seu entorno (RM) entre os anos de 2000 até 2012, em que as eleições são majoritárias, com possibilidade de segundo turno nas cidades com mais de 200 mil eleitores, foram utilizadas como recorte para efeitos de análise deste trabalho. A escolha do cargo majoritário – prefeito – para as comparações e análises se deve ao fato de que o eleitor, sabidamente, opta com mais clareza e possui “mais memória” do voto para os executivos (Nicolau, 2017). Assim, a caracterização dos municípios obedeceu à lógica determinada pelo partido do prefeito e não pelo conjunto das bancadas das câmaras municipais. Dessa maneira, o Gráfico 2 apresenta o quadro de partidos que ganharam as eleições no período citado e o número de prefeituras que cada partido conquistou. Aquele com o maior número foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), seguido do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, até 2004, do Partido da Frente Liberal (PFL), que em 2007 mudou sua sigla para DEM e, ao longo das quatro disputas, foi perdendo uma quantidade significativa de prefeituras.

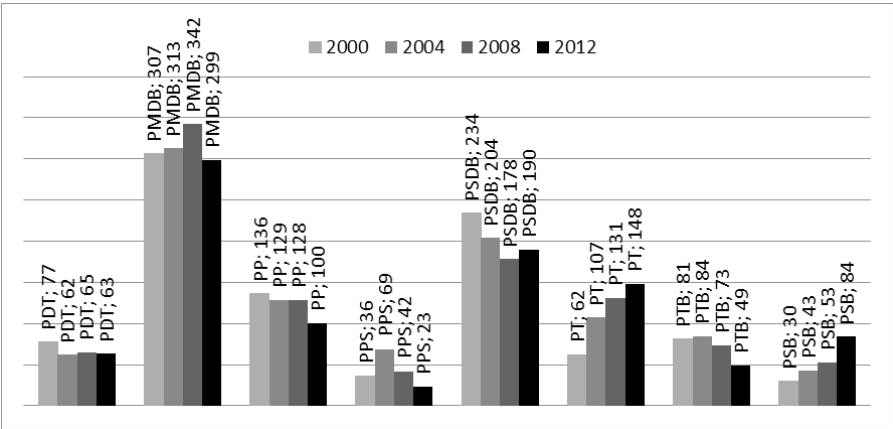
Gráfico 2 – Partidos que disputaram as eleições para prefeitos nas metrópoles e seus entornos (2000 a 2012).



Fonte: TSE

O oposto aconteceu com o PT e o PSB que, ao longo dos doze anos, ampliaram sua dominação nos municípios (Gráfico 3). No caso do Partido dos Trabalhadores (PT), essa característica foi crescente desde 1992 e refletiu não só a conquista de prefeituras, como também a ocupação da presidência da República e de cadeiras do Congresso. Dada essa constatação, a análise feita por Marengo (2013) é pertinente no que diz respeito a esse alinhamento entre plano federal, estadual e municipal, podendo explicar a expansão do partido no preenchimento de cargos de relevância política.

Gráfico 3 – Conquista de prefeituras por partidos nas eleições de 2000 até 2012.



Fonte: TSE.

Nos resultados obtidos por Marengo (2013), constatou-se que partidos inseridos na esfera federal apresentaram maior chance de ocupar o cargo nas prefeituras do que aqueles partidos que fizeram oposição ao governo. Contudo, o autor faz uma ressalva, salientando que isso não significa que tenha havido, de fato, uma mudança na maneira de votar dos eleitores, “mas, simplesmente, o efeito do controle exercido sobre cargos, verbas e patronagem federal sobre os alinhamentos partidários municipais” (Marengo, 2013, p. 13).

A Tabela 4 apresenta a comparação entre o PT e o PSDB, considerados como as duas grandes lideranças no cenário político nacional, já que ambos disputaram as eleições presidenciais desde 1994. Numa primeira análise do pleito de 2010, verificamos que esses dois partidos, no primeiro turno, tiveram vitória em 99,4% (1265) das cidades, deixando o Partido Verde (PV), com apenas 0,6% (8). Aprofundando esses valores, o PSDB obteve maioria em 388 cidades, correspondendo a 30,5% do total. Com vasta maioria, o PT obteve vitória em 877 cidades, correspondendo a 68,9% do total.

TABELA 4 – Distribuição do voto do PT e PSDB por regiões no 1º turno– 2010.

ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS (2010)				
REGIÃO	PSDB	PT	PV	TOTAL
Centro-Oeste	24,20%	75,80%	0,00%	100%
Nordeste	6,00%	94,00%	0,00%	100%
Norte	18,10%	81,90%	0,00%	100%
Sudeste	39,30%	57,80%	3,00%	100%
Sul	45,00%	55,00%	0,00%	100%
Total	30,50%	68,90%	0,60%	100%

Fonte: TSE.

Esse alto percentual de votos que PT e PSDB fizeram para o cargo de presidente da república, no primeiro turno, levou-nos a verificar o perfil dos municípios vencidos por cada um desses dois partidos e o seu Índice de Vulnerabilidade Social (IVS/2010), tomando os dados do segundo turno das eleições (Tabela 5). Através da utilização de regressão linear, que representa 18,8% ($p < 0,05$) da variação do IVS, constatamos que, nas cidades onde o PSDB foi mais votado, o IVS era em média 0,111 inferior – lembrando que, quanto menor o IVS, melhor a qualidade dos serviços –, comparado com o IVS das cidades onde o PT venceu, demonstrando que o PSDB possui um maior engajamento eleitoral nas cidades com populações menos vulneráveis.

TABELA 5 – Regressão linear do 2º turno para eleição presidencial com o IVS– 2010.

MODELO	R	R ²	R ² AJUSTADO	ERRO PADRÃO DA ESTIMATIVA
1	0,435 ^a	0,189	0,188	0,111347

^a Preditores: (Constante), PSDB_T2

	COEFICIENTES NÃO PADRONIZADOS		COEFICIENTES PADRONIZADOS		
	B	Erro Padrão	Beta	t	Sig.
(Constante)	0,362	0,004		91,949	0,000
PSDB_T2	-0,111	0,006	-0,435	-17,212	0,000

^a Variável Dependente: IVS Renda e Trabalho (2010)

$p < 0,05$

Fonte: IVS/IPEA e TSE.

Fragmentando o IVS em suas três dimensões, (1) Infraestrutura Urbana, (2) Capital Humano e (3) Renda e Trabalho, verificamos variações significativas ao comparar as cidades com vitória do PT e PSDB. No que tange a Infraestrutura Urbana (modelo da regressão representa 9% da variação; $p < 0,05$), nas cidades em que o PSDB foi mais votado na eleição para presidente (2010), o resultado foi em média 0,099 menor que nas cidades vencidas pelo PT. O mesmo fato é encontrado na dimensão de Renda e Trabalho (Tabela 6), em que o modelo de regressão representa 19% da variação ($p < 0,05$), e onde o PSDB venceu a eleição, o índice foi em média 0,127 menor. Isso sugere que, em municípios que possuem maior vulnerabilidade em Infraestrutura e Renda e Trabalho, a população tende a votar no PT. Na dimensão Capital Humano (modelo da regressão representa 14,5% da variação; $p < 0,05$), o cenário permanece, já que, nas cidades nas quais o PSDB venceu a eleição, o índice é em média 0,127 menor.

TABELA 6 – Regressão linear das eleições no 2º turno com o IVS de Renda e Trabalho– 2010.

MODELO	R	R ²	R ² AJUSTADO	ERRO PADRÃO DA ESTIMATIVA	
1	0,437 ^a	0,191	0,19	0,076067	
^a Preditores: (Constante), PSDB_T2					
	COEFICIENTES NÃO PADRONIZADOS		COEFICIENTES PADRONIZADOS		
	B	Erro Padrão	Beta	t	Sig.
(Constante)	0,404	0,004		90,489	0,000
PSDB_T2	-0,127	0,007	-0,437	-17,327	0,000

a. Variável Dependente: IVS Renda e Trabalho (2010)

 $p < 0,05$

Fonte: IVS/IPEA e TSE.

De maneira geral, podemos dizer que os municípios que votaram majoritariamente com a intenção de eleger o PSDB para o cargo de presidente possuem menor vulnerabilidade, quando comparados àqueles em que a maioria vota no PT. Vale destacar que esta análise é feita somente sobre os municípios pertencentes às regiões metropolitanas do Brasil.

No que diz respeito aos partidos e sua relação com a vulnerabilidade social existente no país, os resultados sugerem que há diferenças entre como a população vota e o contexto em que vivem. Isso pode acontecer porque a escolha de determinado partido pode estar relacionada com a expectativa de que ele venha a fazer maiores investimentos na região. Porém, o estudo requer maior aprofundamento no tema, já que o Brasil, historicamente, apresenta desigualdade regional permanente e a melhoria dos serviços requer investimento e energia de diversas gestões e partidos.

Eleições prefeito 2008

Partindo do objetivo de verificar a relação da situação social das cidades pertencentes às RMs com suas preferências eleitorais, utilizamos os resultados obtidos nas eleições para prefeito do ano 2008. A escolha por este período se deve ao fato de ser a última eleição a ser realizada antes dos resultados apresentados pelo IVS de 2010. A partir destes resultados, serão feitas comparações envolvendo os principais partidos e sua relação com o IVS de 2010 e seus subíndices.

Comparação dos partidos vencedores com o IVS (2010)

O modelo envolvendo os resultados do IVS (2010) com os partidos eleitos de 2008 obteve 5,7% de representatividade. Neste modelo, o partido PR foi definido como referência (Constante), e seu IVS médio foi de 0,370. A partir daí, destaca-se que quase todas as cidades tiveram um IVS melhor que os das cidades onde o PR se elegeu, com exceção das cidades que elegeram o PMN. Segue abaixo o resultado do modelo de regressão na Tabela 7.

TABELA 7 – Regressão linear das eleições para prefeito 2008 com o IVS 2010.

MODELO	R	R ²	R ² AJUSTADO	ERRO PADRÃO DA ESTIMATIVA	
1	0,271 ^a	0,074	0,057	0,120007	
^a Preditores: (Constante): todos os partidos com exceção do PR.					
	COEFICIENTES NÃO PADRONIZADOS		COEFICIENTES PADRONIZADOS		
	B	Erro Padrão	Beta	t	Sig.
(Constante)	0,370	0,016		23,482	0,000
Pref_2008_DEM	-0,063	0,019	-0,154	-3,338	0,001
Pref_2008_PDT	-0,043	0,022	-0,076	-1,974	0,049
Pref_2008_PMDB	-0,058	0,017	-0,207	-3,393	0,001
Pref_2008_PMN	0,073	0,034	0,066	2,161	0,031
Pref_2008_PP	-0,078	0,019	-0,190	-4,106	0,000
Pref_2008_PPS	-0,087	0,024	-0,126	-3,595	0,000
Pref_2008_PSDB	-0,042	0,018	-0,119	-2,329	0,020
Pref_2008_PT	-0,080	0,019	-0,198	-4,247	0,000
Pref_2008_PV	-0,073	0,035	-0,064	-2,095	0,036

a. Variável Dependente: IVS (2010)

Somente variáveis $p < 0,05$

Fonte: IVS/IPEA e TSE.

Analisando a tabela acima, pode-se ver que as duas principais legendas que competiram no pleito nacional apresentaram diferenças nos valores dos seus IVS de 2010. Comparando com o IVS médio das cidades que elegeram o PR para prefeito, o IVS das cidades que elegeram o PT diminuiu em 0,080, enquanto que nas cidades onde o PSDB foi eleito, a redução foi de 0,042. A partir destes valores, pode-se presumir que as cidades onde o PT elegeu prefeitos apresentaram valores do IVS de 2010 melhores que nas cidades do PSDB.

Importante destacar que o modelo apresentado representou apenas 5,7% da variação do IVS 2010.

Também verificamos o mesmo comportamento nos modelos envolvendo as três dimensões do IVS: Infraestrutura Urbana, Capital Humano, e Renda e Trabalho. Nos três modelos de regressão os valores dos IVS das cidades que elegeram PT e PSDB para prefeito eram menores do que nas cidades que elegeram candidatos do PR, mas a redução foi maior nas cidades que elegeram petistas. Tomamos como exemplo o modelo envolvendo o IVS capital humano 2010, que apresentou a maior representatividade, 6,3% ($p < 0,05$), em que o indicador diminuiu 0,106 nas cidades que elegeram o PT, enquanto que nas cidades que elegeram o PSDB o valor diminuiu 0,041, ou seja, o nível de vulnerabilidade foi menor nas cidades petistas.

Cidades onde o PT e o PSDB tiveram prefeitos eleitos

Considerando apenas os dois principais partidos, que historicamente dominam a disputa pelo pleito nacional, PT e PSDB, foi feita uma análise comparativa envolvendo somente os municípios onde os dois partidos elegeram prefeitos nas cinco regiões do país, totalizando 309 cidades.

TABELA 8 – Distribuição das cidades onde PT e PSDB elegeram prefeitos por região.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2008)			
REGIÃO	PSDB	PT	TOTAL
Centro-Oeste	71,40%	28,60%	100%
Nordeste	76,80%	23,20%	100%
Norte	46,70%	53,30%	100%
Sudeste	52,60%	47,40%	100%
Sul	48,10%	51,90%	100%
Total	57,60%	42,40%	100%
	178	131	309

Fonte: TSE.

Conforme a tabela acima, o PSDB elegeu mais prefeitos que o PT nos municípios pertencentes às regiões metropolitanas. Além disso, percebe-se que em três regiões do país a disputa foi mais acirrada, com diferença entre um e outro variando a conquista de 1 até 5 municípios. O destaque ficou para a Região Nordeste, onde o PSDB apresentou uma grande vantagem, tendo um percentual maior de prefeitos eleitos em comparação com o PT.

Esse dado confirma a hipótese de que processos eleitorais, dependendo do cargo em questão, obedecem a lógicas diferenciadas. No caso, os resultados demonstraram que as eleições presidenciais e as municipais majoritárias não obedecem ao mesmo padrão².

À GUIA DE CONCLUSÃO

O exercício de relacionar resultados eleitorais dos municípios com seus respectivos Índices de Vulnerabilidade Social se mostrou promissor, pois permitiu o teste de várias hipóteses. Igualmente, a opção pelas Regiões Metropolitanas como recorte deu maior visibilidade a este local onde está concentrada a maior parte da população brasileira. Assim, a localização regional é fator fundamental para compreender a situação dos municípios quanto ao seu nível de vulnerabilidade social. Como podemos ver, este fator foi responsável por mais de 60% da variação do IVS 2010. As regiões Sul e Sudeste são as que apresentaram melhores resultados, enquanto que as regiões Norte e Nordeste, os piores. Vemos que os dois casos, colocados como exemplo, refletiram os extremos da dimensão de vulnerabilidade social: a cidade de Chapecó (SC), com baixo índice de vulnerabilidade social, representa tipicamente a região Sul, onde, conforme visto anteriormente, a maioria das cidades localiza-se dentro das melhores faixas de IVS. Já a cidade de Moreno/PE, posicionada no outro extremo, na categoria de muito alta vulnerabilidade, representa a região Nordeste, onde a maioria das cidades apresentou os piores resultados. Isso se deve, entre outros fatores, à grande diferença nos níveis de investimento entre as regiões ao longo da história. E, apesar de melhoras já terem sido identificadas na distribuição desses investimentos entre essas regiões nas últimas décadas, ainda são insuficientes para compensar tão grande diferença. Tem-se aí um caso em que as decisões e escolhas passadas representam um capital negativo, um déficit a ser compensado com novas políticas públicas.

Quando comparamos o desempenho do PT e do PSDB nas eleições presidenciais de 2010 e nas eleições para prefeito de 2008 observando o IVS dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas, notamos dois comportamentos eleitorais distintos envolvendo os respectivos municípios. Conforme visto nas tabelas 5 e 6, a tendência de votação nos municípios que apresentam melhores índices do IVS 2010 é que a maioria de sua população vota preferencialmente no PSDB para o cargo de presidente. Já nas eleições para prefeito de 2008, conforme mostra a tabela 7, apesar de o modelo de regressão

2 Os dados completos sobre as eleições nas RMs e os respectivos gráficos realizados podem ser acessados no seguinte endereço: <https://public.tableau.com/shared/Z6CFJJP5N?:display_count=yes>.

ser menos representativo, pode-se observar que os municípios onde o PT e o PSDB venceram têm um valor de IVS menor, em comparação às cidades que elegeram o PR (utilizado como constante no modelo), mas também pode-se ver que a redução é maior nas cidades do PT (-0,080) do que nas cidades do PSDB (-0,042), ou seja, o nível de vulnerabilidade é um pouco menor nas cidades que elegeram o PT, resultado esse também obtido nos modelos que envolvem as três dimensões do IVS. A partir daí, podemos dizer que, nas eleições presidenciais, a tendência é de o PT obter maioria dos votos nas cidades que apresentam maior nível de vulnerabilidade social, enquanto que, nas eleições para prefeito, temos um comportamento não tão representativo, mas que indica uma tendência inversa. O PT obtém vitória nas cidades que apresentam um nível de vulnerabilidade social um pouco menor do que nas cidades que elegeram candidatos do PSDB.

Quando analisamos somente os resultados eleitorais, vemos que, nas eleições presidenciais, o PT teve maioria de votos em 68,9% das cidades, enquanto que o PSDB foi votado majoritariamente em 30,5% das cidades pertencentes às regiões metropolitanas. Já nas prefeituras, o resultado foi diferente: o PSDB venceu em 178 municípios, enquanto que o PT ficou com apenas 131. Constata-se, como já vem observando boa parte da literatura referente a esse assunto, que o comportamento eleitoral nos pleitos para prefeito não é o mesmo para as eleições presidenciais, uma vez que nos modelos estudados o PT não conseguiu reproduzir nas eleições para prefeito o mesmo desempenho das eleições presidenciais.

REFERÊNCIAS

- AVELAR, Lúcia; WALTER, Maria Inez Machado Telles. Lentas Mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, nº 1, p. 96-122, 2008.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. In: NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. 3. ed. Paris: A. Colin, 1976.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas – por que não cooperam?* 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e Expansão Urbana: A persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, nº 1, p. 13-19, jan. 2001.
- KINZO, Maria D’Alva G. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, nº 57, p. 65-81, fev. 2005.

KINZO, Maria D'Alva G.. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, nº 54, p. 23-40, fev. 2004.

LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. The origin and development of political parties, In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Eds.) *Political Parties and political development*. Princeton: Princeton University, 1966, p. 148-203.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, Party systems and voter alignments, In: MAIR, Peter. *The West European Party Systems*. London: Oxford University Press, 1990.

MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos partidários nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 19, nº 1, jun. 2013, p. 1-20.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*, São Paul, v. 17, nº 48, p. 151-166, ago. 2003.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14, nº 4, p. 21-33, Out. 2000.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985 -1997)*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MICHELS, Robert. *Les partis politiques*. Paris: Flammarion, 1971.

MOREIRA DE CARVALHO, Inaiá Maria. Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 32, nº 95, p. 5-20, Maio 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Representantes de quem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório 2010*. São Paulo, 2010.

OFFERLE, Michel. *Les Partis Politiques*. 1. ed. Paris: PUF, 1987.

PANEBIANCO, Angelo. *Political Parties: organization and power*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

PORTAL DO IBGE, Cidades – Chapecó. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/chapeco/panorama>>. Acesso: 15 nov. 2017.

PORTAL DO IBGE, Cidades – Moreno. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/moreno/panorama>>. Acesso: 15 nov. 2017.

PORTAL G1, Economia – Cidade berço da Chapecoense é POLO agroindustrial no sul do país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/cidade-berco-do-chapecoense-e-polo-agroindustrial-no-sul-do-pais.html>>. Acesso: 18 nov. 2017.

PORTAL WIKIPÉDIA – Chapecó. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Chapec%C3%B3>>. Acesso: 16 nov. 2017.

PORTAL WIKIPÉDIA – Moreno. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Moreno>>. Acesso: 15 nov. 2017.

SARTORI, Giovanni. *Parties and party system*. 1. ed. London: Cambridge University Press, 1976.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, nº 4, p. 28-38, dez. 2004.



Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais

André Marengo

Maria Tereza Blanco Strohschoen

Diferentes interpretações analíticas sobre modelos de organização do serviço público moderno enfatizam seja a convergência em direção a processos de profissionalização de carreiras burocráticas, seja a variação com a presença simultânea de diferentes arranjos institucionais e administrativos, baseados em carreiras estáveis, recrutamento político/partidário ou flexibilidade para a contratação de servidores. Tomando a federação brasileira como laboratório de observação, e utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2015, este trabalho procura identificar o perfil do serviço público nos 5,5 mil municípios brasileiros, considerando duas dimensões: a natureza dos vínculos dos servidores e sua escolaridade. Procuraram-se identificar variações em processos de profissionalização induzidos a partir da Constituição de 1988, bem como a presença de modelos alternativos de recrutamento, baseados em recrutamento partidário e em contratações flexíveis e temporárias.

BUROCRACIAS GOVERNAMENTAIS: CONVERGÊNCIA OU VARIAÇÃO?

Variações nos modelos de serviço público moderno foram resultado de tensões geradas em processos de *state-building* provocadas por dois vetores contraditórios: de um lado, o reforço de agências e burocracias estatais, encarregadas de recolher impostos, planejar orçamentos, codificar leis, garantir segurança e bem estar social; de outro, em paralelo, instituições representativas baseadas no voto e competição eleitoral, como legislativos, partidos e sufrágio universal, projetaram problemas de delegação gerados pelos conflitos entre funcionários burocráticos e políticos eleitos. Quais as garantias para que

funcionários de carreira, não alcançados pelo voto e dotados de informação assimétrica e alta capacidade de coordenação, possam ser submetidos a autoridades governamentais ou legislativas e implementem políticas e decisões majoritárias (Niskanen, 1971; Mccubbins; Schwartz, 1984; Mccubbins, Noll, Weingast, 1987)?

No prognóstico de Weber, burocracias profissionais possuiriam eficiência superior, sobrepujando formas concorrentes de organização administrativa. A racionalidade burocrática estaria baseada, conforme Weber, em dois pilares: (i) recrutamento meritocrático combinado a carreiras profissionais de longo prazo e, (ii) um conjunto de protocolos *ex-ante*, como normas escritas, hierarquias funcionais e impessoalidade, que seriam responsáveis por reduzir a discricionariedade das ações e decisões dos servidores públicos, ampliando ao mesmo tempo a eficiência em seus resultados, sempre fundados em critérios e escolhas técnicas (Weber, 1984).

O acento *weberiano* posto na convergência de organizações estatais acerca da racionalização burocrática pode ser reencontrado nos trabalhos de Di Maggio e Powell, em torno à tendência de *isomorfismo* organizacional: “*organizations are still becoming more homogeneous, and bureaucracy remains the common organizational form*” (Dimaggio; Powell, 1984, p. 147). Três fatores, de acordo com os autores, contribuiriam para estes processos de isomorfismo organizacional: (1) coerção, decorrente de relações interinstitucionais, pelas quais através da força ou de persuasão, algumas organizações impõem seus modelos como legítimos; (2) mimetismo, relacionados à difusão de modelos em contextos de elevada incerteza, e (3) normas, associadas à educação formal e redes profissionais, que permitem padronização institucional a partir do perfil profissional homogêneo de seus membros. Como resultado, ocorreria um padrão institucionalmente isomórfico, no qual “*in the initial stages of their life cycle, organizational fields display considerable diversity in approach and form... [mas] once a field becomes well established, however, there is an inexorable push towards homogenization*” (Dimaggio; Powell, 1984, p. 148).

Por outro lado, Silberman (1993) revela como, em contraste com a convergência esperada por Weber, processos de racionalização burocrática adquiriram diferentes configurações nas instituições ocidentais: em contextos como França, Alemanha ou Japão, a organização administrativa tomou contornos mais similares ao modelo *weberiano*, estruturando-se a partir de carreiras burocráticas longas e previsíveis, ingresso precoce, hierarquias fixas, conhecimento e *expertise* adquiridos a partir da experiência administrativa, salários e promoções internas orientados como incentivos à *seniority*. Entretanto, Silberman igualmente identifica modelo distinto, encontrado em nações como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Suíça, caracterizados por conhecimento formado no mundo profissional externo à administração

pública, ingresso tardio, mobilidade lateral, hierarquias e princípio de antiguidade frágeis, maior discricionariedade e autonomia dos agentes públicos, resultando em carreiras *flexíveis* e de tipo *fast-track*. Ao buscar explicações para a existência de diferentes modelos organizacionais burocráticos, Silberman se distancia de respostas convencionais que associam burocracias racionais à complexificação social (Tilly, 1975), resolução de dilemas de coordenação social (Dahl; Lindblom, 1963), incremento na provisão de bem estar social (Buchanan, Tullock, 1962; Williamson, 1985) ou guerras e ameaças externas (Tilly, 1975; Skocpol, 1979). Modelos organizacionais baseados em carreiras burocráticas seriam mais prováveis em contextos marcados por elevada incerteza política, caracterizada por imprevisibilidade/instabilidade na sucessão governamental e escala de *accountability*. Alta incerteza em países como França e Japão durante o século XIX teria incentivado a escolha por burocracias estáveis e orientadas por normas “escritas e exaustivas” e, portanto, menos submetidas à influência de políticos eleitos.

O resultado parece ser uma variação nos modelos e combinações de arranjos institucionais na administração pública quando se consideram mecanismos de recrutamento, carreiras profissionais e dispositivos de monitoramento sobre burocracias governamentais. Para além de uma tendência linear em direção à uniformidade nos modelos burocráticos, é mais realista encontrar um quadro no qual se combinam diferentes padrões de organização administrativa – *spoil system*, profissional, gerencial.

Exemplo desta variedade pode ser observado em estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2007), procurando reconstituir configurações organizacionais em instituições governamentais de 18 países da América Latina. Para isto, o estudo promove uma taxonomia do serviço civil, considerando duas dimensões: autonomia e capacidade funcional das burocracias governamentais latino-americanas. Por *autonomia*, foram enquadradas a existência de garantias profissionais contra a discricionariedade governamental e a rotatividade de pessoal, como seleção meritocrática e proteção à carreira funcional; *capacidade funcional* corresponderia à existência de incentivos para o desempenho, como procedimentos de avaliação.

Empregando essas coordenadas, o estudo identificou quatro modelos básicos de estruturas burocráticas (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007): (i) Burocracias *administrativas*, caracterizadas por baixa capacidade funcional e elevada autonomia, quando servidores possuem estabilidade ou outras garantias contra demissões, mas apresentam reduzidos índices de capacidade técnica; (ii) Burocracias *clientelistas*, resultadas da combinação entre baixa autonomia e baixa capacidade técnica. Servidores podem ser removidos do posto com facilidade e não apresentam prospectos de mérito profissional; (iii) Burocracias *paralelas*, presentes na forma de gestores contratados para

o cumprimento de projetos específicos, com base em suas aptidões técnicas, flexibilização nas garantias de autonomia e capacidade técnica elevada, encontradas em órgãos executores de financiamentos internacionais ou fundos de investimento social; (iv) Burocracias *meritocráticas*, caracterizadas por combinação de autonomia, baseada em carreiras estáveis a longo prazo e elevada capacitação técnica, fundada em seleção meritocrática.

FEDERAÇÃO COMO LABORATÓRIO DE OBSERVAÇÃO DE BUROCRACIAS GOVERNAMENTAIS

O Brasil possui modelo institucional baseado em *governo dividido* no plano vertical e horizontal. Apresenta estrutura governamental subnacional dividida em 26 estados e um Distrito Federal, que escolhem seus respectivos governadores e Assembleias Legislativas. Possui 5.563 municípios, governados por um prefeito, secretariado e câmara municipal, eleita por representação proporcional (Souza, 2003; Almeida, Carneiro, 2003; Kerbauy, 2005; Carneiro, Almeida, 2008; Marengo, 2013). Entre estes 5,5 mil municípios, quase metade (45,9%) pode ser classificada como *micro* municípios, com menos de 10 mil habitantes cada um. Contudo, a população dessas microcidades representa pouco mais de 7% do total dos brasileiros. No extremo oposto, observam-se 245 grandes municípios com mais de 100 mil habitantes, que, embora constituindo apenas 4,4% das administrações locais, concentram mais da metade da população nacional.

Municípios possuem prerrogativas na contratação de funcionários, abertura de concursos públicos, fixação de planos de carreiras e política salarial de seus servidores. Entre 2005 e 2015, observa-se variação de 37,4% no número de servidores ocupados na administração direta e indireta dos municípios brasileiros, passando de 4,76 milhões em 2005 para 6,55 milhões em 2015. Baseando-se em estimativas de população residente em 1º de julho de 2005, é possível constatar que em 2015 proporção equivalente a 3,2% da população nacional estava ocupada nas administrações públicas municipais (IBGE, 2015). Finalmente, a dimensão do funcionalismo municipal está fortemente correlacionada com a escala da população local ($p=.95^{***}$) e a receita orçamentária ($p=.92^{***}$) (MUNIC/IBGE, 2015).

Para as finalidades deste trabalho, para além da dimensão, é relevante examinar o perfil do serviço público municipal, especialmente considerando natureza dos vínculos profissionais, escolaridade e tamanho dos municípios.

O tipo de vínculos está relacionado à forma de contratação, estrutura e estabilidade de carreira, prerrogativas profissionais e trabalhistas, fixando graus de autonomia de burocracias públicas em relação a autoridades governamentais. Servidores *estatutários* são aqueles contratados sob Regime Jurídico

Único, com seleção condicionada a concurso público e aquisição de estabilidade após três anos de exercício do cargo; *CLT* são funcionários contratados pela prefeitura sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas; *sem vínculo permanente* corresponde a servidores que trabalham por prestação de serviços, sem vínculo empregatício e sem carteira de trabalho assinada, incluindo também autônomos, estagiários, voluntários e cedidos por outras administrações; *CC* são aqueles que têm como vínculo apenas o cargo comissionado que exerce (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). Paralelamente, na ausência de indicadores e parâmetros sobre mérito, conhecimento e desempenho técnico que permita comparações no conjunto das administrações municipais, escolaridade oferece uma *proxy* sobre a formação dos servidores e disponibilidade potencial de recursos técnicos e informacionais na gestão pública. Finalmente os municípios foram discriminados segundo sua dimensão populacional em micros (até 10 mil habitantes), pequenos (de 10 a 50 mil), médios (50 a 100 mil) e grandes (acima de 100 mil habitantes). Os resultados podem ser analisados na tabela abaixo:

TABELA 1 – Funcionários públicos municipais, conforme vínculo/escolaridade/tamanho municípios (2014).

VÍNCULO/ESCOLARIDADE	<10MIL	10 A 50	50 A 100	>100	TOT
sem vínculo/fundam	3,5	4,3	4,3	2,8	3,9
sem vínculo/médio	6,6	9,3	9	6,4	7,9
sem vínculo/sup	5	5,7	6	5,8	5,4
CC/fundamental	2,2	1,3	1,1	1,1	1,7
CC/médio	5,8	4,7	4	3,6	5,1
CC/superior	3,7	2,9	2,8	3,1	3,3
CLT/fundamental	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1
CLT/médio	3,3	3,8	3,9	4,1	3,6
CLT/superior	2,6	3,1	3,7	4,2	2,9
estatut/fund	16,2	14,1	12,1	9,5	14,7
estatut/med	23,4	22,5	22,6	22,5	22,9
estatut/sup	22	21,4	22,9	29,2	22,2

Fonte: MUNIC/IBGE, 2015.

Cerca de 3/5 dos servidores públicos das administrações municipais brasileiras são *estatutários*, ingressaram através de concurso público e possuem estabilidade no cargo após três anos de permanência na função pública. Considerando sua distribuição em relação à escolaridade, observa-se uma tendência de redução na participação de estatutários com ensino fundamental, à medida

que cresce o tamanho do município, caindo de 16,2% nos *micro* municípios, para 9,5% nas *grandes* cidades; estatutários com ensino médio não apresentam variações na sua participação, conforme a escala do município, enquanto aqueles com formação superior mantêm proporção estável em micros, pequenas e médias administrações, apresentando uma saliência (29,2%) em cidades com mais de 100 mil habitantes.

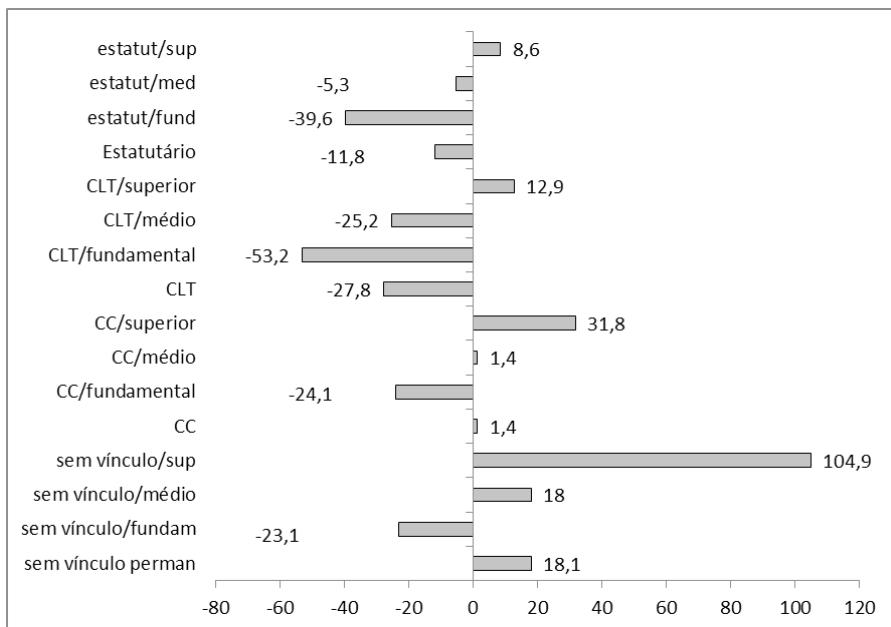
Contudo, não deve passar despercebido que, quase três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, aproximadamente 40% dos funcionários públicos municipais ainda estejam enquadrados pela CLT, não possuam vínculos permanentes ou exerçam cargos ou funções de confiança, condição mais saliente entre funcionários com nível médio de escolaridade. Servidores sem vínculo e ensino fundamental ou médio apresentam maior concentração em cidades de porte pequeno ou médio; CCs de menor escolaridade tendem a diminuir à medida que cresce o porte do município; inversamente funcionários regidos pela CLT e de maior escolaridade possuem maior proporção em municípios acima de 100 mil habitantes.

Também é possível apresentar um paralelo entre a profissionalização burocrática e uma *proxy*, mesmo que incipiente, de seu desempenho – compreendida aqui como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM Brasil), elaborado pelo Tribunal de Contas de São Paulo e difundido para os demais Tribunais de Contas do país. O índice busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores, medindo a qualidade dos gastos municipais e elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva.

Assim como na Tabela 1, que apresenta a proporção de estatutários com nível superior estável nos estratos populacionais, o desempenho das burocracias profissionais (considerando o IEGM Brasil) também não varia drasticamente entre estes, sendo: 0,56 em municípios de até 5 mil habitantes; 0,54 em municípios entre 5.001 e 20 mil habitantes; 0,57 em municípios entre 20.001 e 200 mil habitantes; e 0,63 naqueles com mais de 200 mil habitantes. Da mesma forma que a proporção de estatutários com nível superior em cidades com mais de 100 mil habitantes é saliente, também o índice possui melhor desempenho no estrato populacional mais alto (Índice de Efetividade da Gestão Municipal, 2015).

Informação significativa permitindo isolar tendências pode ser obtida quando se verifica a variação temporal ao longo da última década na distribuição dos diferentes estratos segundo vínculo e escolaridade, conforme pode ser observado nos dados apresentados na figura abaixo.

Figura 1 – Funcionários públicos municipais, conforme vínculo e escolaridade: variação participação relativa entre 2014/2005.



Fonte: MUNIC/IBGE, 2015.

Três tendências se destacam quando se verificam as movimentações no perfil dos servidores municipais ao longo da última década: (1) um crescimento na participação relativa de funcionários com escolaridade superior, independente da natureza dos vínculos profissionais ou administrativos; (2) crescimento na presença de servidores *sem vínculo permanente* no conjunto das administrações municipais, impulsionada por indivíduos com escolaridade superior ou média; (3) um decréscimo na proporção de membros da administração local com escolaridade fundamental ou média (neste caso, à exceção dos *sem vínculo permanente*).

Uma hipótese para o incremento na contratação de funcionários sem vínculo permanente e com escolaridade superior (Marconi, 2010) residiria na maior flexibilidade permitida por este regime, especialmente frente a demandas e pressões por ampliação ou eficiência de serviços públicos, o que pode corresponder a um incremento mais significativo na proporção de SVPs em médios e grandes municípios. Inversamente, estatutários com formação superior apresentaram maior crescimento em sua proporção dentro do serviço público em pequenos municípios, o que parece corresponder ao ciclo de difusão da profissionalização administrativa, com a realização de concursos em administrações desse porte.

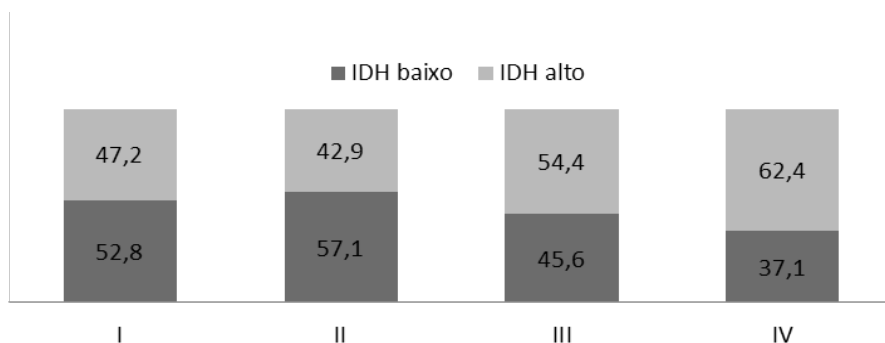
Estatutários com formação superior estão mais próximos de um perfil de burocracia governamental baseada em autonomia e desempenho técnico. Ingresso no serviço público através de provas e concursos, estabilidade no cargo e carreiras administrativas de longo prazo, associado ao conhecimento e informação técnicos oferecidos pela formação superior corresponderiam aos traços principais na constituição de processos de profissionalização das modernas burocracias profissionais.

Se a Constituição de 1988 fixou a seleção por concursos e carreiras estáveis como os fundamentos do serviço público nas diferentes esferas de governo, como explicar as diferenças e variações no processo de profissionalização das administrações municipais? Por que apenas metade dos servidores municipais é “estatutária”? Entre estes, quais fatores contribuem para maior proporção de funcionários com diploma superior?

Condições demográficas como urbanização, estrutura econômica, escolaridade populacional, bem estar social, poderiam contribuir para a geração de pressões em favor de procedimentos “impessoais” de ingresso no serviço público local, simultaneamente a uma oferta de mão de obra técnica e escolarizada?

Uma primeira aproximação a essa questão pode ser esboçada considerando a associação entre maior proporção de “estatutários com formação superior” nas administrações municipais com índices mais elevados no respectivo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Inicialmente, os 5,5 mil municípios brasileiros foram divididos em quartis, segundo o percentual de estatutários com formação superior: Quartil I [menos 14,3%], Quartil II [14,3% a 22,4%], Quartil III [22,4% a 30%] e Quartil IV [mais de 30%]. Os resultados podem ser examinados na figura a seguir:

Figura 2 – Relação entre IDH municipal e proporção de burocracias profissionais.



Legenda: I [menos 14,3%] II [14,3% a 22,4%] III [22,4% a 30%] IV [mais de 30%].
Fonte: MUNIC/IBGE, 2015.

Pode-se perceber uma relação – moderada – entre desenvolvimento social e profissionalização burocrática. Municípios situados nos quartis inferiores (com as menores proporções de “estatutários com formação superior”) apresentam com maior frequência índices de desenvolvimento humano abaixo da média para o conjunto das administrações locais. Essa situação apresenta inversão quando se desloca para os casos situados nos quartis superiores, aqueles de governos municipais com maior profissionalização administrativa. Essa situação parece associar-se com um terreno configurado por condições demográficas e sociais representadas por elevado IDH. Contudo, não se deve negligenciar a evidência de que cerca da metade dos casos com menor participação relativa de “estatutários com formação superior” esteja situada em municípios com IDH alto, ou que pouco acima de 1 em cada 3 casos de alta profissionalização burocrática tenha sido alcançado em cidades de baixo IDH.

A relação moderada entre IDH municipal e burocracias profissionais pode ser reforçada pela associação encontrada entre o desempenho das burocracias profissionais (IEGM Brasil) e o IDH municipal, que apresentou uma correlação positiva ($R^2 = 0,3285$) (Índice de Efetividade da Gestão Municipal, 2015).

Figura 3 – Municípios brasileiros segundo proporção estatutários com formação superior.

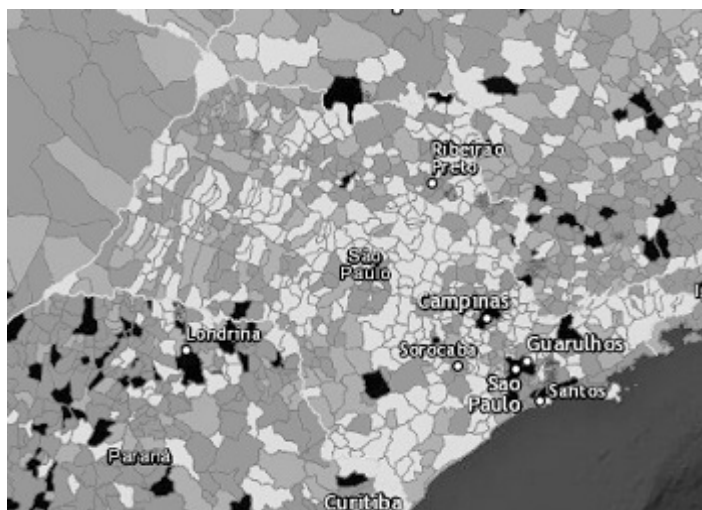


A Figura 3 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros segundo a proporção de “estatutários com formação superior” em suas respectivas administrações, variando de branco (quartil 1), cinza claro (q2), cinza escuro (q3) e preto (q4):

Cores mais escuras indicando graus mais elevados de profissionalização burocrática predominam na maioria de municípios nas regiões Sul, parte do Sudeste, extremidade oriental do Nordeste, com uma presença não desprezível no Centro-Oeste. À primeira vista, essa fotografia pareceria corresponder à topografia populacional, com superposição em relação a regiões de maior concentração populacional.

Contudo, quando se observam algumas regiões em maior detalhe, percebe-se a complexidade na relação entre estrutura social e demográfica e mudanças administrativas.

Figura 4 – Municípios do estado de São Paulo, segundo proporção de estatutários com formação superior.



Fonte: MUNIC/IBGE, 2015.

Examinando-se em detalhe o mapa dos municípios do estado de São Paulo, percebem-se áreas em branco, indicando a presença de governos locais com uma estrutura do respectivo serviço público caracterizado por reduzida proporção de “estatutários com formação superior”: 47,4% dos municípios do estado estão localizados no Q1, com menos de 14,3% de servidores com este perfil. Inversamente, apenas 17,7% das administrações municipais paulistas apresentam mais de 30% de “estatutários com formação superior”

na composição de seu respectivo serviço público. Esse resultado inesperado contrasta com a estrutura de oportunidades econômica e educacional desta unidade da Federação, contrariando a associação entre desenvolvimento/oferta profissionais com diploma superior/impressoalidade no recrutamento administrativo.

Deslocando o foco da observação para municípios localizados na região Nordeste, podem-se captar variações que não obedecem a um padrão linear ditado por variáveis demográficas ou sociais.

Figura 5 – Municípios de estados do Nordeste, segundo proporção de estatutários com formação superior.



Fonte: MUNIC/IBGE, 2015.

Na mesma região, contraste de situações: enquanto o norte do estado de Minas Gerais e a maior parte do território baiano revelam administrações locais marcadas por baixa presença de “estatutários com formação superior”, um deslocamento ao norte, junto a municípios de Pernambuco,

Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, apresenta outra configuração, com indicadores de maior profissionalização administrativa. Proporção equivalente a 35,8% dos municípios baianos estão localizados no Q1, enquanto apenas 11,2% de seus governos locais apresentam um quadro de funcionários correspondente ao Q4; em contraste, em Pernambuco estes índices são, respectivamente, 15% (Q1) e 20,3% (Q4) e no estado do Piauí, 11,1% (Q1) e 50,2% (Q4).

Por fim, trata-se de buscar pistas capazes de explicar as variações observadas nos graus de profissionalização de burocracias governamentais municipais. Relembrando a hipótese formulada por Silberman (1993), a incerteza provocada por probabilidade de mudança política e imprevisibilidade da competição eleitoral levariam elites políticas e governamentais a promover reformas na estrutura administrativa, na direção de maior insulamento dos cargos administrativos em relação à alternância eleitoral, reduzindo *spoil system* e promovendo carreiras burocráticas estáveis.

Dois conjuntos de fatores parecem indicados para mensurar fenômenos deste tipo: demográficos, como o tempo de existência do município, população e desigualdade na distribuição de renda, e políticos, identificados por ideologia e reeleição partidária no executivo municipal. Por outro lado, um problema diz respeito a ciclos temporais distintos entre fatores políticos, demográficos e organização administrativa. Escalas de profissionalização podem resultar de processos *path-dependent* e cumulativos em longo prazo; em contraste os ciclos eleitorais e governamentais obedecem a intervalos mais reduzidos, associados ao período do mandato eletivo. Em outras palavras, os quatro anos em que determinado partido ocupa o executivo municipal não permitem explicar diferentes escalas de profissionalização burocrática, resultantes de intervalos mais longos de tempo.

Para contornar esse problema, uma alternativa consiste em considerar tendências de profissionalização em períodos mais limitados de tempo. Desagregando a informação apresentada na Figura 1, sobre variações na participação relativa de diferentes segmentos do serviço público municipal entre 2005 e 2014, podem-se considerar discrepâncias nas taxas de profissionalização de burocracias municipais e – de modo mais apropriado – buscar relacioná-las às variáveis demográficas e políticas destacadas acima. Adotou-se uma *dummy*, considerando 1 equivalente a variações positivas e 0, negativas. Os resultados são apresentados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Regressão logística – variação na participação relativa “estatutários com formação superior” entre 2005 e 2014, segundo diferentes variáveis.

	B	SE	sig	Exp(B)
Anos criação	-,32	,06	,000	,73
População	-,01	,14	,969	,99
gini	,31	,06	,000	1,37
Esquerda04	-,04	,09	,613	,96
Esquerda08	,06	,08	,415	1,06
Continuidade04	-,08	,07	,234	,92
Continuidade08	-,11	,07	,102	,90
Continuidade12	,06	,07	,338	1,07
Constant	,25	,06	,000	1,29

Fonte: elaboração própria.

Espera-se que variáveis ideológicas e/ou relacionadas à continuidade/mudança governamental possam contribuir para cenários de maior incerteza política, que levariam a estrutura de oportunidades para reformas profissionalizantes no serviço público. Desta forma, governos municipais dirigidos por partidos de esquerda deveriam estar positivamente relacionados a maiores variações nas taxas de profissionalização administrativa, ao mesmo tempo em que continuidade partidária – correspondendo a menor incerteza política – produziria menores incentivos para iniciativas de elites políticas locais na direção do reforço de carreiras estáveis, portanto, negativamente associadas às maiores variações. Contudo, os resultados mostraram-se não significativos estatisticamente, com impacto reduzido e em direção contrária ao esperado. O tamanho do município, mensurado por sua população, tampouco indicou resultados expressivos.

Paralelamente, o tempo de criação do município e o índice Gini local indicaram resultados sugestivos: entre os municípios mais novos (abaixo da mediana ou 56 anos) a razão de chances para variações positivas na participação relativa de “estatutários com formação superior” foi de cerca de 27% em relação aos municípios mais antigos. Uma interpretação tentativa a esse fenômeno seria que, precisamente nestes casos, a constituição do serviço público teria de se conformar aos ditames fixados pela Constituição de 1988. Municípios com maiores níveis de desigualdade, medidos pelo índice Gini, apresentam *odds ratio* cerca de 37% superior de apresentarem variação positiva na participação de funcionários “weberianos”, do que aqueles com menor desequilíbrio na distribuição de renda local. Pressões redistributivas poderiam aqui contribuir para a produção de um cenário de incerteza política, tal como no prognóstico de Silberman, incrementando as chances de burocracias mais insuladas por carreiras profissionais estáveis.

FECHO

Modelos analíticos sobre a organização do serviço público moderno enfatizaram seja a convergência em direção a processos de profissionalização de carreiras burocráticas, seja a variação com a presença simultânea de diferentes arranjos institucionais e administrativos, baseados em carreiras estáveis, recrutamento político/partidário ou flexibilidade para a contratação de servidores. Tomando a federação brasileira como laboratório de observação, e utilizando dados da MUNIC/IBGE (2015), este trabalho procurou identificar o perfil do serviço público nos 5,5 mil municípios brasileiros, considerando duas dimensões: a natureza dos vínculos dos servidores e sua escolaridade. Procurou-se identificar variações em processos de profissionalização induzidos a partir da Constituição de 1988, bem como a presença de modelos alternativos de recrutamento, baseados em recrutamento partidário e em contratações flexíveis e temporárias.

Cerca de 60% dos servidores municipais são “estatutários”, regidos pelo Regime Jurídico Único, com ingresso por concurso público e estabilidade no cargo após três anos de exercício. Contudo, quase três décadas após a Constituição de 1988, aproximadamente 2 em cada 5 funcionários públicos municipais ainda são regidos pela CLT, ocupantes de cargos de confiança ou sem vínculo permanente com a administração local. Isolando as principais tendências observadas na última década, verifica-se incremento nas taxas de escolaridade, independente do tipo de vínculo profissional. Particularmente saliente foi o aumento entre os “sem vínculo permanente” e com escolaridade superior, provavelmente relacionados a demandas por maior flexibilidade na contratação e realização de atividades por período limitado de tempo. Presença de níveis mais salientes de “estatutários com nível superior” – *proxy* para burocracia baseada em carreira e mérito – foi observada em particular nos municípios com mais de 100 mil habitantes e – de modo moderado – em cidades com níveis de desenvolvimento econômico e social mais elevados. Por outro lado, maiores variações na década entre 2005 e 2014 foram observadas em cidades de implantação mais recente e que apresentam níveis mais elevados nos respectivos índices Gini.

