



ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

DESCENTRALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

DECENTRALIZATION AND MUNICIPALITIES FINANCING IN CONTEMPORARY BRAZIL

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil(2000)
Pesquisador Pleno da Fundação João Pinheiro, Brasil
Endereço profissional
Alameda das Acácias, 70 - São Luiz
31275-150 - Belo Horizonte, MG - Brasil
Telefone: (31) 34489700
Email: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Flávia de Paula Duque Brasil
Fundação João Pinheiro

Endereço profissional
Fundação João Pinheiro.
Alameda das Acácias, 70
São Luiz
31275-150 - Belo Horizonte, MG - Brasil
Fone: (31) 34489700
Email: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Data de submissão: 13 mar. 2009 . **Data de aprovação:**

10 mar. 2010 . **Sistema de avaliação:** Double blind review

. Universidade FUMEC / FACE . Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho

. Prof. Dr. Luiz Cláudio Vieira de Oliveira . Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto

RESUMO

A Constituição Federal de 88 realçou o papel dos municípios no arranjo federativo brasileiro, reforçando simultaneamente sua base financeira, por meio da transferência intergovernamental de recursos ou da arrecadação tributária própria. O artigo discute a viabilidade orçamentária dos governos municipais, enfatizando a exploração e aproveitamento dos tributos de sua competência. Tal discussão toma, como referência, a implementação, pelo governo mineiro, do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (SOMMA), proposto com o objetivo de aprimorar a administração das finanças dos governos locais, tornando-os menos dependentes das transferências via fundos de participação. A análise empreendida mostra os resultados modestos alcançados pelo SOMMA, utilizando-os para construir um argumento em torno da complexidade imbricada no desiderato político de promover melhorias na capacidade operacional das administrações municipais, direcionadas à otimização da receita própria.

PALAVRAS-CHAVE

Descentralização. Capacidade operacional. Federalismo. Poder local. SOMMA.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 increased the role of cities in the Brazilian federative organization. Simultaneously, the financial base of the constitution has been reinforced by means of either intergovernmental transfers of resources or tax collection. The article discusses the budgetary viability of local governments, emphasizing the exploitation and utilization of their own taxes. Such a discussion takes, as reference, the implementation of the program "Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure" (SOMMA). This program aims at improving the financial administration of the local governments and renders them less dependent on the transfers of participation funds. The performed analysis reveals that the results achieved by the SOMMA program are quite modest. Such analysis are then used to create an argument about the complexity of the political aim to promote improvements in the operational ability of the municipal administrations, which is directed to the optimization of the own income.

KEYWORDS

Decentralization. Operational ability. Federalism. Municipal power. SOMMA.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, de 1988, trouxe expressivas mudanças nos arranjos institucionais, políticos e administrativos então vigentes no país. Elaborada após o término do regime militar, sua redação reflete os anseios da sociedade por um governo democrático e com atuação mais efetiva na área social. A descentralização emerge nesse contexto como o caminho a ser seguido, numa leitura que corrobora a redemocratização da vida política e o avanço dos direitos sociais, por meio da criação de condições mais favoráveis à participação da população na definição e implementação da agenda pública.

Seguindo a tendência internacional de valoração das instâncias subnacionais de governo, o texto constitucional brasileiro adota uma perspectiva fortemente descentralizante, transformando os municípios em entes federados com elevado

grau de autonomia política e administrativa. De um lado, as municipalidades passam a ter uma maior amplitude de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local. De outro, são fortalecidas financeiramente, o que combina uma maior participação nas receitas arrecadadas dos Estados e da União, com o reforço de suas competências tributárias, incluindo a prerrogativa de estabelecer as alíquotas dos impostos a eles reservados, como o Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Mais recentemente, a aprovação do Estatuto das Cidades engendrou novas possibilidades de ampliação das receitas dos governos locais, por meio da apropriação da mais valia da terra urbana decorrente dos investimentos públicos em melhorias urbanísticas.

Independentemente de uma concepção planejada e coordenada de transferências de responsabilidades, na qual fosse efetivamente

considerada a capacidade das distintas municipalidades para assumir a provisão de serviços nas áreas em que estavam constitucionalmente autorizadas a atuar, a descentralização de funções adquire, de forma gradativa, características de irreversibilidade. Seja por omissão dos níveis mais elevados de governo, deixando lacunas no atendimento às necessidades da população, seja pela adoção de mecanismos de indução de natureza variada, as administrações municipais veem-se progressivamente confrontadas com o imperativo de assumir papéis ampliados na implementação de políticas públicas. Essa ampliação das responsabilidades dos governos locais, contudo, não se faz acompanhar de um concomitante incremento das bases de sua estrutura de financiamento. Ainda que a arrecadação tributária municipal tenha apresentado crescimento não desprezível após a promulgação do texto constitucional (AFONSO *et al.*, 1998), os municípios mantêm-se muito dependentes das transferências intergovernamentais de receitas determinadas pelo texto constitucional.