Mais do que processos convergentes, a fotografia do serviço público nos 5,5 mil municípios brasileiros revelou o predomínio de variação, com a convivência de modelos baseados em carreiras profissionais, recrutamento partidário e contratação flexível.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n 1, p. 124-147, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *A política das políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 1. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, nº 02, p. 403-442, 2008.
- DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles E. *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. 3. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Washington, v. 48, v. 2, p. 147-160, abr. 1983.
- ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM BRASIL). *1º anuário 2015*. Disponível em: < http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf > Acesso em: 27 out. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Brasília, 2015.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras Municipais Brasileiras: Perfil de Carreira e Percepção Sobre o Processo Decisório Local. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, nº 02, p. 337-365, 2005.
- MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, p. 219-275.
- MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v.19, n.1, 2013.
- MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science*, Indiana, v. 28, nº 1, p. 165-79, 1984.
- MCCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford, v. 3, p. 243-279, 1987.
- NISKANEN, William. *Bureaucracy and representative government*. 1. ed. Chicago: Aldine, 1971.
- ROUBAN, Luc. A politização da administração pública. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (Orgs). *Administração Pública*. 1. ed. São Paulo: Unesp/ENAP, 2010, cap. 15.
- SILBERMAN, Bernard S. *Cages of Reason the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. 1. ed. Chicago: University of Chicago Press, 487p., 1993
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 02, p. 345-384, 2003.

TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. 1. ed. Princeton University Press, 1975.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 7. ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. 1. ed. New York: The Free Press, 1985.

Ponderações sobre avanços preponderantes para o fortalecimento da tributação imobiliária no Brasil

Claudia M. De Cesare

INTRODUÇÃO

O Brasil permanece entre os países com os piores índices de desigualdade¹, embora tenha apresentado progressos importantes na redução da pobreza e desigualdade principalmente entre 2004 e 2014² (World Bank Group, 2017), período no qual houve aumento na participação dos trabalhadores no mercado formal. Esses avanços promissores foram fundamentalmente oriundos de investimentos públicos em políticas sociais, tais como: o programa bolsa-família, o programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego, e o aumento da verba destinada às transferências realizadas através do benefício de prestação continuada e do seguro-desemprego.

Devido à forte recessão econômica enfrentada a partir de meados de 2014, a estratégia de buscar a redução das desigualdades exclusivamente através da progressividade nos gastos se mostrou ineficaz, resultando em diversos retrocessos e no aumento da dívida pública. Por exemplo, o World Bank Group (2017) estima um aumento entre 2,5 milhões e 3,6 milhões no número de pessoas vivendo na miséria até o final de 2017. Considerando o novo critério adotado pelo Banco Mundial, aproximadamente 22% da população

1 Segundo o World Bank Group (2017), a desigualdade do país é superada apenas pela Colômbia e Honduras na América Latina e Caribe, e por poucos países da África subsaariana. De acordo com a OXFORD BRASIL (2017), a renda dos 5% mais ricos e dos 95% mais pobres da população é equivalente.

2 Entre 2004 e 2014, aproximadamente 28,6 milhões de brasileiros – aproximadamente 14% da população – saíram da pobreza (World Bank Group, 2017). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), foi observada a queda de 11% na concentração de renda, medida pelo coeficiente de GINI, que reduziu de 0,555 para 0,497 em 10 anos.

vive abaixo da linha de pobreza³. Além disto, a informalidade no mercado de trabalho voltou a crescer. A soma dos trabalhadores informais e daqueles que trabalham por conta própria totalizou 46% das pessoas ocupadas no terceiro trimestre de 2017 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017).

Dados alarmantes sobre a concentração do patrimônio foram revelados recentemente pela OXFAM BRASIL (2017). O estudo indica que a riqueza dos seis brasileiros mais ricos é equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres, ou seja, da metade mais pobre da população. As análises da OXFAM BRASIL indicam que o 1% mais rico concentra 48% de toda a riqueza nacional, enquanto 50% da população brasileira concentra menos de 3% da riqueza do país. De fato, a concentração de patrimônio, principalmente da terra, tende a ser maior do que a concentração da renda. O fato é explicado por questões históricas, pois a terra representou a base da formação da riqueza e posição social na maioria dos países, e por questões relacionadas à minimização de riscos contra eventuais períodos inflacionários e arbitrariedades integrantes de intervenções econômicas comuns países em desenvolvimento (Beck, 1999).

Devido à alta concentração da renda e riqueza, seria esperado que tributos com características mais progressivas tivessem maior importância no contexto brasileiro. Em contraste, são os tributos que incidem sobre bens e serviços aqueles com maior participação na arrecadação tributária, representando aproximadamente 50% da receita tributária (Ministério da Fazenda, 2001-2016).

Consequentemente, o sistema tributário brasileiro, ao invés de amenizar, agrava a elevada disparidade gerada pelo mercado. Com base na análise de dados referentes aos anos de 2003 e 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) concluiu que a redução de 2,7% na concentração da renda gerada pela incidência de tributos diretos (aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio) é superada pelo crescimento de mais de 4% na desigualdade devido à incidência de tributos indiretos, que incidem sobre os bens e serviços, tais como: imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programas de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Confins) e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

A reestruturação do sistema tributário brasileiro é preponderante para contribuir com o crescimento econômico e com a redução das desigualdades. É marcante no país a reduzida importância da tributação sobre o patrimônio,

3 Gasto diário inferior a US\$ 5,5 em poder de paridade de compra (PPC) segundo critérios estabelecidos pelo The World Bank (2017).

cuja natureza é essencialmente progressiva. Com uma carga tributária de 32,66% do PIB em 2015, a tributação ao patrimônio contribuiu com apenas 4,4% da receita tributária, aproximadamente 1,5% do PIB (Ministério da Fazenda, 2001-2016).

Na tributação sobre patrimônio, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) merece destaque por incidir sobre bens imóveis, ser um tributo direto, viabilizar a integração entre política fiscal e urbana, e possuir um perfil estritamente local. A forte vinculação com a política urbana é resultante da sua capacidade de promover o uso racional da terra, reduzindo a sua ociosidade ou subutilização, e de desestimular a especulação imobiliária. Isso significa que os municípios, além de contarem com um instrumento de arrecadação própria, contam também com um tributo que pode contribuir para a redução das desigualdades, promoção do ordenamento territorial e combate à especulação imobiliária. Quando instituído e administrado de forma satisfatória, o IPTU proporciona que as famílias mais ricas contribuam mais com o financiamento da cidade.

A despeito das suas potencialidades, a arrecadação do IPTU é baixa se comparada aos padrões internacionais e contribui pouco como fonte de financiamento local. Desde a década de 2000, o IPTU representa entre 0,42% e 0,52% do PIB (aproximadamente 6% da receita corrente dos municípios). Diversas análises empíricas indicam que a arrecadação potencial do IPTU apresenta ampla margem de melhoria (Orair; Albuquerque, 2017; Carvalho Jr., 2017; Bremaeker, 2016; Norregard, 2013; De Cesare et al., 2014). Este capítulo é dedicado a apresentar as particularidades relacionadas à instituição e administração do IPTU, bem como examinar quais são os desafios técnicos e obstáculos legais e jurídicos a serem superados para viabilizar o fortalecimento deste instrumento.

CARACTERÍSTICAS MARCANTES

Em termos clássicos, o IPTU é entendido como um imposto que incide sobre a riqueza, embasado no princípio da capacidade contributiva objetiva, na qual o valor do imóvel é um símbolo presuntivo de riqueza. Embora seu recolhimento não esteja vinculado a nenhuma atividade estatal específica, a incidência do IPTU está relacionada à provisão de serviços públicos e infraestrutura urbana. Tanto é que não há incidência do imposto em situações nas quais não há a provisão de serviços públicos (ver fato gerador no Quadro 1), respeitando o princípio do benefício de forma complementar ao princípio da capacidade contributiva. Além disto, é um imposto que viabiliza a vinculação entre política fiscal e urbana. Quer seja entendido como um instrumento tributário, quer seja identificado como um instrumento para promover o

desenvolvimento urbano sustentável e a construção de cidades mais justas, há uma série de características marcantes e virtudes associadas à instituição do IPTU, entre as quais se pode destacar:

- A sua base tributável é ampla, na medida em que incide sobre a propriedade, posse ou titularidade do domínio útil dos imóveis urbanos, bens necessários para a habitação, comércio, prestação de serviços e produção de bens.
- É um imposto de alta visibilidade exigido diretamente dos cidadãos, favorecendo o controle social. Esta característica associada à universalidade do fato gerador contribui para promover a cidadania fiscal, na medida em que alerta sobre a responsabilidade dos cidadãos com o financiamento dos gastos públicos e sobre os seus direitos em relação aos serviços públicos.
- A receita proveniente do imposto pode ser facilmente alocada em termos geográficos, minimizando disputas entre municípios.
- Devido a sua estabilidade como fonte de receitas, o IPTU é um instrumento adequado para o financiamento sustentável das cidades no que tange aos gastos públicos de caráter contínuo, tais como: manutenção da pavimentação, limpeza das vias e preservação de praças e parques. Esta característica é relacionada com a sua baixa sensibilidade às flutuações econômicas cíclicas e à reduzida mobilidade da base tributária por sua natureza imobiliária.
- A evasão fiscal pode ser evitada por meio de um processo efetivo de fiscalização, pois é inviável ocultar a terra e suas construções. Entretanto, devido à informalidade do setor imobiliário, a manutenção de um cadastro de imóveis atualizado é um desafio contínuo. Cabe salientar que o imóvel serve como garantia em casos de inadimplência, podendo ser inclusive levado a leilão público para a quitação da dívida tributária.
- No âmbito da extrafiscalidade, o IPTU apresenta potencial para integrar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, estruturada para melhorar o ordenamento territorial, evitar a ociosidade da terra urbanizada, recuperar as mais valias produzidas por investimentos públicos, mitigar a informalidade, legitimar a posse quando viável e universalizar a provisão de serviços públicos (Smolka e De Cesare, 2010). Isso acontece porque um imposto sobre a terra aumenta o custo de retenção da terra ociosa, na medida em que reduz o retorno econômico de especuladores.
- Quando o imposto é instituído em nível municipal, parte da receita arrecadada é aplicada em equipamentos de infraestrutura urbana e serviços públicos locais que tendem a ser capitalizados em incrementos nos preços dos imóveis beneficiados pelas melhorias urbanas realizadas.

Isto amplia a base de incidência do tributo criando um círculo virtuoso, no qual a receita que é arrecadada serve para aumentar o potencial de arrecadação do imposto. O valor da terra é fundamentalmente o acúmulo destes incrementos ao longo do tempo. Os seguintes requisitos devem ser assegurados para que o imposto atue como um elemento efetivo de recuperação de mais valias: a base de cálculo deve corresponder ao valor de mercado dos imóveis; as estimativas de valor dos imóveis devem ser mantidas atualizadas; e a alíquota aplicada deve proporcionar a recuperação de parcela expressiva do incremento de valor que foi gerado por investimentos públicos.

- Ainda sobre os efeitos extrafiscais do IPTU, deve também ser reconhecido o papel do imposto como fonte de informação territorial. A apuração do IPTU requer o conhecimento do patrimônio imobiliário e do perfil de ocupação do território. Este conhecimento viabiliza a introdução de políticas urbanas mais eficientes, bem como a produção de indicadores sociais e urbanos, capazes de orientar a tomada de decisão na esfera pública.

MARCO REGULATÓRIO

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um tributo de caráter recorrente, isto é, estabelecido em intervalos regulares. No Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o IPTU é identificado na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros de política urbana (art.4, IV, “a”). Seu reconhecimento como um instrumento de política urbana implica a viabilidade de sua estruturação de forma a promover o adequado ordenamento territorial e a função social da propriedade, prevista no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal⁴. Além disto, a receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável. Quanto maior o grau de urbanização de uma cidade, maior tende a ser o seu potencial de arrecadação do IPTU. A seguir, são examinadas as competências tributárias, legislação aplicável, finalidade e matriz de incidência tributária do IPTU.

Competências tributárias

Nos termos do art. 156, inciso I e §1º, da Constituição Federal, os municípios e o Distrito Federal possuem competência tributária para instituir, lançar e

4 O parágrafo 4º do art.182 da Constituição Federal, que trata da política de desenvolvimento urbano, admite o uso do IPTU progressivo no tempo, de forma facultativa, para fins puramente extrafiscais, visando ao cumprimento da função social da propriedade.

cobrar o IPTU, sendo essa competência privativa do Poder Executivo, delineada para assegurar a autonomia municipal e o pacto federativo. De acordo com o art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário através do lançamento⁵.

Contudo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu através da Súmula nº 160/1996 que qualquer aumento no valor do IPTU acima da inflação deve ser realizado por meio de lei. Em decorrência, existe a obrigatoriedade de aprovar os valores resultantes dos trabalhos de reavaliação de imóveis para fins tributários nas câmaras de vereadores. A súmula é resultante da interpretação do art. 97 que trata da necessidade de lei para majoração de tributos, tipicamente resultante do aumento da magnitude das alíquotas. Embora este seja um artigo genérico, isto é, válido para qualquer instrumento tributário, o IPTU é o único imposto no sistema tributário brasileiro cuja mera atualização da base de cálculo necessita de sanção do Poder Legislativo.

Cabe ainda lembrar que a arrecadação do IPTU é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000 cujo art. 11 determina que a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos que cabem a cada ente federado são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com esta Lei, é vedada a realização de transferências voluntárias intergovernamentais para os municípios que ignorem tal exigência.

Quanto à tributação da terra rural, que é de competência da União, a emenda constitucional nº 42/03 autorizou o governo federal a transferir por intermédio de acordo a fiscalização e cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) aos municípios que assim optarem (art. 153, 4º, III, Constituição Federal). Na perspectiva municipal, uma das vantagens desse acordo é a alocação de 100% da receita arrecadada aos municípios. Caso contrário, apenas 50% da arrecadação é transferida aos municípios. Segundo dados do Ministério da Fazenda (2017), aproximadamente 2.100 municípios possuem convênio vigente com a Receita Federal. Outra vantagem é melhorar o controle municipal sobre o território. No contexto fiscal, a arrecadação do ITR é insignificante, representando entre 0,01% e 0,02% do Produto Interno Bruto (PIB).

Embora com limitada eficácia, o ITR foi estruturado com a finalidade essencialmente extrafiscal de promover o aproveitamento eficiente da terra rural. Suas alíquotas fixadas entre 0,03% e 20% variam de acordo com a área total da terra e seu grau de utilização (Constituição Federal, art. 153, § 4º).

5 Procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Legislação aplicável

O marco legal para a instituição do IPTU está estabelecido pela Constituição Federal de 1988; Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966); Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); e nas leis, decretos e instruções normativas municipais pertinentes. Disposições complementares estão estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Código Civil (Lei nº 10.406/2002); Decreto-lei nº 57/1966 que regulamenta o ITR e a arrecadação da dívida ativa; e Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980). Além disso, a Portaria do Ministério das Cidades nº 511/2009 introduz recomendações, de caráter não compulsório, para estruturar e qualificar o cadastro territorial multifinalitário e as avaliações de imóveis realizadas para fins tributários.

Finalidade

Classificado na categoria dos impostos, o IPTU por definição não é vinculado ao custeio de um determinado serviço público. Dispositivos constitucionais exigem que, no mínimo, 25% e 15% da receita tributária dos municípios sejam aplicados respectivamente em educação e saúde. As responsabilidades municipais, no entanto, superam as vinculações legais de receita. Os municípios são responsáveis por financiar uma amplitude de serviços e infraestruturas locais, como, por exemplo, a gestão da operação, manutenção e expansão do sistema de iluminação pública, o ordenamento urbano, a limpeza pública e a manutenção de logradouros, parques, praças e equipamentos urbanos, dentre outros (Cialdini, 2014).

Matriz de incidência tributária

O CTN define o fato gerador, sujeito passivo e base de cálculo do IPTU. No âmbito municipal, as alíquotas – magnitude e estrutura –, as isenções ou outros benefícios fiscais são estabelecidos por lei. O direito de definição das alíquotas é um fator preponderante para garantir a autonomia fiscal, bem como para a adequação do sistema tributário aos objetivos fiscais estabelecidos na esfera municipal. O quadro apresentado a seguir resume a matriz de incidência tributária do IPTU.

Quadro 1 – Resumo da matriz de incidência tributária do IPTU.

ELEMENTO	COMENTÁRIO
FATO GERADOR (Art.32, CTN) Propriedade⁶, domínio útil⁷ ou posse⁸ de bem imóvel localizado em zona urbana do município, por natureza (terra) ou acessão física (construções incorporadas em caráter permanente).	A incidência do IPTU sobre a posse está limitada a situações em que se trate de posse mansa e pacífica, passível de usucapião, e posse “velha” que é caracterizada pela duração de um ano e um dia. Ou seja, não se enquadra nesta categoria a posse por invasão nas quais há conflitos, a posse clandestina às escondidas e a posse precária, locatário e similares. Zona urbana para efeitos do imposto requer a existência de, no mínimo, dois dos seguintes melhoramentos, construídos e mantidos pelo poder público: meio-fio, ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública; e escola primária ou posto de saúde a uma distância mínima de três km do imóvel considerado. É ainda permitido, por lei municipal, considerar áreas urbanizáveis, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, como urbanas, mesmo que localizados fora da área de abrangência da zona urbana (CTN, art. 32, §2º). A não incidência do IPTU é reconhecida pela jurisprudência para imóveis destinados às atividades agrícolas com base no art.15 do Decreto-Lei nº 57/66.
SUJEITO PASSIVO (Art. 34, CTN) Proprietário, titular do domínio útil, ou possuidor a qualquer título de bem imóvel.	O locatário e o comodatário não podem figurar como contribuintes, pois detêm o imóvel de maneira precária e transitória. É comum, entretanto, que a obrigação de pagar o IPTU seja repassada aos locatários através de contratos particulares de locação. A cláusula é válida apenas entre as partes contratantes, não interferindo na relação entre o fisco e o contribuinte.
BASE DE CÁLCULO (Art. 33, CTN) Valor venal do imóvel, considerando a terra e suas benfeitorias de caráter permanente.	O valor venal – valor de mercado do imóvel – é entendido como o preço mais provável pelo qual um imóvel seria vendido nas condições normais de mercado. A espécie de um tributo é diretamente vinculada a sua base de cálculo que é fator determinante para a distribuição da carga tributária entre os contribuintes.

6 Propriedade é caracterizada pelo direito pleno de uso, fruição e disposição de bem, bem como de reaver este bem de quem injustamente o detenha.

7 Domínio útil é caracterizado pelo direito de usar e gozar do bem, ou mesmo de alienar este direito. Entretanto, o titular do domínio útil não pode dispor do bem.

8 Posse é manifestada quando alguém que não é proprietário age como se fosse.

ELEMENTO	COMENTÁRIO
ALÍQUOTAS (Art. 156, §, Incisos I e II, e Art. 182, Constituição Federal) Definidas em nível municipal, por lei complementar.	Para fins fiscais, as alíquotas podem ser proporcionais, diferenciadas pelo uso ou localização, progressivas fiscais. No âmbito da extrafiscalidade, alíquotas progressivas no tempo podem ser aplicadas visando ao cumprimento da função social e ambiental da propriedade (Estatuto da Cidade, Seção III – Do IPTU Progressivo no Tempo, art. 7º). Sua aplicação é limitada a situações de descumprimento⁹ de obrigações estabelecidas pelo poder público de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.
ISENÇÕES Definidas por lei municipal específica.	O fundamento-chave para o estabelecimento de isenções é o interesse público. É pressuposta a sua instituição por lei, através de um processo transparente. Na prática, grande parte das isenções resulta de pressões políticas de grupos representativos de da sociedade civil.
IMUNIDADES (art. 150, inciso VI, Constituição Federal) Imóveis pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias e às fundações, desde que os imóveis beneficiados estejam vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Imóveis dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde que vinculadas às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Templos de qualquer culto.	A imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, imposta a todos os entes da federação, que independe da vontade política do ente que detém a competência tributária.

Fonte: Elaboração própria.

9 Neste caso, o imposto atua como uma espécie de penalidade pela falta de aproveitamento ou aproveitamento inadequado de imóvel urbano.

ATIVIDADES RELACIONADAS À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

O Poder Executivo municipal é responsável pela administração dos tributos de sua competência, considerando critérios de equidade fiscal, racionalidade administrativa e eficiência. A administração tributária abrange o lançamento, a fiscalização, a arrecadação e a cobrança de tributos, assim como a gestão do contencioso tributário.

Lançamento

O lançamento do IPTU – processo de constituição do crédito tributário – é realizado diretamente pelo fisco municipal com a periodicidade anual. Os seguintes aspectos devem ser corretamente identificados em relação a cada imóvel para assegurar a exigibilidade do crédito tributário: (i) data de ocorrência do fato gerador; (ii) sujeito passivo; (iii) características fáticas do imóvel; (iv) valor estimado do bem; (v) alíquota aplicável; (vi) cálculo do montante devido; (vii) benefícios fiscais aplicáveis; (viii) existência de eventuais limitadores no imposto/sua base de cálculo; (ix) cálculo das penalidades cabíveis no caso descumprimento de obrigações tributárias acessórias. Com base nestes dados, é realizado o lançamento do imposto.

A combinação de dois elementos – base de cálculo e alíquota – estabelece o montante a ser pago de imposto. O lançamento do IPTU é realizado com base nos dados incluídos no cadastro de imóveis, que é o inventário oficial e sistemático do território, embasado no levantamento dos limites de cada parcela. A sua estruturação e manutenção é uma atividade de caráter contínuo, pois a cidade se modifica continuamente. Os dados cadastrais são tipicamente associados à base cartográfica (mapa/carta territorial) na qual as parcelas e as construções estão representadas espacialmente. Em sistemas de informação de caráter multifinalitário, o cadastro tributário é um dos cadastros temáticos que integra o sistema de informações cujos dados são relacionados à base territorial única.

Os cadastros desenvolvidos para fins fiscais tipicamente incluem: identificação do sujeito passivo (contribuinte ou responsável tributário) e seus dados pessoais, localização e posição do imóvel, equipamentos de infraestrutura e serviços públicos disponíveis, atributos físicos e qualitativos dos lotes e suas construções, uso do imóvel, potencialidades e restrições de caráter urbanístico e ambiental, e benefícios fiscais concedidos. Dados pessoais relacionados ao contribuinte ou responsável tributário podem ser mantidos em um cadastro único de pessoas utilizado para diferentes finalidades no âmbito municipal.

Viabilizando com maior agilidade a realização de análises relacionadas ao território, a espacialização dos dados cadastrais por meio de aplicativos de

Sistemas de Informações Geográficas (SIG) permite a integração de imagens, dados vetoriais (definidos através de pontos, linhas e polígonos) e atributos descritivos representados em bancos de dados convencionais. A tecnologia facilita a realização de uma série de análises, como: seleção de áreas para recadastramento, de vazios urbanos, e de áreas de preservação ou de risco; identificação de inconsistências cadastrais; monitoramento da arrecadação e das ações de cobrança; construção de mapas de valores; modelagem dos efeitos da localização nos preços praticados; representatividade das transações coletadas sobre preços praticados, etc.

Como explicado anteriormente, a base de cálculo do IPTU é o valor venal a ser estimado para cada imóvel, que é armazenado no cadastro como qualquer outro atributo. A avaliação de imóveis é um trabalho técnico, realizado com base na análise de preços praticados no mercado imobiliário. Devido à necessidade de avaliar o universo de imóveis localizados no município, o valor dos imóveis para fins tributários é estimado com base em modelos de avaliação genéricos. É um procedimento de avaliação em massa de imóveis, coloquialmente conhecido como “Planta Genérica de Valores” (PGV). A segmentação da cidade em zonas homogêneas de valor é prática comum nas avaliações realizadas para fins fiscais, assim como a categorização de imóveis conforme as suas principais características.

É requisito fundamental o acesso a um conjunto de dados confiáveis sobre preços praticados para que sejam feitas as estimativas de valor. A coleta dos dados é uma atividade contínua, que deve ser estruturada em função das características do estoque existente de imóveis na jurisdição e deve abranger todos os tipos de imóveis. Dados relevantes a serem conhecidos para cada transação imobiliária incluem: (i) a data da negociação; (ii) as condições de pagamento, incluindo, quando possível, o nome das partes envolvidas; (iii) as principais características do imóvel negociado; (iv) o preço da transação.

No Brasil, é comum o uso do método evolutivo nas avaliações desenvolvidas para fins fiscais, no qual o valor do imóvel resulta da soma da estimativa do valor da terra e da estimativa do valor das construções cujo valor unitário médio por categoria construtiva é usualmente depreciado em função da idade ou estado de conservação do imóvel.

Fiscalização

Alterações formais nas características dos imóveis ou nos direitos de propriedade são diretamente informadas para o poder público. Estas informações são usadas para atualizar os dados no cadastro de imóveis. O principal encargo da fiscalização é decorrente da informalidade existente no setor imobiliário, que onera o processo de atualização cadastral. A integração, ou mesmo o cru-

zamento, do cadastro de imóveis com outras bases de dados pode auxiliar em diferentes temas: (i) identificação do sujeito passivo e seus dados pessoais; (ii) controle das alterações de uso e ocupação do solo urbano, incluindo o monitoramento de assentamentos informais; (iii) ampliação do conhecimento sobre preços praticados no mercado imobiliário; e (iv) cancelamento de benefícios fiscais. Neste sentido, convênios de cooperação podem ser realizados, entre outros órgãos, com administrações tributárias no âmbito federal e estadual, concessionárias de serviços públicos, redes de ensino, equipes de saúde e assistência social, agências e órgãos relacionados à produção de habitação ou a sua regularização, e bancos que financiam imóveis. A fiscalização do IPTU é também responsável pela análise de recursos de impugnação do lançamento do imposto e verificação da veracidade de dados declarados pelos contribuintes em processos administrativos para alterar os dados cadastrais. Na última década, instrumentos facilitadores do processo de fiscalização incluem visualizadores de imagens de satélite disponibilizados gratuitamente na internet.

Contencioso administrativo

O contencioso administrativo visa assegurar o direito de defesa do contribuinte em nível administrativo. A criação de um tribunal administrativo para a análise de recursos tributários de segunda instância, integrado por representantes do município e da sociedade civil, assegura maior legitimidade ao julgamento de conflitos. A Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada em 2011, tem contribuído para aumentar a agilidade do poder público de prestar informações aos cidadãos.

Arrecadação e cobrança

Créditos tributários não pagos de forma espontânea devem ser inscritos em dívida ativa, que é um ato de controle cujo objetivo é apurar a liquidez, a certeza e a exigibilidade de crédito (Lei nº 6.830/1980, art. 3º). O esforço de cobrança somente poderá ser efetivo se o lançamento tributário estiver livre de defeitos ou erros. Em nível administrativo, as ações de cobrança podem ocorrer antes ou depois da inscrição em dívida ativa. A recuperação do crédito em nível judicial busca arrolar bens do executado que cubram o pagamento da dívida. O devedor tem um prazo para pagar ou parcelar o débito. Caso contrário, serão nomeados bens em garantia. No caso do IPTU, o próprio imóvel pode servir como garantia ao crédito (Lei nº 8.009/1990, art. 3º). A terceirização do serviço de cobrança da dívida ativa tributária foi assegurada através da Resolução nº 33/2006 do Senado Federal, que autoriza os entes federados a transferir a cobrança dos créditos tributários inscritos em dívida ativa às

instituições financeiras. Segundo a resolução, a cessão deve ser realizada por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita.

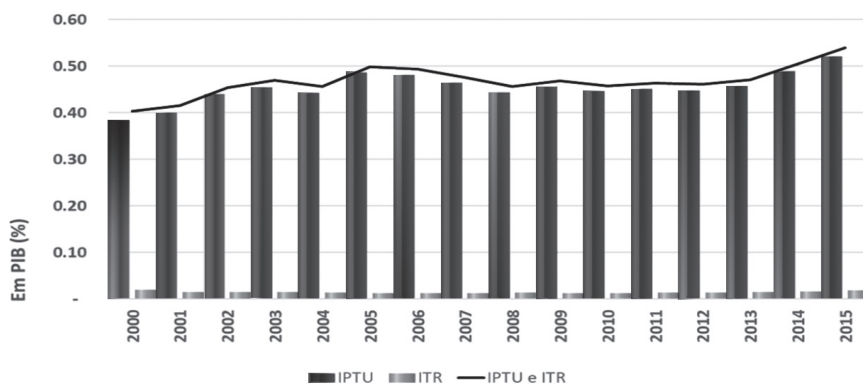
DESEMPENHO DO IMPOSTO COMO FONTE DE RECEITA

Nos dados disponíveis sobre receita no contexto internacional, não há segmentação entre tributação de imóveis rurais e urbanos. Inclusive, não há divisão de competências neste sentido na maioria dos países. Desta forma, a receita proveniente do ITR foi agregada nas análises apresentadas na sequência.

Evolução da arrecadação

A Figura 1 ilustra a importância destes impostos em relação ao PIB (%) no período compreendido entre 2000 e 2015. A importância do ITR é praticamente nula. Sua arrecadação oscilou entre 0,012% e 0,020% do PIB, enquanto a arrecadação do IPTU variou entre 0,38% do PIB (2000) e 0,52% do PIB (2015). No mínimo, 95% da receita arrecadada por impostos recorrentes sobre bens imóveis é proveniente da tributação aos imóveis urbanos no país.

Figura 1 – Evolução da arrecadação do IPTU e do ITR em função do PIB (%).

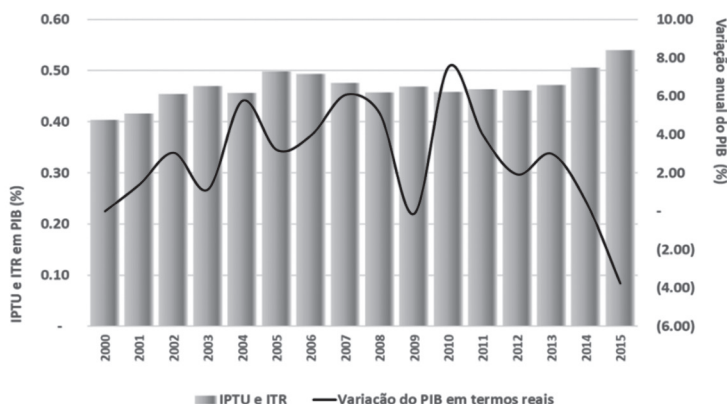


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda 2001-2016.

A Figura 2 ilustra o comportamento da arrecadação em função do PIB (%), assim como a variação anual do PIB em termos reais (%). O melhor desempenho dos tributos em análise foi registrado em 2015, quando juntos arrecadaram 0,54% do PIB. Entre 2003 e 2011, os crescimentos observados

na arrecadação foram marginais, sendo alternados por anos nos quais houve queda, também marginal, da arrecadação. De 2000 a 2015, a arrecadação em PIB (%) cresceu aproximadamente 35%. Parte deste crescimento é resultante do esforço dos municípios na administração do IPTU. Entretanto, é possível observar que o período de melhor desempenho em termos de arrecadação foi a partir de 2012, ano no qual apareceram os primeiros sinais da forte recessão econômica vivenciada nos anos seguintes. Crescimento moderado do IPTU e ITR é também observado em outros períodos de queda do PIB, tais como: 2003, 2005, e 2009.

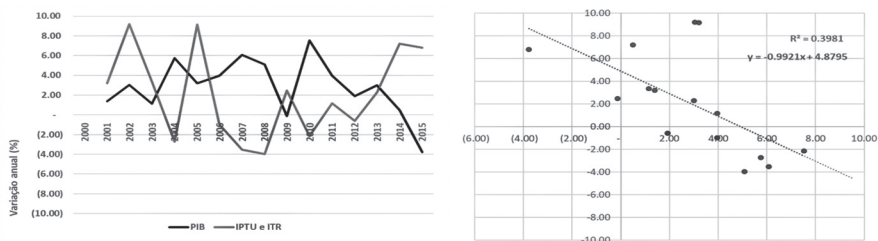
Figura 2 – Arrecadação do IPTU e ITR em PIB (%) e a variação anual do PIB (%) em termos reais.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda 2001-2016.

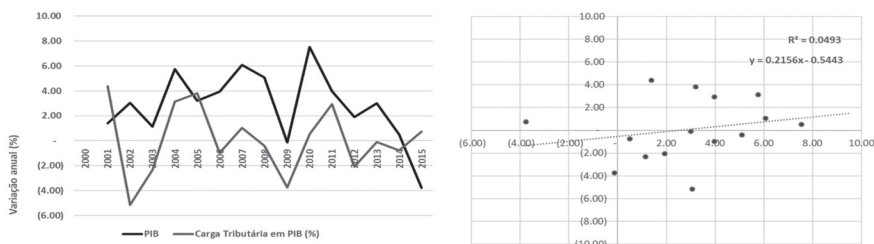
A Figura 3 ilustra essa tendência de crescimento da arrecadação do IPTU e ITR em momentos de queda do PIB, assim como a correlação negativa entre a sua arrecadação e o crescimento da economia. De fato, estes impostos são mais estáveis, isto é, menos afetados por flutuações econômicas. Em contraste, a tendência da carga tributária brasileira é de acompanhar o comportamento da economia devido à forte participação de tributos que incidem sobre bens e serviços que são sensíveis às flutuações econômicas (ver Figura 4).

Figura 3 – IPTU e ITR e desempenho da economia.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda 2001-2016.

Figura 4 – Carga tributária e desempenho da economia.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda 2001-2016.

Importância como fonte de receitas e potencial de fortalecimento

No que tange à participação na carga tributária, o melhor desempenho do IPTU e ITR foi registrado em 2015, ano no qual a arrecadação desses impostos representou 1,65% da arrecadação tributária. Na média, sua participação foi de 1,43% entre 2000 e 2015. Apesar dos avanços observados desde 2000, é relevante reconhecer a reduzida importância desses tributos para o financiamento público.

Em nível municipal, a arrecadação do IPTU per capita em termos reais, a preços constantes de 2000, cresceu 108% no período, variando de R\$ 28 a R\$ 58 por habitante. Contudo, outros tributos próprios cresceram mais do que o IPTU. Por exemplo, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por ato oneroso (ITBI) cresceu 284%. A arrecadação do IPTU representou em torno de 25% dos tributos próprios, aproximadamente 5% das receitas correntes. A dependência das transferências intergovernamentais para o financiamento municipal permaneceu elevada. Em 2016, as transferências representaram

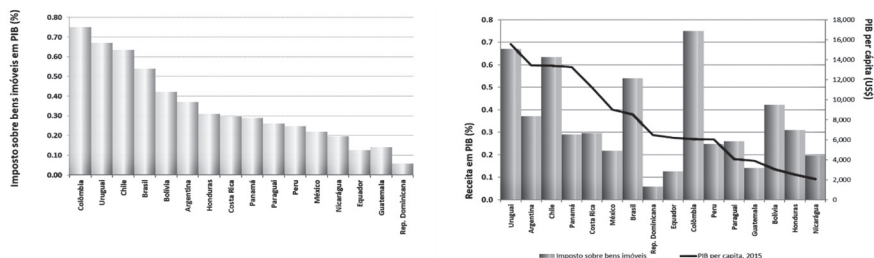
62,76% da receita orçamentária dos municípios brasileiros, enquanto as receitas tributárias próprias representaram 16,34% (Bremaeker, 2017).

Norregard (2013), De Cesare et al. (2014), Orair e Albuquerque (2017) e Carvalho Jr (2017) desenvolveram estudos para avaliar o potencial de fortalecimento do IPTU, utilizando diferentes modelos, premissas e base de dados. As estimativas do potencial de arrecadação realizadas através desses estudos variaram entre 0,9% e 1,25% do PIB, indicando uma expectativa de incremento na arrecadação entre 80% e 145%. Bremaeker (2016) estimou o incremento em 62,70%.

Comparativo internacional

A importância dos impostos recorrentes sobre bens imóveis é inferior a 1% do PIB em países latino-americanos (ver Figura 5). A arrecadação é superior a 0,5% do PIB em apenas quatro países, quais sejam: Colômbia (0,75%), Uruguai (0,67%), Chile (0,63%) e Brasil (0,54%), que recentemente passou a ser incluído nesta categoria. Na Figura 5, os dados estão ordenados de acordo com a arrecadação em PIB (%) no primeiro gráfico e conforme o PIB per capita de cada país no segundo gráfico. A despeito da esperada correlação entre a arrecadação tributária e a riqueza do país, não há evidências de que países mais ricos arrecadem mais imposto. Por exemplo, em termos comparativos, a arrecadação é maior em países como Colômbia do que em países como Argentina, Panamá, Costa Rica ou México, nos quais o PIB per capita é maior, evidenciando que a intensidade com a qual o patrimônio imobiliário é tributado é preponderantemente uma escolha fiscal. Brasil apresenta um desempenho melhor do que a média dos países estudados, que é de 0,35% do PIB, entretanto seu desempenho é significativamente inferior ao observado na Colômbia, Uruguai e Chile.

Figura 5 – Importância do imposto sobre a propriedade imobiliária no país em PIB (%) em países latino-americanos.

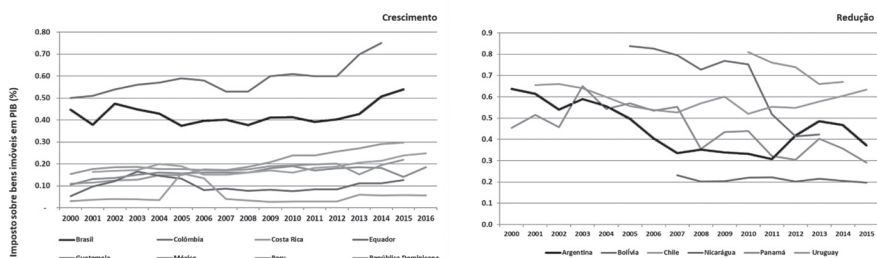


Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy, 2016, Indicadores, Tributação imobiliária em América Latina: uma análise comparativa.

Nota: Dados referentes ao período entre 2013 e 2016.

Em relação à evolução da importância do imposto em função do PIB desde 2000, não existe uma tendência uniforme na região. Crescimento mais acentuado foi observado na Costa Rica (250%), Equador (89%) e Guatemala (75%), países nos quais a importância do imposto era insignificante no início do período. Como discutido anteriormente, o Brasil manteve um comportamento estável no período, apresentado um crescimento moderado contínuo a partir de 2012. A Colômbia, sem dúvida, apresentou avanços significativos na importância do imposto como fonte de receita nos últimos 15 anos. Em contraste, redução acentuada na sua importância foi observada na Argentina e no Uruguai, cujas arrecadações eram superiores a 0,80% do PIB em 2007, países nos quais o imposto é de competência respectivamente das províncias e dos departamentos. O Chile está recuperando a importância que o imposto possuía no início do período. No caso da Bolívia, a queda na importância do imposto pode ser explicada pelo fortalecimento da economia entre 2007 e 2013, gerado principalmente pelo setor petrolífero e de gás natural.

Figura 6 – Evolução do imposto sobre bens imóveis em PIB (%) em países latino-americanos no período entre 2000-2016.

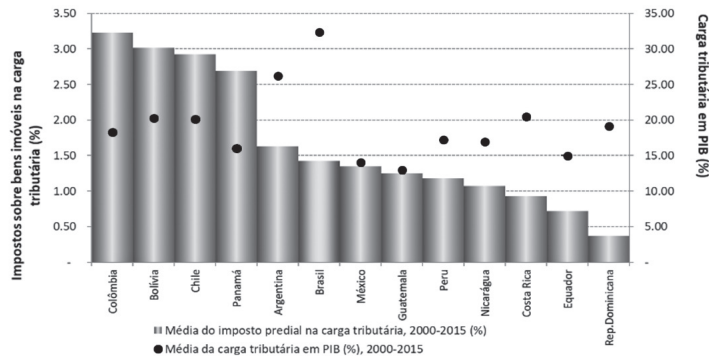


Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy, 2016, Indicadores, Tributação imobiliária em América Latina: uma análise comparativa.

Nota: Dados referentes ao período entre 2000 e 2016.

Nos países latino-americanos, o imposto recorrente sobre bens imóveis representa, em média, menos de 2% da carga tributária (ver Figura 7). Brasil e Argentina chamam atenção por serem países com elevada carga tributária em termos comparativos, entretanto com baixa participação dos tributos imobiliários na sua composição.

Figura 7 – Participação do imposto na carga tributária na América Latina (%).

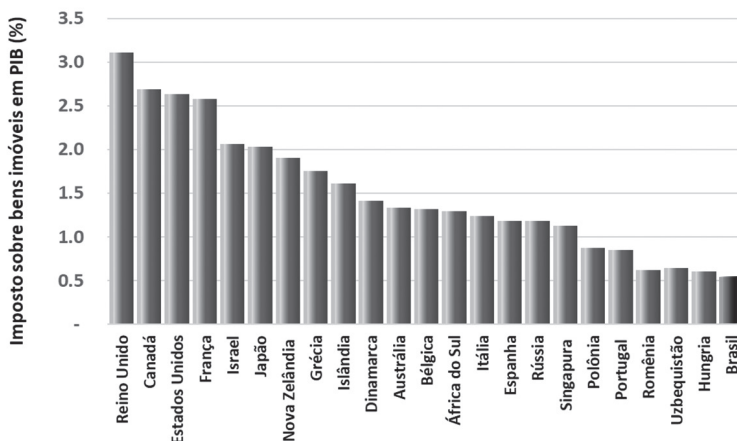


Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy, 2016, Indicadores, Tributação imobiliária em América Latina: uma análise comparativa.

Nota: Dados referentes ao período entre 2000 e 2015.

No contexto internacional, países como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, França e Japão comprovam a viabilidade de maior participação dos impostos recorrentes sobre bens imóveis no financiamento público. A arrecadação superior ou próxima a 1% do PIB é comum. Nos Estados Unidos, o imposto representou 47% das receitas próprias municipais, chegando a representar 82% em distritos escolares em 2013 (Tax Policy Center, 2016 ou 2017).

Figura 8 – Importância do imposto sobre a propriedade imobiliária no país em PIB (%) no contexto internacional



Fonte: Elaboração própria, com base em Organization for Economic Cooperation and Development. (OECD, 2017), OECD Tax Statistics.

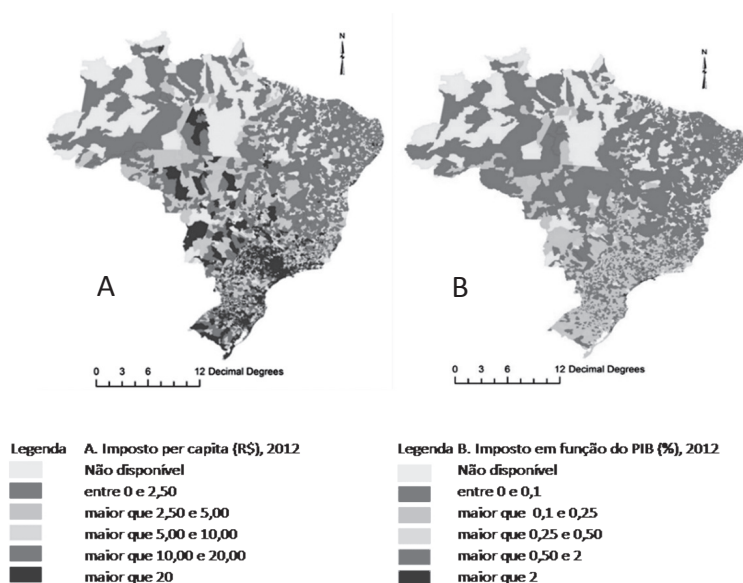
Nota: Dados referentes a 2015.

Características do perfil da arrecadação no Brasil

De Cesare (2016) observa uma série de características relevantes quanto ao perfil de arrecadação do IPTU:

- Arrecadação é simbólica para um grande número de municípios. Considerando uma amostra de municípios que concentravam 95% da população em 2012, a arrecadação total do imposto dividida pela população brasileira foi de aproximadamente R\$ 108,31 por habitante. Entretanto, a média aritmética da arrecadação per capita nos municípios foi somente R\$ 28,27 e 50% dos municípios brasileiros arrecadaram apenas até R\$ 17,15 por habitante.
- Ao avaliar o desempenho per capita do IPTU de acordo com categorias de municípios e regiões, foi constatado que, em média, a arrecadação tende a ser menor em municípios pequenos, bem como naqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste. Por exemplo, municípios com até 5 mil habitantes localizados nas regiões Norte e Nordeste arrecadaram, em média, R\$ 2,72 e R\$ 2,15 respectivamente, enquanto municípios classificados na mesma categoria populacional localizados na Região Sul e Sudeste arrecadaram R\$ 17,20 e R\$ 22,72 por habitante. A arrecadação média de municípios com mais de 500 mil habitantes foi próxima a R\$ 200 nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Nas regiões Norte e Nordeste, a arrecadação média foi de R\$ 41 e R\$ 70 respectivamente. A análise espacial dos dados ratifica as fortes diferenças regionais, utilizando dois indicadores, quais sejam: arrecadação per capita e em função do PIB (ver Figura 9). A parte B da figura ilustra a arrecadação do IPTU em função do PIB. Observa-se que poucos municípios arrecadam mais de 1% do PIB no contexto brasileiro.

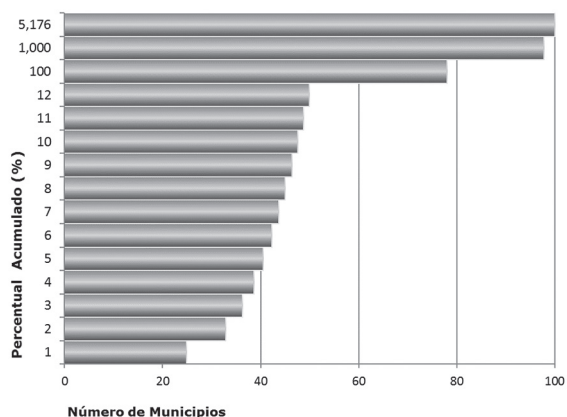
Figura 9 – Diferenças regionais no IPTU per capita no mapa A e em função do PIB (%) no mapa B.



Fonte: De Cesare (2016).

- A variabilidade no desempenho do IPTU é alta mesmo em grupos mais homogêneos de municípios: utilizando o coeficiente de variação, foi comprovada a elevada variabilidade interna nos grupos de municípios classificados por população e região. Embora ainda elevada (superior a 20%), essa variabilidade reduz um pouco na medida em que a população aumenta, sugerindo que as cidades maiores apresentam um desempenho mais uniforme do que os municípios menores, nos quais a variabilidade dos grupos chega a superar a 500%. A variabilidade indica que existe amplo potencial de melhoria nos diferentes grupos de municípios, embora esse potencial seja maior nos municípios menores.
- Poucos municípios são responsáveis por grande parte da arrecadação do IPTU (ver Figura 10). Por exemplo, a cidade de São Paulo, que concentra 6,1% da população brasileira, participou com aproximadamente 24% da receita arrecadada no país. Doze municípios, que concentram 18% da população brasileira, contribuíram com 50% de receita arrecadada. Por fim, 98% da receita foi produzida por 1.000 municípios, que concentram 71% da população. Os demais municípios participaram com 2% da receita arrecadada no país.

Figura 10 – Participação dos municípios na arrecadação do IPTU, 2012.



Fonte: De Cesare (2016).

FATORES QUE AFETAM O DESEMPENHO COMO FONTE DE RECEITA

O desempenho de impostos recorrentes sobre bens móveis depende de uma série de fatores que, direta ou indiretamente, influenciam a capacidade do imposto de gerar receita. De acordo com o modelo desenvolvido por Bahl (1979), os principais fatores responsáveis pelo potencial do imposto de gerar receita são o esforço fiscal e as escolhas relacionadas à política fiscal, incluindo a magnitude das alíquotas ou a extensão dos benefícios fiscais. O esforço fiscal é mensurado através de três indicadores, quais sejam: (i) grau de cobertura do cadastro que é relacionado ao nível de desatualização dos dados relativos aos imóveis no cadastro utilizado para fins de lançamento do IPTU; (ii) nível de desatualização das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis; e (iii) grau de eficiência na arrecadação do tributo, resultante da relação entre o imposto arrecadado de forma espontânea e o imposto lançado.

Carvalho Jr. (2017) comparou o número de imóveis cadastrados de uso residencial com o número de domicílios levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fins censitários, utilizando uma amostra de 46 municípios. Utilizando os dados coletados através desse estudo, o grau médio de cobertura do cadastro é estimado em aproximadamente 75%, atingindo um grau mínimo de 39% e sendo comum a inclusão de apenas 60% dos imóveis residenciais existentes no cadastro. Ou seja, é relativamente

comum a existência de 40% de imóveis omissos nos cadastros desenvolvidos para fins fiscais.

Com base em uma amostra de 52 municípios brasileiros, extraída da base de dados do Lincoln Institute of Land Policy (2017), que levanta dados sobre o imposto recorrente sobre bens imóveis em América Latina e Caribe, pode-se afirmar que os imóveis nestes municípios estão avaliados, em média, a 46% do seu valor de mercado (entre 6% e 80%). Com base na relação entre o valor de mercado dos imóveis e o PIB, Carvalho Jr. (2017) estimou que o nível médio de avaliação dos 46 municípios estudados era de, aproximadamente, 40% do valor de mercado dos imóveis. As diferentes amostras de municípios evidenciam que os imóveis são subavaliados para fins tributários. Quanto à eficiência na arrecadação, verifica-se que ainda há amplo espaço de melhoria. Os municípios selecionados na base de dados do Lincoln arrecadam, em média, 65% da receita lançada, entre 18% e 95%. Carvalho Jr. (2017) apresenta resultados semelhantes. No caso da base de dados do Lincoln, cabe salientar que apenas 25 municípios (50% dos casos) e 33 municípios (67% dos casos) souberam informar dados relativos ao nível das avaliações e grau de eficiência na arrecadação. Ou seja, parte dos municípios brasileiros não controla estes indicadores.

O estudo desenvolvido por Carvalho Jr. (2017) permite identificar que as isenções beneficiam, em média, 14% dos imóveis cadastrados. A estimativa de perda de arrecadação produzida por estes benefícios fiscais é 11%. Entretanto, apenas 60% dos 44 municípios que responderam sobre o número de imóveis isentos possuíam estimativas da perda de arrecadação gerada pelas concessões. De toda a forma, somando o número de isentos aos imóveis omissos, é possível concluir que 36% dos imóveis não são tributados. Em outras palavras, mais de 1/3 dos imóveis não pagam IPTU.

Além destes aspectos, o potencial de arrecadação é influenciado pelas características socioeconômicas das jurisdições, tais como: o valor do estoque imobiliário, capacidade contributiva, nível de urbanização, entre outros. O nível institucional de desenvolvimento do Poder Legislativo e Judiciário certamente influencia os resultados. Não raro, decisões tributárias, mesmo de questões de natureza técnica, são fundamentadas em fatores essencialmente políticos. Por sua vez, o conhecimento do Poder Judiciário sobre as particularidades do imposto tende a ser limitado.

De Cesare et al. (2014) e De Cesare (2016) analisaram fatores que influenciam a arrecadação per capita do IPTU através de modelos estatísticos de regressão múltipla desenvolvidos para anos específicos e da combinação entre séries temporais associadas a cortes transversais utilizando modelos de efeito aleatório para analisar mudanças ocorridas entre 2000, 2005 e 2010. As principais conclusões deste estudo são apresentadas a seguir:

- O IPTU per capita cresce com a renda das famílias, tamanho da população e grau de urbanização do município. Os coeficientes das variáveis população e porcentagem de população urbana cresceram de 2000 a 2010, indicando que o desempenho dos municípios grandes e urbanizados está aumentando ao longo dos anos em comparação com os demais municípios.
- Fatores relacionados à eficiência na administração tributária e à melhor capacidade institucional são correlacionados positivamente com a arrecadação per capita. Por exemplo, melhores resultados foram observados em municípios que dispõem de mapas digitais, realizam o cálculo do valor venal (planta genérica de valores) através de sistema digital, possuem internet banda larga e atuam através de marco regulatório urbano instituído (plano diretor e código de obras).
- O IPTU per capita tende a ser maior para os municípios localizados em regiões metropolitanas, cidades que, em geral, atraem centros comerciais e industriais, assim como em cidades turísticas e de veraneio. Neste caso, a arrecadação per capita tende a ser elevada, pois o valor do patrimônio imobiliário tende a ser desproporcional em relação à população residente, que tende a ser pequena.
- Os modelos estatísticos desenvolvidos confirmam as diferenças regionais discutidas anteriormente. Além disto, ao realizar a análise ao longo do tempo, observa-se crescimento do melhor desempenho dos municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste em relação aos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste.
- A arrecadação per capita aumenta com o crescimento do grau de autonomia fiscal dos municípios, medida pela arrecadação per capita do imposto sobre serviços (ISS).
- O rendimento do IPTU decresce com o aumento da desigualdade, medida pelo Índice de GINI. Os efeitos do nível de renda por habitante e do índice GINI foram mais relevantes em 2000 do que em 2010, provavelmente refletindo as melhorias observadas na redução das desigualdades a partir de 2004.

Sepúlveda e Martínez-Vázquez (2011) estudaram os efeitos das transferências intergovernamentais na arrecadação do IPTU no Brasil, havendo identificado que as transferências per capita são negativamente correlacionadas com a arrecadação per capita do IPTU. Estes autores recomendam o aprimoramento do modelo de transferências intergovernamentais. No mesmo estudo, indicam que a arrecadação do IPTU diminui com o aumento do PIB per capita, concluindo que municípios mais desenvolvidos preferem dedicar seu esforço

fiscal na arrecadação do imposto sobre serviços (ISS) que gera mais receita com menor pressão política. Embora testada essa hipótese, tal resultado não foi confirmado no estudo desenvolvido por De Cesare et al. (2014).

Com base nas experiências documentadas através da base de dados do Lincoln Institute of Land Policy (2017), é possível confirmar que as melhorias no desempenho são resultantes de esforço fiscal, tais como: projetos massivos de recadastramento, criação de vara de execuções fiscais, ações firmes de cobrança judicial dos créditos tributários (negativação, protesto, monitoramento do crédito tributário, etc.), modernização tecnológica, reavaliação dos imóveis, entre outras.

OBSTÁCULOS E DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DO IPTU

A principal vantagem do sistema vigente é o elevado grau de autonomia dos municípios para a instituição e administração do IPTU. Não obstante as virtudes associadas à tributação do patrimônio imobiliário, apresentadas na seção 4.2, o desempenho do IPTU como fonte de receita é bem aquém do seu potencial. Mesmo em relação aos demais países latino-americanos, notoriamente conhecidos pela baixa arrecadação de impostos sobre bens imóveis, o desempenho do Brasil é bastante tímido apesar do grau elevado de autonomia tributária exercido em nível municipal. Obstáculos legais, jurídicos e técnicos têm prejudicado a capacidade do IPTU de produzir níveis satisfatórios de receita, bem como de contribuir para a redução das desigualdades, promoção do ordenamento territorial e combate à especulação imobiliária. Com o objetivo de viabilizar o melhor aproveitamento do IPTU, são propostas alternativas para o seu aperfeiçoamento, que abrangem a revisão de dispositivos legais, a superação de obstáculos jurídicos e o enfrentamento de desafios institucionais, técnicos e políticos.

Aspectos que carecem de regulamentação em nível nacional

Para assegurar a funcionalidade do IPTU, é preponderante regulamentar os seguintes aspectos: (i) ciclos máximos entre reavaliações para fins de IPTU; e (ii) viabilidade de atualização do valor venal sem necessidade de lei.

O uso de avaliações desatualizadas para fins de lançamento do IPTU provoca inequidades tributárias. A desatualização do valor dos imóveis beneficia zonas da cidade ou tipos de imóveis que valorizaram e prejudica aqueles que desvalorizaram no período, podendo produzir regressividade e prejudicar a distribuição da carga tributária conforme a capacidade contributiva. Além disso, intervalos curtos – de 2 a 4 anos – entre as avaliações envolvidas para fins tributários amenizam o impacto das reavaliações no cálculo do imposto.

Devido a pressões políticas, é comum que a reavaliação dos imóveis para fins tributários seja postergada pelos gestores públicos. Em diversos municípios, como é o caso de Belém, João Pessoa, Porto Alegre, Porto Velho, Natal, São Luiz, Vitória e Maceió, os ciclos avaliatórios superam dez anos. Em geral, prazos máximos para reavaliações são estipulados por lei. Em contraste, não há exigência legal de manutenção de intervalos máximos entre as avaliações desenvolvidas para fins de IPTU no Brasil. Tentativas recentes de aprovar essa obrigatoriedade no Congresso Nacional abrangem o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 173/2015, em tramitação, que propõe a inserção desta exigibilidade na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A regulamentação de ciclos entre as avaliações contribuirá para minimizar as pressões sobre os gestores públicos municipais.

Contudo a regulamentação de prazos máximos entre as reavaliações desenvolvidas para fins de IPTU pode ser inócua se não for revertida a necessidade idiossincrática e injustificada de aprovar a atualização do valor venal por lei, originada através da Súmula nº 160/1996 do STJ.

Devido a essa decisão, os gestores públicos, para a mera atualização da base de cálculo do IPTU, são sujeitos a pressões políticas de grande magnitude. No processo legislativo, a análise dos projetos de lei que tratam da reavaliação dos imóveis é influenciada por fatores múltiplos, tais como: base do governo na câmara de vereadores, composição dos partidos políticos, oportunismos associados à política populista, posicionamentos radicais contra tributação, interpretações sem fundamentação teórica ou empírica sobre o impacto das reavaliações, negociações sobre questões não relacionadas ao projeto de lei, etc. Em processos marcados pelo profundo desgaste político, nem sempre os municípios conseguem aprovar a atualização do valor venal dos imóveis junto ao Poder Legislativo municipal. Por exemplo, Porto Alegre está há 26 anos (quase três décadas) sem conseguir aprovar projetos de lei que tratam da reavaliação de imóveis. Os valores vigentes foram estimados antes da introdução do Plano Real no início dos anos 90. A cidade passou por uma série de transformações urbanas que produziram impacto nos preços dos imóveis ignorado na apuração do IPTU.

É preponderante ratificar, em nível nacional, a competência tributária exclusiva do Poder Executivo municipal de atualizar a base de cálculo do IPTU, possivelmente através de emenda constitucional que assegure que estas atualizações sejam realizadas através de decreto ou instrução normativa, da mesma forma que são realizadas para os demais tributos cuja base de cálculo é idêntica ou semelhante à do IPTU. Importante lembrar que a avaliação de imóveis é uma atividade administrativa de cunho inerentemente técnico e que a ausência de ciclos curtos entre as reavaliações produz iniquidades na distribuição da carga tributária do IPTU.

Desenho do tributo

Desenhos tributários ineficazes podem ameaçar a capacidade do IPTU de gerar receita e ferir a isonomia fiscal, abrangendo, por exemplo, escolhas relacionadas à magnitude das alíquotas ou à amplitude dos benefícios fiscais. É através das alíquotas que é tomada a decisão política de ter um IPTU expressivo, capaz de arcar com a manutenção dos serviços e equipamentos públicos, ou cobrar valores simbólicos visando apenas ao cumprimento formal da LRF. Quando a receita é insuficiente, serviços públicos que deveriam ser financiados coletivamente passam a ser custeados e usufruídos de forma individual por aqueles que podem arcar com o ônus, aumentando ainda mais a desigualdade.

Quanto à amplitude das isenções, é fácil perceber que a quota não paga por parte dos imóveis aumenta diretamente a quota a ser arcada pelos demais contribuintes para financiar os custos de manutenção da cidade. Sugere-se que a universalidade do imposto seja respeitada, reduzindo os benefícios fiscais a casos de falta de capacidade contributiva. Isso evita arbitrariedades que podem inclusive promover a inadimplência.

Maior agilidade na atualização de dados cadastrais

Aspectos que contribuem para explicar o desempenho limitado do IPTU incluem o elevado grau de informalidade do território, que limita a universalidade do imposto, reduzindo a base de imóveis sujeitos à tributação. Enquanto os imóveis formais são cadastrados através de informes oficiais provenientes do Cartório de Registro de Imóveis e dados, disponíveis no âmbito municipal, sobre edificação ou parcelamento do solo, o cadastramento dos imóveis informais exige grande esforço administrativo. A informalidade em termos cadastrais abrange lotes omissos, glebas cadastradas nas quais houve parcelamento informal, lotes cadastrados nos quais existem construções informais, acréscimo de área construída em imóveis prediais, ou mesmo transferências de direitos de propriedade não averbadas. Nestas situações, é necessário incluir dados não oficiais omitidos pelos contribuintes no cadastro de imóveis.

Em geral, o grau de desatualização dos cadastros não é conhecido com precisão, mas tende a ser elevado, principalmente nas cidades maiores. Tradicionalmente, o esforço contínuo de atualização do cadastro é interposto por levantamentos massivos, de caráter esporádico, de atualização dos dados que envolvem a contratação de serviços externos e o uso de tecnologias variadas¹⁰.

10 Os serviços contratados podem incluir diversas etapas, quais sejam: cobertura aerofotogramétrica, cobertura com perfilador a laser, restituição digital, geração de ortofotos digitais, geração de cartas digitais, geocodificação de lotes, levantamento de dados em campo através de vistorias, etc.

O objetivo destes levantamentos esporádicos é cadastrar áreas e imóveis informais. Embora os custos de contratação de serviços possam ser elevados, os resultados comprovam que os incrementos de receita superam expressivamente o montante investido, evidenciando a sustentabilidade dos projetos de atualização cadastral. Contudo, investimentos iniciais são necessários, e o processo é lento até a obtenção de resultados financeiros (De Cesare; Fernandes; Cavalcanti, 2015, p. 54).

Visando maior agilidade e redução de custos, iniciativas colaborativas podem ser realizadas buscando promover a participação voluntária dos cidadãos na atualização do cadastro por meio do desenvolvimento de aplicativo de telefonia móvel ou internet. Por exemplo, estimativas de área construída realizadas com base na cobertura aerofotogramétrica e perfilamento a laser, ou mesmo com base em imagens de satélite, podem ser usadas para notificar os contribuintes que ficariam responsáveis por calibrar estas estimativas, evitando assim a etapa de vistoria para um grande número de casos. De forma permanente, pode ser desenvolvida uma plataforma interativa que busque incentivar a declaração de áreas e imóveis informais. Parcerias com centros comunitários ou escolas podem também auxiliar no cadastramento de assentamentos informais. A participação do cidadão pode ser incentivada através da remissão de lançamentos retroativos¹¹, ou da aplicação da receita arrecada através das iniciativas colaborativas na própria região.

Como comentado anteriormente, uma estratégia usada por diversos municípios para minimizar os custos administrativos é a formalização de convênios de cooperação. É relevante estabelecer rotinas automatizadas ou semiautomatizadas para que os dados coletados através desta integração sejam utilizados com agilidade para a atualização do cadastro de imóveis.

Preservando o sigilo fiscal em relação aos dados relativos ao contribuinte, a publicação dos mapas cadastrais e dados exclusivamente sobre os imóveis na internet é uma forma de incentivar a participação da população no processo de fiscalização e controle do território. Deve ser garantida a facilidade na comunicação das irregularidades. Cabe notar que a proposta não fere o sigilo fiscal, previsto no art. 198 do CTN, pois não seriam divulgados dados sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

11 De acordo com o CTN, a decadência (perda do direito de lançar) se extingue em cinco anos, sendo, portanto viável revisar e retroagir o lançamento do IPTU até a perda do direito.

Garantia ampla de convênio com Cartórios de Registro de Imóveis

Não há obrigatoriedade em nível nacional de que os Cartórios de Registro de Imóveis realizem convênios para intercâmbios de dados com as administrações tributárias municipais. Na maioria dos municípios, não há vinculação da inscrição do imóvel no cadastro imobiliário dos municípios na matrícula emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis. Os convênios vigentes resultam do sucesso de negociações individuais entre os municípios e os seus respectivos cartórios. A obrigatoriedade de intercâmbio de dados é algo que a União poderia regulamentar, de forma ampla, visando melhorar o controle territorial e a segurança jurídica quanto aos direitos sobre bens imóveis em qualquer município.

Monitoramento interno do desempenho

O lançamento do IPTU depende fortemente do esforço fiscal e envolve atividades complexas, tais como: estruturação e manutenção do cadastro atualizado, avaliação em massa de imóveis, e arrecadação e cobrança de um grande número de contribuintes. É preciso monitorar o desempenho de componentes críticos relacionados à operação do IPTU, tais como: o grau de atualização do cadastro, o nível e a uniformidade (dispersão) das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis, e a eficiência das ações de arrecadação e cobrança. Além disto, cabe acompanhar o desempenho do imposto como fonte de receita. Indicadores tipicamente usados para este fim incluem: receita em relação ao PIB (%), IPTU per capita, participação do IPTU nos tributos próprios (%), e variação da receita arrecadada em termos reais (%).

Ações de cobrança em nível administrativo e judicial

A cultura do “não pagamento” de tributos é retroalimentada pela cultura da “não cobrança”. Por natureza, impostos são contribuições compulsórias. Dessa maneira, o sistema de arrecadação e cobrança necessita ser reconhecido como parte integrante do processo tributário. Ausência de pagamento requer a realização de iniciativas para a recuperação dos créditos tributários, tais como: instituição de programas de parcelamento do crédito, integrados por notificações, negociação, envio de propostas de parcelamento de ofício, e comunicação através de mensagens texto para celulares cadastrados; estabelecimento de escritório de negociações no próprio fórum para melhorar a agilidade de negociação das ações de cobrança que foram ajuizadas; utilização de mecanismos como protesto da certidão de dívida ativa, expressamente

permitido através da Lei nº 12.767/2012, ou mesmo a negativação dos contribuintes, através da sua inscrição em cadastros privados de proteção ao crédito; e acompanhamento, por parte do município, de situações de falência para se intitular como credor visando à recuperação dos créditos. Além da eficiência nas de ações de recuperação dos créditos, é necessário mostrar a sociedade os benefícios do IPTU para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Alternativas para os municípios pequenos com menor capacidade institucional

Como discutido anteriormente, municípios maiores tendem a arrecadar mais IPTU em termos relativos possivelmente devido aos seguintes fatores: vontade política, maior nível de urbanização, concentração de maior número de imóveis de alto valor, capacidade institucional e questões relacionadas ao esforço fiscal. Outro fator que não pode ser ignorado é a economia de escala. Municípios menores tendem a necessitar de mais recursos em termos relativos para atualizar o cadastro de imóveis, avaliar as propriedades ou mesmo exercer as atividades de arrecadação e cobrança do IPTU¹².

A realização de consórcios intermunicipais pode ser um elemento-chave para viabilizar o uso de tecnologia moderna em municípios menores. Os consórcios públicos estão previstos na Lei nº 11.107/2007, regulamentada por meio do Decreto Federal nº 6.017/2007. Adicionalmente, investir em atividades de baixo custo é preponderante para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis. Idealmente, deveria ser instituída uma agência em nível estatal ou regional – pública ou privada – capaz de apoiar as ações municipais e promover a realização de ações através de consórcio intermunicipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alta visibilidade do IPTU é um fator-chave para explicar a sua baixa aceitabilidade pública. Devido a essa característica, observa-se grande dificuldade em debater benefícios do IPTU, realizar projetos para o seu aperfeiçoamento e de estruturar melhor este instrumento em nível nacional na esfera pública, política e mesmo técnica. As resistências ao pagamento do imposto são desproporcionais ao considerar que a sua arrecadação é insignificante em

12 Resultados extraídos de pesquisa realizada pelo International Property Tax Institute em 2007 sobre benchmarking indicam que o custo por parcela relativo aos serviços de cadastramento e avaliação de imóveis reduz dramaticamente para jurisdições que possuem mais de 750 mil inscrições cadastrais. A média do custo por parcela para essas jurisdições foi inferior a 50% da média do custo das demais jurisdições.

comparação aos tributos que incidem sobre a produção, consumo e serviços. Não há qualquer solução mágica que promova a aceitação pública desse instrumento. Experiências sugerem, entretanto, a importância de associar o imposto com os gastos públicos. É ainda pouco difundido o seu papel como um instrumento de política urbana. É provável que a revitalização deste instrumento demande um processo de reformulação da postura do governo em relação ao cidadão, financiamento municipal, política urbana e gestão tributária. Palavras de ordem incluem melhorar a transparência, aumentar o nível de informação e facilitar a comunicação entre cidadão e o governo. O fortalecimento desse instrumento requer uma estrutura de instituição do imposto mais pacificada. Cabe enfatizar que a ampla margem de melhoria da arrecadação do IPTU é frequentemente produzida pela redução de iniquidades tributárias e pelo aumento da progressividade, fatores que podem passar a depender exclusivamente do esforço fiscal se os obstáculos legais e jurídicos para a apuração do imposto forem superados. Além dos benefícios para as cidades, o fortalecimento do IPTU contribuirá com a redução das injustiças produzidas pelo sistema tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BAHL, Roy. The practice of urban property taxation in less developed countries. In: BAH, Roy (Ed.). *The taxation of urban property in less developed countries*. 1. ed. Madison: University of Wisconsin Press, 1979, cap. 1.
- BECK, Hanno T. Land-value taxation and ecological-tax reform. Land-Value Taxation. In: WENZER, Kenneth C. *The Equitable and efficient Source of Public Finance*. London: 1999, cap. 15, p. 205-223.
- BRASIL. *Código civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. República Federativa do Brasil, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. *Código tributário nacional*. Lei nº 5. 172, 25 de outubro de 1966. República Federativa do Brasil, 1966a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. Decreto-lei nº 57, 18 de novembro de 1966. República Federativa do Brasil, 1966b. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente e dá outras providências. República Federativa do Brasil, 1966b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0057.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional. República Federativa do Brasil, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. República Federativa do Brasil, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. República Federativa do Brasil, 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. República Federativa do Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.830/1980, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. República Federativa do Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.009, 29 de março 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. República Federativa do Brasil, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BREMAEKER, François E. J. *As finanças municipais em 2016*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais (OIM), 2017. Disponível em: <http://oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/9F6A7C79-0659-5E1C-8463455A1979EDF402102017075943.pdf&i=3095>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BREMAEKER, François E. J. *O potencial de arrecadação do IPTU*. Rio de Janeiro: Observatório De Informações Municipais (OIM), 2016. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/BF511950-96B8-0699-5DAA965B581B250028122016014806.pdf&i=3065>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CARVALHO JR., Pedro Humberto. *Property tax performance and the potential in Brazil*. 2017. 259 f. Trabalho de conclusão de tese de doutorado (PhD em Tax Policy). Faculty of Economic and Management Sciences. University of Pretoria, Pretoria, Africa do Sul, 2017.

CIALDINI, Alexandre. *Desenvolvimento urbano e financiamento das cidades: a relevância do IPTU*. Texto para Discussão. Brasília: Lincoln Institute of Land Policy e Ministério das Cidades, 2014.

DE CESARE, Claudia M. Brasil. In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016, cap. 3, p. 37-76, ISBN: 978-1-55844-357-0.

DE CESARE, Cláudia M. et al. La diversidad del reto: Factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil. In: BONET, Jaime Alfredo; MIRANDA, Andrés Muñoz; MANNHEIM, Carlos R. Pineda. *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, cap. 2, p.29-58.

DE CESARE, Claudia M.; FERNANDES, Cíntia Estefânia; CAVALCANTI, Carolina Baima (Org.). *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)*. Brasília: Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy, 2015. 111 p. Coleção de Cadernos Técnicos de

Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 3, ISBN: 978-85-7958-056-7.

DE CESARE, Claudia. M.; CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; OLIVEIRA, Francisco Henrique. *Questões Cadastrais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos*. 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. *Estudos & Pesquisa: Informação Demográfica e Socioeconômica*, Rio de Janeiro, nº 15, 2015. ISSN 1516-3296.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Equidade fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011 (Comunicado do IPEA nº 92).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Mercado de trabalho, seção VIII*. Elaborada por Maria Andréia Parente Lameiras e Sandro Sacchet de Carvalho. Rio de Janeiro, *Brasil: IPEA, 2017* (Carta de Conjuntura, 36, 3º trimestre). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170914_cc36_mercado_de_trabalho.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. 2016, Indicadores, Tributação imobiliária na América Latina: Uma análise comparativa. Base de dados. 2016. Disponível em: <<http://datatoolkits.lincolninst.edu/language/pt-br/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. ITR Convênio – Consulta de entes conveniados. Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controlaConsulta.asp>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga tributária no Brasil 2000 – 2015: Análise por tributos e bases de incidência*. Estudos Tributários. Brasília, Brasil: 2001 – 2016. Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Ministerial nº 511, 8 de dezembro de 2009. Introduz recomendações, de caráter não compulsório, para estruturar e qualificar o cadastro territorial multifinalitário e as avaliações de imóveis realizadas para fins tributários. Brasília, Brasil: 2009.

NORREGARD, John. Taxing immovable property: revenue potential and implementation challenges. International Monetary Fund (IMF). *Working Paper*, Washington, v. 13, nº 129, 2013.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALBUQUERQUE, Henrique Melo. *Capacidade de Arrecadação do IPTI: Estimção por fronteira estocástica com dados em painel*. Texto para discussão, nº 2309. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2309.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Tax Statistics. OECD, 2017. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/oecd-tax-statistics_tax-data-en>. Acesso em: 15 out. 2017.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato da desigualdade no Brasil*. Brasil: Brief Comunicação, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SEPULVEDA, Cristian; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America. *Working Paper Series*, Georgia, v.11, nº 09., 2011.

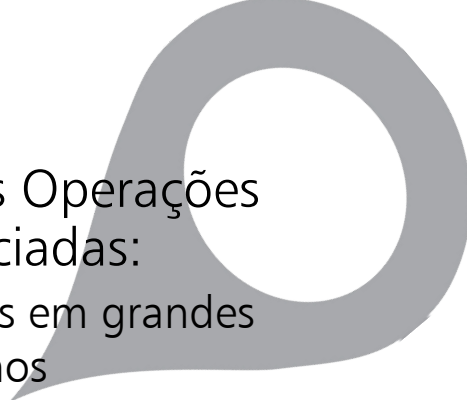
SMOLKA, Martin Oscar; DE CESARE, Claudia M. *Property tax and informal property: The challenge of third world cities. Working Paper*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA (STJ). Súmula nº 160, de 12 de junho de 1996. Revista eletrônica, STJ. Poder Judiciário. Brasília, Brasil: 1996. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

TAX POLICY CENTER. The State of State (and Local) Tax Policy. In: *The Tax Policy Briefing Book: A Citizens' Guide to the Tax System and Tax Policy*. [S.I.] [2016 ou 2017]. Disponível em: <<http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-state-governments.>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

THE WORLD BANK. *Poverty & Equity Data Portal*. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/Poverty/Home.>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

WORLD BANK GROUP. Poverty and inequality monitoring: Latin America and the Caribbean. In: The World Bank, 2017. *Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil*. [S.I.]. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/469091487328690676/pdf/112896-WP-P157875-PORTUGUESE-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-SafeguardingBrazilEnglish.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.



O bônus e o ônus das Operações Urbanas Consorciadas: parcerias público-privadas em grandes projetos urbanos

Marina Toneli Siqueira

INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a utilização de parcerias público-privadas no desenvolvimento urbano, em especial o caso do instrumento brasileiro Operação Urbana Consorciada. Parcerias público-privadas são usualmente utilizadas no Brasil na prestação de serviços. Esse é um modelo claro que qualquer brasileiro consegue imaginar, vide a já usual concessão de rodovias e os recentes leilões de mesmo caráter para os principais aeroportos do país. Ao pensar o ambiente urbano, concessões similares podem ser identificadas em sistemas de transporte, água e saneamento, entre outros. Entretanto, existe outra forma de parceria público-privada mais fundamental para se pensar as cidades e que só muito recentemente passou a ser formalizada no país: a responsabilidade pelo desenvolvimento de grandes projetos urbanos.

Para além da somatória de esforços individuais, o espaço urbano é produzido de forma coletiva pela intervenção de instituições públicas e pela ação de agentes privados, tais como empreendedores, incorporadores, construtores, proprietários e usuários das cidades. Esta relação, entretanto, é repleta de acusações de favorecimentos e falta de transparência, gerando efeitos perversos de especulação imobiliária, segregação e exclusão socioespacial, para não mencionar a baixa eficiência na provisão de infraestrutura urbana. É nesse sentido que a formalização de instrumentos de parceria público-privada pode tornar a divisão dos ônus e dos benefícios do desenvolvimento urbano mais clara para agentes públicos e privados. Ainda, para longe do modelo de concessão, novos instrumentos urbanísticos procuram atuar diretamente na formação e distribuição das riquezas urbanas, utilizando da captura da valorização imobiliária para financiar a implantação de projetos prioritários. Este capítulo explora um destes casos, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Formuladas teoricamente na década de 1970 em São Paulo e primeiramente implantadas na mesma cidade na década de 1990, as OUCs foram nacionalizadas em 2001 com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) como instrumentos para a implantação de transformações urbanísticas estruturais contando com a participação de agentes públicos e privados. Seu caráter misto, conjugando aspectos financeiros e de intervenção físico-territorial, faz com que sua principal capacidade seja a de captar recursos que possibilitem o cumprimento de uma lista de benefícios coletivos. É importante destacar que estes recursos não são tributários como aqueles explorados no capítulo anterior a este. No caso das OUCs, é estabelecido um perímetro prioritário para investimentos públicos e privados. Nesta área, o Estado define novos padrões urbanísticos e edílios, incluindo maior potencial construtivo e alterações de usos. Esses benefícios são transformados em certificados financeiros e vendidos para agentes privados em mercados primários e passíveis de comercialização em mercados secundários. São os recursos arrecadados com essa transação que financiam uma lista de objetivos urbanísticos coletivos, que podem incluir obras de infraestrutura e mobilidade, provisão de equipamentos públicos e habitação social, entre outros.

O funcionamento do instrumento, entretanto, gera uma série de inseguranças com relação a sua apropriação e seus resultados. O risco é que a venda de benefícios construtivos expulse os usos e usuários mais vulneráveis, causando a gentrificação dentro do perímetro do projeto. Ademais, se essa é uma área onde já existe interesse do mercado imobiliário e os recursos arrecadados somente podem ser utilizados naquela mesma OUC, seu funcionamento pode acabar reforçando ganhos privados e atuando como uma garantia aos investidores de um retorno financeiro ainda maior do que originalmente seria possível. Ademais, a transformação do uso e ocupação do solo gera tanto inconsistências com planos urbanísticos locais, quanto dificuldades de compreensão acerca do funcionamento do instrumento pelos moradores locais.

Este capítulo procura explorar a complexidade das OUCs, partindo de sua concepção teórica para uma crítica da prática recente. Para tanto, ele está dividido em cinco partes, incluindo a introdução. Na próxima parte, são explorados os argumentos teóricos que justificam os instrumentos de captura e utilização da valorização imobiliária gerada pelo desenvolvimento urbano para financiar projetos urbanos. O histórico deste tipo de instrumento, bem como o escopo de sua utilização, com ocorrências em países em todo o globo, demonstra o seu potencial e a abrangência de seus princípios. Na parte três desse capítulo, as OUCs são abordadas a partir do exemplo da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. São enfatizados quatro aspectos de seu funcionamento: o perímetro de atuação; o programa ou objetivo do projeto; os benefícios construtivos ofertados aos investidores; e o núcleo gestor de controle

social da OUC. Na quarta parte, são destacadas algumas das problemáticas enfrentadas na prática recente com o instrumento. Nas considerações finais são apresentados os aspectos críticos a ser enfrentados no desenvolvimento de novos projetos, sem perder de vista a importância de o planejamento urbano brasileiro buscar uma cidade inclusiva e com uma distribuição mais equitativa dos ônus e benefícios do desenvolvimento urbano.

REDISTRIBUINDO ENCARGOS URBANOS: PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS DA CAPTURA E UTILIZAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Qualquer cidadão brasileiro consegue elencar inúmeros desafios que nossas cidades apresentam. Entre a nossa vasta lista de problemas urbanos, é possível incluir a ocupação e degradação de áreas ambientalmente sensíveis e/ou historicamente relevantes; o déficit habitacional e as comunidades informais; as irregularidades nos usos e ocupação do solo que atingem todas as faixas de renda; a desigualdade e precariedade na provisão de infraestrutura urbana (se existente) e o crescimento desordenado. O nosso histórico de planejamento urbano também gera um cenário de incertezas com relação à capacidade de nossas políticas públicas, seja pela falta de transparência e acusações de favorecimentos, seja pela dificuldade endêmica de fazer com que nossos planos e projetos saiam do papel (Villaça, 1999). Assim, para além do contexto macroeconômico que gera a desigualdade e a pobreza estrutural em nosso país, a problemática das nossas cidades também é resultado da forma como o desenvolvimento urbano é realizado e como os seus custos e benefícios são compartilhados.

Usualmente, o custo para a oferta de terras urbanizadas, i.e., aquelas que contam com infraestrutura urbana (como sistema viário, drenagem, saneamento e água, iluminação, equipamentos coletivos, praças e áreas verdes, entre outros), recai majoritariamente sobre o Estado, em especial as municipalidades como principais agentes da política urbana no Brasil. Esses custos são arcados pelas secretarias específicas de obras e desenvolvimento urbano, bem como pelos fundos municipais de urbanização. Os últimos são compostos, além de dotações orçamentárias, por fontes de arrecadação própria, como os recursos oriundos da prestação de serviços de transporte coletivo (tarifas de ônibus) e estacionamentos, como no caso de Curitiba (Lei Municipal nº 4369/1972). Por outro lado, esse investimento na produção de terra urbanizada pelo Estado gera a valorização imobiliária direta das áreas no seu entorno. Após a intervenção pública, essas propriedades passam a ter uma nova localização frente a sua situação anterior e também com relação a outras áreas da cidade

carentes dos mesmos serviços (Gonzales, 1990). Já diz a máxima popular que grande parte da composição do preço das propriedades imobiliárias diz respeito a sua localização (*location, location, location!*) e essa não é simplesmente um fator geográfico. Para além das qualidades naturais que um terreno que pode garantir – por exemplo, o monopólio de uma vista inigualável –, as suas principais características dizem respeito ao desenvolvimento urbano, como acessibilidade, proximidade de serviços e equipamentos, usos e densidades, entre outros, e esses aspectos são produzidos material e historicamente. A oferta de solo urbano, portanto, é virtualmente irreproduzível não somente por causa da sua longa durabilidade material, mas também porque a criação destas localizações depende de um esforço coletivo, longo e caro, quase sempre custeado de forma exclusiva pelo poder público (Singer, 1978, 1980).

Esse incremento no valor imobiliário criado pelo investimento público na criação de certas localizações dotadas de serviços, no entanto, é aproveitado majoritariamente pelos proprietários imobiliários e, com poucas exceções, sem qualquer tipo de custo. Ou seja, benefícios que foram produzidos coletivamente estão sendo apropriados privadamente enquanto os recursos existentes nos fundos de urbanização e nos repasses para as secretarias municipais não permitem (ou garantem)¹ que a mesma dotação de investimentos públicos seja estendida para a cidade como um todo. Não é à toa que em diferentes lugares e momentos se buscaram formas de utilizar parte da valorização imobiliária prevista pela implantação de infraestrutura pública para financiar as obras e serviços necessários.

A participação de proprietários de terras no custeio do desenvolvimento urbano segue princípios que atraem os mais diversos pontos do espectro ideológico. Entre aqueles que defendem uma maior liberdade para o mercado, a responsabilidade pelo custeio de investimentos deveria recair sobre os próprios beneficiados. Isso ocorre porque cada um somente poderia ser recompensado de maneira proporcional aos seus próprios esforços. Por outro lado, o controle da especulação imobiliária, a maior equidade na distribuição dos ônus e benefícios do desenvolvimento urbano, e a possibilidade de redistribuição da riqueza gerada pelo mesmo também são contemplados. Se existe o apelo político, essa maior participação dos proprietários no desenvolvimento urbano também não é algo novo (Erba, 2013; Osório, 2002; Smolka, 2014). O Império Romano utilizava princípios parecidos para a construção de obras públicas, bem como as coroas portuguesas e espanholas no século XVI. Na Inglaterra,

1 O argumento da falta de recursos frequentemente utilizado pelas municipalidades brasileiras para justificar os problemas na dotação de investimentos urbanos não explica, por exemplo, por que certas áreas de nossas cidades possuem padrões de urbanização semelhantes aos de países europeus e custo extremamente elevado, enquanto em outras áreas sequer há infraestrutura pública.

as primeiras contribuições para melhorias urbanas surgiram em torno de 1650 para a construção de canais sob os rios Lea e Tâmisia. Na França, obras de parques, praças e pontes começaram a ser financiadas com a valorização imobiliária decorrente das mesmas a partir de 1672. Japão e China, México e Colômbia, países em diferentes contextos e períodos históricos, utilizaram instrumentos parecidos. No Brasil, as contribuições de melhorias surgiram com taxas municipais para pavimentação, iluminação e outros serviços públicos já no início do século XX e ainda estão presentes na Constituição de 1988 (Alfonsin, 2006; Sandroni, 2001). Entretanto, seus efeitos ainda são pouco representativos, correspondendo a aproximadamente 1% do total de tributos sobre as propriedades imobiliárias no país (Pereira apud Smolka, 2014)².

Outra riqueza gerada pelo desenvolvimento urbano, que é apropriada privadamente sem retorno para o público, é a definição dos parâmetros urbanísticos de cada lote. Para além das burocráticas leis de zoneamento e códigos de obras, o número de pavimentos, área total e usos, entre outros, possuem um efeito direto no preço de cada propriedade. Assim, se diferentes usos possuem diferentes atrativos e valores, sua transformação também pode gerar ganhos financeiros. Já é claro que a maior valorização que um terreno pode ter é a sua transformação de zona rural para urbana, enquanto usos comerciais tendem a ter um preço por metro quadrado mais caro do que usos residenciais (Erba, 2013). Ademais, poder construir mais significa um maior retorno financeiro, já que a verticalização e/ou densificação permitem a produção de um maior número de unidades ou área para a venda, sejam elas comerciais ou residenciais. Não à toa, investidores imobiliários (empreendedores, incorporadoras e construtoras, entre outros) são tão interessados na definição do zoneamento do solo urbano.

Quem define esses padrões de uso e ocupação do solo, no entanto, é a sociedade. Ou ao menos deveria ser, haja vista a imposição da elaboração dos planos diretores participativos pelo Estatuto da Cidade para municípios com mais de 20.000 habitantes, em regiões metropolitanas, áreas ambientalmente sensíveis, de risco ambiental ou turísticas, entre outros. Já os custos desses padrões urbanísticos também são arcados pela sociedade, uma vez que a alteração de usos, verticalização e/ou densificação podem gerar a sobrecarga da infraestrutura atual e a necessidade de novos investimentos. Os lucros,

2 Pereira (apud Smolka, 2014) também demonstra que existe uma variação entre municípios. Por exemplo, enquanto São José dos Pinhais, no Paraná, arrecadou em torno de US\$12,00 per capita com contribuições de melhorias, esse valor chega a US\$ 32,00 per capita no município de Bacabal no Maranhão. “Levando em consideração as diferenças regionais e os diferentes produtos internos brutos per capita de cada cidade (US\$1.300 em Bacabal e US\$13.000 em São José dos Pinhais), essa arrecadação com contribuições de melhorias pode ser bastante significativa.

entretanto, ficam majoritariamente para os agentes privados, usualmente sem qualquer tipo de contrapartida sobre a adaptação dos sistemas urbanos existentes³. Por exemplo, se um lote ocupado por uma casa é indicado na nova lei de zoneamento para a construção de edificações multifamiliares com até seis pavimentos, o maior número de unidades residenciais gera um maior consumo de água e luz, maior depósito de material no sistema de saneamento e de coleta de resíduos, e um maior número de carros circulando pelas vias, entre outros. Essas adaptações necessárias ficarão ao encargo dos agentes públicos, enquanto os retornos financeiros serão apropriados pelos empreendedores. Isso, embora esse maior lucro por causa da verticalização do terreno não esteja ligado a uma alteração no padrão de investimento feito pelos mesmos, como um novo sistema construtivo que reduzisse os custos iniciais da obra. É exatamente esse processo que gera a especulação imobiliária, ou a retenção de imóveis na espera por alterações na legislação urbanística ou por novos investimentos.

No Brasil, essa problemática é abordada a partir da separação do direito de propriedade do terreno do direito de construir neste mesmo terreno, ou o *direito de superfície*, como definido pelo Estatuto da Cidade (Osório, 2002). Enquanto o proprietário privado adquiriu um terreno com localização e características geográficas, a sua área possível de construção, seu uso e outros parâmetros urbanísticos e edifícios são uma decisão coletiva e patrimônio público. Por um lado, conceder esses direitos adicionais de construção ou novos usos sem contrapartida significa favorecer alguns proprietários em detrimento de outros. Por outro lado, o uso mais intensivo do solo e suas alterações significam a necessidade de investimentos na infraestrutura local para suportar as maiores e diferentes demandas dos sistemas urbanos.

Segundo Furtado et al. (2010), a separação entre direito de propriedade e direito de construir aconteceu pela primeira vez na Itália em 1971, embora cidades nos Estados Unidos, Espanha e Suíça, entre outros, também se utilizem de instrumentos baseados nos mesmos princípios do direito de superfície (Osório, 2002). No caso brasileiro, os debates entre especialistas locais tiveram como maior inspiração o caso francês (Rolnik, 2002). Na França, o *Plafond Légal de Densité* implementado em 1976 definiu que em todo país os proprietários somente poderiam construir uma edificação com a mesma área do

3 A exceção são os empreendimentos que necessitam realizar o Estudo e/ou Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e Relatório de Impacto de Vizinhança por causa de sua atividade ou porte. O resultado dos mesmos pode exigir investimentos e adequações na infraestrutura existente para a aprovação da obra. Entretanto, enquanto o Estatuto da Cidade define esses relatórios, são as legislações municipais que determinam a obrigatoriedade para quais tipos de empreendimentos e como eles serão realizados, gerando resultados bastante diversos entre municípios e, internamente aos mesmos, entre casos.

terreno, ou seja, um coeficiente de aproveitamento⁴ igual a 1. A única exceção é Paris, onde seria possível construir uma vez e meia a área do terreno, ou seja, coeficiente de aproveitamento igual a 1,5. Para se construir acima desse *teto legal de densidade*, seria necessário pagar pelo direito de construção ou pelos metros quadrados adicionais. No Brasil, esse pagamento ficou conhecido como *outorga onerosa do direito de construir*.

Incluída no Estatuto da Cidade, a outorga onerosa do direito de construir não pode ser considerada um tributo, como o IPTU, discutido no capítulo anterior deste volume. A sua fundamentação se baseia na função social da propriedade estabelecida pela Constituição de 1988 e na propriedade coletiva dos direitos de construção estabelecida pelo Estatuto da Cidade para se tornar um instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano. Desta forma, as cidades podem estabelecer coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo. O coeficiente de aproveitamento mínimo diz respeito ao quanto é esperado de uso e utilização de um lote para que o mesmo esteja cumprindo a sua função social. Essa função social é estabelecida pelos planos diretores participativos a partir da sua lei de zoneamento e deve abranger a totalidade de atividades desenvolvidas nas cidades⁵. O coeficiente de aproveitamento básico, por outro lado, diz respeito ao quanto que a propriedade privada do lote garante de direito de construção, ou seja, o quanto é possível edificar apenas por ser proprietário do terreno. Finalmente, o coeficiente de aproveitamento máximo significa o quanto é possível edificar considerando a infraestrutura atual e futuros investimentos se o direito de construção adicional for pago pelo proprietário. Ou seja, a outorga onerosa incide sobre a diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo. Os recursos gerados, por outro lado, são utilizados para investimentos públicos e para atingir as metas de desenvolvimento urbano estabelecidas pelas municipalidades, incluindo investimentos na provisão de infraestrutura urbana, serviços públicos, preservação histórica e ambiental, e provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) e regularização fundiária, tal qual definido no art. 31 do Estatuto da Cidade.

4 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Por exemplo, se o coeficiente de aproveitamento é igual a um, a edificação final poderá ter até uma vez a área do terreno. Se o coeficiente de aproveitamento for igual a dois, o proprietário poderá edificar duas vezes a área do terreno, e assim por diante. É importante ressaltar que sempre é necessário respeitar as outras determinações urbanísticas e edilícias nos seus aspectos mais restritivos.

5 O não cumprimento da função social da propriedade ou a não utilização dos terrenos seguindo os coeficientes de aproveitamento mínimos definidos nas leis de uso e ocupação do solo significam a possibilidade de utilização de outros instrumentos previstos no art. 182 da Constituição de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade para obrigar a adequação dos mesmos. São eles: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Finalmente, a outorga onerosa também é instrumento de desenvolvimento urbano porque é uma política de uso e ocupação do solo em longo prazo, como nos casos passíveis de isenção de outorga (para a construção de conjuntos habitacionais, por exemplo) ou a determinação de valores maiores ou menores dependendo das áreas, para estimular ou frear a sua ocupação (como no estabelecimento de índices mais permissivos ou valores mais baixos da cobrança financeira em bairros com infraestrutura urbana e baixa densidade). É fundamental compreender esse funcionamento porque, para o estímulo de investimentos para a implantação de grandes projetos urbanos, as OUCs usam um tipo muito especial de outorga onerosa e de parceria público-privada, como será visto a seguir. De qualquer forma, as OUCs também estão baseadas nos mesmos princípios de separação do direito de propriedade do terreno do direito de construir no mesmo e da função social da propriedade, definida pela legislação de uso e ocupação do solo municipal.

O QUE SÃO OPERAÇÕES URBANAS E COMO FUNCIONAM: O CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA EM SÃO PAULO

Operações Urbanas Consorciadas são parcerias público-privadas que implantam grandes projetos urbanos a partir de transformações na política de uso e ocupação do solo e da captura da valorização imobiliária gerada pelas mesmas para investimento em um programa de benefícios urbanísticos. Tendo sua origem conceitual nos anos 1970 em São Paulo (Costa, 1976), foi com as dificuldades na aprovação de novas políticas de uso do solo e a falta recursos para obras públicas que, na década de 1980, o instrumento foi incluído no plano diretor daquela cidade. As primeiras experiências aconteceram ainda na década de 1990. Entretanto, foi com a sua inclusão no Estatuto da Cidade em 2001 que o instrumento foi formalizado, dando a segurança jurídica e os princípios urbanísticos básicos do seu funcionamento para todo o país. De forma a compreender melhor o instrumento, neste capítulo será utilizado o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), aprovada na Lei Municipal nº 13.260 de 2001 e parcialmente transformada pela Lei Municipal nº 15.416 de 2011.

A OUCAE está baseada em quatro pilares fundamentais. O primeiro é o perímetro do projeto que define a sua área de atuação. Ou seja, ele define a área na qual os parâmetros urbanísticos poderão ser modificados para arrecadar recursos que, por sua vez, somente poderão ser utilizados naquele mesmo perímetro. No caso da OUCAE, este perímetro é de 1.400 hectares, dividido em seis setores específicos que não correspondem a bairros da cidade. São eles:

Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Jabaquara e Americanópolis. O primeiro inclui a antiga Avenida Água Espreada, atual Avenida Roberto Marinho, que deu nome ao projeto e bairros tradicionalmente de classe média e média alta, incluindo zonas residenciais exclusivas. Os setores Berrini, Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan, por outro lado, fazem uma conexão geográfica e temática com a expansão de uma nova centralidade de negócios no vetor sudoeste da cidade e a Operação Urbana Faria Lima, projeto que será mencionado novamente na próxima parte desse capítulo. Esses setores concentram, portanto, edifícios corporativos e projetos icônicos que promovem a imagem da “Cidade Global” São Paulo em um mercado competitivo pela atração de investimentos (Ferreira, 2003; Fix, 2007). Finalmente, nos setores Jabaquara e Americanópolis encontram-se alguns dos aspectos fundamentais desta operação urbana: um grande número de comunidades informais e a expansão da Avenida Roberto Marinho com a sua ligação com a Rodovia dos Imigrantes, que conecta São Paulo ao litoral. Portanto, estes dois setores concentram alguns dos elementos mais importantes do programa básico da OUCAE e da sua lista de investimentos públicos, o segundo pilar de uma operação urbana.

O programa básico da operação urbana representa os benefícios públicos resultantes do projeto e justifica a sua existência. Ou seja, corresponde ao objetivo de sua implementação. No caso da OUCAE, o objetivo básico do projeto é *“a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias”* (Lei Municipal nº 13.260/2001, Art. 3º). Para atingir esse objetivo, foi prevista uma extensa lista de investimentos públicos específicos, como a abertura de vias, a implantação de praças e parques e a construção de conjuntos habitacionais, entre outros. O programa básico de um projeto, entretanto, pode ser alterado e foi isto que aconteceu com a atualização da legislação da OUCAE em 2011. Entre outras modificações introduzidas com a aprovação da Lei Municipal nº 15.416, a extensão da Avenida Roberto Marinho foi transformada em um parque linear de 612 mil metros quadrados e o túnel para sua conexão com a Rodovia dos Imigrantes foi expandido de 0,4 para 2,7 quilômetros. Essa alteração, posteriormente com suas obras canceladas, alterou drasticamente a dinâmica do projeto e criou inúmeras polêmicas, incluindo colocar no programa básico da operação um valor estimado de investimentos acima dos recursos arrecadados pela venda de benefícios construtivos, que constitui o terceiro pilar do instrumento.

A OUCAE foi concebida como um projeto autossustentável financeiramente. Este é um dos seus grandes atrativos frente às justificativas de falta de

recursos públicos para investimento em infraestrutura e serviços urbanos. Isto seria possível uma vez que o seu programa básico, ou a lista de investimentos públicos mencionada acima, seria custeado a partir da venda de benefícios construtivos para investidores no mercado imobiliário local. A operação é semelhante à outorga onerosa descrita anteriormente. Nas OUCs, entretanto, os recursos obtidos fazem parte de uma conta única do projeto a ser aplicada somente em seu perímetro e em obras aprovadas em seu programa básico. No caso da OUCAE, a legislação estabelece que o índice de aproveitamento pode chegar a quatro e sem limites de altura na maior parte do seu perímetro, com a exceção das quadras próximas às zonas residenciais exclusivas do Brooklyn e do setor Americanópolis, no qual não foram oferecidos benefícios construtivos. Além da metragem superior, na OUCAE foi prevista também a venda de mudanças de usos. Entretanto, a maior parte da compra dos benefícios construtivos foi para aumentar a área de construção. Não é de se estranhar, portanto, que um dos principais resultados do instrumento tenha sido a densificação desta área (Siqueira, 2014).