A expectativa de que houvesse um reforço mais substantivo das finanças municipais a partir do aproveitamento de suas ampliadas competências tributárias não se materializou. Cobrar ou não tributos ficou na dependência da deliberação autônoma das administrações locais, às quais foram atribuídas competências para tanto, mas não a obrigação de fazê-lo. A ausência da definição de mecanismos de estímulo à arrecadação própria inscritos nos critérios de repasse das transferências compulsórias aos municípios, via fundos de participação, tornou a cobrança de tributos locais uma incógnita, sem qualquer padrão de regularidade. É essa a explicação mais convencional para a baixa contribuição da arrecadação própria no financiamento das atividades dos governos municipais (AFONSO *et al.*, 1998; OLIVEIRA, 2003).

Tal explicação é endossada pelo Banco Mundial e informa o desenho dos projetos de

desenvolvimento municipal que a instituição passa a financiar no país, a partir dos anos noventa. Um desses projetos consiste no Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (SOMMA). Fruto de uma negociação entre o Banco Mundial e o governo estadual, o SOMMA foi implementado no período 1993-2000, tendo como principal objetivo fortalecer a administração das finanças dos municípios mineiros, por meio da provisão de incentivos para o incremento da arrecadação própria.

O propósito do presente artigo é de contribuir para a discussão da questão, tomando como referência a experiência de implementação do SOMMA. O argumento desenvolvido parte do reconhecimento de que o sucesso de uma reforma descentralizante depende, em larga medida, do reforço da capacidade administrativa e financeira das municipalidades, principalmente numa federação como a brasileira, que congrega um amplo contingente de governos locais com claras limitações no tocante ao cumprimento das funções de sua competência. Procura mostrar, contudo, que o incremento da arrecadação própria por parte das administrações municipais nada tem de trivial e não se resume à presumida falta de incentivos para adotar iniciativas com tal propósito, como o quer o programa. Vale dizer, cobrar ou não tributos passa por considerações que vão além de interpretações focadas na “vontade política” do governante e no desenho de mecanismos adequados de indução às decisões que este toma ou deixa de tomar.

O desenvolvimento da análise realizada compreende quatro eixos principais de abordagem, que são discutidas em seções específicas do trabalho. A primeira seção comenta as agendas da gestão de cidades postas em circulação no cenário internacional do período contemporâneo, em especial a denominada agenda empresarialista, recorrendo, para tanto, a uma revisão da literatura que trata do tema. A segunda seção procura

contextualizar a proposição do SOMMA no âmbito das intervenções do Banco Mundial, com destaque para sua política urbana referente aos anos noventa. Como na seção anterior, a abordagem apoia-se na revisão da literatura pertinente ao tema, complementada pelo exame de documentos setoriais e relatórios editados pelo próprio Banco Mundial.¹ A terceira seção é dedicada à descrição da concepção mais geral do SOMMA, colocando em relevo as premissas e as diretrizes que informam o desenho de sua estratégia de intervenção. Essa seção tem, como principal referência analítica, as informações provisionadas pelo documento do Banco Mundial que avaliou e aprovou a proposição do SOMMA – o *Staff Appraisal Report* - datado de 1993. A quarta e última seção direciona a atenção para o exame da implementação do programa, centrando o foco analítico nos aspectos relacionados aos impactos das ações desenvolvidas sobre as finanças municipais. Tal exame fundamenta-se, principalmente, em informações disponibilizadas por relatório de pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que lida com a avaliação do SOMMA.² Finalmente, as conclusões condensam os principais resultados da análise empreendida.

AS AGENDAS DA GESTÃO DE CIDADES NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

A dimensão local vem sendo revalorizada sob vários aspectos no contexto contemporâneo. A partir dos processos de descentralização e de reforma do Estado, tem-se conferido visibilidade e primazia aos governos locais no âmbito institucional, destacando-se os novos papéis que estes devem assumir. Ganha saliência aqui sua contribuição para a democratização das relações Estado-sociedade e a proposição de projetos endereçados às premissas de inclusão e equidade.

Ao evocar-se a noção de poder local, ultrapassam-se as fronteiras do governo municipal, uma vez que o lugar de exercício do poder não se restringe à esfera do Estado. Ao contrário, encampa

os diferentes atores e relações sociais inscritos no espaço local. Nesses termos, os processos de governança, desde a construção de suas agendas de atuação, prendem-se às relações dos diversos atores sociais conectados ao poder local, incluindo-se a influência de atores internacionais, a exemplo das organizações multilaterais, de redes de movimentos sociais e ONGs.

Cabe observar, contudo, que a valorização da esfera local não constitui propriamente novidade, comparecendo ao cenário teórico desde a primeira metade do século passado, onde se sublinha seu possível papel na expansão da democracia. Como elementos virtuosos da esfera local, são destacados, então, a oportunidade de participação política e de aprendizado democrático, a distribuição mais eficiente dos serviços à população e a oposição a um governo centralizado. Adiante, no contexto do pós-guerra, as abordagens passam a se centrar na defesa da autonomia local como meio de realização dos compromissos do Estado de Bem-Estar keynesiano (SOUZA, 2002).

O discurso neolocalista contemporâneo encorpa duas vertentes de argumentos que revalorizam a esfera local a partir de sua proximidade com os cidadãos. A primeira enfatiza os aspectos de controle político, *accountability* e democratização da gestão pública, reafirmando o local como espaço privilegiado de experimentalismo e de inovação institucional (FISHER, 1996; TEIXEIRA, 2000; BRASIL, 2004). A segunda fundamenta-se na eficiência alocativa, sustentando que os governos locais apresentam melhores condições de atender às necessidades e demandas da população, através da adoção de soluções não padronizadas, capazes de refletir e incorporar especificidades daquilo que é objeto da intervenção pública (FJP, 2006).

Construído a partir de meados dos anos setenta, o novo localismo ressalta a centralidade do local na conjunção com os processos globais vinculados à reestruturação do capitalismo (HARVEY, 1989). Nesse ambiente, a partir da crise

fiscal do Estado e de sinais de esgotamento de seus padrões de intervenção, a descentralização afirma-se como um princípio angular de reforma estatal. Contudo, os processos de reforma do setor público e de descentralização respondem a premissas e projetos distintos, aos quais se conectam as ênfases reportadas quanto aos papéis do governo local. De um lado, a descentralização é assumida como redistribuição do poder político e democratização da gestão pública. De outro lado, configura-se como uma estratégia para desincumbir o Estado de sua responsabilidade de transferir recursos para o mercado, sob o mote privatista, e de reduzir sua capacidade coercitiva sobre o capital (BRUGUÉ; GOMÁ 1999).

A agenda democrática, no ambiente brasileiro, adquire materialidade principalmente na plataforma de reforma urbana. Os pilares dessa agenda - direito à cidade e à moradia adequada, conjugado à função social da propriedade e à gestão democrática das cidades - ancoram-se nos valores de fundo de cidadania, salientando aspectos como democracia participativa, equidade, inclusão e justiça sócio-espacial. Tal pauta remete à politização do planejamento e da gestão das cidades, bem como sublinha as dimensões redistributivas e regulatórias das políticas urbanas.

Por sua vez, o modelo influente de gestão urbana de cunho empresarial conflui com a formulação de Osborne e Gaebler (*apud* SANTOS, 1998) de Estado-empresário. O Estado é concebido, pelos autores, como uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos e trata os cidadãos como consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado. Esse modelo de gestão urbana difunde-se especialmente a partir das agências multilaterais, indicando uma clara inflexão neoliberal nas formas de planejamento e intervenção nas cidades (CARMONA; BURGESS, 2001).

Os princípios mobilizados no referido modelo foram assinalados por Harvey (1989) que, ainda no final dos anos setenta, anunciou e problematizou

a emergência de novos padrões de governança urbana, codificados como empreendedorismo ou empresarialismo local. Para o autor, o padrão emergente de gestão urbana costura-se aos novos processos de globalização e de acumulação capitalista, que redefinem as lógicas locacionais das atividades econômicas, bem como às transformações político-institucionais relativas ao esgarçamento do modelo keynesiano de intervenção nas economias nacionais e dos compromissos do Estado de Bem-Estar Social. É nesse cenário que os governos locais assumiriam uma lógica de intervenção empresarialista, tendo em vista a possibilidade de assegurar sua inserção na divisão espacial do trabalho. Vender as cidades como mercadoria ou, mais propriamente, a sua imagem, suas características peculiares e seus atributos como atrativos locacionais constitui uma das bases da atuação empreendedorista dos governos locais, conformada nos moldes empresariais.