Os benefícios construtivos ofertados em uma OUC são convertidos em títulos financeiros, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), aprovados e normalizados conjuntamente com o instrumento no Estatuto da Cidade para serem vendidos em mercados primários e secundários. Os CEPACs da OUCAE foram estabelecidos no projeto, determinando índices fixos para a transformação de cada título em benefício construtivo e sem negociações individuais. Também, os CEPACs são vendidos em lotes em leilões públicos que iniciaram antes de qualquer outra obra, buscando garantir a sustentabilidade do projeto. Os resultados revelam uma grande atratividade do mercado imobiliário, com o número de CEPACs praticamente esgotado. Dos 3.750.000 CEPACs desta operação, 3.390.999 já haviam sido oferecidos em cinco distribuições públicas nas BM&FBOVESPA e nove distribuições privadas⁶ até o segundo trimestre de 2017. Destes, 3.229.497 CEPACs (86,11%) já haviam sido vinculados a edificações e 493.130,62 CEPACs ainda estavam disponíveis (13,15%) (São Paulo, 2017). Em termos financeiros, foram arrecadados quase R\$3 bilhões (CAIXA, 2017). Quando adicionadas as outras fontes de recursos, incluindo a receita líquida, o projeto arrecadou até o segundo trimestre de 2017 cerca de R\$ 4 bilhões, o que significa que o instrumento conseguiu gerar uma nova fonte para o financiamento de obras públicas a partir da venda

6 Os CEPACs podem ser vendidos em distribuições públicas nos leilões da BM&FBOVESPA ou em distribuições privadas para serem utilizados como pagamento direto por obras, serviços e desapropriações. Eles também podem servir como garantia para empréstimos realizados pela prefeitura para investimento na própria operação urbana.

de benefícios construtivos, como pretendido. A discussão sobre o uso destes recursos nos leva, finalmente, ao último pilar da OUCAE: o grupo de gestão.

O controle social de uma OUC é obrigatório, segundo o Estatuto da Cidade. No caso da OUCAE, o grupo de gestão é responsável por “*formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da presente Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da presente Lei*” (Lei Municipal nº 13.260/2001, Art. 20º). Esse grupo de gestão possuiria, em especial, o poder de aprovar a lista e cronograma de obras, controlando o destino dos recursos obtidos. Por exemplo, confirmando o objetivo de manter a OUCAE autossustentável, enquanto os membros do grupo gestor representantes da sociedade civil pressionavam aqueles da Prefeitura de São Paulo pelo início das obras, os últimos explicaram durante as reuniões que os investimentos somente aconteceriam após o início da venda dos CEPACs em 2004⁷. Portanto, os debates no grupo gestor também têm esclarecido a comunidade sobre o funcionamento do projeto, ainda que existam reclamações com relação à efetividade da arena enquanto instância decisória e não apenas informativa (Siqueira, 2014). O controle social e a transparência com relação aos usos dos recursos, entretanto, são apenas uma das problemáticas com este instrumento, como será visto a seguir.

OS DESAFIOS DAS OPERAÇÕES URBANAS: PRÁTICA RECENTE E PERSPECTIVAS

O funcionamento das OUCs, tal qual explicitado acima com os quatro pilares do projeto da água espreiada, demonstra alguns desafios intrínsecos ao próprio instrumento. Entre esses, é possível mencionar os impactos no uso e ocupação do solo com maior densificação e verticalização através da venda de benefícios construtivos, alterando padrões urbanísticos e de sociabilidade local. A venda de benefícios construtivos pode ir de encontro ao zoneamento original e muitos moradores não conseguem entender a sobreposição entre as legislações. As novas construções e a valorização imobiliária também significam a possibilidade de expulsão de usos e usuários atuais que não conseguem arcar com os custos da nova urbanização ou são pressionados pelas novas dinâmicas socioespaciais geradas pelo projeto. Neste caso, pode acontecer a expulsão dos grupos mais vulneráveis, incluindo idosos, comunidades de baixa renda e o pequeno comércio e serviço, gerando a gentrificação da área do projeto. Não à toa o próprio Estatuto da Cidade prevê o atendimento econômico e social da

7 As transcrições das reuniões do grupo gestor estão disponíveis em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espreiada/index.php?p=19600>. Acesso em: 05 de out. 2017.

população atingida pelo projeto enquanto a conjugação das OUCs com outros instrumentos previstos na mesma legislação pode garantir a permanência das comunidades de baixa renda no perímetro do projeto. Esse é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que podem ser utilizadas para a regularização fundiária, construção de conjuntos habitacionais e reserva de terrenos para o mesmo fim. Foi dessa forma que, após diversas tentativas de remoção e com muita resistência da comunidade, o Jardim Edite foi realocado em um edifício habitacional na ZEIS demarcada em sua localização original e dentro do perímetro da OUC. Mesmo que o conjunto de moradores tenha sido menor do que o número de residentes originais, hoje eles estão localizados em um dos endereços mais caros de São Paulo, ao lado de imagens icônicas da cidade, como a Ponte Estaiada, e de alguns de seus principais edifícios corporativos (Siqueira, 2014)⁸.

Uma das problemáticas mais fundamentais do instrumento, no entanto, diz respeito ao aspecto definidor da OUC, i.e., à parceria público-privada estabelecida com a venda de benefícios construtivos. Por um lado, isso significa que somente é possível alcançar os objetivos de uma operação urbana se agentes imobiliários tiverem interesse neste projeto e acreditarem que obterão lucro com seus investimentos. Assim, uma agenda pública – o programa do projeto – está atrelada aos interesses privados naqueles benefícios construtivos ofertados em uma determinada operação urbana. Se não há interesse do mercado imobiliário, não há recursos para realizar as obras e serviços planejados. Foi o caso, em São Paulo, da Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal nº 11.090/1991), que recebeu pouco interesse do mercado imobiliário, já que sua localização no centro histórico da capital paulista vem enfrentando um processo de esvaziamento frente às novas centralidades de negócios na cidade (Frúgoli Jr., 2000). Não é por acaso, portanto, que a Operação Urbana Faria Lima (Lei Municipal nº 11.732/1995) atraiu tantos interessados. Por meio

8 Foi por causa da legislação da OUCAE, da existência das ZEIS e da resistência da comunidade que, com a atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo, a construção da edificação para a realocação do Jardim Edite foi realizada em sua localização original, mesmo após diversas tentativas de agentes públicos e privados para a remoção da comunidade. Essa localização, entretanto, tem aberto um debate paralelo sobre a capacidade dos moradores de permanecer em uma área de alta valorização imobiliária e com custos crescentes. Não à toa, as edificações chamaram atenção e começaram a atrair o interesse de residentes com rendas mais elevadas, chegando inclusive a ser nomeadas de “COHAB de luxo” por acadêmicos locais (Bertolotto, 2009). O risco é que as baixas possibilidades de mobilidade social no Brasil e a oportunidade de ganhos financeiros rápidos acabem causando uma pressão suficiente para que os moradores vendam unidades e se mudem para outras áreas informais, perpetuando o ciclo de exclusão socioespacial urbana, como já parece estar acontecendo nesse caso (G1, 2014). Esse é o problema de políticas habitacionais que não são acompanhadas de programas sociais e de geração de renda, algo já visto ao longo de nossa história (Villaça, 1986).

da venda de potencial construtivo na avenida de mesmo nome, o polêmico projeto fortaleceu o centro de negócios com um dos metros quadrados mais caros do país, enquanto a sua lista de investimentos públicos pouco passou de obras viárias e que, mesmo assim, não resolveram o fluxo gerado pela nova densidade na ocupação (Ferreira, 2003; Fix, 2001)⁹.

Se não há interesse inicial do mercado, por outro lado, investimentos públicos anteriores ou conjuntamente às OUCs poderiam ancorar o capital imobiliário enquanto os benefícios construtivos são vendidos. Entretanto, se mesmo assim agentes privados não demonstrarem interesse na área, os recursos públicos iniciais não serão recuperados (Maricato e Ferreira, 2002). Ademais, estes recursos seriam arrecadados em médio e longo prazos, uma vez que seriam o resultado do cronograma de cada investidor comprando benefícios em transações individuais. Enquanto a sustentabilidade do instrumento com geração de recursos próprios é o seu maior atrativo, a falta de garantias e de retorno dos investimentos iniciais tornou-se uma de suas principais críticas, em especial pela concentração de obras públicas para atrair o mercado imobiliário em detrimento de outras áreas (Fix, 2001). A OUCAE tentou reverter esse problema através da venda dos CEPACs antes do início das obras, como mencionado anteriormente. Entretanto, este não é o caso de todas as OUCs.

No caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha no Rio de Janeiro, a proximidade com a Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos gerou uma situação peculiar: todos os CEPACs foram comprados em um lote anterior ao início das obras, mas por um órgão público. Neste caso, a Caixa Econômica Federal, por meio de um fundo que gere valores do FGTS, arrematou todos os certificados em um único leilão em 2011 por R\$ 3,5 bilhões. Ainda, a Prefeitura do Rio de Janeiro aprovou a maior parceria pública-privada (PPP) do Brasil com o Consórcio Porto Novo (formado pelas empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca) para a execução de obras e serviços nos cinco milhões de m² da operação urbana (Werneck, 2016). Além dos aditivos ao contrato da PPP que aumentaram os valores iniciais, com as dificuldades da Caixa em devolver ao FGTS a remuneração pelo investimento, a Prefeitura do Rio de Janeiro ainda precisou gastar mais ao comprar os próprios CEPACs que havia emitido para

9 Além de ser o caso mais conhecido de operação urbana, esse também é um dos mais polêmicos, uma vez que em 2002 a Câmara de Vereadores de São Paulo instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito que encontrou, entre outros: irregularidades no cálculo de potenciais construtivos; diferenças entre os projetos aprovados e os efetivamente construídos; ocupação de áreas públicas; falta de transparência no uso dos recursos arrecadados; e não cumprimento do requerimento legal de que 10% dos mesmos fossem utilizados na construção de habitação de interesse social. A legislação específica da Operação Urbana Faria Lima está disponível no site da SP Urbanismo em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=7992>. Acesso em: 17 de abr. 2014.

custear a OUC. Ou seja, um agente público (municipalidade) precisou recomprar propriedade pública (os benefícios construtivos) de outro agente público (a Caixa Econômica Federal) para continuar o programa de obras da OUC. Em que pesem as acusações de corrupção neste caso¹⁰, é importante frisar, portanto, que a utilização do mecanismo financeiro da OUC foi pouco efetiva no caso do Porto Maravilha em termos da captura da valorização imobiliária privada para o cumprimento do programa de investimentos desde o início do projeto.

Se, por um lado, alguns consideram as OUCs no formato atual apenas como operações imobiliárias, já que os benefícios seriam majoritariamente privados em áreas que interessam ao mercado, outros sugerem repensar o modelo de distribuição de recursos gerados para além do perímetro (Maricato e Ferreira, 2002; Pessoa e Bógus, 2007). Assim, seria possível que recursos gerados por um projeto atrativo para investidores migrassem para outra OUC ou mesmo para áreas da cidade que não estão inseridas em um projeto, redistribuindo a valorização imobiliária para bairros com falta de investimentos públicos e privados e atingindo objetivos do desenvolvimento urbano de forma mais ampla¹¹. Finalmente, institutos de planejamento urbano têm experimentado novos formatos de OUC sem obras de grande porte e caráter mais localizado. Vale destacar aqueles que procuram implantar projetos em comunidades informais, buscando no comércio local ou em investidores externos os recursos para realizar obras de urbanização e regularização fundiária. Em Porto Alegre, a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro (Lei Complementar 630/2009)¹² estabeleceu uma área de intervenção com o objetivo de equilibrar o desenvolvimento urbano da cidade e incluiu a mobilização efetiva de comunidades locais para atingir melhoria das condições de habitação. A Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre inclusive é enfática ao afirmar que a cidade teria a primeira operação urbana consorciada “*nos moldes preconizados no Estatuto da Cidade, ou seja, com enfoque essencialmente social*” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sd). Entretanto, mesmo com o projeto tendo sido aprovado em lei, ele não chegou a ser efetivamente implantado e não havia ocorrido nenhum leilão de CEPACs até novembro de 2017.

10 Existem acusações do uso da influência do deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) na liberação de recursos da Caixa Econômica Federal. Fonte: BOLDRINI, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895606-delatores-confirmam-pagamentos-a-cunha-em-obras-do-porto-maravilha.shtml>>.

11 É importante lembrar, entretanto, que a utilização dos recursos de uma OUC somente em seu perímetro é imposta pelo Estatuto da Cidade e não é resultado das legislações municipais.

12 A legislação específica da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro e documentos auxiliares estão disponíveis no site da Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=148>. Acesso em: 5 de nov. 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESAFIOS POR VIR

Cada operação urbana é única. O Estatuto da Cidade regulamenta e normaliza o seu funcionamento básico em todo o país, inclusive impondo parâmetros mínimos que todas as municipalidades devem seguir na sua implantação. A partir dessas determinações, os projetos são previstos em planos diretores e posteriormente em legislações específicas que fazem com que cada um deles responda a diferentes condições socioespaciais e políticas. Não é o objetivo deste trabalho, portanto, generalizar achados de uma ou algumas OUCs para todas as outras experiências com o instrumento. Existem, entretanto, potencialidades e dificuldades intrínsecas ao mesmo.

Experiências semelhantes em diferentes momentos da história e diferentes lugares do mundo demonstram a necessidade de considerar os ganhos privados obtidos com o desenvolvimento urbano como forma de financiar, mesmo que parcialmente, investimentos públicos. Se existe uma demanda constante e crescente por infraestrutura e serviços urbanos, em especial em uma sociedade marcada pela desigualdade e pobreza estrutural como a brasileira, não utilizar esses recursos significa permitir que a riqueza gerada por grandes projetos urbanos seja apropriada majoritariamente pelos proprietários fundiários. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, essa captura da valorização imobiliária no Brasil vem majoritariamente sendo concretizada por meio da separação do direito de propriedade do lote do direito de construir no mesmo. Esta distinção considera que as decisões sobre o uso e ocupação do solo urbano, incluindo o quanto é possível ser construído em cada terreno, é o resultado de um processo coletivo (de elaboração dos planos diretores participativos) e sustentado por toda a sociedade (a partir da provisão de infraestrutura pública). A cobrança por potencial construtivo adicional ou por mudanças de uso, portanto, diz respeito à função social desempenhada por cada propriedade privada. As OUCs aplicam a mesma lógica aos projetos urbanos prioritários.

Neste caso, ao estabelecer um perímetro de atuação, a captura de recursos com a valorização imobiliária é implementada somente naquela área e no programa aprovado para aquela OUC em específico. Esse funcionamento faz com que seja possível controlar a arrecadação de recursos de forma mais direta, bem como a utilização dos mesmos. As operações urbanas, portanto, tem a capacidade de se tornar projetos efetivamente autossustentáveis ou os famosos “custo zero” para o Estado. Se o planejamento e a gestão escalonarem a venda dos benefícios construtivos de acordo com o cronograma de obras, é possível enfrentar diretamente o investimento projetado em infraestrutura, equipamento e serviços urbanos para a área. Em que pesem as inúmeras dificuldades das administrações municipais brasileiras, as OUCs deixam claro o

seu potencial para a implantação de grandes projetos e para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento urbano dos nossos planos diretores.

As transformações no espaço físico, por outro lado, também causam alterações sociais, e a valorização imobiliária gerada pode acabar por expulsar a população mais vulnerável. Estratégias complementares para a manutenção dos moradores e usuários locais devem ser pensadas, como na conjugação das OUCs com outros instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, como as ZEIS para a implantação de habitação para a população de mais baixa renda. Existe a potencialidade, portanto, de se destinarem recursos do mercado imobiliário para fazer regularização fundiária e construir conjuntos habitacionais, realizando uma verdadeira redistribuição da riqueza urbana. Essa redistribuição, no entanto, somente pode ocorrer dentro do perímetro da OUC, como já mencionado. Isso significa que áreas não atrativas para o mercado imobiliário não conseguem alavancar o mecanismo de captura, resultando em projetos sem impacto significativo, enquanto bairros sem OUCs não conseguem se beneficiar desses recursos que seriam destinados usualmente para toda a cidade a partir da outorga onerosa. O instrumento pode gerar, desta forma, a concentração de investimentos em áreas de interesse do mercado imobiliário, servindo como garantia de retorno financeiro dos empreendimentos ali localizados – ou seja, uma sobrevalorização imobiliária. Finalmente, se a área não gera interesse privado, o Estado pode iniciar o processo a partir de obras que atraiam e ancorem o capital privado. Estas obras ficariam fora do programa da OUC e seriam feitas sem garantia de retorno do investimento inicial, questionando a própria necessidade de implantação do instrumento naquele lugar. Ainda restam os estudos atuais com novas formas de OUCs que promovam menor verticalização e densificação, bem como aquelas que se aproveitam de investidores de menor porte para o financiamento de seu programa de obras. A possibilidade de implantação do instrumento em áreas de baixa renda já foi idealizada, embora ainda não testada.

Isso significa que o instrumento possui diversas potencialidades, bem como um conjunto não insignificante de dificuldades e de possíveis problemas. Eles dizem respeito, sobretudo, às decisões específicas de cada municipalidade sobre onde, como e quando implementar OUCs de forma a garantir seus objetivos originais de implantação de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Ao mesmo tempo, como a implantação da maior parte dos casos é recente, não há conclusões gerais sobre quais tipos de práticas funcionam e quais não funcionam, enquanto ainda existe muito espaço para experimentação com o instrumento. Fica o desafio na implantação de novos projetos para as municipalidades e no acompanhamento de seus resultados pela sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas Consorciadas como Instrumento de Captação de Mais-Valias Urbanas: Um Imperativo da Nova Ordem Jurídica Brasileira. In: ALFONSIN Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 287-300.
- BERTOLOTTO, Rodrigo. Remoção de favela completa ligação da ponte estaiada com a especulação, diz pesquisadora. *UOL*, 2009. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/05/22/ult5772u4049.jhtm>>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). *Relatório Consolidado da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. 2o Trimestre de 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2017/Relatorio%20CEPAC_AguaEspraiada1tri2017_CVM_PMSP_CEF.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- COSTA, Luis Carlos. Estrutura Urbana. In: Governo do Estado de São Paulo. *Série Documentos 1: O desafio metropolitano*. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976, p. 57-82.
- ERBA, Diego Alfonso (Org.). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. E-book. Visçosa, MG: O editor, 2013.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade global*. 2008. 343p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2003.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma “Nova Cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- FRÚGOLI Jr, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2000.
- FURTADO, Fernanda et al. *Sale of Building Rights: overview and evaluation of municipal experiences*. Working Paper. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- G1. Morador tenta vender apartamento recebido de programa social em SP. 2004. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/morador-tenta-vender-apartamento-recebido-de-programa-social-em-sp.html>>. Acesso em: 19 de nov. 2017.
- GONZALES, Suely. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. In: KOHLSDORF, Maria Elaine et al. *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto, 1990, p.91-111.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215-250.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito de Superfície. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, pp. 173-188.
- PESSOA, Laura; BÓGUS, Lúcia. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Arquitextos* 091.06, 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.091/185>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Sd. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=148>. Acesso em: 7 de dez. 2014.

ROLNIK, Raquel. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, pp. 199-214.

SANDRONI, Paulo Henrique. Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda. *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago, Chile: Eure Libros. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute of Land Policy, 2001, p. 37-70.

SANDRONI, Paulo Henrique. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais Valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. *Relatório de Pesquisa*, São Paulo, nº 27, 2008.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Relatório Trimestral Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. 2º Trimestre / 2017*. São Paulo: PMSP/SP Urbanismo, 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2017/Relatorio%20CEPAC_AguaEspraiada1tri2017_CVM_P MSP_CEF.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminio (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978, p. 21-36.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1980.

SIQUEIRA, Marina Toneli. *In Search of Gentrification: The Local Meanings of Urban Upward Redevelopment in São Paulo, Brazil*. 2014. Tese (Doutorado em Planejamento e Políticas Urbanas) – College of Urban Planning and Public Affairs. University of Illinois at Chicago. Chicago, Estados Unidos, 2014.

SMOLKA, Martim. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. E-book. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986. Disponível em: <<http://www.flaviovillaça.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 10 mar.2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. FUPAM/EDUSP: São Paulo, 1999, p. 169-243.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. 2016. 239 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.



Governando com políticas públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre¹

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi

O desenvolvimento sempre foi uma questão central nas sociedades em geral. É provavelmente um dos temas mais debatidos, seja em períodos de crise, seja em momentos de crescimento. Isso porque diz respeito diretamente ao significado da vida em sociedade. A partir dessa categoria histórica, subjazem as expectativas relacionadas ao progresso, ao bem-estar, à qualidade de vida, à felicidade... No coração dessa ideia está o entendimento de que as pessoas devem e podem levar uma vida melhor.

Nesse sentido, o desenvolvimento é percebido como uma *mudança social desejada*. E porque muitos ainda estão excluídos das oportunidades e benefícios da vida em sociedade, ele se torna uma preocupação social, entrando, assim, na agenda dos governos. Esses tentam lidar com tal demanda por meio de políticas públicas, que configuram iniciativas de mudança social gerenciada.

Este trabalho tem por objetivo investigar tais esforços: as políticas públicas de desenvolvimento. Abordaremos o tema a partir do âmbito municipal de governo que, pelo menos a partir da década de 1990, vem expandindo sua ação nessa área, outrora tratada em nível nacional. Trata-se de uma mudança que seguiu as contribuições mais recentes do conceito de desenvolvimento. Tal movimento se expressa na criação de estruturas organizacionais exclusivas, dedicadas à formulação e à implementação desse tipo de política.

Neste estudo enfocaremos as estruturas organizacionais estatais criadas em Belo Horizonte (BH), Fortaleza (FOR) e Porto Alegre (POA) e as políticas sob sua responsabilidade. Analisaremos o grau de aderência das políticas à

¹ Este capítulo é um dos produtos da pesquisa sobre as iniciativas de desenvolvimento nas capitais brasileiras: “Implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico local no âmbito municipal da administração pública brasileira”, financiada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

realidade local, bem como o nível em que as estruturas e processos organizacionais incorporam cada especificidade. Serão utilizados dois conjuntos de categorias de análise, mensurando, respectivamente, o caráter endógeno e sua mobilização via mecanismos de governança das políticas.

ABORDAGEM DE ANÁLISE

Em trabalho anterior, definimos a implementação de políticas públicas como um processo de apropriação de uma ideia que é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos do contexto local de ação (Lima; D'Ascenzi, 2013). Nessa acepção, a compreensão da estrutura normativa da política informa a implementação num primeiro momento. Essa é a importância do plano: “analisar *como* algo é feito [...] criar a necessidade de entender a *ideia* executada [...]” (Lima; D'Ascenzi, 2013, p.105, grifo nosso).

Majone e Wildavsky (1984) e, mais recentemente, Peters (2015) já indicaram a influência da *policy* sobre a implementação, que se daria, contudo, de forma indireta. Nessa lógica, a *policy* ofereceria alguns elementos, como: uma dada concepção do problema social, a delimitação de ferramentas de ação, identificação dos atores etc., que funcionariam como orientações gerais, sempre dependentes dos contextos locais de ação.

No presente trabalho, seguimos por essa trilha. Como um primeiro passo para compreender os processos de implementação, analisaremos elementos do desenho das políticas públicas de desenvolvimento produzidas nas três capitais citadas. Por desenho entenderemos, inspirados em Majone e Wildavsky (1984), o conjunto de disposições que delineiam a política, indicando sua estrutura e dinâmica.

Para operacionalizar a análise, delineamos categorias especialmente a partir dos trabalhos de Vázquez Barquero (2000, 2001, 2007), Docampo (2007), Tápia (2005) e Evans (2004).

Partimos da seguinte concepção de desenvolvimento: um processo de mudança de estruturas sociais pré-existentes gerado a partir da utilização do potencial de desenvolvimento do “território”, com o propósito de incrementar o bem-estar da população (Vázquez Barquero, 2001, 2007). No centro desta ideia está o conceito de endogeneidade: o desenvolvimento é um processo intencional, a partir de características culturais específicas. Esse elemento aponta para o desenvolvimento “de baixo para cima” e “do local para o global”, levando a discussão à construção de categorias analíticas correspondentes, ao mesmo tempo complementares e interseccionadas: equidade, sustentabilidade e participação (Docampo, 2007).

A equidade abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça, correspondendo ao incremento das capacidades de agência, com maior potencial

junto aos atores mais vulneráveis; pressupõe, assim, a possibilidade de expansão do nível de influência dos atores locais, multiplicando aptidões à participação em novas arenas sociais. A sustentabilidade, por sua vez, é referenciada em termos da reprodução de cadeias funcionais indefinidas relevantes a uma dada sociedade; é uma categoria econômica que atenta para a superação da temporalidade tradicional, para além do longo prazo: dirige o olhar para as futuras gerações. A participação tem em vista a consideração da heterogeneidade dos envolvidos no processo de mudança a partir do mapeamento dos atores interessados. De forma geral, esse conjunto de elementos visa à verificação do grau de aderência das políticas à realidade local.

A inserção de diferentes atores (públicos e privados) nos processos de políticas públicas é uma resposta às possibilidades e limites das iniciativas centralizadas e/ou concentradas. Isto é, os problemas sociais são produzidos por múltiplas variáveis, algumas conhecidas e outras não; a participação, em termos de heterogeneidade, democratiza as políticas e minimiza as limitações cognitivas. Afinal, dada a complexidade embutida em qualquer tentativa de mudança social, sua implementação não tem como prescindir da participação dos agentes implicados. Sobre isso, Evans (2004) destaca que o desenvolvimento é um objetivo agregador, pois compartilhado pelos diversos atores; e sua consecução depende dos recursos dispersos entre eles: “nenhum pode implementar o projeto sozinho e cada um contribui com alguma coisa para sua realização” (Evans, 2004, p. 67).

Nessa discussão, Tápia (2005) destaca dois princípios das políticas públicas de desenvolvimento descentralizadas: “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico e a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobiliza o conjunto de atores sociais pertencentes ao território” (Tápia, 2005, p. 136). As ponderações de Tápia e Evans nos conduzem à seguinte questão: a interação entre diversos atores na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento suporia novos espaços de concertação. Isso nos leva ao segundo conjunto de categorias analíticas, o dos mecanismos de governança.

Decerto, as parcerias, as redes e outros mecanismos de governança compartilhada entre atores públicos e privados são apontados como as formas de operação mais ajustadas à produção desse tipo de política (Vázquez Barquero, 2000; Wilson, 2000; Evans, 2004; Tapia, 2005; Garcia; Wolffenbüttel; Dilélio, 2014); outrossim, esse tipo de dinâmica tem sido destacado nas análises de implementação de políticas públicas em geral (Bevir, 2013; Hill; Hupe, 2014).

As estratégias divergem, mas há algo em comum a todos os pontos de vista. É o que se refere ao papel que se atribui ao Estado nas ações de desenvolvimento. Já não se vê o Estado como o único ator, senão como um parceiro [central]. A gestão centralizada do desenvolvimento é substituída por uma gestão mista, na qual convergem Estado e atores locais (Klein, 2005, p. 30, tradução nossa).

Nesse sentido, o Estado precisa desenvolver novas capacidades: de participação, de criação e de manutenção de estruturas de governança local; que estabeleçam coalizões estáveis de atores, promovendo coordenação e integração de ações, além de colaboração e o estabelecimento de prioridades e objetivos conjuntos (Tapia, 2005). Destes fundamentos, extraímos o conjunto de categorias analíticas referentes aos mecanismos de governança: participação, consensualidade e gestão mista.

A participação aparece novamente demonstrando sua centralidade nesta concepção de desenvolvimento. Se na endogeneidade era realçada a dimensão da heterogeneidade dos atores, dando ciência da existência de todos os interesses presentes; aqui, sua importância se relaciona à normatividade ensejada pela política. Isso no sentido de estabelecer a relação entre os agentes mapeados, isto é, a explicitação de mecanismos coercitivos ao comportamento, garantindo que aquela heterogeneidade possua algum papel em termos de protagonismo nos processos decisórios, assim descentralizados.

Por sua vez, a consensualidade tange à consecução de uma lógica sistêmica (*win-win outcomes*), em contraposição à lógica de soma zero (*win-lose outcomes*). Desse modo, analisam-se os mecanismos de manejo de conflitos, de estabelecimento de prioridades e de produção de objetivos. Refere-se, então, aos processos de decisão estratégica ou, ainda, de construção hegemônica.

Já a gestão mista diz respeito ao ordenamento tático da ação coletiva, observada em termos de instrumentos de coordenação e de integração. Diz respeito à divisão de tarefas e prerrogativas, seja na relação Estado-sociedade, seja no tocante ao pacto federativo, seja no trabalho compartilhado entre órgãos ou secretarias etc. Em última análise, essa categoria examina as possibilidades de ganhos sinérgicos provenientes da ação coletiva, prevenindo ocorrências deletérias.

Resumindo, desenhamos dois conjuntos de elementos conceituais, cada um decomposto em três categorias analíticas: endogeneidade (equidade, sustentabilidade e participação) e mecanismos de governança (participação, consensualidade e gestão mista). Com isso, também se torna possível agregar a perspectiva do desenvolvimento predominante. Consideramos isso relevante dado o caráter multidimensional que este fenômeno assume nas acepções contemporâneas.

O CARÁTER ENDÓGENO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Nesta seção analisaremos o caráter endógeno e a perspectiva de desenvolvimento das iniciativas produzidas nas três capitais. Para tanto, utilizaremos dados referentes às organizações executivas, às políticas públicas pelas quais

são responsáveis e aos órgãos de participação social vinculados. Tais dados são provenientes de normas formais (fonte de dados predominante), material de divulgação das políticas, notícias (publicadas pelas Prefeituras e jornais locais) – coletados *online* em 2016 e primeiro semestre de 2017. O tratamento e a análise dos dados foram realizados por meio de análise de conteúdo.

Iniciemos atentando para os objetivos das estruturas organizacionais que as três capitais criaram com vistas a produzir políticas de desenvolvimento, conforme Quadro 1. A secretaria mais antiga é a de Fortaleza, que nasce no final dos anos 1990, sendo voltada para um amplo campo de atuação; o mesmo ocorre com a SMDE-BH; já a iniciativa de Porto Alegre era focada em inovação², entendida como uma das principais fontes de desenvolvimento econômico³. Todas essas iniciativas optaram por arranjos institucionais centralizados, já que estão vinculadas à administração direta, senão ligadas diretamente ao gabinete do prefeito.

Quadro 1- Objetivos das organizações estudadas.

Município	NOME DA ORGANIZAÇÃO	CRIAÇÃO	SIGLA	OBJETIVO GERAL
Belo Horizonte	Secretaria Municipal de Desenvolvimento	Lei 10.101, 14 jan. 2011	SMDE-BH	Articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento econômico visando ao fomento da indústria, comércio e serviços; à promoção de ações de planejamento urbano; e à execução de atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável.
Fortaleza	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei 8.283, 30 jun. 1999	SDE-FOR	Executar as ações estratégicas de promoção do desenvolvimento econômico autossustentado, compreendendo o fortalecimento do sistema produtivo formal e informal no comércio, indústria, serviços, trabalho, tecnologia, turismo e habitação.
Porto Alegre	Gabinete de Inovação e Tecnologia	Lei 10.750, 30 jun. 2009	Inovapoa	Articular e executar as políticas de fomento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011), Prefeitura Municipal de Fortaleza (1999), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2009).

- 2 A prefeitura de Porto Alegre criou, em janeiro de 2017, por meio da Lei Complementar nº 810, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre, que passou a abarcar: indústria e comércio, turismo, licenciamento e regularização fundiária, inovação. Tal secretaria não será objeto de nossa análise, pois estava em fase de estruturação à época da coleta e análise dos dados.
- 3 Com a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Porto Alegre se alinha à visão mais geral. E, com isso, os três municípios passam a apresentar iniciativas com abrangência similar em termos de escopo de intervenção.

No que tange à categoria equidade, encontramos na norma que cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Belo Horizonte (SMDE-BH) a indicação de que as atividades voltadas ao objetivo do desenvolvimento sustentável devem ser harmonizadas “com a inclusão social de todos os cidadãos” (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2011, p. 9). Vê-se que a capacitação à agência aparece apenas indiretamente. Mesmo assim, o texto permite interpretar que a “inclusão” contrapor-se-ia ao ideal de desenvolvimento almejado, o que traz sérias implicações e limites à possibilidade de mudança social em termos multidimensionais. Além disso, ela sequer é tratada como objetivo finalístico, mas como algo que devesse ser observado no desenrolar da iniciativa.

Já no caso da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza (SDE-FOR), no documento com a mensagem do Prefeito, que antecede a lei de criação, aparece claramente que “o objetivo geral é o de alavancar a base econômica”. Isso possibilitaria inferir que os objetivos ditos sociais e ambientais seriam uma consequência causal da “base econômica”, abstraindo elementos de bem-estar social mais gerais. Até porque a norma não faz essa vinculação de forma explícita, do mesmo modo que as antigas concepções economicistas, sequer elucidando os benefícios sociais derivados.

Similarmente, também não encontramos o esclarecimento quanto aos retornos sociais almejados na norma de criação do Gabinete de Inovação e Tecnologia (Inovapoa). Faz-se referência às atividades que devem ser realizadas, intrinsecamente ligadas à inovação tecnológica. Assim, a principal finalidade da organização seria o desenvolvimento científico e tecnológico, atualizando a visão economicista clássica a partir de uma roupagem schumpeteriana.

De maneira geral, as normas tomam como objetivo final o desenvolvimento, mas não explicitam seu significado relativo, sequer o que obteremos com todo esse esforço. No rol das atribuições das organizações, e mesmo nos objetivos, há claro privilégio das atividades meio. Nenhuma delas faz a conexão entre o significativo “desenvolvimento” e os correspondentes benefícios à população. Logo, não há que se falar em sustentabilidade nos termos aqui definidos.

Para atingir os objetivos definidos, os respectivos Planos Plurianuais direcionaram às organizações estudadas determinados programas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Programas atribuídos à SMDE-BH, SDE-FOR e Inovapoa nos respectivos Planos Plurianuais.

PROGRAMA	OBJETIVOS
BELO HORIZONTE	
Relações internacionais	Manter Belo Horizonte como polo atrativo de grandes eventos internacionais; contribuir para o desenvolvimento econômico e social local, inclusive no que se refere à disseminação de questões relacionadas aos direitos humanos, cidadania, igualdade de gênero, inclusão social, metas do milênio propostas pela ONU.
Fomento ao turismo de lazer, eventos e negócios	Crescimento do fluxo turístico e aumento da taxa de permanência na cidade.
Promoção e atração de investimentos	Estimular o desenvolvimento econômico e apoiar os empreendimentos da região metropolitana, oferecendo um ambiente favorável ao negócio de alto valor agregado e às indústrias do conhecimento; atuando de forma articulada com os diversos agentes econômicos nacionais e internacionais para consolidar a cidade como um centro de excelência em empreendedorismo.
Turismo em BH	Ampliar as perspectivas de turismo de lazer, cultura e negócios, visando consolidar a cidade como destino turístico no interior, nos estados vizinhos, no país e internacionalmente.
Qualificação, profissionalização e emprego	Fomentar a abertura de escolas profissionalizantes, bem como ofertar cursos de qualificação e monitoramento de egressos dos cursos, aumentando a possibilidade de inserção do público-alvo no mercado de trabalho formal e em oportunidades de geração de trabalho e renda.
Planejamento e estruturação urbana	Assegurar o desenvolvimento urbano ordenado, por meio do monitoramento e da avaliação da dinâmica urbana, e a adequação da legislação urbanística, com a participação da população em seus diversos segmentos. Promover a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e econômicas da cidade, por meio da revitalização de espaços urbanos de importância simbólica.
Parcerias público-privadas, concessões e operações urbanas	Disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas, concessões e operações urbanas no âmbito da Administração Pública, em áreas de atuação pública de interesse social ou econômico.

PROGRAMA	OBJETIVOS
FORTALEZA	
Empreendedorismo sustentável	Estimular ações voltadas ao apoio: gerencial (capacitação e assessoramento), de atividades de micro finanças (acesso a crédito) e da comercialização (disponibilização de espaços, compras governamentais, promoção de feiras e eventos). As iniciativas estão focadas em empreendimentos de economia criativa, artesanato, micro e pequenas empresas, indústria local de software e empresas de tecnologia da informação.
Atração de investimentos e indução de polos estruturantes	Dinamizar e diversificar a base econômica local, desenvolver um ambiente propício aos negócios e ao investimento, induzir o surgimento de novas vocações econômicas. A consecução do objetivo envolveria: a formulação, articulação e execução de políticas de desenvolvimento da economia local, implementação de incentivos fiscais, parques tecnológicos e criação de uma agência de desenvolvimento econômico.
PORTO ALEGRE	
Atração e fomento de empresas	Fomentar a integração entre governo, universidade e empresas inovadoras; apoiar e dar suporte a empresas interessadas em se instalar no município; apoiar e incentivar a manutenção e o crescimento de empresas já estabelecidas; realizar estudos tributários, de diagnóstico mercadológico e prospecção tecnológica; divulgar e incentivar a participação de empresas em editais de fomento à inovação e tecnologia.
Capacitação para a competitividade	Fomentar a formação de mão de obra qualificada para atender a demanda do mercado; estimular a participação em programas de qualificação de empresas; ampliar o acesso ao conhecimento; estimular a participação em editais de fomento para a capacitação; disseminar a cultura do empreendedorismo.
Cooperação metropolitana	Articular intervenções que promovam o desenvolvimento da região metropolitana de forma integrada.
Divulgação institucional de Porto Alegre	Aumentar a visibilidade de Porto Alegre no cenário nacional e internacional visando atrair investimentos estratégicos que promovam a cidade no circuito global da inovação tecnológica; fortalecer a imagem de cidade inovadora, empreendedora e modelo em democracia participativa.
Soluções inovadoras para a sustentabilidade	Qualificar os processos de gestão de resíduos sólidos urbanos; avaliar a matriz energética e propor inovações para geração de energia limpa; qualificar os processos construtivos e fomentar a inserção de materiais que garantam melhor desempenho térmico e energético; e estabelecer parcerias com instituições que apóiem conhecimento em sustentabilidade.
Tecnologias sociais para uma cidade inovadora	Promover, divulgar e fomentar tecnologias sociais possibilitando a popularização e democratização do acesso à ciência e tecnologia.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2013a), Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013a), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2013a).

No que tange à endogeneidade, esses dados nos permitem levantar algumas questões. Em relação à equidade, em BH encontramos uma orientação para a inclusão social e para os direitos humanos no programa Relações internacionais. Ainda, no programa Promoção e atração de investimentos, intenta-se a focalização setorial, tendo em vista uma possível melhor utilização de recursos. Argumenta-se que a indústria do conhecimento seria um campo ainda pouco desenvolvido no Brasil, apesar de encontrar-se no coração das teorias contemporâneas do desenvolvimento. Isso configura característica dissociada da ideia de endogeneidade, pois tenderia a vincular-se a enfoques desenvolvimentistas ligados à discricionariedade do Estado, escolhendo setores “estratégicos” a serem incentivados independentemente da dinâmica local.

Em Fortaleza, há uma disposição de focalização em “economia criativa” e nos micro e pequenos negócios em meio ao programa Empreendedorismo sustentável. Já em Porto Alegre há foco no setor da “inovação e tecnologia”. Repetem-se em ambos as visões economicistas já vicejadas.

De forma geral, os objetivos dos programas estabelecem foco econômico e, no interior dessa dimensão, elegem setores independentemente da participação no sentido endógeno aqui empregado. Mesmo porque transparece certa intenção de controle estatal das políticas, excessivamente genéricas.

No que concerne à sustentabilidade, um programa de Porto Alegre está voltado à gestão de resíduos sólidos, e um de Belo Horizonte ao ordenamento do espaço urbano; dois fatores que afetam a reprodução da vida em sociedade, mas muito aquém da definição aqui enfocada. Por outro lado, também podemos considerar que a orientação para a expansão/incremento da economia local contribuiria para a continuidade funcional do sistema local. Poder-se-ia argumentar que toda a política pública intenta garantir a funcionalidade indefinida do sistema social. Todavia, tal resultado depende do equacionamento da categoria econômica da escassez. De fato, os dados não permitem apurar se os programas prezam a relação necessidades humanas-recursos sociais; buscaremos mais informações sobre isso na análise das ações que operacionalizam os programas.

Observando os campos de atuação, vê-se que cada uma das capitais direcionou pelo menos um programa para o fomento de negócios, 33% do total; 13% à qualificação profissional; e 13% à divulgação institucional. Isso denota uma perspectiva de desenvolvimento eminentemente economicista.

Cabe agora verificar quais aspectos dos programas citados foram implementados.

Quadro 3 – Projetos/Ações implementados pela SMDE-BH, SDE-FOR e Inovapoa.

PROJETOS/AÇÕES	OBJETIVO
BELO HORIZONTE	
BH Negócios	Apoiar o empreendedorismo por meio de capacitação e incentivo à formalização de micro e pequenos empreendedores, com ênfase nos territórios de vulnerabilidade social.
Microcrédito	Concessão de crédito a micro e pequenos empreendedores de baixa renda. O projeto operacionaliza o Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal.
Melhor emprego	Ações de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, por meio do SINE.
Cooperação internacional	Promover o intercâmbio de conhecimento e de recursos econômicos, materiais e humanos com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. Produto: parcerias bilaterais e multilaterais.
Projeção internacional	Projetar a cidade no cenário internacional, por meio de: voluntariado (espaço de trabalho voluntário a estrangeiros nos órgãos da prefeitura), oferta de cursos de inglês para professores e alunos da rede municipal de ensino e promoção de workshops e palestras com funcionários públicos para “multiplicar o conhecimento” adquirido em missões internacionais oficiais.
Atração de investimentos e promoção comercial internacional	Divulgar a cidade na arena internacional. Ações: promover visitas de atores relevantes (tomadores de decisão, jornalistas, investidores etc.).
Gestão da política urbana	Participação e promoção de eventos, desenvolvimento e atualização das normas setoriais, viabilização de projetos urbanos de interesse público.
Fomento ao turismo	Promoção e realização de eventos, produção e sistematização de dados sobre o ambiente de negócios, ações na área de infraestrutura.
FORTALEZA	
Sala do empreendedor	Atender demandas de legalização, capacitação, consultoria, acesso ao crédito e apoio à comercialização de empresas locais.
Unidade móvel do programa de empreendedorismo sustentável	Facilitar o acesso aos serviços ofertados pela Sala do empreendedor.
Visão nas mãos	Beneficiar massoterapeutas deficientes visuais.
Meu carrinho empreendedor	Incentivar a formalização e a capacitação de vendedores ambulantes por meio da oferta de instrumentos de trabalho (carrinhos de pipoca).
Banco da periferia	Facilitar o acesso aos serviços bancários e financeiros da população de baixa renda.
Economia solidária	Oferta de serviços: inclusão financeira e bancária, abertura de conta corrente, depósito em conta corrente e saque avulso.

PROJETOS/AÇÕES	OBJETIVO
Feiras de pequenos negócios	Estimular o potencial empreendedor dos pequenos artesãos locais por meio da disponibilização de espaços para a realização de feiras e comercialização de produtos.
Credjovem	Ofertar crédito, capacitação e consultoria para ampliação ou abertura de novos negócios para jovens em situação de vulnerabilidade social.
Artesanato empreendedor	Oferta de capacitações técnicas e gerenciais para artesãos.
Compras governamentais	Promover o acesso de micro e pequenos empreendedores aos instrumentos de compras públicas de produtos e serviços da Prefeitura nas licitações de até R\$ 80 mil.
Apoio ao desenvolvimento territorial solidário	Apoiar a ocupação comunitária solidária de populações em situação de extrema pobreza por meio de: capacitação, inauguração de uma casa de Economia Solidária, realização de feiras itinerantes, implantação de pontos de comercialização solidária, apoio à concessão de microfinanças.
Incubadora de economia solidária	Orientar e oferecer suporte (capacitação gerencial e consultoria técnica) para projetos de negócios que tenham potencial de mercado; voltado para jovens de baixa renda.
Midiacom	Oferta de qualificação profissional na área de tecnologia de comunicação digital; voltada para jovens oriundos de escolas públicas.
Mapeamento das atividades socioeconômicas	Produção de informações relevantes para nortear investidores que desejam abrir negócios na cidade e para orientar o planejamento de políticas públicas.
PORTO ALEGRE	
Lei Municipal de Inovação	Estabelecer medidas de incentivo e apoio às atividades de inovação, ciência e tecnologia no ambiente empresarial, acadêmico e social, para empresas e cidadãos.
Programa de Economia Criativa	Desenvolver a economia criativa, “proporcionando educação para as competências, bem como a logística de criação, produção, circulação, consumo e fruição de bens e serviços criativos” [*] .
Programa Unipoa	Conceder bolsas de estudos em universidades privadas para estudantes carentes.
Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre	Ser instância de definição, promoção e execução de ações inovadoras para o desenvolvimento de Porto Alegre, com uma governança múltipla, envolvendo Prefeitura, IES e sociedade.
Programa Cidades Resilientes	Capacitar a cidade para enfrentar e recuperar-se de tensões e choques, de natureza física, econômica ou social, de modo a minimizar seus impactos.
Promoção da Cidade	Não há informações disponíveis.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (sd1), Prefeitura Municipal de Fortaleza (sd), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (sd, 2015a, 2014b).

* Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2014a, p. 23).

O Quadro 3 mostra os esforços concebidos pela três organizações municipais para a consecução dos programas (Quadro 2). Iniciemos novamente pela equidade. Nesta categoria, destaca-se Fortaleza, que decompôs seus dois programas em 14 ações, todas voltadas ao fomento de negócios, sendo 11 delas (79%) focalizadas para um público de baixa renda, vulnerável e/ou excluído. É uma característica com potencial para gerar equidade. Nos projetos, prevalece uma orientação para o combate à pobreza e para a geração de renda, apresentando coerência com os programas que devem operacionalizar, especialmente o Empreendedorismo sustentável.

Em Belo Horizonte é diferente. A secretaria logrou transformar seus sete programas em oito ações, das quais duas (25%) estão diretamente voltadas a grupos vulneráveis. Interessante notar que as ações não levam adiante a focalização setorial nas “indústrias do conhecimento”, nem a “disseminação” de “questões” relacionadas aos direitos humanos e à inclusão social, conforme apontamos na análise dos programas. Portanto, o potencial de gerar equidade se manifesta fracamente.

Por sua vez, os projetos do Inovapoa mostram focalização: temática em inovação, setorial em economia criativa, e socioeconômica nos “estudantes carentes”. Promove, com isso, a operacionalização de dois programas: Atração e Fomento de Empresas e Capacitação para a competitividade. Aqui, a vinculação entre os programas e os projetos se mostra relativamente débil; por exemplo, qual programa teria a consecução de seus objetivos assegurada pelo “Programa” Cidades Resilientes? Quais objetivos finalísticos teriam seu atingimento propiciado pelo Fórum das Instituições de Ensino Superior? Sem falar no projeto Promoção da cidade, para o qual não havia informações.

Em relação à sustentabilidade, a focalização no fomento de negócios e em grupos mais vulneráveis poderia estar positivamente relacionada com a reprodução funcional dos recursos sociais. Seguindo esta trilha, as iniciativas da SDE-FOR exibiriam, relativamente, um grau mais alto de perenidade. De modo mais específico, o Programa Cidades Resilientes (Porto Alegre) está voltado ao enfrentamento de eventos que afetem negativamente a dinâmica social. Por outro lado, os dados não autorizam avançar na questão, uma vez que não permitem explorar a relação entre necessidades humanas e recursos sociais, quanto mais em termos geracionais. Aliás, a partir disso, podemos dizer que esse tipo de dado precisaria ser complementado com informações sobre o funcionamento dos projetos, pois se verifica que os objetivos estão todos voltados à dimensão “necessidades”, talvez, mostrando que esses textos desempenham um papel mais voltado à atividade política que ao desenvolvimento propriamente dito. Ainda, note-se que a dimensão mais popular da sustentabilidade, vinculada ao meio ambiente, sequer aparece nos projetos,

desaparecendo após citada em dois programas, na SMDE-BH e no Inovapoa. Ou seja, tal dimensão não logrou ser decomposta em ação, o que fragiliza a capacidade de consecução do objetivo mais geral.

Em relação à perspectiva de desenvolvimento depreendida a partir dos campos de atuação, perdura explícita a valorização da dimensão do crescimento econômico: 68% das ações estão voltadas ao fomento de negócios/qualificação profissional.

Ao longo do caminho entre os programas e as ações, verificou-se que a SDE-FOR manteve a coerência: o objetivo organizacional apontava para o desenvolvimento econômico e para os grupos com menor acesso aos recursos sociais, o que apareceu mais claramente nos programas. Quando esses foram decompostos em ações, permaneceu o foco já delineado, matizado em iniciativas convergentes. Por outro lado, o Inovapoa foi restringindo seu campo de atuação. As ações não lograram acompanhar a pluralidade de programas, ainda que se mostrassem alinhadas aos objetivos mais gerais. Em Belo Horizonte, os campos de atuação também se mantiveram coerentes e amplos ao longo do caminho, mas percebeu-se que as ações não davam conta dos propósitos dos programas. De fato, somente a SDE-FOR diversificou as ações de forma a ampliar as condições para o atingimento das finalidades gerais.

Por fim, será feita a análise da participação por meio da heterogeneidade de atores. Nas normas de criação das organizações (Quadro 1), são feitas menções à interação entre diferentes atores nos processos das políticas. Elas citam os seguintes termos: na SMDE-BH, integração, intersetorialidade, colaboração, parcerias, relações; na SDE-FOR, intersetorialidade, articulação, integração, parcerias; e no Inovapoa, interação e parcerias.

Cabe então investigar se há a consideração da heterogeneidade de atores. Faremos isso a partir dos órgãos colegiados criados para inserir a participação social nos processos decisórios. Identificamos oito órgãos formais vinculados às secretarias/políticas estudadas, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Atores estatais e não estatais nos órgãos de participação.

ÓRGÃOS		SIGLA	ATORES ESTATAIS	ATORES NÃO-ESTATAIS	TOTAL
BH	Conselho de Desenvolvimento Econômico	Codecom	9	3	12
	Conselho de Política Urbana	Compur	10	6	16
	Conselho de Turismo	Comtur	11	18	29
FOR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	CMDE	14	8	22
	Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	FMEPP	12	11	23
POA	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Comcet	11	12	23
	Comitê Municipal de Economia Criativa	CMEC	17	21	38
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	Fórum das IES	1	22	23
TOTAL			85	101	186

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2009, 2013b, 2016), Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013b, 2014), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2001, 2013b, 2013c, 2015b).