Postos os principais elementos na agenda local empreendedorista, destaca-se que as políticas sociais não constituem um núcleo privilegiado em tal perspectiva. No entanto, a magnitude das desigualdades sociais e da pobreza tem imposto o seu enfrentamento em algum nível por meio de políticas e programas locais, especialmente no contexto de déficits históricos de bem-estar social dos países periféricos.³

Deixando a salvo as discussões estruturais e relativas às políticas de ajuste ou à problematização das desigualdades sociais, a abordagem empreendedorista volta-se para a questão da pobreza e coloca em relevo aspectos vinculados à produtividade urbana. Nesta linha, Carmona e Burgess (2001) notam o consenso atual, entre as agências multilaterais sobre a necessidade de articular a política urbana local com a política de desenvolvimento nacional por meio de duas estratégias: a promoção da produtividade urbana e a redução da pobreza. É o que faz, em particular, o Banco Mundial, que redefine sua agenda urbana a partir dos anos noventa.

A ESTRATÉGIA URBANA DO BANCO MUNDIAL DOS ANOS NOVENTA E O PROJETO MUNICIPAL DEVELOPMENT

Como mostra ampla literatura (WERNA, 1996; LUNGO, 1996; FREIRE, 2001; FJP, 2006), os anos oitenta testemunharam uma reorientação nas diretrizes políticas e linhas de ação do Banco Mundial. De um ponto de vista mais geral, a prioridade conferida ao financiamento de investimentos na área de infraestrutura econômica e de projetos produtivos em setores estratégicos da economia, prevalecente até meados dos anos setenta, é substituída pelo apoio à implementação dos programas de ajuste estrutural. O denominado ajuste estrutural combinava a reformulação das políticas macroeconômicas – monetária e fiscal – com vistas à promoção da estabilidade de preços, com reformas de nítida orientação pró-mercado.

A política de ajuste estrutural antecipa e prepara o terreno para o movimento mais abrangente de reforma do Estado, que passa a galvanizar a agenda do Banco Mundial a partir dos anos noventa. Embora sem perder de vista a preocupação com o gerenciamento da política macroeconômica, que informa as iniciativas reformistas patrocinadas sob o signo do ajuste estrutural, o foco tende a se deslocar de temas como liberalização e desregulamentação para questões relacionadas ao reaparelhamento estatal e modernização institucional, com vistas ao melhoramento da atividade governativa. Essa inflexão nas diretrizes políticas do Banco Mundial confere maior saliência ao poder local, acompanhando de perto a projeção progressivamente conquistada pelo discurso neolocalista no ambiente internacional, num movimento que irá desembocar na agenda de governança empreendedorista difundida nos anos noventa.

Conforme Freire (2001), os projetos do Banco Mundial nos anos setenta e oitenta privilegiam aspectos atinentes a infraestrutura e assistência urbana na dimensão da pobreza, sobretudo por meio de investimentos na provisão de serviços

básicos à população e em habitação. No entanto, embora esse tipo de intervenção tenha gerado resultados positivos, não logrou sucesso em relação ao desenvolvimento urbano, como reconhece o próprio documento que define a estratégia do Banco Mundial para os anos noventa,⁴ levando a uma reorientação no sentido da adoção de um enfoque mais integrado. À abordagem integrada do desenvolvimento urbano vem se somar, então, a diretriz de fortalecimento das capacidades de gestão, especialmente no âmbito local. A pauta de fortalecimento das capacidades de gestão urbana, sob o enfoque integrado, encampa, como temas privilegiados, a administração financeira, com ênfase na orçamentação e geração de receitas, via otimização tributária, a privatização e participação do setor privado na provisão dos serviços urbanos, além de questões atinentes a habitação, pobreza urbana e meio ambiente.

A análise feita por Lungo sobre a atuação do Banco Mundial na América Latina e Caribe converge com as questões anteriormente levantadas, assinalando a saliência adquirida, a partir dos anos oitenta, por “um novo tipo de projeto de administração e de engenharia urbana, orientado a aumentar a eficiência e a produtividade dos sistemas urbanos, onde se destaca o desenvolvimento municipal, principalmente na área de finanças” (LUNGO, 1996, p. 29). Ao lado disso, o autor também registra que a produtividade urbana assume um papel central no ideário do Banco Mundial, implicando a priorização de linhas de desenvolvimento institucional, voltado para a concretização do papel das cidades, em relação ao desenvolvimento econômico e de investimentos atrelados às políticas macroeconômicas em execução no período.

Não descartando a relevância do suporte aos processos de descentralização e do fortalecimento dos governos locais, Lungo (1996) ressalta o cunho desregulamentador e privatizante da estratégia urbana do Banco Mundial, o qual se observa nas próprias ambiguidades da noção de produtividade

urbana e nas contradições implícitas no suporte à descentralização. Em sua avaliação, os novos programas de desenvolvimento urbano vinculam-se estreitamente às políticas macroeconômicas de ajuste e parecem estar aquém da complexidade dos processos de globalização e das dinâmicas recentes de urbanização na região.

A concepção de governança incorporada à agenda urbana do Banco Mundial direciona o foco para a produtividade e competitividade das cidades, em consonância com o funcionamento da economia de mercado, crescentemente aberta e integrada, que tipifica o fenômeno da globalização (RIBEIRO, 2005). Para aumentar a produtividade, o Banco Mundial propõe que a cidade seja gerenciada como uma empresa, o que implica, de um lado, dotar o governo local de adequada capacidade operacional e, de outro, direcionar sua atuação para as atividades que são de sua competência. O que se delineaia, com vistas à melhoria da capacidade operacional, são ações enfileiradas sob a designação de desenvolvimento institucional, onde se privilegia a área financeira das administrações locais, tendo como objetivo central o incremento da receita via arrecadação direta de recursos tributários. O direcionamento das ações para tarefas entendidas como sendo de competência local, por sua vez, remete à oferta de financiamento para investimentos em projetos urbanos, onde se prioriza a área de infraestrutura básica.

Essa concepção de governança que informa a estratégia urbana do Banco Mundial se cristaliza no projeto denominado *Municipal Development* (RIBEIRO, 2005; FJP, 2006), desenhado com o propósito de fomentar a realização de reformas no nível local de governo. O referido projeto contempla duas linhas principais de intervenção - ações de desenvolvimento institucional e financiamento a investimentos em infraestrutura urbana – articulando-as através do mecanismo da condicionalidade. Em termos mais específicos, o acesso das municipalidades

aos recursos disponibilizados para aplicação na área de infraestrutura fica condicionado à prévia adesão das mesmas às ações de melhoria da capacidade operacional, enfileiradas sob o rótulo de desenvolvimento institucional.

No Brasil, os projetos de desenvolvimento municipal, patrocinados pelo Banco Mundial, foram introduzidos a partir dos Estados da região sul, o que se consubstancia nos contratos Ln. 2.623 - Br – PROURB, em Santa Catarina; Ln. 3.100 – Br - PEDU, no Paraná; e Ln. 3.129- Br- PIMES, no Rio Grande do Sul (FJP, 2006). O SOMMA vem na sequência. Elaborado pelo governo mineiro, com acompanhamento e assistência técnica do Banco Mundial,⁵ o programa teve sua programação formalmente avaliada por missão que visitou o Estado em janeiro de 1993. O documento que sintetiza a avaliação final do projeto para fins de concessão de financiamento – o *Staff Appraisal Report* - é datado de junho de 1993, sendo referenciado sob o número Ln. 11.714- Br.

A CONCEPÇÃO E A ARQUITETURA DO SOMMA

O objetivo mais geral do SOMMA consiste em fortalecer a administração financeira dos municípios mineiros, em especial a capacidade de arrecadação tributária própria, em sintonia com o processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1998. Para tanto, o programa contempla dois componentes principais: “desenvolvimento institucional” e “infraestrutura e meio ambiente”. O primeiro prevê ações relacionadas à atualização da legislação tributária, ao aprimoramento dos instrumentos, práticas e procedimentos de gestão fiscal, treinamentos, assistência técnica e aparelhamento operacional das municipalidades na área fazendária. O segundo centra-se na provisão de recursos para o financiamento de projetos de investimento das administrações locais no setor de saneamento básico e ambiental. A lógica que informa sua concepção operacional prevê que o acesso dos municípios aos empréstimos do componente

infraestrutura e meio ambiente passe pela prévia adoção das ações e medidas delineadas no componente desenvolvimento institucional.