Vê-se que, de forma geral, preponderam os atores societais (54%). De forma específica, tal conformação é encontrada em quatro conselhos: um de Belo Horizonte, o Conselho de Turismo (Comtur) (62%); e nos três de Porto Alegre: Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (Comcet) (52%), Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC) (55%) e Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Fórum das IES) (96%). A configuração desse último é diferenciada, pois é composto unicamente por instituições de ensino superior, tendo apenas um representante do executivo municipal.

Nos conselhos em que o número de atores estatais é maior, os percentuais são: Conselho de Desenvolvimento Econômico (Codecom) 75%; Conselho de Política Urbana (Compur), 63%; Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CMDE), 64%; e Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FMEPP), 52%. Interessante a composição desse último que, como no fórum de Porto Alegre, é voltado à agregação de um tipo específico de ator (empresários), mas, aqui, esse não forma a maioria. Também, vê-se que nos dois mecanismos de Fortaleza prepondera o Estado.

Temos, assim, a seguinte situação: em metade dos arranjos prevalecem os atores estatais e, na outra metade, os atores societais. Considerando o estadocentrismo que caracteriza nossa cultura política, podemos avaliar a conformação positivamente. Cabe agora verificar a pluralidade interna dessas categorias.

Quadro 5 – Atores estatais nos órgãos de participação.

ÓRGÃOS		EXECUTIVO MUNICIPAL	LEGISLATIVO MUNICIPAL	EXECUTIVO ESTADUAL	GOVERNO FEDERAL	TOTAL
BH	Conselho de Desenvolvimento Econômico	6	1	2		9
	Conselho de Política Urbana	8	2			10
	Conselho de Turismo	-	2	-	-	(11*)
FOR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	8	1	2	3	14
	Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	8	1	-	3	12
POA	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	7		2	2	11
	Comitê Municipal de Economia Criativa	14	1	1	1	17
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	1				1
TOTAL		52	8	7	9	74

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2009, 2013b, 2016), Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013b, 2014), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2001, 2013b, 2013c, 2015b).

*O Decreto nº 16.365 de 2016 determina que o conselho será composto por 11 membros do poder público definidos em ato do Prefeito, especificando apenas que, desses, dois deverão ser representantes da Câmara Municipal.

O quadro 5 nos mostra que, entre os atores estatais, a maioria (70%) é do executivo municipal, um resultado esperado. Em seguida exploraremos quais órgãos/áreas fazem parte destes conselhos; ou seja, se nisso há alguma sorte de intersectorialidade.

Vemos também a integração do legislativo municipal nesses espaços, presente em seis órgãos. Em quatro encontramos o governo estadual com os seguintes órgãos/áreas:

- no Codecom: desenvolvimento econômico, banco de desenvolvimento;
- no CMDE: universidade, agência de desenvolvimento;
- no Comcet: ciência, tecnologia e inovação e universidade;
- no CMEC: agência de desenvolvimento.

Do ponto de vista da descentralização, na categoria governo federal estão universidades, bancos e um hospital universitário. Ressalta-se que no caso do Fórum das IES de Porto Alegre, não fizemos distinções entre os entes aos quais as instituições de ensino estão vinculadas, pois entendemos que, dada a conformação e o objetivo, tal categorização é pouco explicativa; destacamos o representante do órgão municipal, porque se trata do Inovapoa, único participante que não é instituição de ensino.

Quadro 6 – Áreas do executivo municipal na composição dos órgãos de participação.

	ÓRGÃOS	EXECUTIVO MUNICIPAL	ÁREAS
BH	Conselho de Desenvolvimento Econômico	6	Prefeito e vice-prefeito; governo; finanças; planejamento, orçamento e informação; turismo.
	Conselho de Política Urbana	8	Políticas urbanas, regulação urbana, urbanização e habitação, serviços urbanos, meio ambiente, cultura, governo, transportes e trânsito*.
	Conselho de Turismo	**	-
FOR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	8	Desenvolvimento econômico; finanças; meio ambiente e urbanismo; cultura; turismo; trabalho, desenvolvimento social e combate à fome; planejamento; ciência, tecnologia e inovação.
	Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	8	Desenvolvimento econômico; finanças; planejamento; trabalho, desenvolvimento social e combate à fome; turismo; cultura; ciência, tecnologia e inovação; juventude
POA	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	8***	Águas e esgotos; habitação; inovação e tecnologia; tecnologia da informação e comunicação; educação; saúde; urbanismo; meio ambiente.
	Comitê Municipal de Economia Criativa	14	Comcet; comunicação social; inovação e tecnologia; gabinete do vice-prefeito; cultura; fazenda; governança local; produção, indústria e comércio; juventude; trabalho e emprego; turismo; urbanismo; processamento de dados; conselho municipal de cultura.
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	1	Inovação e tecnologia.
	Total	53	

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2009, 2013b, 2016), Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013b, 2014), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2001, 2013b, 2013c, 2015b).

*Composição atualizada em 14/07/2017 no sítio da SMDE, em conformidade com a Portaria 6.741 de 18 de setembro de 2015. ** A Portaria nº 7.231, de 28 de junho de 2017, que designou os membros do conselho, não especifica os órgãos, cita apenas os nomes dos representantes. *** O Regimento Interno determina a composição com sete representantes do executivo municipal, mas no sítio do conselho constam oito (em outubro de 2017).

Com base no Quadro 6, vemos que o núcleo da possível intersectorialidade intentada no desenho dos órgãos de participação é formado principalmente por oito áreas finalísticas: ligadas às políticas urbanas (aqui há um viés em virtude da composição do Comtur); ciência, tecnologia e inovação; cultura; turismo; meio ambiente; trabalho; desenvolvimento econômico; e juventude. As áreas intermediárias mais recorrentes são: finanças, planejamento e governo.

Duas questões chamam a atenção. Primeiro, pouco são mencionados os órgãos que tradicionalmente atuam nas atividades econômicas. A bem da verdade, apenas o CMEC tem entre seus membros uma secretaria de produção, indústria e comércio. Nesse escopo, recebe mais atenção o polo trabalho/emprego. Segundo, também há pouca referência às grandes áreas sociais de educação e saúde, integrantes apenas do Comcet.

Tratando-se dos atores não estatais, entre os 101 apontados no Quadro 6, dois grupos se sobressaem: associações e universidades. Em associações consideramos todo o tipo de agregação de atores, seja setorial, profissional, temática etc.; por exemplo: sindicatos, federações, conselhos profissionais, sociedades temáticas... E há uma grande variedade delas, conformando aproximadamente 60% do total.

MECANISMOS DE GOVERNANÇA: ESTRUTURAS NORMATIVAS E PROCESSOS DECISÓRIOS

Neste tópico exploraremos a categoria analítica mecanismos de governança a partir dos dados sobre os órgãos de participação social vinculados às secretarias e suas políticas.

Quadro 7 – Normas que estruturam os órgãos de participação.

	ÓRGÃOS	NORMA DE CRIAÇÃO	ANO	REGIMENTO INTERNO	ANO
BH*	Conselho de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 7.638	1999	Decreto nº 13.697	2009
	Conselho de Política Urbana	Lei nº 7.165	1996	DN***/Compur 01	2013
	Conselho de Turismo	Lei nº 10.823**	2015	Não há	-
FOR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei nº 10.279	2014	Não há	-
	Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	Decreto nº 13.186	2013	Não há	-
POA	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei Complementar nº 367	1996	Regimento Interno	2001
	Comitê Municipal de Economia Criativa	Decreto nº 18.422	2013	Não há	-
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	Decreto nº 19.000	2015	Decreto nº 19.125	2015

* No organograma do Codecom (BH) consta o Conselho de Proteção e Defesa do Consumidor. Entretanto, o mesmo não é mencionado nas normas ou demais documentos de divulgação da secretaria, não havendo evidências de operacionalização ** O Comtur, criado em 1968, atualmente é regido pela Lei nº 10.823 de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo (PMT) e pelo Decreto nº 16.365 de 2016. *** Deliberação Normativa

No que tange à relação com as secretarias, em Belo Horizonte os três espaços estão vinculados à secretaria. O mesmo se dá em Fortaleza, onde

o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é apresentado no sítio como “serviço”. Em Porto Alegre, enquanto o Comitê de Economia Criativa aparece vinculado ao Inovapoa (gabinete do prefeito), dos demais não se tem a devida clareza quanto a sua subordinação. Em todos os casos, o arranjo institucional escolhido permanece desconcentrando a administração, já que ligado à administração direta. Por outro lado, evidencia a centralização.

A partir das atribuições expostas no Quadro 8, vemos que os órgãos estão voltados a atuar, principalmente, nas fases de formulação e de monitoramento das políticas públicas. As atividades de formulação envolvem: identificação de problemas, proposição de diretrizes e desenho de políticas. Ademais, destacam-se as atribuições de articulação entre políticas e de integração entre atores.

Quadro 8 – Atribuições selecionadas dos órgãos de participação.

	ÓRGÃOS	ATRIBUIÇÕES SELECIONADAS
BH	Conselho de Desenvolvimento Econômico	Estabelecimento da política de desenvolvimento econômico; atuar na coordenação das relações entre setores público, privado e comunidade científica e tecnológica.
	Conselho de Política Urbana	Acompanhar ações, promover debates, manifestação em relação à política, propor intervenções.
	Conselho de Turismo	Propor diretrizes para a Política Municipal de Turismo e acompanhar a implementação.
FOR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Acompanhar o cumprimento da política, identificar problemas, propor iniciativas, ouvir a comunidade, divulgar as potencialidades econômicas do município, propiciar a interação entre organizações da área.
	Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	Regulamentar e implementar o estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, propor e acompanhar as políticas do setor, integrar atores setoriais, articular as diversas políticas voltadas ao setor.
POA	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Formular, avaliar e fiscalizar políticas públicas de desenvolvimento técnico-científico, colaborar na articulação das ações entre vários organismos públicos e privados envolvidos na política de ciência e tecnologia, promover a geração e difusão de conhecimento e tecnologia.
	Comitê Municipal de Economia Criativa	Estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento de atividades de economia criativa.
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	Definir e promover ações inovadoras para o desenvolvimento do município; apresentar propostas para estruturar e desenvolver o Sistema Local de Inovação; discutir os impactos da implementação das inovações; fomentar iniciativas inovadoras, a partir das necessidades e potencialidades locais; promover a participação de entidades civis em eventos da área de ciência, tecnologia e inovação; articular ações entre atores públicos e privados, envolvidos na política de ciência, tecnologia e inovação.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (1996, 1999, 2015), Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013b, 2014), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1996, 2013b, 2015a).

A existência de atribuições ligadas à formulação em todos os mecanismos aponta para um potencial gerador de políticas de desenvolvimento. Isso porque sugere algum grau de desconcentração nos processos decisórios, entendida como condição necessária, mas insuficiente, para produzir a mudança social definida pelo desenvolvimento. Mesmo porque, é bom enfatizar a tendência por centralizar as iniciativas junto à administração direta, um viés *top-down*.

Além disso, dois órgãos possuem direcionamento para atividades executivas: o FMEPP deve “implementar” o estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e o Fórum das IES deve “fomentar iniciativas”. Embora o Codecom não exiba este tipo de função nas normas formais, nos dados disponíveis sobre seu funcionamento encontramos: “atrair investimentos”, “melhorar o ambiente de negócios”, “atrair, manter e ampliar investimentos”, “promover o crescimento de empresas inovadoras” (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, sd2).

No campo do monitoramento, seis órgãos possuiriam funções de fiscalização e de acompanhamento. Já na avaliação das políticas, apenas o Comcet possui competência formalmente definida. Tal cenário aponta a baixa incorporação dessas práticas na gestão das políticas públicas no âmbito local, fragilizando o *accountability* (participação).

Até agora, verificamos que todos os órgãos estudados têm competência para formular políticas públicas dentro de suas áreas, e dois para implementar; também identificamos que eles são formados por diversos atores, públicos e privados, conformando-se em espaços de interação. Cabe agora investigar se as regras decisórias desses fóruns garantem o protagonismo daquela heterogeneidade, por meio do exame da normatividade. Isso é uma questão relevante, uma vez que em nosso modelo analítico a produção de políticas de desenvolvimento é uma função, tanto da endogeneidade, quanto das características dos mecanismos de governança.

Iniciemos tomando a definição do presidente do conselho como *proxy* da forma como o poder decisório está distribuído. A propósito, o uso do sistema presidencialista, reunindo as funções de representação e execução, vai na direção já aventada, de centralização e concentração de poder. Nele, dos oito órgãos, apenas dois têm seus presidentes eleitos entre seus membros: o Comcet e o Fórum das IES. Não por acaso, os dois são compostos por maioria de atores societais. Nos demais, a presidência é definida pelo prefeito, sendo que no CMDE, no FMEPP e no CMEC o presidente é o próprio secretário municipal do órgão de desenvolvimento econômico/inação.

Outra *proxy* que pode ser utilizada são as regras internas para a tomada de decisão. Em geral, elas são explicitadas nos regimentos internos. A partir do Quadro 7, sabemos que metade dos órgãos estudados não possui tais regras: Comtur, CMDE, FMEPP e CMEC. A carência de normatização aponta

fragilidade institucional, sugerindo que a instância não logrou concretizar seu funcionamento, ou, em caso contrário, que os processos decisórios não são transparentes e, assim, são de difícil acompanhamento e controle social. Em relação ao Comtur, a falta de transparência se manifesta ainda no fato de que as portarias de nomeação sequer divulgam a vinculação institucional de seus membros.

Dos órgãos que possuem regimentos internos, o Fórum das IES é o único que institui desigualdade entre os membros, por meio do estabelecimento de categorias que implicam diferentes atribuições. São quatro categorias: fundadores, credenciados, beneméritos e colaboradores. Somente as duas primeiras podem votar, ser elegíveis ao Comitê Gestor (instância de gestão) e à presidência do fórum. As demais são de indicação e aprovação das categorias principais.

Em relação à transparência na tomada de decisão, dos quatro conselhos com regimento interno, apenas um, o Comcet, delibera em reuniões fechadas: “reservadas aos Conselheiros do COMCET e ao Secretário Executivo” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001, p. 6). Excepcionalmente e a convite, poderão participar das sessões órgãos e entidades que tenham competência e/ou conhecimento relacionados à área. Ainda, somente dois órgãos, o FMEPP e o Fórum das IES, mencionam em suas normas o dever de publicizar as decisões.

CONCLUSÕES

Tendo em vista o pressuposto de que o desenho das políticas públicas é um dos elementos que pode nos ajudar a entender a trajetória e os resultados da implementação, propusemo-nos a investigar as políticas de desenvolvimento por meio de dois conjuntos de variáveis que nos permitiram explorar o seu grau de aderência à realidade local (endogeneidade) e o nível em que as estruturas e os processos organizacionais refletem tal especificidade (mecanismos de governança). Além disso, verificamos a perspectiva de desenvolvimento que as perpassa.

De forma geral, o caráter endógeno das políticas se manifestou menos tibiamente na dimensão da equidade, com destaque relativo para Fortaleza. Enfatizamos a fragilidade da dimensão da sustentabilidade nas três capitais, ocupando o papel de mero *slogan*, que vai desaparecendo na medida em que avançamos na tradução dos objetivos em projetos. Quanto à heterogeneidade, percebeu-se a previsão de inserção de uma variedade de atores sociais nos processos decisórios das políticas.

Em relação à incorporação da especificidade local nos processos decisórios das políticas públicas, identificamos a integração, nos órgãos de participação social, de variados atores sociais implicados nas áreas consideradas relevantes para a promoção do desenvolvimento, conforme a concepção economicista

comumente utilizada em tais políticas. Outro ponto importante é que esses mecanismos possuem atribuições que permitiriam interferir substancialmente nas políticas. Mas esses dois resultados devem ser relativizados com a falta de transparência nos processos decisórios e com a centralização de poder no executivo municipal, que também minimiza os efeitos da heterogeneidade de atores nos processos decisórios.

Para averiguar a perspectiva de desenvolvimento que as políticas refletem, utilizamos como *proxy* os seus campos de atuação. Observamos que as iniciativas se voltavam principalmente ao crescimento econômico, incluindo aí fomento às empresas e qualificação profissional. Podemos concluir que ainda prevalece uma concepção de desenvolvimento restrita, com dificuldades para assimilar outras dimensões da sociabilidade.

Por fim, são essas as ideias que pretendem orientar os processos de implementação, que serão objeto de assimilação por parte dos executores e que serão traduzidas à luz dos contextos locais de ação. Ou seja, mesmo considerando o enfoque de desenvolvimento utilizado no escopo das políticas, significativamente mais limitado, ainda continua a pergunta: essas políticas apresentariam condições para incentivar a promoção dos objetivos que as justificam? A princípio, parece que não.

REFERÊNCIAS

- BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, Mark. (Org). *The sage Handbook of Governance*. Los Angeles: SAGE, 2013. p.1-16.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.
- DOCAMPO, Manuel García. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, Manuel García (Org.). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 1-37.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. 1. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 401 p.
- GARCIA, Sandro Ruduit; WOLFFENBÜTTEL, Rodrigo Foresta; DILÉLIO, Rodrigo Campos. Construção de instâncias de ação e debate sobre desenvolvimento no Rio Grande do Sul. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 11, nº 21, p. 201-224, 2014.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. 3. ed. London: SAGE, 2014. 231p.
- KLEIN, Juan-Luis. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *EURE*, Santiago, v. 31, nº 94, p. 25-39, 2005.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, nº 48, p.101-11-, dez. 2013.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 50-63.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron (Orgs.). *Implementation*. Berkeley: University of California, 1984. 163-180p.

PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham (UK)/Massachusetts (USA): Edward Elgar, 20p, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Desenvolvimento*. Prefeitura de Belo Horizonte [sítio]. Belo Horizonte, sd1. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=smde>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO. SECRETARIA AJUNTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – CODECOM. CODECOM. Prefeitura de Belo Horizonte [sítio]. Belo Horizonte, sd2. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=codecom>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165, de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 28 ago. 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 7.638, de janeiro de 1999. Cria o Programa de Incentivo à Instalação e Ampliação de Empresas, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico de Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 20 jan. 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.697, de 1 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico – CODECOM. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 1 set. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 15 jan. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO. Lei nº 10.690, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o quadriênio 2014-2017. *Diário Oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2013a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO. COMPUR. Deliberação Normativa DN/COMPUR 01/2013. *Altera o regimento interno do Conselho Municipal de Política Urbana*. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 10 out. 2013b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 10.823, de 29 de junho de 2015. Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo, institui o Fundo Municipal de Turismo – Fumtur – e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 30 jun. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.365, de 5 de julho de 2016. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR-BH. *Diário oficial do Município – DOM*, Belo Horizonte, MG, 6 jul. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *Canal Desenvolvimento econômico*. Prefeitura de Fortaleza[sítio]. Fortaleza, sd. Disponível em:<<https://desenvolvimentoeconomico.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Lei nº 8.283, de 30 de junho de 1999. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), na forma que indica, e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Fortaleza, CE, 30 jun. 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Lei nº 10.095, de 27 setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza, para o quadriênio 2014/2017. *Diário oficial do Município – DOM*, Fortaleza, CE, 9 out. 2013a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Decreto nº 13.186, de 19 de julho de 2013. Institui o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Fortaleza, e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Fortaleza, CE, 19 jul. 2013b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Lei nº 10.279, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Consultivo para o Desenvolvimento do município de Fortaleza, e dá outras providências. *Diário oficial do Município – DOM*, Fortaleza, CE, 19 dez. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DE GOVERNO. Lei Complementar nº 367, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia de Porto Alegre- COMCET. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 10 jan. 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CONSELHO MUNICIPAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- COMCET. Regimento Interno. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 7 ago. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei nº 10.705, de 30 de junho de 2009. Cria o Gabinete de Inovação e Tecnologia – Inovapoa/GP, cria e inclui cargos em comissão e funções gratificadas no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Administração Centralizada do Anexo III da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores, e dá outras providências. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 30 jun. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei nº 11.474, de 2 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 a 2017 e dá outras providências. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 2 set. 2013a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.422, de 9 de outubro de 2013. Institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispondo sobre sua composição e atribuições. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 11 out. 2013b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.492, de 16 de dezembro de 2013. Inclui incs. XXXVI, XXXVII e XXXVIII ao art. 2º, do Decreto nº 18.422, de 9 de outubro de 2013, que institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispondo sobre sua composição e atribuições. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 20 dez. 2013c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. *Porto Alegre Criativa*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre/, Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2014a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vweb.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Desafio Porto Alegre resiliente*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2014b. Disponível em: <http://www.portoalegreresiliente.org/downloads/estrategia_de_resilincia_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA et al. *Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre*: Fórum das IES. Porto Alegre, RS: Inovapoa, 2015a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/cartilha_ies.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.000, de 14 de abril de 2015. Cria o Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre (Fórum das IES/POA) no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e dispõe sobre sua organização, composição e atribuições. *Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA*, Porto Alegre, RS, 17 abr. 2015b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Inovapoa. *Prefeitura de Porto Alegre* [sítio]. Porto Alegre, sd. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/inovapoa/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, nº 1, p. 132-139, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)/ Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeit (GTZ). Santiago, 2000. 51 p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 280p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones regionales*, Madrid, nº 11, p. 183-210, 2007.

WILSON, Robert H. Understanding Local Governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, nº 2, p. 51-63, 2000.

Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras

Lígia Mori Madeira

Leonardo Geliski

Gabriela Salvarrey

Ana Paula Boessio

Kalita Trindade

INTRODUÇÃO

No Brasil, dadas as competências e recursos, e dada a necessidade características de nossa forma federativa e sua divisão de competências e recursos e a necessidade de equilíbrio entre as iniciativas locais e os padrões nacionais, surgiu, desde a Constituição Federal de 1988, o modelo de sistemas de políticas públicas, responsável também por garantir o compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade (Silva, 2013). Neste modelo os municípios tornaram-se atores-chave de processos de descentralização política com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa e fiscal, mas também com receitas próprias ampliadas e maiores disponibilidades de recursos oriundos de transferências intergovernamentais (Marenco; Strohschoen; Joner, 2016, p. 3).

O desenvolvimento de políticas públicas em diferentes setores nas últimas décadas contou com importante indução do Governo Federal, responsável por definir tipologias de serviços e equipamentos, tecnologias e metodologias de atuação, sistemas de dados na padronização dos atos profissionais e fomentar pesquisas (Kopittke, 2017). Para o desenvolvimento dessas políticas públicas, a ação governamental precisou ser fortalecida em suas capacidades estatais de gestão, na presença de profissionais especializados, recursos financeiros e relacionamento com a sociedade civil (Gomide; Pires, 2014).

Havia a intenção de adotar essa lógica no campo da segurança pública, implicando “que diferentes atores, em diferentes níveis, tivessem de interagir,

segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente” (Silva, 2013, p. 37).

Ao longo da década de 2000, os municípios foram priorizados como atores da segurança pública, muito embora a falta de definições constitucionais¹ tenha gerado processos descoordenados e descontínuos (Peres, Bueno; Tonelli, 2016, p. 37), mas que caracterizam um movimento que pode ser explicado por processos de indução *top-down* pela União e por necessidades locais *bottom-up* oriundas da “preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estaduais de segurança pública” (Oliveira Jr; Alencar, 2016, p. 26).

O Brasil é um dos países mais violentos do mundo. Ao longo das últimas décadas os movimentos da criminalidade e violência oscilaram geograficamente, com incrementos substantivos nas taxas gerais de homicídios nos estados nas décadas de 1980 e 1990, havendo uma estabilização ao longo da década de 2000. Contudo, quando observamos o cenário municipal, verifica-se um aumento da média de homicídios e da amplitude das taxas entre esse ente federativo, com a característica de que ao longo da década de 2000 houve uma migração da letalidade para as cidades menores, para os municípios de fronteira e para aqueles com maiores taxas de desmatamento. Sabe-se que o homicídio é o principal indicador utilizado nas políticas públicas de segurança, inclusive municipais, dado que esse crime é um fenômeno eminentemente local (Cerqueira et al, 2013).

Em um contexto marcado por avanços e retrocessos na coordenação promovida pelo governo federal para área da segurança pública, apesar das tentativas de respostas à escalada de violência no Brasil dos últimos 30 anos, autores sustentam que pouca atenção tem sido dada à falta de capacidade estatal, faltando especialmente “gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros que permitam ao Estado formular e implementar políticas públicas eficientes para resolver os problemas sociais em conjunto com a sociedade” (Kopittke, 2017, p. 48).

Quando o olhar se desloca para os municípios, que cenário é revelado? Este capítulo busca conhecer os níveis de desenvolvimento de capacidade estatal municipal em segurança pública nas capitais brasileiras. Buscamos saber que resultados o processo de indução de municipalização da segurança pública pelo

1 Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

governo federal trouxe às capitais, partindo dos achados gerais da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) (IBGE, 2014), que revelam para o universo dos municípios brasileiros que menos de 20% desses têm estruturas em segurança pública, sendo justamente as cidades maiores a responder melhor a processos de indução nesta área.

Sabemos que não é possível estabelecer para a segurança pública o mesmo tipo de análise de capacidade estatal² comumente encontrada para outros setores de políticas sociais (por exemplo, saúde e educação), cujo protagonismo municipal é inquestionável, mas é importante investigar os municípios e sua capacidade na implementação de políticas públicas de segurança.

Optamos pela metodologia quantitativa a partir da utilização de técnicas de estatística descritiva univariada e bivariada para ilustrar o cenário das políticas municipais de segurança nas capitais. Levando em consideração a escassez de dados e/ou ausência de informações ao longo do tempo, escolhemos centrar nossa análise no ano de 2014, pois identificamos ser este o ano com o maior número de informações sobre segurança pública em diferentes bancos de dados que compuseram nossa base. Construímos o banco de dados *Municípios na segurança pública brasileira*³ a partir de três fontes secundárias: (1) Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) (IBGE, 2014) com os dados sobre instituições de segurança pública nos municípios; (2) mapas da violência (Waiselfisz, 2014, 2015, 2016), taxa de homicídios; (3) portal da transparência do governo federal, dados sobre transferências de recursos federais e orçamento.

Partindo das dimensões apontadas por Cingolani (2013a) e Cingolani, Thomsson e Cronbrughe (2013b), organizamos um Indicador de Capacidade Estatal na Segurança Pública (ICESP) constituído pelas seguintes dimensões: a) coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança pública municipal); b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento,

-
- 2 “No federalismo brasileiro, municípios não possuem prerrogativas no exercício da coerção ou promoção de segurança pública, não permitindo a busca de diferenças salientes neste quesito que pudesse explicar variações em termos de sua capacidade para alterar ou interferir sobre relações entre agentes públicos e privados no plano local. Municípios estão também submetidos a arranjo jurídico emanado da Constituição Federal, com margens restritas de inovação legal sem que essas possam ser consideradas constitucionais [...]” (Marengo; Strohschoen; Joner, 2016, p. 7-8).
 - 3 A unidade de análise desta pesquisa são as capitais dos estados brasileiros, optando-se por coletar as informações da primeira fonte de dados também para os demais municípios para se obter um panorama nacional contraposto à realidade das capitais. Relacionada à estratégia de análise, cabe apontar que a maior parte das variáveis coletadas sobre segurança pública nos municípios são variáveis categóricas nominais (*dummies*), associadas à existência ou não de instituições de segurança nos municípios (i.e., possui secretaria de segurança pública? possui guarda municipal? etc.), salvo as informações relacionadas ao orçamento e taxa de mortalidade (variáveis quantitativas).

pela existência de fundo municipal de segurança pública e pelos gastos com a área); c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo burocrático e pela sua capacitação); e d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do Conselho Municipal de Segurança Pública).

O capítulo apresenta a seguinte estrutura: seguindo esta introdução, a segunda seção apresenta a trajetória das políticas públicas de segurança municipais no Brasil pós-redemocratização e os avanços e retrocessos nos arranjos federativos nessa área; a terceira seção faz uma revisão da literatura sobre capacidade estatal, finalizando com um debate sobre capacidade estatal na área da segurança pública; a quarta seção apresenta um panorama geral das políticas e do gasto em segurança pública nos municípios brasileiros; e a quinta seção traz a análise empírica deste trabalho a respeito da capacidade estatal em segurança pública municipal nas capitais brasileiras; por fim, as conclusões.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA MUNICIPAL NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: AVANÇOS E RETROCESSOS NOS ARRANJOS FEDERATIVOS

A trajetória da segurança pública brasileira pós-redemocratização é marcada por idas e vindas, sendo inegável a importância dos governos locais para o desenvolvimento de práticas mais efetivas e dos governos centrais para a ação indutora, capacitadora e promotora do desenvolvimento institucional e informacional daqueles (Cerqueira, 2017).

Ao longo da última década, as principais democracias avançadas do mundo aumentaram sua capacidade institucional nas áreas de segurança pública, fortalecendo o papel dos governos federais na produção de conhecimento baseado em evidências, estabelecendo padrões de funcionamento dos órgãos policiais e orientando as políticas de segurança para estados e municípios. As iniciativas destacam-se pela duração, não se desfazendo a cada governo, e por instituições com “papel central para induzir e qualificar as ações dos estados e municípios e que perduram ao longo do tempo” (Kopittke, 2017, p. 49-50).

Na América Latina, desde o final dos anos 1990, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) têm tentado disseminar o conceito de segurança cidadã⁴ e promover rupturas no cenário político e reestruturações nas instituições

4 “A expressão ‘segurança cidadã’ ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas

policiais, com a introdução de novas práticas pautadas por requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado” (Costa; Lima, 2014, p. 484). O interesse dos países latino-americanos em políticas municipais de segurança pública também é fruto das experiências americanas e inglesas, mas principalmente da observação dos processos de descentralização das políticas de segurança pública no Canadá e nos países europeus (países com estado federal e descentralizado como França, Itália, Espanha, Portugal, Alemanha) (Mesquita Neto, 2011).

No Brasil a descentralização das políticas de segurança pública partiu da constatação de que o crime e a violência têm uma dimensão urbana e quando tratados localmente podem ser mais bem compreendidos e prevenidos, permitindo o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local e sensíveis à expectativa da população, através de parcerias entre governo e sociedade, com controle, monitoramento e avaliação (Mesquita Neto, 2011).

É possível dividir a participação dos municípios na segurança pública brasileira em três momentos: o primeiro marcado pela invisibilidade; o segundo marcado pela coadjuvância; e o terceiro apontando o protagonismo destes entes, a despeito da redução da participação indutora e financiadora do governo federal (Peres; Bueno; Tonelli, 2016).

O primeiro momento se caracteriza pela atuação residual dos municípios em matéria de segurança pública, coincidindo com o *boom* da criminalidade violenta nas grandes cidades. No âmbito federal é neste momento que se inicia a construção institucional, com a criação em 1995 de uma Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) que será transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP⁵) em 1997. O início da década de 2000 vai ser marcado também pela criação dos I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2001, permitindo que municípios tivessem repasse de verbas contanto que possuíssem guardas municipais, pelo Projeto Nacional de Segurança Pública em 2003 (Peres; Bueno; Tonelli, 2016; Madeira; Rodrigues, 2014).

de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região; o que diferencia os dois tipos de política não é apenas o fato de que governantes responsáveis por políticas democráticas são escolhidos através de processos eleitorais, mas também que as políticas democráticas são caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos” (Mesquita Neto, 2011, p. 82).

- 5 “O papel da Senasp é central não apenas no sentido de promover, por meio da indução aos entes federativos, as políticas que funcionam, mas ainda por garantir um intercâmbio de tecnologia, conhecimento e capacitação tanto no que concerne ao treinamento das forças policiais, como em termos de conhecimento sobre mecanismos de gestão da segurança pública. Nesse contexto, o financiamento amarra a estrutura, criando os incentivos para a indução e capacitação federativa” (Cerqueira, 2017, p. 5).

O segundo momento tem no ano de 2003 seu marco, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, uma vez que a partir daí “os municípios passam a dedicar esforços sistemáticos à prevenção da violência e à cooperação com os governos estaduais” (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 44). Se entre 2003 e 2008 o Fundo Nacional de Segurança Pública⁶ foi responsável pelas ações municipais, a partir do lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) houve uma diminuição das despesas empenhadas pelo FNSP e uma ampliação de convênios entre o Ministério da Justiça e os municípios, o que foi reduzido drasticamente a partir de 2010.

A partir de 2007, diversos municípios passaram a contar com instâncias municipais responsáveis pela formulação e gestão da política municipal de segurança. Outra invenção no período foi a criação de consórcios intermunicipais que promovessem cooperação na segurança pública das metrópoles brasileiras. São desse período iniciativas de prevenção à violência responsáveis por alterações nos índices de violência e criminalidade em cidades como Diadema, Belo Horizonte, Recife, Canoas, São Paulo (Ricardo; Caruso, 2007)⁷.

O governo Dilma marcou o início do terceiro período, com descontinuidade de ações, redução das transferências federais e do entendimento ampliado do papel do governo federal na área de segurança pública. Seu primeiro mandato se caracterizou pelo retorno à visão de que a matéria é competência constitucional dos estados, restando à União a atuação nas fronteiras e grandes eventos, voltando a uma atuação mais coordenada ao lançar o Pacto pela redução dos homicídios no início do segundo mandato, mas sem chance de dar continuidade (Silva, 2017).

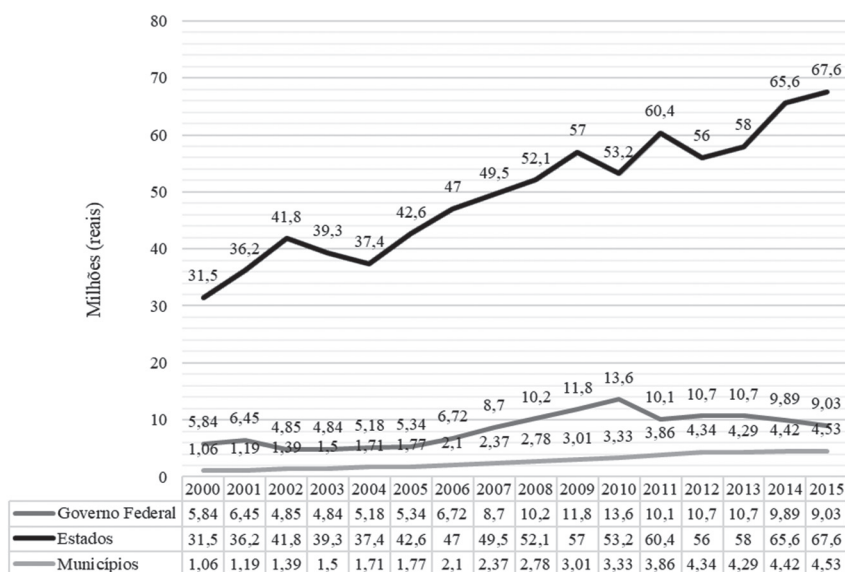
Apesar da retirada do governo federal de sua posição de indução, a literatura aponta a irreversibilidade do processo: “apesar dessa aparente descoordenação por parte do governo federal e da expressiva redução no volume de recursos repassados aos municípios a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança” (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 47).

O gráfico a seguir demonstra esse processo.

6 A alteração da Lei do FNSP em 2003 permitiu que municípios sem guarda municipal pleiteassem verbas federais contanto que desenvolvessem trabalhos de policiamento comunitário, diagnósticos e planos de segurança e ou possuíssem Conselhos Municipais de Segurança, o que demonstrou a valorização da dimensão preventiva a ser desenvolvida pelos municípios como um novo paradigma (Ricardo; Caruso, 2007, p. 106).

7 Outros estudos dão conta de experiências exitosas em várias cidades latino-americanas (Carbonari; Lima, 2017; Velasquez, sd).

Gráfico 1 – Despesas na função segurança pública, conforme ente da Federação. Em valores de 2015 (IPCA) – em R\$ milhões



Fonte: reprodução do gráfico utilizado por Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 43.

Peres (2016) aponta que, mesmo com a redução dos recursos federais nos últimos anos (em 2015 o valor foi aproximadamente a metade do realizado em 2002), os municípios continuaram a aumentar seus gastos em um esforço de financiar políticas locais de segurança em um contexto de maior demanda dessa política por parte da população.

Se uma análise da trajetória da atuação dos municípios ao longo dos anos 2000 revela um processo ascendente, iniciado com o questionamento sobre a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas de segurança pública, muito embora os limites constitucionais já apontados, e responsável por um aumento considerável de recursos dispendidos com o financiamento da atuação municipal em matéria de segurança pública, o resultado e os efeitos desse processo não são unânimes.

Enquanto parte da literatura sustenta que “mesmo com a atual redução de transferências do governo federal, o número expressivo de estruturas encarregadas da segurança pública criadas por prefeituras espalhadas pelo país indica a irreversibilidade do processo” (Oliveira Jr, 2017, p. 97), outros não o veem de forma tão otimista: “a falta de reformas nos arranjos e arquitetura institucional e a manutenção de uma previsão Constitucional pouco diferente dos períodos autoritários contribui sobremaneira para a ausência dos atores

subnacionais nas políticas de segurança” (Ricardo; Caruso, 2007; Peres, Bueno; Tonelli, 2016, p. 40).

Especificamente em relação à burocracia criada nos municípios, guardas municipais passaram a sofrer com um fenômeno caracterizado de isomorfismo institucional, quando “influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em que essas organizações atuam” (Dimaggio; Powell, 2006 apud Oliveira Jr; Alencar, 2016, p. 25).

Se por um lado as guardas têm a oportunidade de desempenhar um papel de maior proximidade com as comunidades locais, por outro lado reproduzem o insulamento institucional, com o isomorfismo fazendo com que se inibam canais de participação social no campo das políticas de segurança pública (Oliveira Jr; Alencar, 2016).

Estudos sobre o processo de institucionalização das guardas vêm apontando direções opostas (Misse; Bretas, 2010), por um lado mantendo seu papel de vigilância e preservação de bens públicos municipais, e por outro fazendo policiamento ostensivo e batalhando insistentemente para se transformar em forças armadas com poder de polícia⁸ nos municípios.

Após essa contextualização, iremos apresentar o referencial teórico deste trabalho constituído pelo conceito de capacidade estatal.

CAPACIDADE ESTATAL

A capacidade estatal é entendida como uma fonte potencial de força que pode moldar fundamentalmente a implementação e o impacto final das políticas, independentemente do seu conteúdo ideológico e desenho (Cingolani; Thomsson; Cronbrughe, 2013b).

Os primórdios do debate sobre capacidade estatal coincidem com a literatura de formação dos Estados modernos, principalmente com a capacidade coercitiva de monopolização dos meios legítimos de violência (Tilly, 1985). Ao longo da década de 1980 os estudos se intensificaram com o movimento estatista de linha weberiana que interpretava o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria e capacidade de estabelecer seus próprios objetivos (Skocpol, 1985).

O ‘estatismo’ resgatou a teoria do desenvolvimento do pós-guerra que posicionava o Estado como um ator central para a promoção de mudanças estruturais. Assim, a atuação do Estado era vista como essencial para produzir políticas em áreas

8 A Lei 13.022 de 8 de agosto de 2014, chamada Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamenta as ações das guardas no âmbito da prevenção da violência; no entanto o Projeto de Lei (PL) 7084/2017 busca permitir a concessão de porte de arma de fogo em todo o território nacional para os integrantes da Guarda Municipal.

estratégicas para o desenvolvimento de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização da agricultura e fornecendo a infraestrutura básica para a produção de bens e serviços. (Evans, 1993 apud Gomide; Pereira, 2016, p. 4)

De acordo com Cingolani, Thomsson e Cronbrugghe (2013b), há uma confusão quanto ao papel dos atributos burocráticos weberianos entre os conceitos de capacidade estatal. Enquanto um primeiro grupo liderado por Evans (1995), Geddes (1996) e Evans e Rausch (1999) foca na forma organizacional do Estado e na visão da capacidade como consequência de uma delegação política eficiente para corpos profissionais burocráticos autônomos, um segundo grupo reunindo visões ecléticas de cientistas políticos e economistas relaciona capacidade estatal ao conflito e à habilidade do Estado em centralizar poder e controlar território.

Cingolani (2013a) e Cingolani, Thomsson e Cronbrugghe (2013b) retomam autores da sociologia política cujos trabalhos sustentam a importância das burocracias para a capacidade estatal, incluindo na análise Huntington (1963), Skocpol (1979), Evans Skocpol e Rueschemeyer (1985), Mann (1986 e 1993), Evans (1995), Geddes (1996) e Evans e Rauch (1999).

Analizando os determinantes e efeitos da capacidade estatal, Cingolani (2013a) demonstra como essa afeta resultados de desenvolvimento como industrialização, crescimento, conflito e Estados frágeis, apontando como determinantes históricos de formação estatal, investimento, política e comportamento afetam os níveis de capacidade estatal de um país.

Para a autora, em sendo um conceito multidimensional, é possível referir pelo menos quatro dimensões de capacidade estatal: coercitiva, administrativa, fiscal e legal (Cingolani, 2013a). A capacidade coercitiva se refere à monopolização e administração do poder coercitivo; a capacidade fiscal se refere ao poder de extrair recursos da sociedade sob a forma de taxas e impostos, no mesmo tempo da eficiência do governo em despender recursos e promover serviços públicos; a capacidade administrativa ou de implementação está relacionada à existência de uma burocracia profissional e insulada como requisito para a implementação impessoal de políticas públicas; já a capacidade legal trata dos limites da intervenção estatal.

Uma expansão do conceito tem ampliado o significado de capacidades, definindo-as como função de fatores internos – infraestrutura organizacional, recursos humanos e financeiros e sistemas de gestão – e externos – apoio social, qualidade dos relacionamentos e acesso a informações (Gomide; Pereira, 2016).

De acordo com Gomide e Pereira, as dimensões burocrática e relacional devem ser analisadas em conjunto para se compreender a efetividade da atuação do Estado no Brasil: as capacidades administrativas estariam mais relacionadas à eficiência na gestão dos recursos, enquanto as capacidades relacionais estariam mais associadas à legitimidade e transparência das decisões

governamentais, da mesma forma que arranjos institucionais inclusivos permitiriam que diferentes atores avaliassem e revissem e corrigissem processos de implementação, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados alcançados produziriam um aprimoramento contínuo de uma política (Gomide; Pereira, 2016, p. 8).

Os autores constroem um modelo em que as capacidades administrativas, associadas aos valores de eficiência e coerência nas decisões governamentais são operacionalizadas pelas variáveis profissionalização, autonomia e coordenação; e as capacidades relacionais, associadas aos valores de legitimidade e transparência, operacionalizadas pelas variáveis relações com os grupos sociais locais, articulação com os representantes dos entes subnacionais e o diálogo com órgãos de controle externo (Gomide; Pereira, 2016).

Gomide e Pires (2014, p. 19-20) conceituam arranjo institucional como:

o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Os autores (Gomide; Pires, 2014, p. 19) distinguem ambientes institucionais de arranjos institucionais: os primeiros dizem respeito “às regras gerais que regem o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”, enquanto os segundos tratam das regras específicas estabelecidas pelos agentes nas suas relações com as políticas públicas. Os arranjos de políticas públicas definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto, os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores.

No contexto político institucional brasileiro, os arranjos implicam a coordenação entre burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diferentes partidos e organizações da sociedade civil.

Em trabalho recente, Marengo, Strohschoen e Joner (2016) analisam diferenças horizontais entre os municípios brasileiros no que diz respeito a indicadores de capacidade estatal, buscando examinar em que medida transferência de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais representaram efetiva ampliação em seu poder para tributar e implementar políticas públicas. Os autores não desconsideram, todavia, os diferentes diagnósticos sobre as relações intergovernamentais e implementação de políticas públicas que situam o predomínio de elementos de descentralização, centralização e coordenação federativa nas relações verticais entre governos federal, estadual e municipal.

Ao discutir a literatura de capacidade estatal e a amplitude do conceito pela possibilidade de associação com diferentes dimensões (coercitiva, legal, administrativa, fiscal, política, transformativa e territorial), os autores propõem a separação entre mecanismos e efeitos associados a capacidades estatais nos governos municipais, apresentando uma abordagem voltada a explicar as variações horizontais entre os governos municipais, que diga respeito ao “impacto de ciclos eleitorais e partidários, traduzidos em ‘ideologia’, ‘competição’, ‘dominância’ e ‘alinhamento governamental’ sobre (1) escolhas sobre gasto, taxaço e políticas públicas, e (2) padrões de relações intergovernamentais” (Marengo; Strohschoen; Joner, 2016, p. 10).

Após apresentarmos os conceitos de capacidade estatal, iremos brevemente discutir sua especificidade nas políticas de segurança pública.

Capacidade estatal na segurança pública

Conforme já apontamos na introdução deste trabalho, o debate sobre capacidade estatal na área de segurança pública é muito restrito. Só recentemente discute-se o papel que uma capacidade estatal adequada, combinando gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros poderiam ter na formulação e implementação de políticas públicas eficientes na área de segurança (Kopittke, 2017).

As experiências bem sucedidas em diminuir substancialmente e em caráter duradouro a criminalidade violenta deveriam contar com: a) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas sobretudo nas crianças e jovens; b) estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; c) mecanismos de gestão que possibilitassem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas (Lima, 2017).

Do ponto de vista dos corpos burocráticos autônomos (Cingolani, 2013a), seria necessário que a capacitação se desse em um “plano operacional, que envolve[sse] a capacitação de policiais e guardas municipais, e no plano de elaboração e gestão das políticas públicas estaduais e municipais, que compreende[sse] o apoio e a capacitação de gestores e de mecanismos de governança local” (Cerqueira, 2017, p. 10).

Já do ponto de vista da dimensão externa da capacidade estatal (Gomide; Pereira, 2016), embora o desenvolvimento de instâncias participativas como ferramentas para promover democratização e transparência da gestão pública sejam fundamentais, na área da segurança pública tais mecanismos só entraram em debate em um contexto recente e sem uma trajetória linear e consolidada (Lima; Souza; Santos, 2012).

Tentativa interessante de promover uma análise de capacidade estatal na área da segurança pública entre os municípios do Rio Grande do Sul foi feita por Pazinato e Kerber (2013). Os autores produziram um censo com vistas a identificar as atividades desenvolvidas pelos municípios a partir da indução federal promovida pela Senasp, sobretudo pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) a partir de 2008.

Tendo como foco de análise os municípios gaúchos, os autores questionaram sobre a capacidade desta política federal em aumentar, em termos absolutos e qualitativos, a ação dos municípios na segurança pública. Em seu censo identificaram para o ano de 2012 que, dos 497 municípios gaúchos, 69 desempenhavam projetos ou ações municipais de segurança pública, um percentual não muito diferente do encontrado para o universo geral dos municípios brasileiros.

Partindo de questionamentos quanto à existência de estruturas institucionais e de gestão municipal de segurança e quanto ao perfil de gestores e burocracias municipais, os autores criaram o Índice Municipal de Segurança Pública (IMUSP).

O referido índice congrega diversos indicadores teoricamente relevantes e empiricamente verificáveis no âmbito das políticas públicas municipais de segurança, podendo gerar comparabilidades analíticas e referências institucionais de gestão. [...] Para efeito de compreensão, os indicadores foram classificados em quatro dimensões, a saber: estrutura gerencial; estrutura financeira; estrutura tecnológica e estrutura local. (Pazinato e Kerber, 2013, p. 33)

Os municípios gaúchos com ações municipais de segurança pública foram então classificados de acordo com o somatório dos indicadores, em: municípios com significativo processo de municipalização (IMUSP de 3,5 a 10); relevante processo de municipalização (IMUSP de 2 a 3) e incipiente processo de municipalização (0,5 a 1,5) (Pazinato; Kerber, 2013). Passamos à segurança pública municipal.

CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Homicídios⁹ vêm apresentando taxas epidêmicas há pelo menos quatro décadas no Brasil, revelando sempre uma dinâmica territorial, o que explica as tentativas recentes de construção de políticas públicas de segurança nos

9 Embora tratar de segurança pública em nível municipal exija um olhar amplo sobre o fenômeno da criminalidade e da violência, é consenso entre os especialistas que os indicadores de homicídios se revelam fundamentais para diagnósticos locais, haja vista a fidedignidade e a existência em série temporal.

municípios voltadas à prevenção da violência e tendo como foco as áreas de maior incidência desse crime nas grandes e médias cidades brasileiras.

Estudos recentes têm dado atenção especialmente a essa dinâmica territorial, verificando uma difusão dos homicídios pelo território nacional (Cerqueira et al., 2013). Nas décadas de 1980 e 1990 a taxa média de homicídios nos estados brasileiros aumentou, indicando um processo de dispersão das prevalências relativas de vitimização; já nos anos 2000, a taxa sofreu uma estabilização em torno de 27 homicídios para cada 100 mil habitantes, com diminuição do desvio-padrão. Se houve estabilização quando o foco eram os estados, uma análise sobre os municípios revelava exatamente o contrário, havendo um “aumento da média, do desvio padrão e da amplitude das taxas de homicídios entre os municípios” (Cerqueira et al., 2013, p. 877).

A evolução dos homicídios nos anos 2000 tendo em conta as macrorregiões brasileiras revelou o crescimento das taxas nas regiões Norte e Nordeste e uma redução considerável das taxas no Sudeste. Quando o foco de análise se desloca para o tamanho dos municípios, verifica-se uma diminuição geral dos homicídios nos municípios grandes (com mais de 500.000 habitantes) e um aumento nos municípios médios (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e pequenos (com menos de 100 mil habitantes) (Cerqueira et al., 2013).

Uma análise dos homicídios nos municípios distribuídos pelas regiões brasileiras em 2014 revela um quadro extremamente desigual e corrobora as análises apresentadas acima a partir dos estudos de Cerqueira.

As maiores taxas gerais de homicídios por 100 mil habitantes foram encontradas nos municípios da região Nordeste, cuja média é de 55%, seguidos dos municípios das regiões Centro-Oeste (com média de 32%), Norte (31%), Sul (28%) e Sudeste (24%).