Para o Banco Mundial, prover os serviços descentralizados com eficiência não é tarefa simples. A respeito da questão, o principal problema que se coloca é o da cooperação dos entes federados, mais especificamente dos municípios, com os propósitos descentralizantes do texto constitucional, na linha do dilema da ação coletiva da análise olsoniana.⁶ Da perspectiva dos municípios, assumir novas e ampliadas atribuições depende não só da capacidade administrativa e operacional que os governos locais dispõem para alargar o escopo de sua atuação, mas da disposição de fazê-lo, já que uma das principais dificuldades enfrentadas pelas municipalidades remete à relativa estreiteza de seus recursos orçamentários.

Embora a arrecadação tributária municipal tenha crescido após a promulgação da Constituição de 88, as administrações locais continuavam, no início dos anos noventa, como destaca o *Staff Appraisal Report*, a “dependência financeira de transferências federais e estaduais, com menos de um quinto das receitas geradas por fontes próprias de recursos, em média” (WORLD BANK, 1993, p. 2). De acordo com o documento, a forte dependência das municipalidades em face do repasse de recursos dos governos estadual e federal guarda relação com a “falta de incentivos para cobrar receitas próprias” (WORLD BANK, 1993, p. 35). É essa situação que o SOMMA pretende reverter, contribuindo para a melhoria da capacidade de gasto dos governos locais do estado.

Conforme a estratégia mais geral desenhada pelo Banco Mundial para os projetos de desenvolvimento municipal no país, o caminho para a viabilização orçamentária dos municípios

passa por explorar, com eficiência, as competências tributárias que lhes são conferidas pelo texto constitucional. Isto implica arrecadar o máximo de impostos e taxas que a legislação e a base econômica local possibilitam, aproximando a receita tributária efetiva de seu potencial. Para tanto, não há como prescindir da realização de uma reforma no “papel, funções e administração financeira dos governos locais [a qual] deve ser desenhada como um pacote coerente” (WORLD BANK, 1993, p.1), envolvendo a criação de condições adequadas de gestão referentes ao tripé legislação, informação e administração tributária.

Fato posto, o SOMMA contempla, no componente denominado “desenvolvimento institucional”, ações relacionadas a “assistência técnica, treinamento e aquisição de equipamento e tecnologias atualizadas [ou modernas] de gestão” (WORLD BANK, 1993, p.11) para os governos dos municípios. Para levar em frente tal propósito, “planos de treinamento e assistência técnica devem ser desenvolvidos para cada municipalidade, através da aplicação de um questionário-diagnóstico baseado em metodologias bem sucedidas de avaliação rápida” (WORLD BANK, 1993, p.11). Vale dizer, adota-se, no programa, um receituário padrão, que parte da identificação das necessidades de aparelhamento operacional a serem supridas com vistas ao fortalecimento da administração financeira, identificado à exploração eficiente da base de arrecadação própria. As ações que conformam o arcabouço do “pacote coerente” de medidas de apoio necessárias ao incremento da eficiência arrecadatária dos governos locais podem ser visualizados no QUADRO 1.

QUADRO 1

Concepção geral das linhas de atuação do componente “desenvolvimento institucional” do SOMMA e de suas respectivas ações/atividades

Linhas de atuação	Ações/atividades previstas
Fiscal e administrativa	Atualização dos cadastros de impostos de propriedade, melhoria de processos, políticas e infraestrutura física para a mensuração e o recolhimento de impostos sobre propriedade e outras taxas e tarifas, melhoria nos processos de compra/aquisição
Planejamento	Preparação e atualização de planos diretores, atualização do cadastro de imóveis, elaboração e definição de códigos e padrões técnicos
Meio ambiente e saneamento básico	Regulação e definição (e racionalização) de códigos de zoneamento e uso da terra, reforço das agências ambientais locais (CODEMAs), estímulo à cooperação regional através de autoridades de bacias hidrográficas, elaboração de estudos de precificação de custos marginais de longo prazo como insumo par revisão da cobrança dos usuários baseada em custos econômicos

Fonte: SOMMA, *Staff Appraisal Report*, World Bank, 1993, p. 11

Ainda que o modelo normativo do Banco Mundial identifique vários aspectos da administração municipal a serem reformados, abrangendo tanto o lado do gasto como o da receita, é sobre este último que recai a atenção do SOMMA. Para o programa, a viabilização orçamentária das administrações locais remete ao incremento da arrecadação própria, principalmente porque não gera pressões sobre as finanças dos governos estaduais e federais, corroborando, assim, para a promoção da estabilidade macroeconômica. Na análise desenvolvida no *Staff Appraisal Report*, se “os pagamentos dos usuários e as taxas de propriedade são subotimamente empregadas” pelas municipalidades, isto se deve a “uma clara falta de incentivos [políticos e constitucionais] para maximizar receitas próprias” (WORLD BANK, 1993, p. 35). Com base nesse diagnóstico, o SOMMA se propõe a prover incentivos capazes de estimular os governos municipais a melhor explorar suas competências tributárias, tornando-os menos dependentes das transferências intergovernamentais de recursos. O mecanismo

a ser utilizado com tal finalidade consiste em disponibilizar recursos para o financiamento de projetos locais de investimento, atrelando a concessão do empréstimo ao cumprimento de determinados requisitos por parte do potencial tomador.

O setor selecionado como prioritário para fins de intervenção do SOMMA é o de saneamento básico e ambiental. De acordo com o *Staff Appraisal Report*, a carência de investimentos na área referendava tal escolha. De um lado, antecipava um grande interesse das municipalidades no tocante ao acesso a financiamentos para investimentos setoriais e à participação no programa. De outro, contribuiria para “aliviar a pobreza”, numa espécie de subproduto que, embora desejável, não era formalmente pretendido, já que, como afirma o documento, não constituía “um objetivo primário em si mesmo” do programa (WORLD BANK, 1993, p.30).

A estratégia desenhada pelo SOMMA consiste, portanto, em promover uma articulação explícita entre a concessão de financiamentos às administrações municipais para a realização de

investimentos em infraestrutura de saneamento básico e ambiental à adoção prévia de medidas orientadas para o incremento das arrecadações próprias. Para facilitar a participação nas atividades de desenvolvimento institucional, criou-se o denominado Plano de Ação Estratégica (PAE), o qual prescreve o que deve ser feito pelo município com vistas à adequação de sua capacidade de gerenciamento financeiro. O PAE nada mais é que um *check list* contemplando itens relacionados ao tripé legislação, informação e administração tributária. Além de padronizar as ações de desenvolvimento institucional no formato *check list*, o SOMMA prevê recursos para financiar a elaboração do PAE, tornando-o acessível, a priori, a qualquer município interessado (FJP, 2006).

Assim, embora corresponda a menos de 10% dos recursos programados pelo SOMMA, o componente “desenvolvimento institucional” revela-se estruturante em sua estratégia de intervenção. A expectativa era de que uma parcela em torno da metade dos municípios de Minas Gerais, “representando cerca de 90% da população [estadual]”, iria participar de tal componente, “o qual é a chave para entrar no Projeto” (WORLD BANK, 1993, p. 11). Esse dado é interessante porque denota, implicitamente, o reconhecimento de a clientela potencial do programa ser formada por municípios de maior densidade econômica e demográfica. Na visão do próprio Banco Mundial, municípios de pequeno porte não têm muito o que esperar, em termos de retorno financeiro, da realização de investimentos na melhoria de sua capacidade de gerenciamento fiscal.

O componente “infraestrutura e meio ambiente”, que corresponde a quase 90% dos recursos programados para as ações do SOMMA, está orientado para o financiamento de investimentos com vistas à expansão dos serviços de saneamento básico. Conforme o *Staff Appraisal Report*, trata-se de uma inovação em relação aos projetos similares financiados pelo Banco Mundial no país, anteriormente mencionados. Enquanto tais projetos abrangiam uma variedade

de serviços urbanos, o foco do SOMMA fica limitado “à infraestrutura ambiental nos setores de saneamento básico”, de forma a favorecer “a plena recuperação de custos [dos investimentos] via cobrança dos usuários, (...) ou indiretamente através dos valores das propriedades e do recolhimento de taxas a título de contribuição de melhorias” (WORLD BANK, 1993, p. 12).

Contrastando com o componente desenvolvimento institucional, a expectativa de participação de municípios no componente infraestrutura ambiental apresenta-se bem menos ambiciosa. Estimou-se que o número ficaria restrito a apenas “cerca de 150 municipalidades (provavelmente aqueles com habitantes acima de 20.000, representando cerca de 75% da população)” (WORLD BANK, 1993, p.12). Significa dizer, portanto, que uma parcela expressiva de municípios se credenciaria a entrar no programa, mas não entraria de fato, no sentido de não conseguir viabilizar seu acesso aos empréstimos para investimentos em infraestrutura. O filtro representado pela demonstração de uma adequada capacidade de endividamento tende a reter principalmente municípios com baixa capacidade de geração de receita. E se a capacidade de geração de receita é reduzida, os resultados potencializados pelas ações de desenvolvimento institucional não se antecipam muito animadoras. Em tais circunstâncias, é razoável afirmar que não há estímulos financeiros sólidos o suficiente para justificar a elaboração e implementação do PAE. Vale dizer, a estratégia do SOMMA revela-se altamente excludente em suas premissas operacionais, deixando de fora cerca de 80% do total de municípios do Estado.