Quando especializamos esse dado olhando para os homicídios na juventude, alteram-se as posições das regiões, com exceção do Nordeste, cujos municípios lideram o ranking com uma média de 140 homicídios por 100 mil habitantes, o dobro das taxas encontradas nas demais regiões, que seguem o seguinte padrão: Sudeste com taxa de 76 homicídios de jovens por 100 mil, Centro-Oeste com 75 homicídios de jovens por 100 mil, Norte e Sul com 73 e 72 homicídios de jovens por 100 mil habitantes respectivamente.

Encontramos a mesma liderança dos municípios do Nordeste quanto às mortes por armas de fogo (56 mortes por 100 mil habitantes), seguindo-se as mortes nos municípios da região Centro-Oeste (30 por 100 mil); Sul (29 por 100 mil); Norte (25 por 100 mil) e Sudeste (24 por 100 mil).

Por fim, ao especializarmos a análise em direção aos homicídios de mulheres, há uma prevalência de cerca de oito feminicídios por 100 mil habitantes nas regiões Norte e Nordeste; sete na região Centro-Oeste; sendo de seis a taxa no Sudeste e de cinco na região Sul.

Tendo esse triste retrato como panorama, a gestão da segurança pública passou a compor as Pesquisas sobre Informações Básicas dos Municípios (MUNIC) ao longo da década de 2000 e dos Estados (ESTADIC) a partir de 2014, com o objetivo de alcançar um panorama mais completo do arranjo institucional da segurança pública no Brasil (IBGE, 2014b).

Muito embora o foco de nosso trabalho sejam as capitais brasileiras, é importante conhecer as características dessas estruturas de segurança pública de modo a ter uma visão geral dos 5570 municípios.

A MUNIC apresenta dados dos anos de 2006, 2012 e 2016 que demonstram, em primeiro lugar, a carência de estruturas de segurança pública nos municípios brasileiros, cujo percentual ao longo de uma década não ultrapassa os 22% (22,1% em 2006; 22,9% em 2012; 22,7% em 2014).

Quando olhamos para as diferentes regiões, as desigualdades aparecem fazendo com que Sudeste (25,4% em 2006; 27,5% em 2012; 27,9% em 2014) e Nordeste (23,7% em 2006; 27,9% em 2012; 27,1% em 2014) liderem as melhores posições, Sul (19,7% em 2006; 15,3% em 2012; 14,7% em 2014) fique em posição intermediária, e Centro-Oeste (18,5% em 2006; 13,5% em 2012; 13,1% em 2014) e Norte (13,6% em 2006; 15,6% em 2012; 16,4% em 2014) em posição inferior.

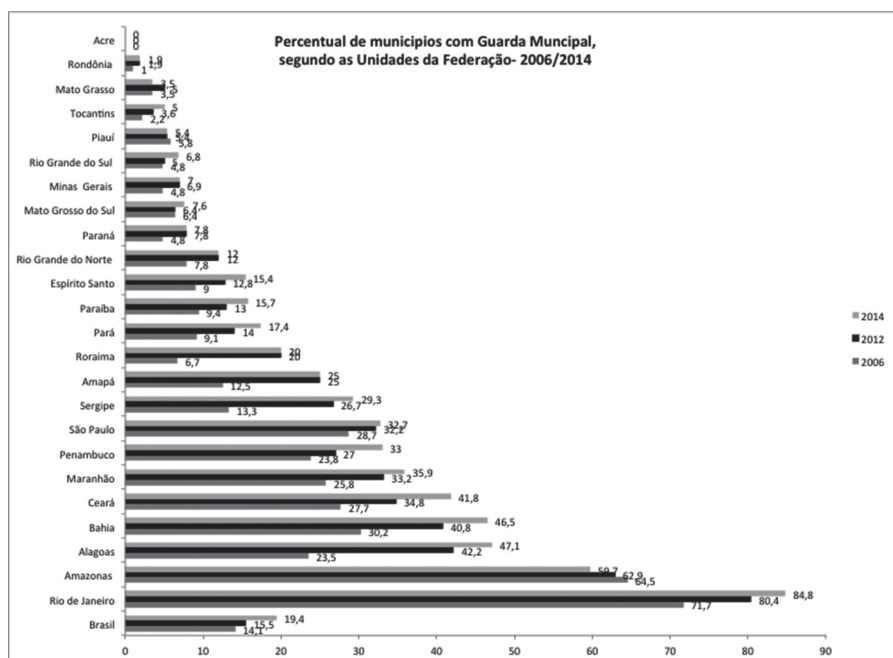
As desigualdades são brutais quando olhamos os municípios por faixas de habitantes, encontrando os melhores cenários entre os municípios maiores (nos de mais de 500.000 habitantes, o percentual de estruturas de segurança atinge de 86% em 2006 a 97% em 2014; nos de 100.001 a 500 mil habitantes, o percentual de estruturas era de 70% em 2006, 78% em 2012 e 85% em 2014); posições intermediárias entre municípios médios (nos de 50.001 a 100 mil habitantes, o percentual era de 43% em 2006, 50% em 2012 e 57% em 2014; em municípios de 20.001 a 50 mil habitantes, o percentual era de 27% em 2006, 32% em 2012 e 31% em 2014) e um quadro ainda mais precário entre os pequenos municípios (em municípios de 10.001 a 20 mil habitantes, o percentual era de 22% em 2006, 19% em 2012 e 17% em 2014; nos de 5.001 a 10.000 habitantes, era de 15% em 2006, 13% em 2012 e 10% em 2014; e em municípios até cinco mil habitantes, os percentuais eram inferiores a 10% nos três anos).

Embora a pesquisa sustente uma ampliação dos Conselhos de Segurança Pública em âmbito municipal entre os anos 2006 e 2014 (IBGE, 2014b), o cenário é ainda mais desolador que o descrito acima, ficando as médias brasileiras em 8% em 2006, 11% em 2012 e 12% em 2014; novamente com grandes diferenças entre as regiões (alterando-se as posições: Centro-Oeste lidera com cerca de 20% dos municípios com Conselho entre os anos de 2012 e 2014, tendo aumentando bastante este percentual que era de 11% em 2006; Sudeste com um quadro similar, tendo aumentado de 12% em 2006 para 16 e 17% nos anos 2012 e 2014; seguidos da região Sul, com 11% em 2006 e 14% entre os

anos 2012 e 2014; passando-se às regiões Nordeste e Norte, com médias que vão de 2% a 6% entre os mesmos anos).

Por fim é importante apresentar os dados das guardas municipais, cujo percentual passou de 14% em 2006 para 18% em 2012 e 19% em 2014. O panorama estadual é novamente muito desigual, conforme demonstra o gráfico abaixo. O Rio de Janeiro destaca-se como o estado com o maior número de municípios com guarda municipal, seguido pelo Amazonas, Alagoas e Bahia; estando no polo oposto os estados do Acre (sem informações sobre a existência de guardas nos municípios), Rondônia, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, todos com menos de 10% de seus municípios com guarda municipal entre os anos de 2006 e 2014.

Gráfico 2 – Percentual de municípios com guarda municipal segundo as Unidades da Federação 2006, 2012, 2014



Fonte: IBGE, 2014.

Quando olhamos para a criação das guardas municipais, a despeito do baixíssimo percentual de instituições distribuídas nos municípios brasileiros, é possível verificar movimentos distintos de criação nas regiões do país. Enquanto as regiões Sudeste e Centro-Oeste tiveram suas guardas municipais criadas principalmente no período pós-redemocratização (entre 1988 e 2002), as re-

giões Nordeste, Norte e Sul tiveram a maior parte de suas guardas municipais criadas no advento do Plano Nacional de Segurança Pública em 2003. Pode-se suspeitar que nos estados dessas três regiões a municipalização tenha sido em muito oriunda da indução feita pelo governo federal neste período. Outro dado interessante é que o ano com o maior número de criações das Guardas Municipais seja justamente 2009, quando o Plano Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) estava em seu auge.

Neste contexto de baixa institucionalização das estruturas municipais de segurança pública, cabe voltarmos o olhar para o desenvolvimento das capitais brasileiras, a fim de verificar se este fenômeno se repete. É importante destacar que as capitais têm posição superior em relação à capacidade alocação de recursos e à presença das estruturas estaduais de segurança (i.e., palácio de polícia, delegacias especializadas, tribunais de justiça, etc.).

VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NAS CAPITALS BRASILEIRAS: UM OLHAR SOBRE CAPACIDADE ESTATAL

Se a literatura e os dados apresentados acima sustentam, por um lado, um processo de indução ao desenvolvimento de políticas públicas de segurança em âmbito municipal, com ampliação constante de gastos e participação generosa da União pelo menos até o início da década passada; por outro, há um cenário em que homicídios estão cada vez mais disseminados pelos municípios brasileiros, rompendo com a conhecida tese da criminalidade violenta restrita às grandes cidades brasileiras, com indicação de um processo muito precário de institucionalização da segurança pública municipal, limitado às grandes cidades. É hora de entender o papel que a capacidade estatal pode assumir neste fenômeno tão relevante para a realidade brasileira.

Aqui também privilegiaremos a análise dos homicídios, que revela para as capitais brasileiras o mesmo padrão apresentado acima para o universo de municípios.

Uma análise ao longo de uma década demonstra que as médias das taxas de homicídios das capitais do Nordeste passaram, no período de 2004 a 2014, de 30,4 para 57,5; das capitais da região Sul, de 31,5 para 34; das capitais do Norte, de 17,6 para 31,2; das capitais do Centro Oeste, de 26,1 para 30,8; e das capitais do Sudeste, de 36,4 para 14,1.

A média geral de 2014 da taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre as capitais brasileiras era de 37,1. Já quando voltamos o recorte para a população jovem, a média era ainda maior, sendo de 92,82 por 100 mil habitantes.

As capitais do Sudeste sofreram queda nas taxas de homicídio da população jovem ao longo da década de 2000, passando de 117,2 em 2002 para 42,4 em 2012, sendo as quedas mais significativas no Rio de Janeiro (que passou de 136,4 por 100 mil em 2002 para 42,4 em 2012) e São Paulo (que passou de 111,2 para 28,7 por 100 mil em 2012), sendo menos expressiva a queda em Vitória, que manteve taxas exorbitantes (passou de 182,3 em 2002 para 140,7 em 2012) e Belo Horizonte, que teve oscilações grandes ao longo da década, mas nas pontas não alterou muito suas taxas também altíssimas (passou de 92,6 em 2002 para 91,9 em 2012).

No Nordeste, com exceção de Recife (de 195,8 para 116,2), todas as demais capitais tiveram aumentos em suas taxas de homicídios de jovens. Maceió destaca-se como a capital mais violenta no período, chegando a vitimar 218 jovens por 100 mil habitantes em 2012. A taxa média das capitais da região era de 78,5 passando a 143,8.

A região Norte também não apresenta um padrão, tendo havido aumento das taxas em Belém, Manaus e Palmas e queda nas demais capitais. A taxa média das capitais da região era de 64,4 passando a 90,1.

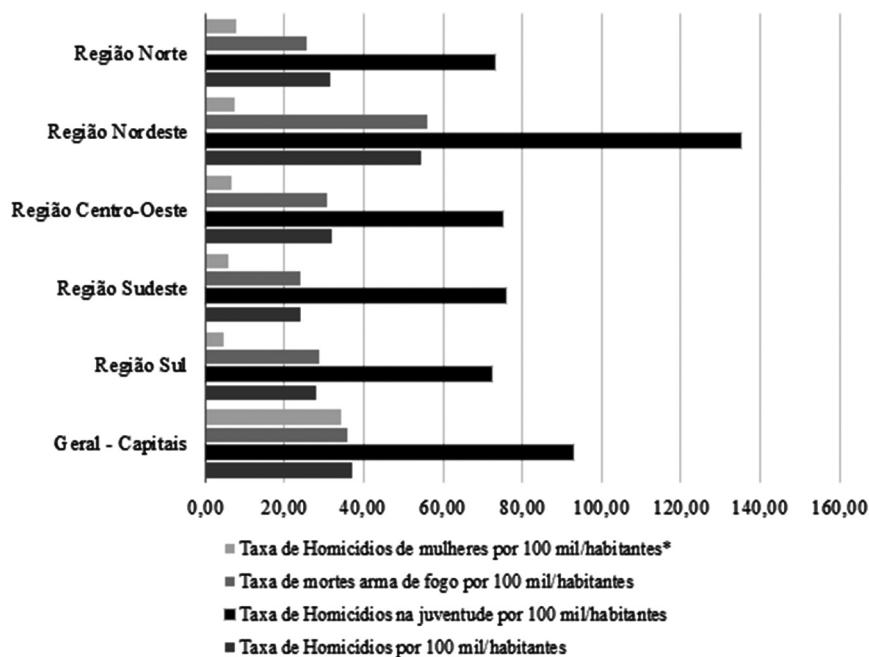
Na região Sul, apenas Florianópolis teve queda nas taxas de homicídios da população jovem, passando de 51,1 para 33,9. Porto Alegre (de 88,1 para 97,3) e Curitiba (de 69,2 para 86,1) tiveram alta. A média da taxa das capitais do Sul passou de 74,4 para 86,3 no período.

Na região Centro-Oeste, houve queda nas capitais Campo Grande (de 60,7 para 36,4) e Cuiabá (100 para 83,5) e aumento em Brasília (de 68,4 para 74,5) e Goiânia (de 70,1 para 106,2), sendo a média das taxas das capitais de 71,3 em 2002 e 77,9 em 2012.

Quando olhamos para os feminicídios, novamente o padrão revelado é encontrado nas capitais, tendo havido queda na média das capitais do Sudeste, passando de 7 mulheres mortas por 100 mil habitantes em 2003 para 3,5 em 2013; com estabilidade nas capitais do Centro-Oeste, que permaneceram com taxa por volta de 6 por 100 mil; e do Sul, que oscilou entre 4,7 e 5,1, enquanto houve subida nas taxas médias das capitais do Norte e Nordeste, que passaram ambas de 4,5 para 7 no Norte e 8,1 no Nordeste. A maior taxa encontrada nas capitais em 2013 foi Vitória (11,8 por 100 mil habitantes), seguida das capitais nordestinas Maceió, João Pessoa e Fortaleza (com taxas por volta de 10 por 100 mil), Goiânia, Palmas, Porto Velho e Boa Vista (taxas em torno de 9 por 100 mil).

O gráfico a seguir apresenta esses dados:

Gráfico 3 – Médias das Capitais das Taxas de Homicídio por 100 mil habitantes



Fonte: elaboração a partir dos dados de Waiselfiz (2014, 2015 e 2016)

* Os dados para taxa de homicídios de mulheres são de 2012.

O gasto e as estruturas institucionais da segurança pública nas capitais

Estudos sobre o gasto nas políticas públicas de segurança¹⁰ são relativamente recentes, de certa forma induzidos pelo protagonismo dos entes federativos na área e intensificados na primeira década dos anos 2000.

No que tange à qualidade do gasto público, para Motta, Maciel e Pires (2014, p. 1), o tema da qualidade do gasto “tem sido utilizado para cobrar dos governos os retornos econômicos sociais esperados em relação ao pagamen-

10 Considerar o gasto com a política de segurança pública como categoria relevante para analisar a capacidade estatal do município evidencia a importância de analisar caso a caso, uma vez que são inúmeras as especificidades e atores que compreendem a execução desta política. “[...] orçamentos é uma importante ferramenta para a identificação de estratégias e ordens de prioridade de investimentos nas mais variadas áreas de atuação do poder público. Isso vale, sobretudo, para aqueles setores em que o montante dos recursos não está predefinido por imperativo constitucional. Esse é o caso da segurança pública” (Sento Sé; Ribeiro, 2007).

to de tributos, assim como maiores e mais inteligentes esforços em busca de equilíbrio fiscal”.

Utilizamos o ano base de 2014 para demonstrar os recursos transferidos da União para as capitais brasileiras, observando as fases de execução, que são: despesas empenhadas, despesas liquidadas e despesas pagas¹¹:

TABELA 1 – Gasto em segurança pública nas capitais brasileiras

CAPITAL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	DIFERENÇA ENTRE EMPENHADAS E PAGAS	%
Aracaju	3.885.392.775,87	4.034.665.716,54	3.319.386.199,32	566.006.576,55	17,05
Belém	7.513.212.546,00	7.502.033.574,00	7.295.254.381,00	217.958.165,00	2,99
Belo Horizonte	26.301.309.281,80	24.732.153.341,86	22.464.269.596,78	3.837.039.685,02	17,08
Boa Vista	2.594.442.000,55	1.925.422.406,18	1.824.609.923,94	769.832.076,61	42,19
Brasília	-	-	-	-	-
Campo Grande	7.975.578.093,17	7.408.316.977,30	7.348.087.445,32	627.490.647,85	8,54
Cuiabá	4.427.826.198,16	4.325.790.653,19	4.158.425.374,65	269.400.823,51	6,48
Curitiba	19.267.659.599,37	18.165.615.814,62	17.522.706.131,01	1.744.953.468,36	9,96
Florianópolis	4.116.743.377,41	4.087.326.486,50	3.738.764.737,29	377.978.640,12	10,11
Fortaleza	15.598.801.935,83	14.694.093.554,51	13.826.173.229,55	1.772.628.706,28	12,82
Goiânia	10.804.137.906,06	10.711.321.009,47	10.177.923.416,34	626.214.489,72	6,15
João Pessoa	5.430.850.045,17	5.018.386.830,30	4.773.806.342,88	657.043.702,29	13,76
Macapá	1.690.315.006,65	1.690.314.659,61	1.559.887.491,60	130.427.515,05	8,36
Maceió	5.348.653.339,15	5.124.611.130,46	5.003.268.264,10	345.385.075,05	6,90
Manaus	11.357.244.135,75	11.154.677.057,10	10.679.112.730,50	678.131.405,25	6,35
Natal	6.580.552.268,97	5.724.439.998,21	-	6.580.552.268,97	-
Palmas	2.317.158.143,00	2.259.373.750,38	2.241.476.039,09	75.682.103,91	3,38
Porto Alegre	15.182.239.676,22	14.914.116.305,28	14.769.305.162,25	412.934.513,97	2,80
Porto Velho	3.014.299.946,30	2.842.664.252,90	2.816.557.103,54	197.742.842,76	7,02
Recife	11.894.902.832,81	11.718.375.840,14	11.274.281.476,64	620.621.356,17	5,50
Rio Branco	1.981.628.664,30	1.946.247.381,87	1.940.084.779,05	41.543.885,25	2,14
Rio de Janeiro	68.150.113.355,15	65.947.606.525,30	59.873.219.073,89	8.276.894.281,26	13,82
Salvador	14.505.562.616,64	13.713.394.625,16	13.515.304.933,50	990.257.683,14	7,33
São Luís	6.784.533.049,75	6.349.688.191,69	5.851.606.650,91	932.926.398,84	15,94
São Paulo	130.329.978.650,40	124.980.375.014,52	124.349.737.283,49	5.980.241.366,91	4,81
Teresina	6.220.388.357,76	5.768.273.055,12	5.477.719.256,73	742.669.101,03	13,56
Vitória	4.556.428.822,62	4.254.912.952,92	4.189.937.234,45	366.491.588,17	8,75

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Siconfi, 2014.

11 Conforme a Lei nº 4.320/1964, bem como no Portal da Transparência do governo federal, a conceituação de despesa empenhada se exemplifica como o primeiro estágio, valor registrado na contratação do serviço para fazer face ao compromisso assumido; a despesa liquidada é o segundo estágio, processada pela unidade executora ao ser entregue o objeto previamente empenhado; e por fim o terceiro estágio no qual é definido por autoridade competente que a despesa liquidada seja paga.

Observamos que as capitais tiveram em regra bom índice de execução de políticas públicas de segurança, uma vez que doze delas tiveram diferenças entre despesas empenhadas e pagas menor que 10%; Aracaju, Belo Horizonte e São Luís ficaram em faixa intermediária (de 10 a 20%), enquanto Boa Vista teve o pior índice de execução, com uma diferença de 42,19%, que demonstra corte nas atividades planejadas, o que provavelmente implica na sensação de segurança e de bem-estar da população. Importante ressaltar que a função/rubrica orçamentária desseguida Segurança Pública, por vezes, é composta de outras subfunções que são distintas entre os municípios. Alguns exemplos de subfunções que compreendem a macro função segurança pública são: policiamento, defesa civil, informação e inteligência e demais subfunções de segurança pública, o que demonstra a complexidade em torno desse gasto.

De modo a compreender o papel que a capacidade estatal pode desempenhar no processo de institucionalização de políticas públicas de segurança nas capitais brasileiras, optamos pela construção de um Indicador de Capacidade Estatal em Segurança Pública (ICESP) composto das seguintes dimensões:

QUADRO 1 – Indicador de capacidade estatal em segurança pública das capitais (ICESP)

a) coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança pública municipal);	As variáveis desta dimensão foram: ter secretaria de segurança pública municipal (SmSP) levando-se em conta sua natureza como secretaria exclusiva, como secretaria em conjunto com outras políticas, como setor subordinado diretamente à chefia do Executivo, como setor subordinado a outra secretaria e como órgão da administração indireta, gerando classificações de alta institucionalização, moderada institucionalização e baixa institucionalização; ter plano municipal de segurança pública (PmSP); ter guarda municipal (Gm).
b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento, pela existência de fundo municipal de segurança pública e pelos gastos com a área);	A capacidade fiscal foi composta pelo Índice Firjan de capacidade arrecadatória dos municípios, pela existência de Fundo Municipal de Segurança Pública, pelo percentual do PIB municipal gasto com segurança pública e pelo percentual das transferências federais ¹² destinado à segurança pública pela capital.
c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo burocrático e pela sua capacitação);	A capacidade de implementação foi composta pelo tempo de criação da guarda municipal, distinguindo-se entre instituições criadas antes da CF-88, após a redemocratização e até o marco da criação do Plano nacional de segurança pública em 2003, e posterior a este período; pelo efetivo da guarda municipal por 100 habitantes; pela existência de processos de capacitação inicial, periódicos e ocasionais, gerando níveis de alta, média e baixa capacitação.
d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do Conselho Municipal de Segurança Pública).	A capacidade relacional distinguiu gradualmente os conselhos pelas naturezas consultiva, normativa, fiscalizatória ou deliberativa.

Fonte: elaboração própria

12 É importante referir que no caso da segurança pública municipal não temos transferências federais obrigatórias, haja vista que não há previsão constitucional para essa matéria, mas

De modo a descrever e buscar padrões, optamos por aglutinar as capitais brasileiras por região (vide quadro 2).

QUADRO 2– Capacidade estatal em segurança pública municipal nas capitais (ICESP, 2014)

Unidade de Análise	Características Gerais				Dimensão Coercitiva				Capacidade Fiscal		Capacidade de implementação			Capacidade relacional
Capitais	Região	Faixa pop.	Partido GF	SMSP	PmSP	GM	FIRJAN	FmSP	Gasto (%PIB)	Transferência Federal	TmpGM	RHGM / 100mil	Treinamento	CmSP (natureza)
Belém	N	3	0	0	1	1	1	0	3	1	1	2	7	1
Boa Vista	N	1	0	4	0	1	1	0	3	1	2	2	7	4
Macapá	N	1	0	3	0	1	1	0	3	1	3	3	3	0
Manaus	N	3	0	3	0	1	1	0	1	1	1	1	3	0
Palmas	N	1	1	4	0	1	1	0	3	1	2	2	7	0
Porto Velho	N	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Rio Branco	N	1	2	4	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0
Aracaju	NE	2	0	4	0	1	1	0	2	3	2	2	7	0
Fortaleza	NE	3	1	5	1	1	1	0	2	1	1	2	3	0
João Pessoa	NE	2	2	5	1	1	1	0	2	1	2	3	7	1
Maceió	NE	2	0	3	1	1	1	1	3	1	2	2	7	0
Natal	NE	2	1	5	1	1	1	1	2	3	2	2	7	0
Recife	NE	3	1	5	1	1	1	0	1	1	1	2	7	0
Salvador	NE	3	0	2	0	1	1	0	2	1	3	1	7	0
São Luís	NE	3	0	5	0	1	1	0	1	1	2	1	7	0
Teresina	NE	2	0	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Belo Horizonte	SE	3	0	5	0	1	2	0	2	2	3	2	4	0
Rio de Janeiro	SE	3	1	2	0	1	2	0	2	1	2	3	7	1
São Paulo	SE	3	2	5	1	1	2	0	1	1	1	2	7	0
Vitória	SE	2	0	5	0	1	2	0	2	1	3	3	7	1
Curitiba	S	3	1	5	1	1	2	0	2	1	1	2	7	0
Florianópolis	S	1	0	5	1	1	2	0	2	1	3	1	7	2
Porto Alegre	S	3	1	5	1	1	1	0	1	1	2	1	7	2
Brasília	CO	3	0	5	1	0	1	0	1	1	0	0	0	2
Campo Grande	CO	2	1	2	0	1	2	0	2	1	2	0	3	0
Colônia	CO	2	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Goiania	CO	3	1	5	1	1	2	0	1	1	0	0	0	0

Legenda: as áreas escuras denotam níveis elevados; as áreas com tons médios denotam níveis intermediários; as áreas com tons claros denotam níveis baixos; e as áreas brancas indicam inexistência de dados.

Fonte: elaboração própria a partir do *Banco de Dados Municípios na segurança pública brasileira*, 2014.

Região Norte

Em primeiro lugar chama a atenção que a região Norte tem a maior concentração de capitais com até 500 mil habitantes, apesar de Belém e Manaus estarem na faixa de mais de um milhão de habitantes. Quanto às escolhas políticas, mais da metade dos partidos municipais em 2014 eram de oposição ao governo, inclusive nestas duas grandes cidades.

Quanto à dimensão coercitiva, a região se destaca por ter duas capitais sem secretaria municipal de segurança pública (Belém e Porto Velho) e nenhuma capital com secretaria exclusiva. Também chama a atenção negativamente que

sim discricionárias, que são aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo, exigindo a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas (BRASIL, 2017).

apenas Belém tinha plano nacional de segurança pública, o que é bastante contraditório com o fato de não ter secretaria municipal.

Nesta região, destacam-se duas capitais que não tinham criado guarda municipal em 2014 (Porto Velho e Rio Branco). Na dimensão fiscal, todas as capitais têm moderado desenvolvimento, nenhuma tem fundo nacional de segurança pública, no entanto o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) gasto com segurança foi o mais alto encontrado entre as regiões, apesar do baixo percentual de transferências federais destinadas à segurança pública (excetuando-se Rio Branco, cujas transferências para a segurança ultrapassavam 0,5% das transferências federais gerais da capital).

Quanto à dimensão de implementação, excluindo-se as capitais sem guarda municipal, as demais tiveram suas instituições criadas após a CF/88 e ao longo do ano 2000 (apenas Macapá criou a guarda antes da redemocratização), sendo que o efetivo nestas capitais é de 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes, com diferentes níveis de treinamento (Belém e Boa Vista têm guardas periodicamente treinadas, e Macapá e Manaus têm níveis de capacitação baixos).

Por fim, a região Norte se destaca pelos baixos níveis de participação na segurança pública municipal, dado que apenas Boa Vista tem conselho com natureza deliberativa e Belém com conselho com natureza consultiva.

Região Nordeste

Na região Nordeste, encontramos capitais de grande porte, sendo quatro com mais de um milhão de habitantes (Fortaleza, Recife, Salvador e São Luís) e as demais com 500 a um milhão de pessoas. Havia em 2014 apenas um governo municipal do mesmo partido do governo federal (João Pessoa) e três governos da coalizão federal (Fortaleza, Natal e Recife), todos os demais eram de governos de oposição.

Quanto à capacidade estatal em segurança, destacam-se cinco capitais com secretaria de segurança pública municipal exclusiva (Fortaleza, João Pessoa, Natal, Recife e São Luís), Aracaju com secretaria compartilhada com outras políticas públicas, e Maceió, Salvador e Teresina com outras modalidades de gestão da segurança. O Nordeste se destaca pelo maior número de capitais com plano (Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal e Recife).

Quanto à existência de guarda municipal, praticamente todas as capitais da região têm a instituição (exceto Teresina). Na dimensão fiscal, o Nordeste tem todas as capitais com capacidade moderada de arrecadação, apenas Natal e Recife têm fundo municipal de segurança pública. O gasto com segurança varia entre 0,2 a 0,5% do PIB na maior parte das cidades, sendo baixo o percentual de transferências federais destinadas à segurança pública, com

exceção de Aracaju e Maceió, cujos valores com segurança superam 0,5% das transferências federais.

Em relação à dimensão de implementação, o Nordeste é a região que parece ter melhor respondido à indução federal quanto à criação de guardas municipais, sendo que cinco capitais o fizeram posteriormente a 2003, na égide dos Planos Nacionais de Segurança Pública. Os efetivos dessas instituições são da ordem de 50 a 100 por 100 mil habitantes, e o outro destaque é o nível alto de sua burocracia, com exceção de Fortaleza, que apresenta níveis baixos.

Por fim, a capacidade relacional é ainda mais deficitária do que na região Norte, com apenas uma capital com conselho de segurança pública de natureza apenas consultiva (João Pessoa).

Região Sudeste

A região Sudeste tem as capitais com mais de um milhão de habitantes, exceto Vitória que fica na faixa inferior (de 500 mil a um milhão). Belo Horizonte e Vitória têm governo na oposição ao governo federal, Rio de Janeiro com partido da coalizão e São Paulo, mesmo partido do governo.

Quanto à dimensão coercitiva, com exceção do Rio de Janeiro que não tem secretaria própria de segurança pública, todas as demais capitais têm secretaria exclusiva; apenas São Paulo tem plano municipal de segurança, e todas as capitais têm guarda municipal.

A dimensão fiscal é constituída por alta capacidade de desenvolvimento, apesar de nenhuma capital ter fundo municipal de segurança pública, sendo o percentual do PIB gasto com segurança de 0,2 a 0,5% e de até 0,2 o percentual das transferências federais destinadas à segurança. A dimensão de implementação conta com guardas criadas anteriormente à redemocratização (Belo Horizonte e Vitória), pós CF/88 (Rio de Janeiro) e pós 2003 (São Paulo). O efetivo das guardas municipais é alto nestas capitais (Rio de Janeiro e Vitória com mais de 100 homens por 100 mil habitantes) e as outras com efetivo médio (de 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes), com alto nível de treinamento (exceto Belo Horizonte, com nível médio pela falta de treinamento no ingresso). A dimensão relacional demonstra a existência de conselho municipal de segurança com caráter consultivo em duas capitais (Rio de Janeiro e Vitória).

Região Sul

Na região Sul, Curitiba e Porto Alegre têm mais de um milhão de habitantes e Florianópolis não chega a ter 500 mil pessoas, sendo os partidos das capitais da coalizão (novamente excetuando-se Florianópolis por ser de oposição).

A dimensão coercitiva demonstra os maiores níveis de institucionalização do país, haja vista que todas as três capitais têm secretaria de segurança pública municipal exclusiva, todas têm plano municipal de segurança e todas têm guarda municipal. Na dimensão fiscal, Curitiba e Florianópolis se destacam pelo alto desenvolvimento, nenhuma das três capitais têm fundo municipal de segurança, e o gasto com segurança é de nível médio (de 0,2 a 0,5% do PIB das capitais Curitiba e Florianópolis e de até 0,2 em Porto Alegre) e é baixo o percentual de transferências destinadas à segurança pública pela União.

A dimensão de implementação tem guardas criadas nos três períodos, com efetivos menores (excetuando-se Curitiba com 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes), todas com alto nível de treinamento. A dimensão relacional se destaca pela existência de conselhos de segurança pública tanto em Florianópolis quanto em Porto Alegre, de natureza consultiva e deliberativa, indicando uma capacidade de participação moderada no âmbito das políticas municipais.

Região Centro-Oeste

Por fim, temos a região Centro-Oeste, com capitais de tamanhos variados e com todas as capitais com governos ou de coalizão ou do partido do governo federal. Na dimensão coercitiva, temos a gestão da segurança municipal feita por órgãos não exclusivos (exceto Cuiabá que tem secretaria exclusiva), sem plano municipal de segurança pública (exceto Goiânia) e com guardas municipais (novamente exceto Cuiabá).

Na dimensão fiscal, os níveis de desenvolvimento são altos (exceto Cuiabá), as capitais não têm fundo municipal de segurança pública, o gasto com a área é baixo (exceto Campo Grande com gasto médio entre 0,2 a 0,5% do PIB municipal), e as transferências federais para a área também são baixas.

Na dimensão de implementação, encontramos os piores indicadores, dada a carência de guarda em Cuiabá, muito embora o efetivo das outras duas guardas seja elevado e a de Goiânia tenha alto nível de treinamento.

Por fim, a dimensão relacional novamente revela o desastre da participação na área da segurança pública, com apenas um conselho municipal em Cuiabá, de natureza apenas consultiva.

Ao retomar a literatura em capacidade estatal, percebe-se a carência da área de segurança pública em âmbito municipal, haja vista a falta de estruturas institucionais de gestão capazes de formular e implementar políticas, a falta de uma burocracia técnica institucionalizada, o baixo volume de recursos financeiros, e principalmente uma fraquíssima ligação entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, podemos dizer que na segurança pública municipal é muito baixo o desenvolvimento de capacidade burocrática, com uma quase inexistente capacidade relacional.

Em um país cuja segurança pública é constitucionalmente definida como competência dos estados e estes operam a partir de estruturas estatais autoritárias e pouco abertas à mudança, o cenário das capitais e toda a crença de que a entrada dos municípios poderia promover efetividade para o desenvolvimento de políticas preventivas em nível local revelam-se frustrantes.

Contrariando a literatura e sua aposta em uma trajetória ascendente no processo de municipalização oriunda de uma indução do governo federal, que mesmo com a posterior redução teria deixado um legado irreversível, nossos dados parecem mostrar que esse movimento foi mais discursivo do que de implementação, sobretudo se pensarmos que menos de 20% dos municípios efetivamente tomou a segurança pública como área de interesse para o desenvolvimento de políticas.

Se as capitais revelam um cenário não tão desolador, as imensas diferenças entre elas e a ainda falta de distintas dimensões de capacidade estatal nas cidades mais bem estruturadas do país parecem jogar água sobre este fenômeno.

CONCLUSÕES

Buscamos com este trabalho analisar a capacidade estatal em segurança pública municipal tendo como foco as capitais brasileiras, escolhidas dado o panorama geral de precária institucionalização da área nos municípios e clara distinção entre municípios maiores (com maior capacidade estatal e maior implementação) e menores (com menor capacidade estatal e reduzida implementação).

Partimos de uma contextualização sobre segurança pública em âmbito municipal no Brasil, conhecendo os arranjos institucionais, os limites constitucionais, as tentativas de indução pelo governo federal e a aposta de que políticas públicas municipais de segurança de caráter preventivo têm maiores condições de atacar a criminalidade como problema local. De modo a conhecer essa realidade, descrevemos o panorama geral dos homicídios no Brasil, que ao longo das últimas décadas assumem trajetória de interiorização, saindo das grandes cidades para as cidades menores e também rumando da região Sudeste para as regiões Norte e Nordeste.

De modo a analisar a segurança pública nas capitais brasileiras, construímos um Indicador de Capacidade Estatal (ICESP) composto pelas dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Nossos dados revelaram que, a despeito das grandes diferenças encontradas entre as capitais em cada região do país, é possível verificar associação entre ter uma secretaria municipal de segurança pública e desenvolver um plano municipal de segurança; há associação entre ter uma burocracia municipal em segurança (guarda municipal)

e ter ampliação de gastos municipais com a área; e que os gastos municipais com segurança estão associados a sua capacidade de arrecadação.

Esses achados, especialmente o último, somados ao dado de que há concentração de desenvolvimento de capacidade estatal em segurança pública em menos de 10% dos municípios brasileiros, parecem questionar a literatura mais otimista que apontava que os municípios haviam contado com um pontapé inicial por indução e então seguiriam por conta própria.

Se a capacidade de atuar em segurança no município é dada mais pelas receitas municipais do que pelas transferências federais, nossos achados parecem corroborar parte da literatura que aponta esse movimento atual mais como *bottom-up* do que *top-down*, oriundo mais das demandas locais por segurança do que da indução federal, que parece não ter promovido os resultados esperados, pelo menos de forma generalizante.

Por outro lado, chama a atenção a importância da capacidade estatal para a atuação municipal em segurança pública e, conseqüentemente, para uma redução de indicadores de violência e criminalidade. Esse crescimento e disseminação dos homicídios para além das grandes cidades revela um quadro brutal e de difícil reversão e, embora não seja possível testar a associação entre uma maior capacidade estatal e uma queda nos índices de homicídios, é fundamental pensar nos significados desse recente movimento.

Este trabalho soma-se a outros balanços recentes sobre a área de segurança no Brasil que, de uma leitura mais otimista ao longo da última década e meia, partem para considerações de extrema preocupação e descrédito.

A fim de testar os achados preliminares deste trabalho, cabe futuramente sistematizar os dados coletados sobre as políticas municipais de segurança pública para além de um marco temporal fixo de apenas um ano, ampliando o banco para os anos 2006 e 2012.

A partir destes novos dados, caberia aplicarmos testes não paramétricos para verificarmos a existência ou não de associação entre as dimensões da capacidade estatal na área de segurança pública das capitais brasileiras. Além dessas medidas de associação, a natureza dos dados permite que testemos a possibilidade de aplicação de análises de correspondência múltipla no banco de dados, com a finalidade de dimensionarmos as associações entre as diferentes estruturas.

É preciso finalizar perguntando no que os arranjos institucionais contribuem para esse quadro de baixíssima capacidade estatal na segurança pública dos municípios e se uma mudança constitucional garantindo uma atuação efetiva dos municípios na área da segurança resultaria em um quadro diferente. Estudos posteriores tentarão avançar nesse debate.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 out. 2017.
- BRASIL. Senado Federal; Controladoria Geral da União. *Painel de Municípios*. 2017a. Disponível em: <<http://painéis.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2017.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Processo de Contas: relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2017.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro*. 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 27 out. 2017.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Transferências Constitucionais e Legais*. 2017b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>>. Acesso em: 27 out. 2017.
- CARBONARI, Flavia; WILLMAN, Alys; LIMA, Renato Sergio de. *Learning from Latin America: Policy Trends of Crime Decline in 10 Cities Across the Region*. 2017. Disponível em: <http://www.knowviolenceinchildhood.org/images/pdf/Background-Paper_Carbonari-F.A.%20Willman%20and%20R.%20Sergio-de-Lima-2017_KV.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.
- CERQUEIRA, Daniel. Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. In: CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da Violência 2017: Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ipea, jul. 2017, cap. 1, p. 4-15.
- CERQUEIRA, Daniel et al. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. *Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013, p.877-897.
- CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*, Maastricht, IPD WP13, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013a.
- CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; CRONBRUGGHE, Denis de. *Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals*. 2013b. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/77ef84a9-5352-4666-9e1b-b71bd6119b6d.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2017.
- COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de Lima; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghriringhelli de. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014, p.482 – 501.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. 1. ed. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State structures on economy growth. *American Sociological Review*, v. 64, nº 5, p. 748-765, out. 1999.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. 1. ed. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1996.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS

SOCIAIS, 40, 2016, Caxambu. *Anais Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 2016, p. 1-30.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, p. 15-28.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. 1. ed. Yale: New Haven, 1968.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de informações básicas municipais*: 2014. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/default.shtm>>. Acesso em: 7 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Segurança Pública*. Pesquisa de informações básicas municipais: 2014b. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/default.shtm>>. Acesso em: 7 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default_xls.shtm *Produto Interno Bruto dos Municípios*: 2014. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

KOPITTKE, Alberto. A (in)capacidade institucional do governo federal na segurança pública. In: CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da Violência 2017: Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ipea, jul. de 2017, cap. 5, p. 48-58.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho de; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, n° 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

LIMA, Renato Sérgio de. Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n° 11, jan./jun. 2017.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben Rodrigues. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 49, n° 1, p. 3-21, jan./fev. 2015.

MANN, Michael. *The sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D. 1760*. v. I. Londres: Cambridge University Press, 1986.

MANN, Michael. *The sources of Social Power: the rise of classes and nation states, 1760-1914*. v.II. Londres: Cambridge University Press, 1993.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além das sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e polícias nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais do 10o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte: p. 1-33.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre segurança cidadã*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin – FAPESP, 2011.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (org.). *As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. 1 ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MOTTA, Alexandre Ribeiro; MACIEL, Pedro Jucá; PIRES, Valdemir Aparecido. Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. *Texto para discussão*, Brasília, n° 18, ESAF, 2014.

OLIVEIRA Jr, Almir; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, nº 2, p. 24-34, ago./set, 2016.

OLIVEIRA Jr, Almir. A SENASP e o papel dos municípios na segurança pública: o caso das guardas civis municipais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, nº 11, jan./jun. 2017.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline. *Dossiê do 1º Censo sobre ações municipais de segurança pública do Rio Grande do Sul*. 1 ed. Curitiba: Multideia, 2013, 152 p.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, nº 2, p. 36-56, ago./set. 2016.

PERES, Úrsula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, São Paulo. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016, p. 76-77.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.

SILVA, Fabio Sá e. Barcos contra a corrente: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. *Boletim de Análise Institucional*, Brasília, nº 11, p.16 -32, 2017.

SILVA, Fábio de Sá e. *Entre o plano e o sistema: o impasse da segurança pública*. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 3, p. 37-43, mar. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/140127_boletim_analisespolitico_03_cap4>. Acesso em: 29 out. 2017.

SENTO SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo. Despesas orçamentárias das unidades federativas: exploração preliminar. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 7, 2007, São Paulo. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007, p.120-123.

SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

SISTEMA FIRJAN. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)*. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 27 out. 2017.

TILLY, Charles. War making and State making as Organized Crime. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales*: Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS. s. d. Disponível em: <<http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosas%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência*: Os Jovens do Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2014.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil*. Brasília: Flacso Brasil, 2015.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2016: Homicídio por Armas de Fogo no Brasil*. Brasília: Flacso Brasil, 2016.

WORLD BANK. *A resource guide for municipalities: community based crime and violence prevention in urbanLatinAmerica*. 2003. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/916351468277131744/pdf/320640ENGLISH01eGuide1urbanviolence.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

Eleições e corrupção nas prefeituras brasileiras

Manoel Gehrke

Este capítulo apresenta um panorama sobre a corrupção política nas prefeituras brasileiras, partindo do que foi escrito por cientistas políticos e economistas na última década. Além de propor uma organização do debate sobre a punição da corrupção por parte dos eleitores, exponho alguns dados sobre o nível de corrupção e as sanções a prefeitos e ex-prefeitos por parte do judiciário, que entendo serem úteis para o debate. O foco é em pesquisas empíricas que usam métodos quantitativos para estudar questões ligadas à corrupção nos executivos municipais em que há a responsabilização do prefeito. Não se trata, portanto, de uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, cuja diversidade de abordagens sem dúvida enriquece a compreensão do fenômeno.

INTRODUÇÃO

Se, de um lado, as eleições e a maior competição eleitoral fazem com que políticos e partidos disputem acirradamente os votos dos eleitores, de outro, elas criam incentivos para o uso ilegal de cargos públicos para obter benefícios políticos (Fisman e Golden, 2017). Entre os objetivos da corrupção política, estão assegurar mais recursos para campanhas, comprar apoio no legislativo, construir coalizões e oferecer favores privados aos eleitores em troca do voto. Sistemas políticos nos quais um grande percentual dos competidores usa métodos ilegais para, por exemplo, financiar a campanha através de receitas não contabilizadas podem fazer com que políticos que, de outra maneira, não o fariam, tenham incentivos de fazê-lo para que possam ter alguma chance de vencer. Isso leva ao que alguns autores chamam de equilíbrio de alto nível de corrupção, uma situação que normalmente exige grandes mudanças ou agentes externos para ser alterada (Rothstein e Varraich, 2017).

A teoria de *accountability* diz que eleitores julgam políticos de acordo com seu desempenho anterior (Farejohn, 1986). Eleitores que possuem informações sobre o comportamento ilícito de políticos tenderiam a punir esse tipo de comportamento. Eleições futuras ou outros motivos ligados às carreiras políticas dos eleitos, no entanto, podem não ser suficientes para assegurar que

políticos, ao assumir o governo, cumpram aquilo que prometeram ou hajam no melhor interesse dos cidadãos (Manin, Przeworski e Stokes, 1999; Achen e Bartels, 2016). A assimetria de informação entre eleitos e eleitores é inerente à delegação de poderes própria da democracia representativa. Eleitores têm apenas o voto a cada quatro anos para veicular suas preferências aos governantes e, ao mesmo tempo, incentivar o comportamento passado daqueles que foram eleitos. Além disso, o recurso a práticas ilegais como o clientelismo, o financiamento ilegal das campanhas e a compra de voto desvirtua a representação e dificulta a responsabilização dos políticos (Kitschelt e Wilkinson, 2007). Há um virtual consenso entre cientistas sociais de que o uso ilegal dos mandatos para fins políticos ou privados influencia negativamente o crescimento econômico, aumenta a desigualdade de renda e diminui a confiança dos cidadãos na democracia (Fisman e Svensson, 2007; Uslander 2008; Seligson, 2002).

As eleições municipais no Brasil desde a metade da década de 1980, único período no qual há o sufrágio universal efetivo, possibilitam examinar a capacidade dos eleitores de punir políticos contra os quais haja evidências de corrupção¹. O sistema eleitoral usado para eleger prefeitos no Brasil, ao contrário do sistema eleitoral utilizado para os representantes legislativos, tem como uma de suas características a simplicidade e a coincidência de regras em todos os estados do país². Os problemas apontados sobre o sistema eleitoral brasileiro em geral, como fragmentação partidária, competição intrapartidária e infidelidade partidária, no entanto, também afligem os legislativos municipais e, portanto, a política nos municípios (Nicolau, 2017; Avritzer e Filgueiras, 2011).

Apesar do sistema federalista, todos os municípios brasileiros operam sob as mesmas regras eleitorais e o mesmo código penal.³ Na grande maioria dos municípios brasileiros, dois ou três candidatos selecionados pelos partidos locais se apresentam aos eleitores, e o candidato mais votado tomará posse como prefeito aproximadamente dois meses após a data das eleições. Isso,

1 Eleições para prefeito nos municípios brasileiros têm mais de um século de história [Leal 2012, (1949)]. Apesar de alguns exemplos anteriores em partes específicas do país, os executivos municipais foram criados pela Constituição de 1891. A Constituição de 1934 restringiu as eleições de prefeitos, enquanto a de 1946 as restabeleceu. Elas continuaram a existir durante a ditadura militar na maioria dos municípios brasileiros, apesar de não proporcionar uma competição política verdadeira e representativa devido a limites impostos pela ditadura. Além da censura e do controle sobre candidatos e partidos, havia amplas restrições de sufrágio. Não se permitia o voto dos analfabetos, o que implicava que uma proporção substancial dos eleitores não possuísse efetivamente o direito ao voto.

2 Para uma revisão da literatura sobre a relação entre corrupção e instituições políticas, ver Golden e Maadavi (2015).

3 A exceção é a possibilidade de segundo turno para eleições em municípios cujo eleitorado seja superior a 200 mil.

ao menos teoricamente, tenderia a facilitar a responsabilização individual do político por parte do eleitor. Uma importante alteração nas regras se dá a partir das eleições de 2000, quando passa a valer a emenda constitucional que possibilita a reeleição dos prefeitos para um mandato subsequente. As eleições para prefeito em geral são bastante competitivas: a metade das eleições foi decidida por uma margem de vitória inferior a 12 por cento, e um quarto das eleições foram decididas por apenas cinco por cento de diferença dos votos. Uma outra alteração fundamental é a Lei da Ficha Limpa, que passou a valer a partir das eleições municipais de 2012. Essa lei impede que políticos cassados, que renunciaram para evitar um processo de cassação ou que foram condenados por decisão de um órgão colegiado, concorram em eleições por um período de oito anos.

8.2 QUANTA CORRUPÇÃO HÁ NAS PREFEITURAS BRASILEIRAS?

A falta de dados para apurar a verdadeira magnitude e frequência da corrupção nos municípios decorre da própria natureza ilegal do fenômeno. O objetivo dos agentes participantes de operações ilícitas é justamente evitar o seu descobrimento. Dados de investigações específicas, apesar de serem muito relevantes para caracterizar como funciona a corrupção nos municípios brasileiros (o caso dos prefeitos envolvidos nas Máfias dos Sanguessugas é um exemplo), não nos permitem comparar um número de municípios que seja representativo para todos os municípios brasileiros. Dados dos relatórios das auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) nos permitem ter alguma noção sobre o nível de corrupção nos recursos e programas federais cujos documentos, obras e contas das prefeituras foram fiscalizados. A escolha dos municípios através de sorteio garante a representatividade para o conjunto dos municípios brasileiros.

TABELA 1 – Evidências de corrupção e má administração de transferências federais

	MANDATOS AUDITADOS	MUNICÍPIOS AUDITADOS	PERCENTUAL DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS POR MUNICÍPIO AUDITADO
Má Administração	73% (1783)	81% (1196)	4%
Corrupção	40% (977)	53% (773)	2%

Fonte: elaboração do autor com dados de Brollo et al. (2013) obtidos através dos Relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União. As auditorias são relativas aos mandatos de prefeito entre 1997 e 2009. Os números entre parênteses indicam os números absolutos de mandatos (segunda coluna) e municípios (terceira coluna) em que foram encontradas evidências de má administração ou de corrupção. Esses números dizem respeito a 2443 mandatos fiscalizados em 1481 municípios brasileiros em auditorias realizadas entre 2003 a 2009.

Em 73% dos 2443 mandatos de administrações municipais auditados entre 2003 e 2009, os auditores da CGU encontraram pelo menos uma evidência de má administração (Tabela 1)⁴. Episódios de má administração não são necessariamente de corrupção, uma vez que podem se dar por despreparo ou desinformação por parte dos gestores. Em aproximadamente 40% dos mandatos de prefeitos, há evidências de pelo menos uma ocorrência grave de improbidade, como desvio de recursos, cerceamento da competição em licitações, não comprovação da aplicação de recursos, uso de notas fiscais frias, documentos falsos ou superfaturamento. Em 53% dos 1481 municípios auditados para o período de 1997 a 2009, há pelo menos uma evidência dessas improbidades graves. Isso quer dizer que, apesar de a corrupção ser bastante comum, em quase metade dos municípios brasileiros auditores federais não encontraram nenhuma evidência ao analisar detalhadamente a aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal. Essa diferença de incidência é uma das dimensões importantes da variabilidade de corrupção política nos municípios brasileiros.

Outra medida importante e possível de calcular a partir desses relatórios é o percentual de recursos transferidos sobre os quais há evidências de má administração ou de corrupção em relação a sua utilização: 4% e 2% em média por município respectivamente. A distribuição da parcela dos recursos sobre os quais há evidência de corrupção também se dá de forma desigual nos municípios brasileiros. Para três quartos dos mandatos analisados, menos de 2% dos recursos transferidos pelo governo federal são considerados como tendo sido suscetíveis a improbidades graves. Do outro lado do espectro de corrupção, em 28 municípios auditados há indícios de corrupção para mais de 25% dos recursos transferidos.

Não há medidas objetivas de corrupção que nos permitam comparar os municípios brasileiros com municípios de outros países. Infelizmente, também não é possível analisar a evolução temporal da corrupção política nos municípios brasileiros em geral a partir desses dados, devido a mudanças metodológicas nas auditorias e porque os programas federais analisados não são comparáveis ao longo do tempo. Muitas auditorias da CGU que encontram evidências sobre corrupção de determinada administração municipal não encontraram evidências nas administrações anteriores ou subseqüentes, indicando variação no nível de corrupção em um município ao longo do tempo. Avis, Ferraz e Finan (2017) mostram que, em prefeituras auditadas anteriormente, o nível de corrupção encontrado foi 8 pontos percentuais menor em comparação com municípios que nunca haviam sido auditados.

4 Para a construção desses indicadores, ver Brollo et al. (2013).

Estudos sobre determinantes da corrupção política dos municípios brasileiros indicam que o nível de corrupção é mais elevado nas administrações municipais cujos prefeitos estão no segundo mandato consecutivo (Ferraz e Finan, 2011). Os autores interpretam esse resultado a partir da função das eleições em coibir as práticas indevidas, uma vez que eleitores não têm mais a oportunidade de sancioná-los ao final do segundo mandato consecutivo quando o prefeito passa a ser inelegível para o mesmo cargo. A possibilidade de reeleição, portanto, teria um papel positivo ao incentivar os prefeitos a não usar seus cargos para cometer ilícitos enquanto eles ainda podem ser reeleitos. Quando o prefeito se torna inelegível para o mesmo cargo, as ações que podem ser classificadas como corrupção aumentam.

As características pessoais dos prefeitos também influenciam o nível de corrupção encontrado. Administrações municipais lideradas por prefeitas são em média significativamente menos corruptas do que aquelas com prefeitos do sexo masculino (Brollo e Troiano, 2016). Para isolar fatores que possam determinar tanto o nível de corrupção quanto a eleição de uma candidata mulher, esse estudo compara municípios nos quais as eleições para prefeito foram disputadas por candidatos de gêneros diferentes e o pleito foi decidido por uma pequena margem de votos. Municípios mais dependentes de transferências por parte do governo federal têm, na média, nível de corrupção mais elevado em relação àqueles cujos recursos são obtidos diretamente através de impostos e taxas locais (Brollo et al., 2013). Isso se explica pela necessidade de algum nível de consenso por parte da população local e dos atores quando se trata de recursos obtidos localmente.

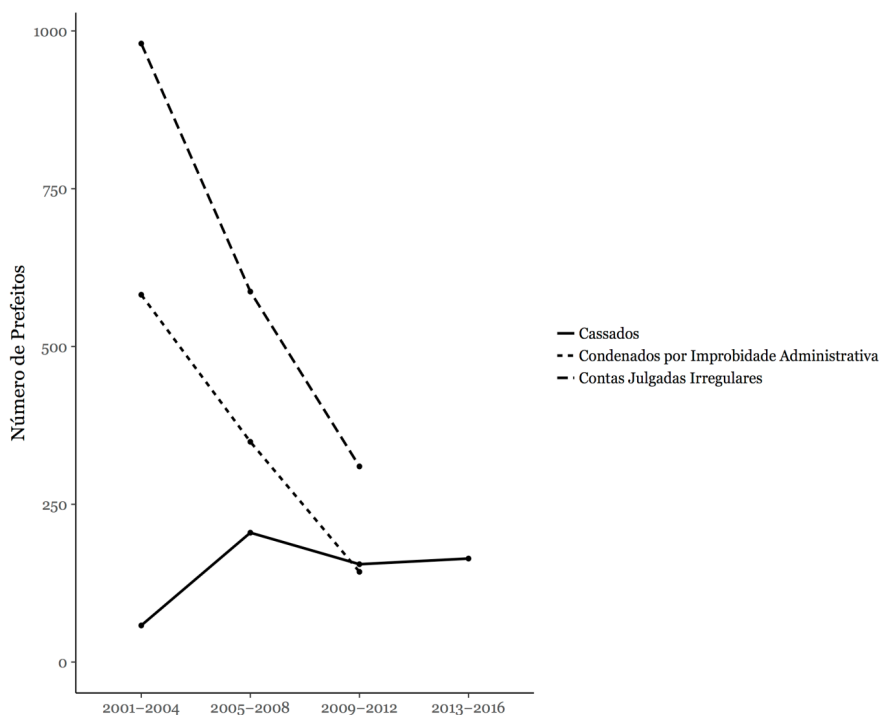
Na metade dos municípios auditados pela CGU, foi encontrado ao menos um episódio de corrupção. Apesar disso, na grande maioria dos municípios um percentual pequeno das receitas foi desviado de suas finalidades. Os estudos existentes e os dados aqui expostos sugerem que há uma grande variação espacial e temporal no nível de corrupção entre os municípios brasileiros. Entre os fatores que explicam essa variação, estão questões políticas como a possibilidade de reeleição, características dos prefeitos eleitos e o nível de autonomia do município em relação a transferências federais.

QUANTA PUNIÇÃO À CORRUPÇÃO HÁ POR PARTE DO JUDICIÁRIO?

A simples análise de custo-benefício por parte daqueles que pensam em cometer ilícitos se dá ao comparar as vantagens do benefícios adquiridos de modo ilícito com a probabilidade de esse ser descoberto multiplicada pela punição associada. Um dos argumentos mais difundidos é de que a corrup-

ção política no Brasil prospera porque há baixa probabilidade de que ela seja descoberta e, mesmo nos casos em que ela é descoberta, há pouca punição. Dados referentes a julgamentos e condenações de prefeitos e ex-prefeitos nos permitem observar que não foram poucos os prefeitos que foram punidos pela justiça ao longo das últimas duas décadas. Quase um quinto dos prefeitos no poder entre 2000 e 2004 tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União (linha tracejada na Figura 1).

Figura 1 – Punições aos prefeitos: cassações e condenações (2000-2016)



Fonte: elaboração do autor com dados dos processos dos tribunais eleitorais estaduais e do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça. Para mais informações, ver Gehrke (2017).

O número de prefeitos cassados, aqui definidos como aqueles que perderam o cargo em algum momento e que não voltaram a ocupá-lo até o final de seus mandatos, foi de 58 entre 2000 e 2004 para aproximadamente 180 para cada mandato a partir da metade da década (linha contínua, Figura 1). Isso equivale a aproximadamente 4% de todos os prefeitos ao longo do período. A grande maioria das cassações se dá em decorrência de procedimentos eleitorais

irregulares julgados pelos tribunais eleitorais como compra de voto, abuso de poder econômico e político nas eleições e não por fatos que ocorrem em épocas não eleitorais. Entre os motivos disso está a rapidez relativa da justiça eleitoral em relação à justiça comum (Power e Taylor 2011). Os processos decorrentes da eleição e os recursos aos tribunais regionais Eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral são julgados a tempo de incidir ainda sobre os mandatos vigentes, enquanto casos decorrentes de outros tipos de corrupção (ex. enriquecimento ilícito) demoram mais tempo para ser julgados e causar a cassação do prefeito pela justiça.

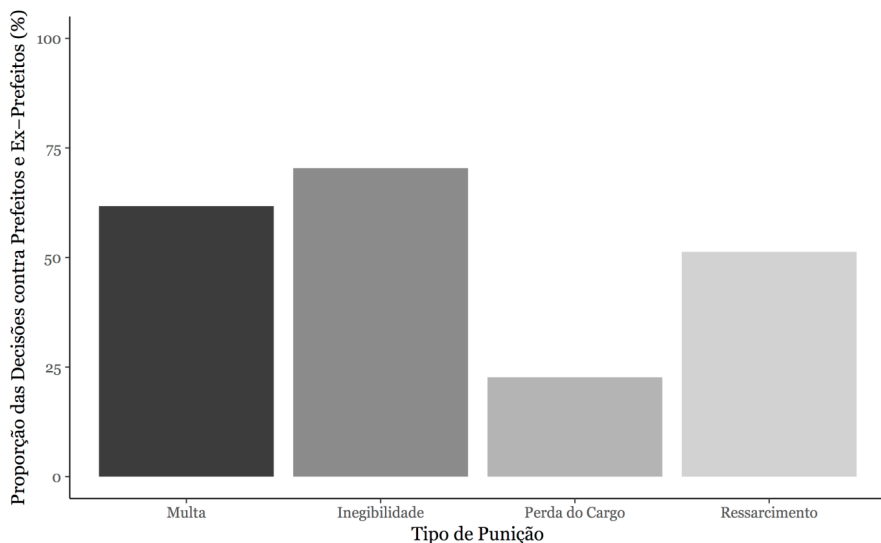
O número de prefeitos condenados por improbidade administrativa e por contas irregulares diminuiu significativamente nos últimos mandatos (Figura 1). Uma das questões em aberto é se essa queda se dá por uma mudança de comportamento por parte dos prefeitos pelo alto nível de punição do início da década passada. Apesar de posterior à queda inicial, a diminuição das condenações aplicadas também pode ter relação com a entrada vigor da lei em 2010, que aumenta as consequências políticas desses julgamentos por não permitir que candidatos condenados em segunda instância ou pelo Tribunal de Contas da União se candidatem⁵. Ainda não é possível obter uma estimativa desse número para o mandato mais recente (2013-2016) porque muitos dos processos ainda estão em tramitação nos tribunais de todo o Brasil. Apesar disso, há um número crescente de prefeitos que perderam o mandato por ações relacionadas que cometeram durante o exercício do mandato propriamente dito e que não dizem respeito à justiça eleitoral. Aproximadamente 20% dessas condenações levaram à perda do cargo de prefeito (Figura 2). Entre as principais razões para essas condenações estão: violação aos princípios administrativos (como a lei de licitações), dano ao erário, enriquecimento ilícito e outras questões consolidadas na lei de improbidade administrativa. Desde 2000, aproximadamente dois mil prefeitos e ex-prefeitos receberam condenações pela justiça comum que não foram posteriormente revertidas. Na maioria dos casos, a condenação implica inelegibilidade (Figura 2).

62% das condenações de prefeitos e ex-prefeitos acarretaram pagamento de multas. O valor total dessas multas ao longo dos anos foi de 423 milhões de reais, enquanto a multa mediana por condenação foi de R\$11.260 (valores não corrigidos pela inflação). Aproximadamente metade das condenações resultou na previsão de ressarcimento aos cofres da prefeitura. O valor total a ser ressarcido foi de 436 milhões de reais, sendo o valor mediana de 120 mil

5 A inelegibilidade causada por condenações pelos Tribunais de Contas estaduais foi motivo de decisão do Supremo Tribunal Federal em 2016, que decidiu que a palavra final é da câmara de vereadores de cada município.

reais por condenação. Para mais detalhes sobre o papel da justiça no combate à corrupção nos municípios brasileiros, ver capítulo de Luciano da Ros a seguir.

Figura 2 – Punições associadas a condenações impostas pela justiça comum a prefeitos e ex-prefeitos



Fonte: elaboração do autor com dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça referentes ao período até julho de 2016.

A partir da entrada em vigor da lei da Ficha Limpa em 2010, vários prefeitos e ex-prefeitos condenados foram impedidos de concorrer e de tentar voltar ao cargo de prefeito, algo que influencia diretamente as opções disponíveis aos eleitores.

COMO OS ELEITORES RESPONDEM A INFORMAÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO?

As eleições são uma oportunidade de punir lideranças políticas cujas atividades ilícitas sejam de conhecimento público já que a maioria dos eleitores tende a se beneficiar da prevenção da corrupção.⁶ O estudo de Ferraz e Finan (2008) talvez seja a pesquisa que encontra resultados mais positivos sobre a propensão dos eleitores de punir os políticos sobre os quais há evidências de

6 Para uma revisão da literatura internacional sobre o tema, ver De Vries e Solaz (2017). Alguns estudos também focam o mesmo problema em outros níveis da política brasileira, como a Presidência e a Câmara dos Deputados (Rennó, 2011; Pavão, 2015).

corrupção. Os autores aproveitam a dinâmica temporal da publicação dos relatórios das auditorias da CGU e comparam os resultados eleitorais dos prefeitos cujas informações são divulgadas antes do período eleitoral com prefeitos cujos relatórios são divulgados somente após as eleições. Isso lhes permite comparar os resultados eleitorais de administrações na média com o mesmo nível de corrupção, porque a definição de onde são feitas as auditorias se dá por sorteio. Prefeitos sobre os quais há mais evidência de ações ilícitas e cujos malfeitos foram revelados antes das eleições de 2004 têm uma probabilidade de se reeleger significativamente menor do que prefeitos de municípios sem evidências de corrupção. Prefeitos cujos resultados das auditorias são divulgados depois das eleições não são punidos pelos eleitores. Os resultados são condicionados pela existência de pelo menos uma estação de rádio AM no município em questão, caso de apenas 20% dos municípios brasileiros em 2010⁷. Isso aponta para um papel muito importante por parte dos meios de comunicação locais. O que acontece nos pequenos municípios dificilmente terá a cobertura de meios de comunicação sediados em outros municípios. Quanto maior o número de rádios locais, maior a probabilidade de as evidências de corrupção se converterem em punição ao prefeito nas urnas. Os resultados, apesar de restritos aos municípios em que os prefeitos podiam concorrer à reeleição nas eleições de 2004 – uma amostra particular dos municípios brasileiros porque são justamente os locais onde um prefeito teria sido reeleito em 2000, a primeira vez quando isso foi possível –, são bastante indicativos da capacidade dos eleitores de transformar as informações das auditorias em ação efetiva nas eleições municipais.

Estudos que usam técnicas de *survey experiments* encontraram resultados compatíveis com a punição eleitoral da corrupção por parte dos eleitores. Os eleitores brasileiros não parecem dispostos a compactuar com o “rouba, mas faz”, ao menos nos cenários hipotéticos desses estudos (Winters e Weitz-Shapiro, 2013). Quando perguntados, a atitude dos eleitores brasileiros, principalmente os mais pobres, é de rejeitar fortemente a corrupção. Os eleitores também respondem de maneira diferente de acordo com o nível de envolvimento do prefeito e de acordo com a credibilidade da origem das informações. Eleitores com maior conhecimento sobre questões políticas tendem a reagir mais fortemente de acordo com a credibilidade da fonte (Winters e Weitz-Shapiro, 2016). Eleitores são mais propensos, portanto, a reagir quando

7 A presença da televisão, o meio de comunicação mais utilizado pelos brasileiros para se informar, no território também é escassa: somente 10% dos municípios possuíam geradoras próprias de televisão em 2010. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2010.

as informações são associadas a um órgão de controle como a Controladoria Geral da União do que quando essa é transmitida por um partido de oposição.

Pereira, Melo e Figueiredo (2009), analisando eleições nos municípios de Pernambuco e dados de corrupção do Tribunal de Contas daquele estado, no entanto, encontraram que apenas quando as informações são divulgadas no ano das eleições é que os eleitores as usam para sancionar prefeitos. A punição eleitoral também é atenuada em municípios para os quais a transferência de recursos pelo governo federal é maior (Brollo et al., 2013).

Em contraste com os estudos que salientam que eleitores efetivamente punem políticos contra os quais haja informações críveis de corrupção, está o trabalho de Boas, Hidalgo e Melo (2017). Os autores, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, divulgaram informações sobre a aprovação ou reprovação das contas de prefeitos pernambucanos. Diferentemente dos estudos mencionados acima, eles encontram que a informação sobre o resultado do julgamento das contas dos prefeitos não influenciou a avaliação do prefeito e não alterou o comportamento eleitoral nas eleições municipais de 2016. Entre as explicações dos autores, estão a falta de alternativas de candidatos críveis que estejam comprometidos com o combate à corrupção, a falta de saliência da corrupção como tema das eleições municipais e a força da lealdade a dinastias políticas locais. A primeira hipótese de Boas, Hidalgo e Melo possui um paralelo em um estudo realizado no México, no qual eleitores, quando confrontados com informações sobre corrupção, ao invés de votar no candidato adversário, optaram por se abster de participar das eleições (Chong et al. 2015). Apesar do voto obrigatório no Brasil, um aumento dos votos brancos e nulos seria compatível com essa hipótese. A última hipótese dos autores sobre a lealdade dos eleitores a elites locais e quanto essa influencia a punição da corrupção parece ser uma questão que merece mais inquirição, para a qual os autores não apresentam muitas evidências.

A capacidade dos brasileiros de premiar ou sancionar as administrações municipais de acordo com as suas qualidades em geral também é questionada. Eleitores tendem a premiar prefeitos que governaram municípios quando há choques positivos nos preços internacionais das commodities que esses municípios produzem, independentemente de qualquer ação dos prefeitos e do fato de que esses não têm como influenciar os preços no mercado internacional (Novaes e Schumerini, 2016).

A divulgação das informações sobre corrupção está sujeita a reação dos atores envolvidos. Os políticos muitas vezes têm ao seu alcance ações que lhes permitem subverter a relação com os eleitores através do uso da máquina pública para o clientelismo e para a compra de votos. A vulnerabilidade de uma parcela dos eleitores também os deixa mais propensos a participar de transações clientelistas em que haja a troca de benefícios privados (como doação de bens,

emprego, favores) pelo voto. Ao estudar o impacto da distribuição de cisternas no nordeste brasileiro, Bobonis et al. (2017) encontram que eleitores que não receberam cisternas encontram-se na média mais propensos a aceitar uma troca clientelar e a votar em prefeitos no cargo ao invés de outros candidatos. Prefeitos podem, além disso, moldar a composição do eleitorado. Hidalgo e Nichter (2016) encontram que os prefeitos influenciam eleitores a transferir os seus títulos eleitorais para os municípios onde eles governam e que isso tem consequências eleitorais muito positivas para prefeitos buscando a reeleição.

Um dos pontos importantes que influencia o controle dos políticos por parte dos eleitores é o financiamento eleitoral, questão pouco estudada no âmbito das eleições municipais brasileiras. As investigações desde o início da operação Lava Jato têm mostrado a dinâmica entre técnicas ilegais de financiamento de campanha e desvio de recursos do estado e superfaturamento. Novas regras de financiamento de campanha a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal proibiram doações de empresas. O fato de passarem a ser ilegais não garante que tais doações não existirão na prática. Sabemos, por outro lado, que tetos de gastos de campanha mais baixos, impostos nas eleições municipais de 2016, contribuíram para disputas eleitorais mais acirradas e foram favoráveis a candidatos menos ricos (Avis et al., 2017).

Os partidos locais são fundamentais na escolha dos candidatos para prefeito e poderiam portanto ser um impeditivo ao fornecer seu apoio e suas legendas a políticos acusados de corrupção. No entanto, a facilidade na troca de partidos por parte dos políticos e a baixa fidelidade do eleitorado com relação aos partidos dificultam esse processo. O índice de Pedersen para as eleições municipais brasileiras entre 1996 e 2012 indica que pelo menos 31% dos votos são destinados a outros partidos nas eleições subsequentes (Klasnja e Tituinik, 2017)⁸. Há também grande mudança nas coalizões e apoios locais de uma eleição para outra, dificultando a tarefa do eleitor ao monitorar os partidos, entender as suas plataformas e as suas alianças.

A possível incapacidade das eleições em proporcionar que eleitores possam sancionar políticos que usam os cargos de maneira ilegal para fins políticos ou privados e criar incentivos para que políticos ajam de acordo com os interesses da maioria dos cidadãos no decorrer de seus mandatos não é algo específico das eleições municipais brasileiras. Em muitos países ricos e democráticos há muitas décadas, políticos sobre os quais há evidências de corrupção, também não foram punidos nas urnas (Chang, Golden e Hill, 2010).

8 Exercício feito para a votação dos cinco maiores partidos (PMDB, PSDB, PP, DEM – ex-PFL, PT).

CONCLUSÃO

As prefeituras são fundamentais para a prestação de serviços para brasileiros de todas as regiões do país. Assim como nos outros níveis de governo, o uso ilegal dos cargos e do dinheiro público para fins políticos ou de enriquecimento ilícito é bastante comum nas prefeituras brasileiras. A corrupção não é, no entanto, sistemática e incondicional em todas as prefeituras. Há administrações e municípios onde há graves problemas de corrupção, enquanto em outros municípios os níveis de corrupção são muito inferiores. A capacidade dos eleitores de reagir a evidências de corrupção é um dos aspectos centrais da agenda de pesquisa em torno da corrupção nos municípios brasileiros e um tema fundamental sobre o qual não há consenso.

Faltam estudos bem feitos sobre uma série de questões importantes como o papel dos partidos políticos e das câmaras dos vereadores no combate à corrupção nos executivos municipais. A visão caricatural que se tem de muitas Câmaras de vereadores é de que elas, ao serem cooptadas pelos prefeitos e possuírem pouca capacidade de gestão, na maioria das vezes não fazem bem o seu trabalho de fiscalização dos executivos municipais. Isso ocorre apesar de os partidos dos prefeitos na grande maioria dos casos não possuírem maioria nos legislativos. Muitas vezes vereadores são participantes ou coniventes com os esquemas de corrupção na prefeitura. A literatura atual não nos fornece indicações sobre quais fatores fazem com que vereadores tendam a se dedicar mais à importante função de controle da corrupção nas prefeituras brasileiras. Outra limitação é uma compreensão mais clara sobre o papel das mídias locais sobre o *accountability* eleitoral. As consequências de iniciativas de transparência por parte dos governos municipais, como tornar pública uma grande quantidade de informações sobre as despesas, também merecem ser mais bem compreendidas.

Apesar das limitações da literatura sobre corrupção nos municípios brasileiros, o crescimento da quantidade e da qualidade dos trabalhos nessa área nos permitiu aprender bastante e iluminar estratégias que permitam um aperfeiçoamento das políticas de combate à corrupção. Estudos sobre a corrupção em governos municipais indicam também que a existência de auditorias e a sanção de ilícitos por parte da justiça assim como a presença e o nível de competição da mídia local são fatores inibidores da corrupção. Além de governos de prefeitas mulheres serem na média menos corruptos, a possibilidade de reeleição incentiva políticos a cometer menos ilícitos. Os dados aqui apresentados também indicam que um número considerável de prefeitos e ex-prefeitos corruptos foi punido pela justiça a partir da primeira década do século XXI.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- ACHEN, Chistopher; BARTELS, Larry. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; VARJÃO, Carlos. Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, nº 23508, 2017.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. *Journal of Political Economy*, Cambridge, nº 22443, jul.2016.
- BOBONIS, Gustavo; GERTLER, Paul; GONZALEZ-NAVARRO, Marco; NICTER, Simeon. Vulnerability and Clientelism. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, nº 23589, 2017.
- BROLLO, Fernanda, NANNICINI, Tomasso, PEROTTI, Roberto, e TABELLINI, Guido. The political resource curse. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 103, n.5, p. 1759–96, 2013.
- BROLLO, Fernanda, e TROIANO, Ugo. What happens when a woman wins a close election? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics*, v. 122, p. 28-45, 2016.
- CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam; HILL, Seth. Legislative malfeasance and political accountability. *World Politics*, Princeton, v. 62, nº 2, p. 177-220, 2010.
- CHONG, Alberto; DE LA O, Ana; KARLAN, Dean; WANTCHEKON, Leonard. Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification. *Journal of Politics*, Chicago, v. 77, nº 1, p. 55-71, 2015.
- CRISP, Brian; OLIVELLA, Santiago; POTTER, Joshua, & MISHLER, William. Elections as Instruments for Punishing Bad Representatives and Selecting Good Ones. *Electoral Studies*, Amsterdam, v. 34, p. 1–15, 2014.
- DE VRIES, Catherine e SOLAZ, Hector. Electoral Consequences of Corruption. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 20, nº 1, p. 391-408, 2017.
- FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. *Public choice*, Cham, v. 50, nº 1, p. 5-25, 1986.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge (EUA), v. 123, nº 2, p. 703-745, mai. 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 101, p. 1274–1311, 2011.
- FIGUEIREDO, Miguel; HIDALGO F. Daniel; KASAHARA Yuri. *When Do Voters Punish Corrupt Politicians? Experimental Evidence from Brazil*. 2012. Disponível em: <http://cega.berkeley.edu/assets/cega_events/44/CEGA_ResearchRetreat2012_deFigueiredo_Paper.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2017.
- FISMAN, Raymond; SVENSSON, Jakob. Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 83, nº 1, p. 63-75, 2007.

GEHRKE, Manoel. Spillovers of Law Enforcement: *What Happens when Corrupt Politicians are Removed from Office?*. Disponível em: <<http://manoelgehrke.com/research/>>. Acesso em: 18 de out.2017.

GOLDEN, Miriam; MAHDAVI, Paasha. The institutional components of political corruption. In: GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rubén. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Londres e Nova York: Routledge, 2015, cap. 29, p. 404-20.

HIDALGO F. Daniel; NICHTER, Simeon. Voter buying: Shaping the electorate through clientelism. *American Journal of Political Science*, East Lansing, v. 60, nº 2, p. 436-455, 2016.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. (Ed.). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. 1. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

KLASNJA, Marko; TITUINIK, Rocío. The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability. *American Political Science Review*, Washington, v. 111, nº 1, p. 129-148, 2017.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?* 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

PAVÃO, Nara. *The failures of electoral accountability for corruption: Brazil and beyond*. 2015. 233f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, 2015.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus; FIGUEIREDO, Carlos. The corruption enhancing role of reelection incentives: counterintuitive evidence from Brazilian audit reports. *Political Research Quarterly*, Thousand Oaks, v. 62, p. 731-744, 2009.

RENNÓ, Lucio R. Corruption and Voting. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. 1. ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press. p. 56-79, 2011.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. 1.ed. Nova York: Cambridge University Press, 2017.

SELIGSON, Mitchell. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 64, nº 2, p. 408-433, mai.2002.

USLANER, Eric. *Corruption, inequality, and the rule of law: the bulging pocket makes the easy life*. 1. ed. Cambridge University Press, 2008.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca; WINTERS, Matthew. Lacking information or condoning corruption? voter attitudes toward corruption in Brazil. *Comparative Politics*, Nova York, v. 45, n.4, p. 418-436, 2013.

WINTERS, Matthew; WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. Political Corruption and Partisan Engagement: Evidence from Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, v. 7, n.1, p. 45-81, 2016.

As instituições estaduais de controle externo das prefeituras municipais no Brasil

Luciano Da Ros

INTRODUÇÃO

Embora praticamente três décadas já tenham se passado desde o retorno à democracia no Brasil, práticas corruptas no setor público seguem sendo frequentes, como corroboram os relatos de autores de diferentes épocas (e.g., Geddes; Ribeiro Neto, 1992; Fleischer, 1997; Taylor; Buranelli, 2007; Ferraz; Finan, 2008, 2011). Ao mesmo tempo, o país não exibe um nível que possa ser considerado altíssimo de corrupção no setor público: à luz dos indicadores existentes, ele se aproxima dos patamares médios, tanto das Américas Latina e do Sul como do restante do globo.¹ Ainda assim, isto o coloca bastante distante dos países menos corruptos, sugerindo que há uma caminhada relativamente longa a ser percorrida até que o Brasil consiga controlar de forma razoável tais práticas. No âmbito municipal, o quadro não é muito melhor. Conforme detalhado no capítulo anterior, práticas corruptas podem ser encontradas em aproximadamente metade das prefeituras municipais Brasil afora. Não à toa, ao lado do Congresso Nacional e dos partidos políticos, as prefeituras e câmaras de vereadores municipais estão entre as instituições consideradas mais corruptas pela população no país (Bignotto, 2011). Com efeito, em que pesem os esforços de descentralização e de municipalização das políticas públicas empreendidos

1 Comparativamente a outros países das Américas Latina e do Sul, o Brasil situa-se próximo da média no que se refere aos indicadores de percepção de corrupção baseados em *expert surveys* (e.g., Transparency International, World Bank), mas apresenta um patamar relativamente melhor nos indicadores de vitimização da corrupção (e.g., Americas Barometer). Ao passo que este mensura sobretudo a chamada *petty corruption* (que envolve diversos burocratas de nível de rua e a população em geral em transações de pequenos valores), aquele captura sobretudo a chamada *grand corruption* (que diz respeito sobretudo à corrupção entre os atores políticos e empresarias e que envolve, geralmente, transações de altos valores) (Carson; Prado, 2014).

no Brasil ao longo das três últimas décadas, segue havendo importante espaço para aprimoramento das instituições e práticas políticas locais neste sentido.

O objetivo desse capítulo é revisar a atuação de um conjunto de instituições que cumpre importante papel neste particular. Trata-se, por falta de expressão melhor, das instituições de “controle externo” da política municipal. Por “controle externo”, entenda-se a atuação de instituições que se situam largamente fora da dinâmica política estabelecida entre administração, legisladores, eleitores e grupos de interesse no âmbito municipal. Em especial, isto inclui órgãos estaduais e federais que exercem atividades de monitoramento, fiscalização, investigação, acusação, julgamento e punição – administrativa, civil e/ou penal – de agentes políticos locais potencialmente envolvidos em transações corruptas². Em conjunto, essas atividades configuram aquilo que a literatura convencionou chamar de *legal accountability*, isto é, a aplicação – ou *enforcement* – da legislação pelas instituições do amplo sistema de justiça à alegação do cometimento de irregularidade por autoridades públicas (Karklins, 2005; Bovens, 2007; Da Ros, 2014).

O foco deste capítulo, entretanto, é mais restrito. Como há mais pesquisas sobre as instituições políticas federais que atuam nessa seara – e.g., Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Ministério Público Federal, Poder Judiciário Federal – este capítulo se propõe a revisar o funcionamento de órgãos estaduais de controle³. De forma ainda mais específica, propõe-se esta revisão somente em relação às prefeituras municipais, excluindo-se, portanto, as câmaras de vereadores da análise. Para tanto, destaca-se a atuação de três instituições: Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário. O capítulo realiza uma breve revisão da literatura a respeito dessas instituições em âmbito estadual e discute alguns aspectos de seu funcionamento, particularmente em relação à sua autonomia, capacidade e coordenação.

Consequentemente, salvo quando expressamente necessário para explicar a dinâmica de atuação de cada um desses órgãos, o capítulo não realiza uma revisão das várias leis federais que foram aprovadas no país com o objetivo de

2 Por se situarem em outra esfera administrativa que não a municipal, o tipo de controle exercido por esses órgãos não pode ser enquadrado naquilo que se convencionou chamar de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998).

3 Pesquisas sobre a Controladoria-Geral da União incluem, por exemplo, Olivieri (2011) e Rico (2014). Sobre Polícia Federal, Ministério Público Federal e Poder Judiciário Federal, destacam-se os trabalhos de Arantes (2011), Costa, Machado e Zackeski (2016) e Aranha (2017). Em tempo, é importante observar que a CGU, tecnicamente, não é uma instituição de controle externo das prefeituras municipais. Ela é um órgão de controle interno do Poder Executivo federal que, nessa qualidade, realiza o controle interno das políticas públicas que o Poder Executivo federal delega aos municípios. Isso inclui, sobretudo, as políticas públicas para as quais há gastos constitucionais vinculados a transferências federais, como ocorre nas áreas de saúde e educação. O autor agradece a Marcio Cunha por essa observação.

enfrentar a corrupção desde o retorno à democracia na década de 1980. Como se sabe, estas são muitas – e.g., Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.249/1992), Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013). Por sua vez, elas se somaram às leis já existentes (como o capítulo sobre crimes contra a administração pública do Código Penal, de 1940), algumas das quais voltadas diretamente ao enfrentamento de irregularidades na esfera municipal, como o Decreto-Lei nº 201/1967, que prevê crimes especialmente atribuídos a prefeitos municipais. Mais do que discorrer sobre os aspectos formais das leis existentes, o que se almeja demonstrar é o quão inconsistente vem sendo a aplicação desse conjunto de leis país afora, o que parece decorrer das atuações igualmente díspares – no tempo e no território – das instituições estaduais ora analisadas. Quer dizer, se há variação na aplicação da legislação, isso não decorre do conteúdo das leis propriamente ditas, eis que este é constante no território, mas sim do funcionamento das instituições responsáveis por essa aplicação (Macaulay, 2011; Da Ros, 2014, 2016).

Em vista desses objetivos, o capítulo está organizado da seguinte forma. As próximas três seções revisam, cada uma, a literatura sobre as três instituições listadas acima. Com ênfase preponderantemente descritiva, cada uma dessas seções busca frisar a imensa diversidade existente quanto às formas de funcionamento dessas instituições em relação ao controle externo das administrações públicas municipais. Na conclusão, por fim, sugere-se um quadro analítico de forma a pautar uma agenda de pesquisas relacionada ao estudo dessas instituições.

TRIBUNAIS DE CONTAS

Dentre as instituições responsáveis por exercer o controle externo da administração pública municipal, os Tribunais de Contas são provavelmente as que apresentam maior variação em sua forma de atuação. Essa diversidade se manifesta, de largada, no fato de que há 34 instituições dessa natureza no país, distribuídas nas esferas federal, estadual e municipal. Esse número decorre do fato de que há o Tribunal de Contas da União em âmbito federal e que a este se somam 27 Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios, e dois Tribunais de Contas Municipais. A diferença entre os últimos dois tipos decorre do seguinte. Os Tribunais de Contas *Municipais* são instituições municipais, i.e., eles integram a administração pública municipal. Eles existem apenas nos dois maiores municípios do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo. Por sua vez, os Tribunais de Contas *dos Municípios* são instituições estaduais. Onde eles existem – nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Para – há, portanto, dois Tribunais de Contas que integram a

administração pública estadual, os Tribunais de Contas Estaduais e os Tribunais de Contas dos Municípios. Nesses casos, há uma cisão entre o exercício do controle externo de instituições públicas estaduais e municipais. Isto é, a análise das contas de órgãos estaduais fica sob a jurisdição dos Tribunais de Contas Estaduais, e a análise das contas de órgãos municipais é encargo dos Tribunais de Contas dos Municípios. Nos demais 22 estados da federação e no Distrito Federal, essas duas funções são exercidas conjuntamente pelos Tribunais de Contas Estaduais. Por fim, os municípios de Rio de Janeiro e São Paulo têm suas contas examinadas mormente por seus respectivos Tribunais de Contas Municipais, e não pelos Tribunais de Contas dos seus estados (Speck, 2000; Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009).

Essa diversidade institucional se expressa ainda mais claramente nas práticas organizacionais por meio das quais a missão institucional abstrata desses órgãos se contextualiza. Em tese, os Tribunais de Contas possuem a atribuição de auxiliar as suas respectivas casas legislativas a exercer a fiscalização financeira da administração pública por meio do exame da prestação de contas de “[...] qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]” (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal). Especificamente em relação ao Poder Executivo municipal, o mínimo compreendido nessas atividades significa receber anualmente a prestação de contas dos prefeitos municipais, verificar a legalidade das despesas e receitas do exercício orçamentário imediatamente anterior da prefeitura, e elaborar um parecer prévio a ser submetido à câmara de vereadores em que se recomenda ou não a aprovação das contas do prefeito municipal, o qual somente deixará de prevalecer se pelos menos dois terços dos membros da casa legislativa decidirem em sentido contrário (cf. art. 31, da Constituição Federal).

Entre a amplitude e a vagueza dessas atribuições, por um lado, e o funcionamento concreto desses órgãos, por outro, há um hiato importante. Isso ocorre não apenas porque as suas atribuições são pouco claras ou inespecíficas, mas também porque os poderes dos Tribunais de Contas são potencialmente muito amplos. Por um lado, eles de fato possuem o chamado “poder de devassa” em relação aos entes sob sua jurisdição. Ao passo que outras instituições que investiguem supostas irregularidades em um município (e.g., Polícia Federal, Polícia Civil, Ministério Público) o fazem tendo em vista a suspeita do cometimento de um ato específico potencialmente criminoso, os auditores dos Tribunais de Contas podem simplesmente ingressar em um órgão público sob sua jurisdição e vasculhar documentos em busca de potenciais irregularidades, haja suspeita prévia em relação a um fato específico ou não. Isto é, não é necessária a suspeita de um ato irregular para se justificar uma auditoria por parte de um Tribunal de Contas. Por outro lado, dentre as instituições revisadas

neste capítulo, os Tribunais de Contas são os únicos órgãos capazes de realizar o “ciclo” completo de *legal accountability* do monitoramento à punição (passando por fiscalização, investigação, acusação e julgamento) sem, ao menos em tese, a necessidade de receber o auxílio de outras instituições para tanto. Eles fiscalizam a legalidade das despesas públicas por meio da prestação de contas anual dos prefeitos, investigam potenciais irregularidades por meio de auditorias *in loco*, acusam os gestores por meio de apontamentos de gastos e/ou receitas considerados irregulares, julgam as contas por meio de pareceres prévios e, em alguns casos, inclusive punem gestores com a imposição de penalidades administrativas – i.e., multas (Speck, 2000; Machado; Paschoal, 2016).

Nem todos os Tribunais de Contas no Brasil exercem esses amplos poderes da mesma maneira ou com a mesma intensidade, contudo. Uma vez que as suas atribuições amplas e que os poderes dos Tribunais de Contas são igualmente amplos, o que cada Tribunal de Contas decide fazer de forma a cumprir sua missão institucional constitui-se em um terreno aberto à especulação e análise. Quer dizer, mesmo que os Tribunais de Contas possam exercer o poder de devassa e tenham a capacidade de internalizar todo o ciclo de *legal accountability* em relação a infrações administrativas, isso não significa que todos lancem mão dessas prerrogativas. Há, na realidade, muita variação nesse sentido, a qual decorre da ampla discricionariedade que os Tribunais de Contas gozam de decidir sua forma específica de atuar de forma a dar concretude à sua missão institucional abstrata de auxiliar casas legislativas no exercício do controle externo. Destacam-se abaixo cinco tipos de variações importantes neste particular, às quais se somam inúmeras outras.

Em primeiro lugar, há a variação na frequência com que se realizam auditorias e inspeções *in loco* nos municípios por suspeitas de irregularidades. Ao passo que há Tribunais de Contas que realizam milhares de auditorias dessa natureza, inspecionando todos os municípios sob sua jurisdição a cada ano, outros tribunais apresentam performances mais tímidas, erráticas e/ou formais. Comparando Tribunais de Contas em alguns estados, Da Ros (2014) observou, por exemplo, grande variação neste particular. Ao passo que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul realizou mais de duas mil auditorias *in loco* por ano nos entes sob sua jurisdição, o Tribunal de Contas de Minas Gerais apresentou performance mais inconsistente ao longo do tempo. Em alguns anos, ele auditou apenas alguns dos maiores municípios do estado; em outros, ele inspecionou todos os mais de oitocentos municípios do estado, mas o fez de forma superficial, apenas verificando o cumprimento dos percentuais constitucionais mínimos de gastos em saúde e em educação. Achados semelhantes foram realizados por Melo, Pereira e Figueiredo (2009). Como os autores notam, há Tribunais de Contas que realizam diversas auditorias por iniciativa própria e que são capazes de realizar inspeções anualmente em pra-

ticamente todos os entes sob sua jurisdição. Outros, no entanto, inspecionam apenas uma fração reduzida destes e o fazem sobretudo em resposta a pedidos feitos por outros órgãos.

Segundo, parte da variação na forma de atuação se expressa também no papel que os Tribunais de Contas exercem em relação à prevenção da corrupção. Em parte, isso ocorre por meio dos chamados “controles concomitantes” (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2013). Esses incluem, por exemplo, o uso de medidas cautelares para suspender editais de licitações ou de concursos públicos por suspeita de irregularidades antes da sua realização ou da divulgação dos seus resultados. Muito embora vários Tribunais de Contas adotem essas práticas, a intensidade com que o fazem é uma interessante questão aberta à análise. Paralelamente, alguns Tribunais de Contas vêm exercendo papel importante na indução dos municípios a estabelecer sistemas de controle interno. Isto é feito, por exemplo, tornando obrigatória a manifestação do órgão de controle interno dos municípios juntamente com a prestação anual de contas dos gestores. Deste modo, prefeituras que não possuíam essa função passam a ter que adotá-la para fins da prestação de contas. A criação dessa estrutura, por sua vez, se articula com o papel exercido pelas Ouvidorias dos Tribunais de Contas. Diversas denúncias recebidas são encaminhadas primeiramente para os órgãos de controle interno, de forma que esses prestem esclarecimentos e/ou adotem as medidas necessárias para sanar preventivamente eventuais irregularidades (Taffarel, 2017). Os controles internos, assim, passam a atuar como uma espécie de *longa manus* dos Tribunais de Contas dentro das próprias prefeituras. A forma de funcionamento das ouvidorias, por sua vez, varia dramaticamente. Ao passo que alguns Tribunais de Contas recebem denúncias apenas em via física (papel) a ser entregue na sede dos tribunais pelo denunciante com a sua identificação e cópias de seus documentos, em outros, essas podem ser feitas on-line, diretamente no site dos tribunais, sem necessidade de o denunciante se identificar (Da Ros, 2014). A mudança de um modelo de recebimento de denúncias para o outro fez com que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, passasse a receber cerca de 8.000 denúncias por ano a partir de 2013, ante cerca de 500 denúncias em 2003, ano de criação da Ouvidoria (Taffarel, 2017).

Ainda em relação às atividades de prevenção, alguns Tribunais de Contas exigem de seus jurisdicionados relatórios bimestrais de forma a preparar e orientar os municípios na correção de eventuais apontamentos antes da prestação anual de contas. Isso gera a possibilidade de uma atuação mais prospectiva e corretiva dos tribunais, ao invés de uma atuação mais restrospectiva e punitiva (Speck, 2000). Finalmente, outra atividade preventiva exercida pelos Tribunais de Contas é o treinamento de seus servidores e, sobretudo, de gestores jurisdicionados. Conforme apresentado no capítulo anterior, a maior

parte das irregularidades encontradas em prefeituras municipais no Brasil não é fruto de corrupção, mas de má administração. Dada a carência de estrutura burocrática básica em muitos municípios – também conforme revisado em capítulo na primeira seção deste livro – parte do trabalho de alguns Tribunais de Contas consiste em capacitar e orientar os funcionários das prefeituras sobre quais procedimentos administrativos adotar em cada circunstância, assim evitando problemas junto ao próprio tribunal no futuro. De forma a exercer essas atividades, a maioria dos tribunais brasileiros estabeleceram escolas de contas permanentes, mas as atividades específicas que exercem, bem como sua efetividade, seguem sendo pontos que demandam mais pesquisa. Vale notar, nesse sentido, que algumas escolas de contas realizam atividades de ensino à distância e possuem programas específicos voltados à capacitação de controladores sociais, entre outros (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2013).

Em terceiro lugar, embora haja controvérsia a respeito desse ponto, uma diferença importante na atuação dos Tribunais de Contas ao longo dos últimos anos vem sendo a respeito da existência ou não de separação entre a emissão de parecer prévio das *contas de governo* e o julgamento das *contas de gestão*⁴. Trata-se de distinção aparentemente técnica, mas que acarreta importantes consequências para o impacto da atuação de tais órgãos. Tradicionalmente, os Tribunais de Contas emitem somente pareceres prévios a respeito das contas dos seus jurisdicionados. Como tais, esses pareceres são opiniões do tribunal em que esse sugere à casa legislativa a aprovação ou não das contas do gestor. A decisão final sobre puni-lo ou não no caso de alguma irregularidade, contudo, é dos parlamentares (Speck, 2000, 2002). Ao longo dos anos, entretanto, alguns Tribunais de Contas – mas não todos – passaram a adotar o entendimento de acordo com o qual a avaliação das contas dos seus jurisdicionados pode ser cindida na análise de atos de governo e atos de gestão. Os primeiros são os atos relativos ao cumprimento do orçamento previsto em lei, dos planos e programas governamentais, dos limites mínimos e máximos previstos para despesas em saúde, educação e com pessoal, entre outros. Os últimos, por sua vez, correspondem aos atos de ordenamento de despesas, de arrecadação de receitas, de admissão de pessoal, de realização de licitações, etc. Diferentemente dos primeiros, que são mais globais, esses geram a possibilidade de identificação de prejuízos públicos em decorrência de atos específicos (Furtado, 2007).

4 Parte dessa controvérsia foi judicializada e, em agosto de 2016, gerou decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nos Recursos Extraordinários nº 848826 e 729744. A decisão do tribunal determinou que o julgamento tanto das contas de governo como das contas de gestão dos prefeitos municipais somente pode ser feita pelas câmaras de vereadores. Isso significa que os Tribunais de Contas não podem, eles próprios, julgar as contas de gestão do chefe do Poder Executivo municipal.

Particularmente nos casos de municípios de menor porte, frequentemente os prefeitos atuam também como ordenadores de despesa do Poder Executivo municipal⁵. Nestes casos, portanto, além da emissão de parecer prévio sobre as suas contas de governo, eles também estão sujeitos ao exame de suas contas de gestão. A decisão sobre realizar esse trabalho duplo em relação aos prefeitos, todavia, não é universal. Ao passo que alguns Tribunais de Contas a praticam, outros não. Quando eles o fazem, além da emissão de um parecer prévio sobre as contas de governo da prefeitura, os Tribunais de Contas também julgam as contas de gestão. E, em decorrência desse julgamento, os tribunais podem impor multas e determinar a recuperação de valores de gestores cujas contas eventualmente sejam consideradas irregulares (Furtado, 2007). De igual forma, se as contas de gestão dos prefeitos forem julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas, isso os torna inelegíveis à luz da Lei Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010). As consequências da adoção da cisão entre análise de contas de governo e de gestão pelos tribunais, portanto, acarretam consequências significativas: eles determinam quem terá o poder de eventualmente tornar prefeitos inelegíveis, as câmaras de vereadores ou os tribunais de contas⁶.

Quarto, há importante variação em relação à infraestrutura dos Tribunais de Contas. Uma característica importante, mas geralmente não salientada neste particular, é a variação quanto à capilarização territorial desses órgãos. Ao passo que alguns Tribunais de Contas possuem sedes distribuídas no interior dos estados em serviços regionais de auditoria, outros possuem apenas uma única sede na capital do estado. Nesses casos, é como se o Tribunal de Contas da União ou a Controladoria-Geral da União possuíssem apenas as suas sedes em Brasília, mas nenhuma subsele nas capitais dos estados. Com efeito, trata-se de algo importante especialmente em estados com grandes áreas e/ou número elevado de municípios. A existência ou não desta regionalização, obviamente, implica diferentes custos para a realização de auditorias *in loco* e, como resultado, produz diferentes incentivos para que essas ocorram (Da Ros, 2014).

Outro ponto importante quanto à infraestrutura dos Tribunais de Contas diz respeito ao nível de informatização dos seus trabalhos (Melo; Pereira;

5 Isso tende a não ocorrer em municípios de maior porte por conta da divisão de trabalhos interna à burocracia das prefeituras, em que os secretários municipais e ocupantes de outros cargos de menor envergadura frequentemente assumem as funções de ordenamento de despesas (Furtado, 2007).

6 Em complemento à nota de rodapé nº 4 deste capítulo, deve-se observar que o teor da decisão do STF – ainda não publicada, diga-se – acarreta que este poder de tornar prefeitos inelegíveis por conta de irregularidades em suas contas de gestão, outrora situado nas mãos de alguns Tribunais de Contas Brasil afora, deve ser alocado às câmaras de vereadores em todo país.

Figueiredo, 2009; Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009). No nível mais básico, isso se relaciona à forma de prestação de contas dos gestores ao tribunal. Em alguns casos, tribunais desenvolveram softwares próprios e os cederam aos gestores para que realizem as suas prestações de contas por meio deles. Além de maior padronização, isso permite que esses tribunais possam extrair dados dos servidores dos jurisdicionados antes da prestação de contas, de forma orientar auditorias *in loco*. Quer dizer, as informações sobre contratos administrativos, admissão de servidores e afins podem ser conhecidas em tempo real por esses Tribunais de Contas. Estas, por sua vez, podem ser compartilhadas com outros órgãos de controle, cruzadas com dados destes para orientar investigações, e disponibilizadas on-line para quem quiser consultá-las, fornecendo importantes subsídios para o controle social. Em outros tribunais, contudo, a prestação anual de contas dos gestores ainda é feita em papel. As capacidades de processamento, compartilhamento e cruzamento de informações são, portanto, muito mais reduzidas (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2013).

Em quinto e último lugar, há muita variação em relação ao perfil médio dos funcionários desses órgãos. Isso se desdobra em ao menos três subitens. Um deles é a distribuição entre a quantidade de funcionários concursados e estáveis, por um lado, e de comissionados, por outro. Ao passo que alguns Tribunais de Contas possuem menos de dez por cento do seu corpo de funcionários preenchidos em cargos de livre nomeação, e quase todos nos gabinetes de conselheiros, em outros essa fração é muito maior. Isso é especialmente problemático em vista do fato de que, em alguns casos, funcionários não concursados exercem atividades de inspeção e auditoria (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2013). Em paralelo, há variação na alocação de pessoal – particularmente dos auditores públicos externos que integram o chamado corpo técnico – entre a área-fim e área-meio da instituição. Enquanto em alguns Tribunais de Contas parte significativa do corpo de auditores está alocada no planejamento e execução de auditorias e inspeções, em outros esta fração é muito reduzida, chegando a menos de dez por cento de todos que trabalham no órgão. Por fim, isso geralmente está relacionado aos diferentes incentivos de carreira existentes. Tribunais com número expressivo de funcionários na área-fim tendem a possuir planos de carreira que valorizam a progressão gradual dos servidores com base em avaliações de desempenho. Inversamente, há tribunais em que os servidores recebem remunerações básicas relativamente baixas, mas podem vir a receber adicionais remuneratórios generosos (e.g., gratificações) para atuar em atividades-meio, como auxiliar os conselheiros e os conselheiros-substitutos na elaboração de seus respectivos pareceres. O incentivo gerado por essa estrutura remuneratória é claro: técnicos mais motivados e capacitados preferirão exercer atividades-meio e deixarão as atividades-fim sob responsabilidade daqueles com

menos interesse e expertise (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2013; Da Ros, 2014).

Os resultados das várias combinações possíveis entre os cinco pontos revisados acima geram Tribunais de Contas com performances profundamente diferentes entre si. Por um lado, há tribunais que se pautam por políticas institucionais claras, voltadas ao exercício de atividades de fiscalização amparadas em estruturas capilarizadas e informatizadas, com ouvidorias receptivas e integradas aos sistemas de controles internos das prefeituras. Por outro, há tribunais marcados por forte letargia, opacidade e inconsistência. Em alguns deles, a definição sobre o que, quando e como auditar é uma decisão exclusiva do presidente da corte, de tal forma que as rotinas operacionais dos órgãos devem ser praticamente reinventadas a cada dois anos. E, claro, entre esses dois extremos se situa a grande maioria dos Tribunais de Contas no Brasil, adotando algumas práticas com maior intensidade, mas não outras. Essas diferentes configurações organizacionais, ao seu turno, não são neutras. Ao contrário, elas geram diferentes capacidades de detecção e prevenção de irregularidades pelos Tribunais de Contas, afetando a percepção que os prefeitos municipais tem das cortes. Com efeito, tanta variação explica por que, em alguns estados, essas instituições são temidas por parte dos gestores municipais, e em alguns outros estados parece valer a máxima de acordo com a qual tais órgãos não passam de “tribunais de (faz de) contas”.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Diferentemente dos Tribunais de Contas, a respeito dos quais existe literatura relativamente mais ampla, os trabalhos sobre a atuação dos Ministérios Públicos estaduais no enfrentamento de irregularidades em âmbito municipal são mais escassos. Que seja de conhecimento deste autor, trata-se de literatura com alguns estudos de caso e comparações entre poucos casos, mas sem praticamente nenhum levantamento sistemático de âmbito nacional que compare suas diferentes formas de atuação nessa seara. Com efeito, parece se tratar de uma interessante oportunidade de pesquisa.

A relativa escassez de literatura sobre o órgão, contudo, contrasta com as salientes funções que ele exerce no controle externo das prefeituras municipais. Imbuído do monopólio da ação penal pública e, desde a década de 1980, da vaga missão institucional de defesa dos interesses difusos e coletivos, o Ministério Público apresenta diversidade semelhante, embora não tão acentuada quanto a dos Tribunais de Contas no Brasil. Parte da razão pela qual o órgão não é tão diverso decorre do fato de que ele é mais extensamente regulado em legislação federal, possuindo tanto uma Lei Orgânica Nacional (Lei Federal nº 8.625/1993) como um conselho nacional que estabelece diretrizes para o

funcionamento da instituição em todo país, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabelecido em 2004 como resultado da Reforma do Judiciário em âmbito nacional. Tanto uma lei orgânica como um conselho nacional inexistem para os Tribunais de Contas. Outra razão pela qual o Ministério Público não é tão diverso quanto as cortes de contas deriva do fato de que ele exerce menos funções ou etapas do que o Tribunal de Contas no processo de *legal accountability*. Ao passo que este pode exercer praticamente todas as fases deste processo no que se refere a irregularidades administrativas, o Ministério Público atua apenas na acusação e investigação de ilícitos penais e civis – em relação aos últimos, nos casos de improbidade administrativa. Ainda assim, há variações importantes no funcionamento do órgão. Para fins didáticos, sugiro dividir essa seção de acordo com as suas duas esferas de atuação, criminal e civil.

Começando pela primeira, o que caracteriza a persecução penal dos prefeitos é o fato de que eles gozam de foro por prerrogativa de função (i.e., foro privilegiado) junto aos Tribunais de Justiça dos estados e, subsidiariamente, junto aos Tribunais Regionais Federais nos casos de crimes federais e junto aos Tribunais Regionais Eleitorais nos casos de crimes eleitorais. Este arranjo foi adotado pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1988, provavelmente como resultado da elevação do município ao status de ente federativo (Da Ros, 2014). Isso coloca os prefeitos municipais no mesmo patamar jurídico de deputados estaduais, que possuem prerrogativa de foro ante os mesmos tribunais⁷.

Do ponto de vista organizacional do Ministério Público, o fato de os prefeitos passarem a possuir foro por prerrogativa de função implica que estes deixaram de ser processados pelos promotores de justiça das respectivas comarcas. Desde 1988, o Procurador-Geral de Justiça (PGJ) de cada estado passou a ser formalmente o único responsável por oferecer denúncia contra prefeitos municipais e os demais envolvidos no mesmo crime que se alega ter ocorrido. O poder que outrora se encontrava pulverizado nas mãos de centenas de promotores atuando em diversas comarcas veio a ser, consequentemente, centralizado nas mãos de um único ator, o PGJ, nomeado pelo governador do estado por mandato de dois anos a partir de lista triplíce eleita pelos membros do Ministério Público.

Formalmente, este arranjo é igual para todos estados. Do ponto de vista estritamente legal, o responsável por ingressar com ações penais contra prefeitos é exclusivamente o representante máximo do Ministério Público estadual. Ainda assim, há importantes diferenças em como essa prerrogativa idêntica foi adaptada às necessidades organizacionais distintas do Ministério Público em cada estado. Ao passo que em alguns estados essa prerrogativa segue sendo

7 O foro por prerrogativa de função, entretanto, inexistente para os vereadores municipais. Esses devem ser processados criminalmente ante o juízo de primeira instância.

exercida diretamente pelo próprio Procurador-Geral de Justiça, em outros adotaram-se fórmulas distintas. Essas envolvem desde o estabelecimento de assessorias criminais para auxiliar os Procuradores-Gerais nessas tarefas até a criação de órgãos inteiramente especializados nessa área, que atuam por delegação do PGJ (Arantes, 2002; Sanches Filho, 2004; Da Ros, 2014). Esses diferentes arranjos de atuação dos Ministérios Públicos estaduais em casos de crimes de prefeitos, bem como seus fundamentos, estão detalhados abaixo.

Parte do problema que se busca solucionar com essas diferentes adaptações institucionais à prerrogativa do Procurador-Geral de Justiça de ser o único responsável por processar criminalmente prefeitos municipais é a grande carga de trabalho adicional decorrente dessa atribuição (Da Ros, 2014). Isto é particularmente verdadeiro em estados que possuem centenas de municípios, como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná. Com tantos prefeitos, se apenas alguns deles forem suspeitos do cometimento de crimes, isso provavelmente gerará a necessidade de propositura e acompanhamento de dezenas de ações penais contra eles. Paralelamente, cada caso desses gera um tipo de trabalho que é, ao mesmo tempo, intenso e estranho aos afazeres dos Procuradores-gerais (Da Ros, 2014). Como um *procurador* de justiça, o PGJ está habituado a atuar junto às instâncias recursais de segundo grau. Isto significa que seu trabalho consiste sobretudo em revisar o trabalho de seus colegas de primeiro grau, os *promotores* de justiça, por meio da elaboração de pareceres. O trabalho que a propositura de uma ação penal requer, todavia, é de natureza distinta. Mais do que revisar trabalho já feito, ele requer que se produza tudo do zero. Além de se propor uma denúncia, devem-se coletar provas e indícios de forma a viabilizar que a denúncia seja aceita. Isso pode incluir arrolar testemunhas, coletar documentos, quebrar os sigilos fiscal e bancário, realizar escutas telefônicas, entre outros. Em outras palavras, há necessariamente um trabalho de investigação que precede a propositura das ações, seja esse realizado pelo Ministério Público, seja realizado por outras instituições, cujas provas serão utilizadas na denúncia. Esse é um trabalho desgastante, eis que são casos frequentemente complexos, envolvendo diversos réus além dos prefeitos. Caso a denúncia seja aceita, ao trabalho anterior se soma a instrução do processo (i.e., a produção de prova em juízo), o que abarca a inquirição de testemunhas, a apresentação de novos documentos, a produção de laudos técnicos etc. A propositura de ações penais, portanto, é muitíssimo mais trabalhosa do que a emissão de pareceres. Além de ser mais trabalhosa, trata-se de função com a qual o Procurador-Geral de Justiça geralmente não está mais familiarizado, uma vez que deixou de exercer essas atividades típicas de um promotor de justiça anos antes de ser guindado ao posto mais elevado de sua carreira.

A esses casos complexos e trabalhosos, finalmente, somem-se todas as demais atribuições de um Procurador-Geral de Justiça. Essas envolvem as responsabilidades administrativas e políticas ligadas à chefia de um órgão

grande e diversificado como o MP, bem como a litigância em outros tipos de casos, que vão desde Ações Diretas de Inconstitucionalidade até Mandados de Segurança, entre vários outros. Dada essa carga de trabalho à qual se somam as ações penais contra prefeitos, dificilmente um Procurador-Geral de Justiça consegue sozinho dar conta simultaneamente de todas essas responsabilidades de forma satisfatória. É dessa conclusão que emergem os diferentes arranjos existentes nos Ministérios Públicos estaduais para o processamento de crimes de prefeitos. Grosso modo, três são os arranjos adotados.

Primeiramente, há os casos em que, apesar dos argumentos apresentados acima, somente o Procurador-Geral de Justiça atua. Entre 1988 e 2016, foi exatamente isso que ocorreu no estado do Maranhão. De igual forma, até 2003 esse foi o arranjo adotado no âmbito do Ministério Público da Bahia. Lá, inclusive, o argumento utilizado pelo então Procurador-Geral de Justiça era que não seria necessário criar estruturas novas, porque as atividades de investigação deveriam ficar inteiramente a cargo da polícia civil (Sanches Filho, 2004; Da Ros, 2014). Em segundo lugar, há o arranjo em que a Procuradoria-Geral de Justiça passa a contar com uma assessoria criminal, geralmente ocupada por um promotor de justiça que auxilia o Procurador-Geral nas atividades de investigação, instrução processual, redação de peças etc. Nesse modelo, a rigor, o PGJ segue atuando em juízo, mas boa parte das atividades internas do Ministério Público é absorvida por outro membro da instituição. A partir de 2016, esse é o arranjo adotado pelo Ministério Público do Maranhão (Da Ros, 2016). Por fim, há as procuradorias especializadas que atuam sob delegação do PGJ, muitas das quais com atribuições explicitamente investigativas. Em relação a essas, há pequenas variações que, como se verá na seção seguinte, são em parte respostas a como os Tribunais de Justiça se organizaram para processar tais casos. No Rio Grande do Sul (desde 1992) e em São Paulo (desde 1994), há um procurador de justiça que coordena uma equipe de promotores. Ao passo que o coordenador atua em juízo, as demais atividades são exercidas pelos promotores (Arantes, 2002; Da Ros, 2014). Em Minas Gerais, há desde 2000 uma equipe composta apenas por procuradores de justiça, todos com poder para atuar junto ao Tribunal de Justiça do estado, o Grupo Especial de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais. Na Bahia, foi estabelecido em 2003 o Núcleo de Investigação de Crimes Atribuídos a Prefeitos, o qual é composto somente por promotores de justiça que atuam diretamente no Tribunal de Justiça do estado sob delegação do Procurador-Geral (Sanches Filho, 2004; Da Ros, 2014).

A exemplo do que ocorre com os diferentes arranjos dos Tribunais de Contas, cada um desses modelos de organização dos trabalhos dos Ministérios Públicos estaduais em relação aos crimes de prefeitos produz diferentes performances da instituição. De um modo geral, arranjos em que apenas o

Procurador-Geral de Justiça atua nesses casos dependem muito das suas escolhas e força de trabalho individuais. No melhor dos casos, a performance tende a ser errática ao longo do tempo, variando conforme as idiossincrasias de cada PGJ. E, no pior dos casos, praticamente inexistente atuação do PGJ neste particular. Ao mesmo tempo, arranjos especializados tendem a incrementar drasticamente o oferecimento de denúncias. Nos primeiros quatro anos de atuação do grupo especializado de Minas Gerais, por exemplo, foram realizadas mais de mil denúncias contra prefeitos municipais, ante algumas poucas dezenas desde 1988 (Da Ros, 2014).

Para além da área criminal, se nela existe diversidade na atuação do Ministério Público, essa é ainda mais acentuada na área civil. Nos casos de improbidade administrativa, com efeito, é difícil até mesmo falar da existência de um perfil único de atuação do Ministério Público no âmbito de um estado. Nestes casos, inexistente foro por prerrogativa de função para os prefeitos, de tal forma que o poder de propor ações civis públicas de improbidade administrativa encontra-se disperso entre os vários promotores das comarcas dos estados. Nestes casos, prevalece o princípio organizacional da “independência funcional” dos integrantes do órgão, o que quer dizer que cada um pode definir as suas prioridades de atuação em meio ao leque de atribuições da instituição (Kerche, 2009). Assim, ao passo que em alguns casos os promotores são discretos em sua atuação na área de improbidade administrativa na esfera municipal, em outros eles se enquadram perfeitamente no “voluntarismo político” de que fala Arantes (2002). De acordo com esta visão, “[...] cabe ao Ministério Público tutelar os direitos dessa sociedade [considerada] fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas” (Arantes, 2002, p. 119). Com efeito, a variação nas performances do Ministério Públicos nos casos de improbidade administrativa parece decorrer tanto das idiossincrasias de cada promotor como da organização do Ministério Público de cada estado em relação especificamente a este tema.

Com efeito, há dois tipos de arranjos organizacionais que buscam minimizar essa potencial variabilidade na atuação dos membros da instituição. Os primeiros são os Centros de Apoio Operacional. Existentes em várias áreas de atuação do Ministério Público – meio ambiente, relações de consumo, urbanismo etc. – eles existem também em alguns estados no Brasil no âmbito da defesa do patrimônio público, o que envolve sobretudo casos de improbidade administrativa. Além de fornecer orientações aos promotores, os Centros de Apoio Operacional buscam coordená-los de forma a adotar entendimentos mais uniformes. Paralelamente, em municípios maiores, sobretudo nas capitais dos estados, há promotorias especializadas em patrimônio público, muitas das quais com atribuições explicitamente investigativas, compartilhando inclusive

provas entre casos civis e criminais que não envolvam pessoas com foro privilegiado. Ao menos em tese, dada sua especialização, essas promotorias seriam mais homogêneas na sua atuação. Entretanto, há pouca clareza em relação aos efeitos desses arranjos sobre o comportamento individual dos promotores. Um relatório do Conselho Nacional do Ministério Público (2016) sobre o funcionamento das Promotorias Especializadas de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre, por exemplo, sugere haver diferenças importantes na atuação dos integrantes dessa mesma unidade especializada. Mesma falta de clareza parece haver também em relação aos efeitos desses arranjos sobre o funcionamento agregado – i.e., no plano institucional – do Ministério Público nos casos de improbidade administrativa. Não parece claro, por exemplo, se essas estruturas especializadas e de apoio induzem a instituição como um todo a propor mais ações ou não. Com efeito, parece haver a necessidade que mais pesquisas sejam realizadas sobre o tema.

PODER JUDICIÁRIO

Tal como ocorre com o Ministério Público, a literatura sobre a atuação do Poder Judiciário estadual é rarefeita. Há muita pesquisa sobre a chamada judicialização da política no Brasil, mas essa se concentra no exame do impacto das instituições do sistema de justiça – e, especialmente, do STF – sobre as políticas públicas. Mesmo quando a ênfase recai sobre o papel desempenhado pelo Poder Judiciário no combate à corrupção, quase sempre somente instituições federais são examinadas (Alencar; Gico Jr., 2011; Aranha, 2017; Levcovitz, 2014; Taylor, 2011). Como resultado, a literatura que analisa o funcionamento do Poder Judiciário estadual em casos de corrupção local é muito limitada, constituindo-se predominantemente de escassos estudos de caso, análises comparativas com poucos casos e panoramas amplos a respeito de seu impacto (Macaulay, 2011; Bento, 2017; Da Ros, 2014, 2016)⁸. A matéria-prima da revisão proposta nessa seção, portanto, não é das mais promissoras. Ainda assim, essa reduzida literatura gerou alguns achados importantes que

8 Que seja de conhecimento do autor, alguns dos poucos trabalhos que abordam de forma mais aprofundada o Poder Judiciário estadual no Brasil incluem Brinks (2008), que examina respostas judiciais a homicídios por policiais em dois estados do país, Ingram (2016), que analisa a autonomia orçamentária e administrativa dos tribunais em três estados, e Zaffalon (2017), que realizou um estudo de caso em São Paulo sobre o corporativismo do sistema de justiça. Além desses, há estudos quantitativos sobre a eficiência dos judiciários estaduais (Nogueira et al., 2012; Yeung; Azevedo, 2012). A aparente timidez nos estudos sobre o Poder Judiciário estadual contrasta com a sua importância e impacto: ele é responsável por cerca de 80% da carga de trabalho e por mais da metade do orçamento destinado ao Poder Judiciário em todo país (Conselho Nacional de Justiça, 2017).

salientam uma conclusão constante nesse capítulo, qual seja, o quão diversos são os arranjos institucionais adotados em cada estado no Brasil.

Essa diversidade ocorre apesar de o Poder Judiciário ser, dentre as três instituições revisadas aqui, aquela que é mais extensamente regulada nacionalmente, o que sugeriria uma atuação mais uniforme. Tal como ocorre com o Ministério Público – mas diversamente do que se passa com o Tribunal de Contas – o Poder Judiciário possui tanto uma Lei Orgânica Nacional (Lei Complementar nº 35/1979) como um conselho nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelecido em 2004. Adicionalmente, o nível de detalhamento constitucional do Poder Judiciário é bastante maior do que o das duas outras instituições. Apenas por comparação, há seis artigos na Constituição sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), que se aplicam subsidiariamente aos demais Tribunais de Contas do país. Os seis artigos totalizam cerca de 1.140 palavras. O Ministério Público, por sua vez, está regulamentado em quatro artigos na Constituição, os quais totalizam aproximadamente 1.650 palavras. Já o Poder Judiciário está regulamentado em longos trinta e quatro artigos da Constituição, que totalizam cerca de 8.100 palavras e que contêm inclusive uma seção própria dedicada aos Poderes Judiciários estaduais, algo inexistente tanto para Ministério Público como para o Tribunal de Contas. Contribuindo para a expectativa de comportamento mais uniforme está o fato de que, tal como ocorre com o Ministério Público – mas diferentemente dos Tribunais de Contas, como já explicado – o Poder Judiciário exerce menor número de funções no processo de *legal accountability*, a saber, investigação (i.e., a instrução do processo), julgamento e eventual condenação. Em que pesem todos esses fatores, ainda assim há variações importantes no funcionamento do órgão em relação aos casos de corrupção envolvendo prefeitos municipais. Coerente com a seção anterior sobre o Ministério Público, essa seção se divide de acordo com as suas duas esferas de atuação do Poder Judiciário em tais casos, uma criminal e outra civil.

Do ponto de vista dos casos criminais, conforme visto na seção anterior, os prefeitos passaram a gozar de foro por prerrogativa de função junto aos Tribunais de Justiça estaduais a partir de 1988. Em vista disso, assim como no Ministério Público o responsável por propor ações penais contra os prefeitos formalmente é o Procurador-Geral de Justiça, nos Tribunais de Justiça o órgão formalmente encarregado de processar e julgar tais casos é o chamado Tribunal Pleno. Trata-se da instância máxima de julgamento e deliberação dos Tribunais de Justiça. Ele é um órgão colegiado composto por todos os desembargadores integrantes da corte e possui como atribuições eleger o presidente do tribunal, definir as competências de seus órgãos, indicar membros da corte para os Tribunais Regionais Eleitorais, entre outros. Como tal, trata-se de órgão cujas competências só não são tão extensas quanto seu tamanho. Uma vez que todos

os desembargadores o integram, frequentemente isso significa que ele possui dezenas de membros. Um Tribunal de Justiça de médio porte como o do Estado do Ceará, por exemplo, possui 39 desembargadores. Qualquer decisão nas ações penais movidas contra prefeitos em um colegiado deste porte é tomada apenas muito lentamente (Da Ros, 2014). Uma ilustração disso é o tempo necessário para se chegar a uma decisão final em ações penais originárias em uma corte cujo plenário possui apenas 11 integrantes, o Supremo Tribunal Federal. Nele, o tempo médio de tramitação de uma ação desta natureza foi de 1.377 dias em 2016, o equivalente a pouco menos de quatro anos (Falcão et al., 2017). Isso pode se tornar verdadeiramente dramático em tribunais de grande porte, que possuem mais de uma centena de desembargadores, como nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

A demora é potencializada por outros fatores além da quantidade de membros do Tribunal Pleno. Um deles é a descentralização do poder de agenda dos órgãos colegiados do Poder Judiciário no Brasil, nos quais qualquer magistrado pode pedir vista de um caso e interromper seu julgamento, que será retomado apenas quando tal magistrado decidir devolvê-lo ao plenário. Outro fator é a falta de expertise da maior parte dos integrantes do Tribunal Pleno com esses tipos de casos, o que resulta de dois motivos. O primeiro é o fato de que a maior parte dos membros do colegiado não atua na área criminal, e sim na civil, eis que oriundos de câmaras cíveis do tribunal, que superam em número as criminais. O segundo é a falta de familiaridade dos desembargadores com o trabalho necessário em ações penais por prerrogativa de foro. Isso ocorre porque os desembargadores, a exemplo dos procuradores de justiça, trabalham quase exclusivamente na revisão de casos já prontos, que foram construídos do zero por juízes de direito na primeira instância. Por fim, um último motivo pelo qual há mais demora ainda em tais casos decorre do fato de que são mais trabalhosos do que os demais casos tipicamente analisados no âmbito dos tribunais de segunda instância. Ele inclui a intimação e oitiva de testemunhas, decisões sobre a produção de provas, entre vários outros. Além de os desembargadores estarem majoritariamente afastados dessas atividades, elas tomam, por si sós, muito tempo. Com efeito, a alocação de ações penais a plenários tão numerosos introduz elevada probabilidade de prescrição e, por extensão, de impunidade (Da Ros, 2014).⁹

9 A partir de 2004, com a Reforma do Judiciário, alguns Tribunais de Justiça foram autorizados a criar o chamado Órgão Especial. Composto por 25 desembargadores – dentre alguns de maior antiguidade e alguns eleitos pelos pares –, atua em substituição ao Tribunal Pleno em diversos casos. Ainda assim, dada a igualmente grande quantidade de integrantes, as conclusões sobre o trabalho do Tribunal Pleno em casos de ações penais envolvendo prefeitos municipais se aplicam em larga medida ao Órgão Especial.

Por isso, uma terceira solução adotada em vários Tribunais de Justiça é descentralizar o processamento das ações penais propostas contra prefeitos municipais para as câmaras criminais isoladas do tribunal. Desta forma, os casos são distribuídos a órgãos menos numerosos, que possuem entre três e cinco integrantes e cujos membros atuam apenas na área penal. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi um dos que primeiros a fazê-lo, em 1991, e assim permanece desde então. Ao passo que esse arranjo resolve parte dos problemas relativos à falta de expertise e à demora no processamento dos casos, ele produz outros. O principal deles é uma característica tradicional dos tribunais brasileiros: a inconsistência decisória da corte como um todo. Ao permitir que várias câmaras isoladas dentro de um mesmo tribunal decidam sobre casos iguais ou semelhantes, esses podem adotar entendimentos divergentes sobre questões salientes, acarretando imprevisibilidade decisória. Um exemplo é oriundo do próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Duas das suas sete câmaras criminais isoladas não reconhecem os poderes de investigação do Ministério Público, ao passo que as outras cinco, sim. Do ponto de vista da estratégia de condução das investigações e da forma de o próprio Ministério Público atuar nesses casos, em que frequentemente atua nas investigações, isso introduz enorme incerteza. Finalmente, as câmaras exibem performances distintas, com algumas sendo céleres no processamento dos casos, e outras não (Da Ros, 2014). Ainda assim, em que pesem essas características, trata-se de um arranjo institucional muito frequente, em que os Tribunais de Justiça possuem certa facilidade para se adaptar às necessidades oriundas desses tipos de casos.

Por fim, um quarto arranjo institucional possível é a criação de câmaras criminais especializadas para julgar crimes de prefeitos nos Tribunais de Justiça¹⁰. A experiência pioneira é a da 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, criada em 1992 (Da Ros, 2014; Bento, 2017). Ainda assim, não se trata do único caso. Além do caso mais recente da 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Paraná, de 2011, há relatos de experiências que não tiveram continuidade. Esses incluem a 15ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo, que possuiu tal competência entre 2007 e 2011, e a Câmara Especializada do Tribunal de Justiça da Bahia, que existiu entre 1997 e 2006, e que foi posteriormente transformada na 5ª Câmara Cível da corte (Da Ros, 2014).

Por si só, especialização não produz maior celeridade, expertise e previsibilidade no processamento de tais casos. O que ela gera é uma oportunidade

10 A especialização pode ser exclusiva ou não. Isto é, a câmara especializada pode ser a única com jurisdição sobre tais casos, mas trabalhar paralelamente em outros (Da Ros, 2014). Para os efeitos dessa breve revisão, não serão analisadas as diferenças entre esses dois casos, tratando-os conjuntamente.

para que isso ocorra. Ao concentrar o trabalho em apenas uma câmara com três a cinco desembargadores, isso reduz sensivelmente tanto os problemas relativos ao tempo de deliberação dos casos como à coordenação interna da corte. De igual forma, isso permite que se desenvolva expertise especificamente em ações penais nas quais os réus são prefeitos. Uma vez que diversos desses casos se baseiam em legislação específica e em provas que nem sempre são de fácil compreensão (como dados contábeis), especializar oportuniza a esses poucos magistrados que adquiram conhecimento e treinamento para lidar com esse tipo de trabalho. Paralelamente, há a oportunidade de se criarem estruturas de apoio para processar tais casos de forma adequada. Uma delas é um cartório capaz de expedir intimações e mandados, recordar depoimentos, armazenar documentos etc. Outra é a figura do juiz de instrução, em que a câmara pode convocar um juiz de direito para atuar na instrução dos casos. De uma forma geral, essas estruturas servem tanto para aprimorar a qualidade da instrução do processo e, por consequência, de suas provas, como para tornar mais céleres os julgamentos (Da Ros, 2014).

Não à toa, os efeitos de cada um desses arranjos – i.e., julgamento pelo Tribunal Pleno, pelas câmaras (reunidas ou isoladas) ou por uma câmara especializada – são dramaticamente distintos em termos de celeridade e probabilidade de sanção. Como resultado, as condenações criminais de prefeitos e ex-prefeitos municipais pelos Tribunais de Justiça variam muito país afora¹¹. Ao passo que alguns estados apresentam centenas de condenações criminais de prefeitos desde 1988, outros não superaram a barreira de uma dezena de condenações. Em alguma medida, essas diferenças se devem também às estruturas de processamento existentes nos Tribunais de Justiça, com casos de especialização frequentemente gerando mais punição (Da Ros, 2014, 2016).

Por fim, passando aos casos de improbidade administrativa, neles os prefeitos não possuem prerrogativa de foro. Assim, as ações são julgadas pelos juízes de direito de primeiro grau das respectivas comarcas. A exemplo do que ocorre com o Ministério Público, esses se encontram distribuídos de forma dispersa nos estados, de tal maneira que a sua atuação reflete um misto de suas idiosincrasias com os incentivos do contexto. Particularmente em municípios de pequeno porte em estados de menor renda média, julgar os prefeitos (e, mais ainda, condená-los) pode gerar dificuldades para os magistrados. Em algumas comarcas, por exemplo, não há fórum, de tal forma que o Poder Judiciário estadual da cidade funciona em um prédio ou casa cedido pela própria

11 Convém lembrar que, até 2001, o foro por prerrogativa de função era mantido mesmo se o réu perdesse o cargo que dá razão ao foro privilegiado. Isso decorria da Súmula nº 394 do Supremo Tribunal Federal, de 1964, que explicitamente determinava isso. A súmula, no entanto, foi revogada em 2001, quando houve a publicação de uma decisão de 1999 do Tribunal nesse sentido (Da Ros, 2014, 177).

prefeitura local. Em outras, a essa precariedade de estrutura soma-se a falta de pessoal. Nesses casos, novamente, a prefeitura pode cedê-lo ao juizado local de forma que esse passe a ter mão-de-obra suficiente para trabalhar no cartório ou assessorando o magistrado. Neste contexto, manter uma postura firme de independência em casos de improbidade administrativa que envolvem o prefeito pode ser até mesmo contraprodutivo para magistrados que prezem pela continuidade do trabalho do Poder Judiciário estadual na comarca. Nas capitais, finalmente, há alguma especialização em varas da fazenda pública, de direito público e/ou de direito administrativo. Todavia, a competência de tais órgãos é mais ampla do que simplesmente lidar com casos de improbidade administrativa, eis que envolvem vários outros tipos de casos – e.g., aposentadorias de servidores, tributos municipais e estaduais, ações populares – em meio aos quais se situam os casos de improbidade. O resultado é que há grande heterogeneidade em relação à celeridade de tramitação desses casos.

CONCLUSÃO

O que as seções acima buscaram demonstrar é o quão diversas são, em âmbito estadual, as instituições responsáveis pelos processos de fiscalização, investigação, acusação, julgamento e punição dos prefeitos municipais no Brasil. Essa é, com efeito, uma sabida vantagem das abordagens de pesquisa subnacionais: a sua capacidade de capturar variação significativa entre casos (Snyder, 2001). Como tal, elas constituem solo fértil para análise, seja no plano do teste ou do desenvolvimento de teorias. Não à toa, isso já vem ocorrendo amplamente em relação ao exame da incidência de corrupção e da dinâmica de *accountability* eleitoral, conforme documentado no capítulo anterior. Apesar disso, no que se refere às performances das instituições de controle externo, boa parte da pesquisa vem se debruçando sobre órgãos federais e não tanto sobre os estaduais, em que pese estes serem muitíssimo variados. Em decorrência disso, mais do que sintetizar os resultados relatados acima, o restante dessa conclusão se dedica a sugerir alguns pontos para orientar uma agenda de pesquisas a respeito do funcionamento dos órgãos estaduais no enfrentamento da corrupção municipal no Brasil, pensando especificamente em como explicar tamanhas diferenças.

Há ao menos três explicações possíveis e não mutuamente excludentes para tanta diversidade observada em relação ao funcionamento de Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário. Embora não digam exclusivamente respeito a eles, cada uma dessas explicações se articula ao redor de um conceito central, a saber, as noções de autonomia (ou independência), capacidade e coordenação. Cada um desses argumentos se encontra brevemente

sintetizado abaixo, mas deles derivam diversas questões capazes de orientar novas pesquisas sobre o tema.

Em primeiro lugar, há a preocupação com fatores predominantemente exógenos ao funcionamento dessas instituições, e como esses se relacionam com a sua autonomia. Com efeito, a literatura sugere particular atenção ao contexto político em que os órgãos de controle atuam, uma vez que os diferentes níveis de competição eleitoral influem, por exemplo, no grau de controle político que recai sobre essas instituições. Neste sentido, sistemas políticos marcados pela ampla predominância de determinados atores, grupos ou partidos políticos – como máquinas políticas dominantes – inibem o funcionamento das instituições de controle, ao passo que maiores níveis de competição e pluralismo políticos favorecem a sua autonomia. Isso ocorre especialmente porque em tais cenários haveria maiores dificuldades de elites políticas formarem maiorias estáveis e coesas que sejam capazes de impor alguma forma de restrição à atuação das instituições de controle (cf. Ingram, 2012). Um exemplo é o impacto do carlismo na Bahia da década de 1990 sobre o funcionamento das instituições de controle do estado. Em que pese houvesse uma Câmara Especializada no julgamento de prefeitos no Tribunal de Justiça do estado, essa restou largamente inoperante ante a nomeação, pelo governo do estado, de um Procurador-Geral de Justiça que se recusava a investigar os casos, repassando-os à polícia civil, de onde praticamente nunca voltavam (Sanches Filho, 2004; Da Ros, 2014).

Em segundo lugar, parte da explicação sobre a variação existente parece residir em fatores endógenos aos órgãos, como sua capacidade institucional, entendida como a disponibilidade de recursos (financeiros, de pessoal, expertise etc.) a serem utilizados na execução de suas funções. De acordo com esse raciocínio, instituições com maior capacidade do que outras estariam mais aptas a adotar arranjos institucionais que conduziriam à alta performance, tais como unidades especializadas, informatização, capilarização etc. O que parece escapar a essa lógica, entretanto, é que, embora a presença de recursos facilite a geração de capacidades institucionais, ela não a assegura. Sobreretudo, capacidades têm que ser construídas por atores motivados para tanto. Compreender como ocorrem as mobilizações dos atores dentro e fora desses órgãos à luz destes objetivos parece ser um ponto fundamental para explicar as variações existentes em relação ao combate às irregularidades nas prefeituras pelas instituições de controle.

Pensando especificamente sobre Tribunais de Contas, por exemplo, muita atenção é conferida aos perfis de seus conselheiros, cuja origem é predominantemente política (Speck, 2008). A preocupação não é sem motivo, eis que há evidência de que esse perfil afeta a forma como eles decidem (Hidalgo; Canelo; Boas, 2016; Laureano, 2017). Ao mesmo tempo, há Tribunais

de Contas no país cujos conselheiros apresentam perfis muito semelhantes e que, mesmo assim, exibem performances muito díspares, alguns sendo muito mais capacitados do que outros. Parte da explicação para isso parece advir de outra forma de expressão da diversidade desses órgãos: a sua fragmentação interna. Possivelmente, a melhor forma de compreender como essas instituições funcionam é percebendo que elas são internamente cindidas em pelo menos três grupos de atores: os conselheiros e ocupantes de comissionados ligados a eles, o corpo técnico de auditores de carreira, e os integrantes do Ministério Público de Contas¹². O equilíbrio relativo de forças entre cada uma dessas funções internamente aos Tribunais de Contas, a capacidade de cada uma delas atuar de forma conjunta e coesa, e as alianças que estabelecem entre si e com atores exógenos às instituições (políticos estaduais e municipais, outros órgãos de controle municipais, estaduais e federais etc.) determinam em larga medida como cada um dos Tribunais de Contas Brasil afora acaba atuando.

Finalmente, para além da dinâmica interna de funcionamento dessas instituições e do seu relacionamento com o sistema político, há um importante espaço para análise sobre como tais órgãos cooperam entre si. Trata-se, portanto, da importante discussão sobre coordenação interinstitucional. A variação nas taxas de condenação de prefeitos municipais entre os diferentes estados, por exemplo, deve ser entendida não somente como o resultado do esforço ou resistência dos magistrados na tomada de decisão nestes casos, mas também em função das capacidades distintas de detecção, investigação e acusação de condutas ilícitas por promotores, investigadores e auditores em relação a esses casos. De igual forma, mesmo que Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, polícias e os demais órgãos de controle sejam institucionalmente robustos no plano individual, nada assegura que irão cooperar uns com os outros de forma a compartilhar informações, realizar atividades a pedido de outro órgão, atuar em forças-tarefa e afins. Os condicionantes da variação na coordenação entre diferentes instituições, que se constituem em importante questão de pesquisa na literatura comparada (Bardach, 1998; Peters, 1998), parecem encontrar terreno fértil para respostas no âmbito do funcionamento dos órgãos de controle estaduais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção. *Revista Direito GV* [online], v. 7, nº 1, p. 75-98, 2011.

12 O autor agradece a César Luciano Filomena, em conversa informal há mais de dois anos, por essa sugestão sobre como caracterizar a dinâmica interna dos Tribunais de Contas.

- ARANHA, Ana Luiza. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, nº 2, p. 1-31, 2017.
- ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e a Construção Institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Sumaré, 2002.
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo*. Brasília: Atricon, 2013.
- BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: The Theory and Practice of Managerial Craftsmanship*. 1. ed. Washington: Brookings Institution, 1998.
- BENTO, Juliane Sant'Anna. *Julgar a Política: Lutas pela Definição da Boa Administração Pública no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017.
- BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Opinião Pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 15-42.
- BOVENS, Mark. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Oxford (UK), Malden (USA), v. 13, nº 4, p. 447–468, 2007.
- BRINKS, Daniel M. *The judicial response to police killings in Latin America: inequality and the rule of law*. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2008.
- CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana Mota. Mapping Corruption and its Institutional Determinants in Brazil. *International Research Initiative on Brazil and Africa Working Paper*, Manchester, nº 8, jul. 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números: Ano-Base 2016*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório Conclusivo de Correição: Correição Extraordinária no Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina. *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica*. 1. ed. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2016.
- DA ROS, Luciano. Legal Accountability Regimes and Judicial Responses to Corruption in Three Brazilian States. International Congress of the Latin American Studies Association, 50., 2016, New York. *Anal. of the 50th International Congress of the Latin American Studies Association...* Disponível em: <<https://lasa.international.pitt.edu/auth/prot/congress-papers/Past/lasa2016/files/25273.pdf>>, p. 1-43.
- DA ROS, Luciano. *Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Program of Political Science. University of Illinois, Chicago, 2014, 395p.
- GEDDES, Barbara; RIBEIRO NETO, Artur. Institutional Sources of Corruption in Brazil. *Third World Quarterly*, Abingdon, v. 13, nº 4, p. 641-661, 1992.
- FALCÃO, Joaquim et al. *V Relatório Supremo em Números: O Foro Privilegiado e o Supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 101, nº 4, p. 1274-1311, 2011.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 123, nº 2, p. 703-745, 2008.

FLEISCHER, David. Political Corruption in Brazil: The Delicate Connection with Campaign Finance. *Crime, Law and Social Change* [online], v. 25, nº 4, p. 297-321, 1997.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os Regimes de Contas Públicas: Contas de Governo e Contas de Gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 109, p. 61-89, maio/agosto, 2007.

HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Júlio; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence from Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 49, nº 13, p. 1-35, 2016.

INGRAM, Matthew C. *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

INGRAM, Matthew C. Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States. *Comparative Politics*, New York v. 44, nº 4, p. 439-458, 2012.

KARKLINS, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. 1. ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

KERCHE, Fábio. *Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

LAUREANO, Rodrigo Vargas. *Fatores Institucionais com Probabilidade de Explicação para as Decisões do TCE-RS nas Prestações de Contas dos Prefeitos Municipais*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2017, 105p.

LEVCOVITZ, Silvio. *A Corrupção e a Atuação do Judiciário Federal 1991-2010*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2014, 166p.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Aurélio; MORAES, Tiago. Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, nº 4, p. 739-772, 2009.

MACAULAY, Fiona. Federalism and State Criminal Justice Systems. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 218-249.

MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar, Sancionar: A Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 35, nº 1, p. 11-36, 2016.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 42, nº 9, p. 1217-1244, 2009.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia et al. Estudo Exploratório da Eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais Brasileiros usando a Análise Envolvória de Dados (DEA). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 5, p. 1317-1340, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, Washington, v. 9, nº 3, p. 112-126, 1998.

OLIVIERI, Cecília. Combate à Corrupção e Controle Interno. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 3, nº 12, p. 99-109, 2011.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, Hoboken, v. 76, nº 2, p. 295-311, 1998.

RICO, Bruno. O Papel do Controle Interno no Combate à Corrupção: A Experiência da Controladoria-Geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: MOISÉS, José Á. (Org.). *O Congresso Nacional, os Partidos Políticos e o Sistema de Integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 137-157, 2014.

SANCHES FILHO, Alvinio Oliveira. *O Ministério Público e o Combate à Corrupção Política*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2004, 148p.

SNYDER, Richard. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, Providence, v. 36, nº 1, p. 93-110, 2001.

SPECK, Bruno W. Tribunais de Contas. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 551-558.

SPECK, Bruno W. *Caminhos da transparência*. 1. ed. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SPECK, Bruno W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TAFFAREL, Natália S. *Accountability e Controle Social: um estudo sobre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017, 81p.

TAYLOR, Matthew M; Buranelli, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 49, nº 1, p. 59-87, 2007.

TAYLOR, Matthew M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 162-183, 2011.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos “Achismos” e das Evidências Anekdotas: Medindo a Eficiência dos Tribunais Brasileiros. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 16, nº 4, p. 643-663, 2012.

ZAFFALON, Luciana. *Uma Espiral Elitista de Afirmação Corporativa: Blindagens e Criminalizações a Partir do Imbricamento das Disputas do Sistema de Justiça Paulista com as Disputas da Política Convencional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2017, 336p.

Sobre os autores



Organizadores

ANDRÉ MARENCO – Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq Instituições Políticas Comparadas [ufrgs.br/ipoc], possui trabalhos sobre instituições políticas comparadas, burocracias e políticas públicas. amarencoufrgs@gmail.com

MARIA IZABEL NOLL – Doutora em Ciência Política pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris, visiting scholar no Center for Latin American Studies na Universidade de Stanford (USA), professora associada da UFRGS no Departamento de Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. mnoll3@gmail.com

Autores dos capítulos

ANA PAULA BOESSIO – Graduada em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. anaboessio@hotmail.com

CARL MENSCH – Estudante de Graduação do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFRGS. carl.mensch@gmail.com

CLAUDIA MONTEIRO DE CESARE – Engenheira civil. MSc pela UFRGs e PhD pela Universidade de Salford, Inglaterra. Assessora em temas relacionados à tributação imobiliária da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre. Exatora da Receita Municipal. Membro do corpo de professores e pesquisadores (Teaching Faculty) do Lincoln Institute of Land Policy. Membro do Conselho Consultor do International Property Tax Institute e membro do Instituto Justiça Fiscal. cmdecesare@smf.prefpoa.com.br

GABRIELA SALVARREY – Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestra em Políticas Públicas e Especialista em Segurança Pública, Cidadania e Diversidade pela mesma universidade. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. gabisalvarrey@gmail.com

JEAN CARLOS GOULART – Estudante de Graduação do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista voluntário junto ao NUPERGS. jeangoulart182@gmail.com

JEFERSON MACHADO DE OLIVEIRA – Estudante de Graduação do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista voluntário junto ao NUPERGS. jeferson.machado@petrobras.com.br

KÁLITA TRINDADE – Graduada em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista PIBIC/Cnpq do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). kalita.trindade@gmail.com

LEONARDO GELISKI – Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER) e em Políticas Públicas pela UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). geliski.leonardo@gmail.com

LÍGIA MORI MADEIRA – Doutora em Sociologia e professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Líder do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). Atualmente coordena o Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS. ligiamorimadeira@gmail.com

LUCIANA LEITE LIMA – Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP). Seus principais campos de interesse incluem desenho, implementação e gestão de políticas públicas, planejamento, burocracia e gestão social. lucianaleitelima@gmail.com

LUCIANO D'ASCENZI – Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP). Seus principais campos de interesse incluem análise de impacto regulatório, regulação econômica, análise de políticas públicas, mudança organizacional, cultura, inovação e gestão social. luciano.dascenzi@gmail.com

LUCIANO DA ROS – Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde se formou em Direito e realizou mestrado em Ciência Política. É doutor em Ciência Política pela University of Illinois at Chicago e desenvolve pesquisa sobre as instituições do sistema de justiça em perspectiva comparada. daros.luc@gmail.com

MANOEL GEHRKE – Doutorando em Ciência Política na Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrado em Economia pela Universidade Bocconi. Atualmente sua pesquisa examina a eficácia e as consequências políticas de ações anticorrupção, principalmente em governos locais no Brasil e na Colômbia. manoelgrm@ucla.edu

MANOEL PASSOS – Graduado em Ciências Sociais, mestrado em Ciência Política e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é sociólogo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. manoel.passos@terra.com.br

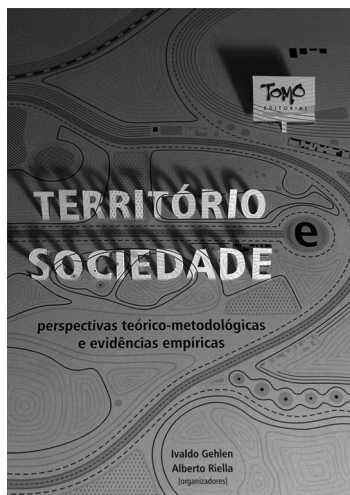
MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA – Estudante de Graduação do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica/FAPERGS. m.alicepiazza@gmail.com

MARIA NAZARÉ FRANCISCO SANTOS – Pesquisadora voluntária no NUPERGS. Bacharelada do Curso de Políticas Públicas/UFRGS. Agente Educacional II – Administração Escolar em Escola Pública Estadual, Porto Alegre, RS. nazarefranc@hotmail.com

MARIA TEREZA BLANCO STROHSCHOEN – Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista PIBIC CNPq-UFRGS. Tem experiência na área de Políticas Públicas, com ênfase em Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: burocracias, políticas públicas, tributação, governos municipais e capacidade estatal. mariatereزابlancostrohschoen@gmail.com

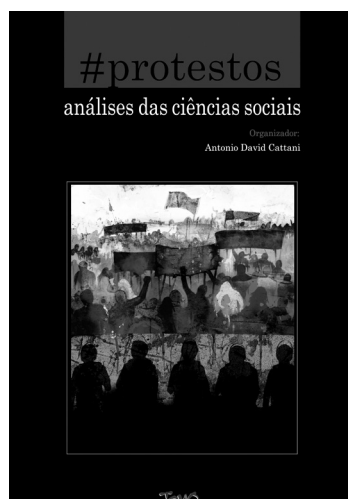
MARINA TONELI SIQUEIRA – Arquiteta e urbanista com doutorado em planejamento urbano e políticas urbanas pela University of Illinois at Chicago. Professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. marinatsiq@gmail.com

OUTRAS PUBLICAÇÕES DA TOMO EDITORIAL



Os diferentes tipos de patrimônios, social, cultural, ambiental, econômico são potencializados pela noção de território. Por sua vez, ele é construção social que se insere em múltiplas dimensões da realidade, dando sentido à produção/reprodução, à apropriação e ao uso de seus recursos, gerando estratificações sociais, paisagens, comunicação, imaginários, representações, sociabilidade. Este livro se compõe de tentativas de capturar as multidimensionalidades de olhares sobre a sociedade contemporânea na perspectiva da territorialidade, mediante a qual se podem analisar e projetar os processos de desenvolvimento, com suas particularidades e universalidades complexas, demandantes de avanços e especificidades conceituais e metodológicas.

Território e sociedade: perspectivas teórico-metodológicas e evidências empíricas
organizadores: Ivaldo Gehlen e Alberto Riella
320 páginas ISBN 978-85-86225-89-5



As manifestações de rua que sacudiram o Brasil careciam de análises mais profundas. Com o distanciamento temporal, trabalhos sérios surgem em diferentes campos do conhecimento, dos quais se espera o discernimento e a consciência capazes de interpretar adequadamente as dinâmicas sociais e políticas. É sobre o arsenal de possibilidades trazido pelas manifestações e suas interpretações que os articulistas presentes nesta coletânea se debruçam, oferecendo suas análises fundamentadas nas ciências sociais. Não é uma visão finalizada, tampouco uníssona, que enseja mesmo aqui visões distintas que permitem ao leitor formar sua própria opinião a respeito desse recente período de nossa história.

#protestos: análises das ciências sociais
organizador: Antonio David Cattani
Série “Sociologia das Conflitualidades” volume 7
120 páginas ISBN 978-85-86225-85-7

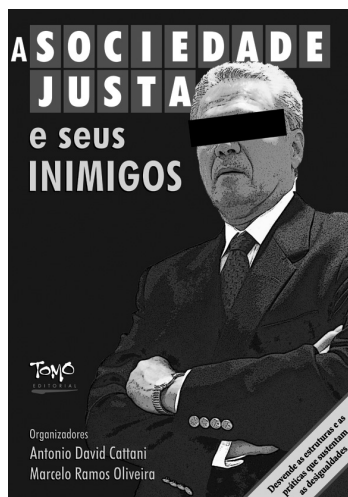


Vivemos em uma era de estagnação, empobrecimento rápido, aumento das desigualdades e desastres socioecológicos. No discurso dominante, esses são efeitos da crise econômica, da falta de crescimento ou do subdesenvolvimento. Este livro argumenta que o crescimento é a causa desses problemas e que ele se tornou antieconômico, ecologicamente insustentável e intrinsecamente injusto. Quando a linguagem em uso é inadequada para dizer o que precisa ser dito, é hora de um novo vocabulário. O livro é a referência para se pensar a viabilidade do ser humano, viabilidade para si, para o futuro da economia e para o planeta.

Decrescimento: vocabulário para um novo mundo

organizadores: Giacomo D'Alisa, Federico Demaria, Giorgos Kallis

312 páginas ISBN 978-85-86225-99-4



Retire a máscara dos principais inimigos da sociedade justa e descubra seus diversos mecanismos de proteção e ocultamento. Conheça a “Bolsa Rico”, que transfere recursos públicos para milionários rentistas, saiba por que o sistema tributário, altamente regressivo, é moldado para privilegiar o capital e facilitar a apropriação privada da riqueza, faça um tour pelos paraísos fiscais e examine legislações que favorecem práticas criminosas. Explore essas e outras artimanhas pouco conhecidas da realidade brasileira que nos permitem compreender as contradições que marcam o país, sexta potência econômica do planeta, mas ocupando uma vexatória posição entre os dez países com maior desigualdade social.

A sociedade justa e seus inimigos

organizadores: Antonio David Cattani e Marcelo Ramos Oliveira

184 páginas ISBN 978-85-86225-77-2

Tomo Editorial Ltda. | Fone/fax: +55 (51) 3227.1021

Rua Demétrio Ribeiro, 525 | CEP 90010-310 | Porto Alegre | RS | Brasil

tomo@tomoeditorial.com.br | www.tomoeditorial.com.br