A IMPLEMENTAÇÃO DO SOMMA E OS LIMITES DA ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O SOMMA, como visto, aporta recursos para a realização de investimentos em infraestrutura urbana, condicionando o acesso aos mesmos à prévia implementação, pelas municipalidades, de

ações de desenvolvimento institucional, focadas na melhoria da capacidade de arrecadação tributária própria. A lógica que informa a concepção do programa é simples: o interesse na concessão do financiamento induziria os governos locais a aderirem à modernização institucional. Os investimentos realizados, por sua vez, fomentariam o potencial de arrecadação tributária local, cujo aproveitamento, assegurado pelo aprimoramento da gestão fiscal, permitiria amortizar os empréstimos concedidos, desencadeando um círculo virtuoso de incremento da eficiência no desempenho da atividade governativa no âmbito municipal.

O número de municípios participantes do SOMMA ao longo de sua implementação alcançou um total de 143, aproximando-se, portanto, da estimativa feita no *Staff Appraisal Report*, da ordem de 150 municipalidades. Esse resultado denota um relativo êxito do programa no tocante à cobertura originalmente prevista e sugere, à primeira vista, a consecução dos objetivos pretendidos. Não é isto, contudo, o que se observa a partir do exame de informações levantadas pela pesquisa realizada pela FJP (2002).

De fato, a constatação extraída da análise das referidas informações é o cumprimento apenas parcial da condicionalidade estabelecida pelo programa. Embora os PAEs tenham sido elaborados pelos municípios, as correspondentes programações, na maioria dos casos examinados, foram apenas parcialmente executadas, ocorrendo situações nas quais não houve execução de nenhuma das ações previstas. Uma parcela muito reduzida das municipalidades envolvidas no processo empenhou-se efetivamente na

implementação do conjunto de ações prescritas no respectivo PAE. A estratégia adotada pelo SOMMA revelou-se, portanto, insuficiente, por si só, para incluir, na agenda pública dos governos locais, o “pacote coerente” de medidas desenhadas no componente desenvolvimento institucional. Seja por uma combinação insatisfatória de incentivos e capacidade de *enforcement* para fazer valer a condicionalidade estabelecida, seja pela complexidade inerente à promoção de mudanças de maior envergadura no campo político-institucional, a indução mostrou eficácia limitada no âmbito do programa (FJP, 2006). Não custa lembrar, ademais, que a modernização institucional supõe a existência de um aparato administrativo relativamente bem estruturado, consoante as premissas da burocracia weberiana, o que não se coaduna com a realidade da ampla maioria das municipalidades mineiras, refletindo uma situação comum ao país como um todo, como bem o demonstra o estudo realizado por Torres (2004).

Isto não significa que não tenham sido observados avanços, ainda que parciais, na modernização administrativa e institucional das municipalidades participantes do SOMMA. O aspecto a destacar, contudo, é que tais avanços, quando ocorrem, não são explicados, necessariamente, pelos efeitos das ações do SOMMA, como se apreende a partir do exame das informações apresentadas na TAB. 1. Embora a maior parte dos municípios pesquisados tenha informado a realização de algum tipo de ação de modernização institucional, apenas 4 deles, ou 14,3% do total, associaram as iniciativas setoriais ao programa.

TABELA 1
Avaliação da implementação do PAE (Plano de Ação Estratégica) em
28 municípios selecionados que participaram do SOMMA

Categorias de avaliação	Número de municípios	% de municípios
As iniciativas de modernização foram implantadas com recursos do SOMMA	4	14,3
As iniciativas de modernização implantadas relacionam-se com o SOMMA apenas em parte	7	25,0
As iniciativas de modernização implantadas não se relacionam com o SOMMA	9	32,1
Não foram implantadas as iniciativas de modernização recomendadas pelo PAE	7	25,0
O contrato é recente e ainda não apresentou resultados	1	3,6
Total	28	100,0

Fonte: FJP, 2002.

Se as mudanças projetadas pelo componente desenvolvimento institucional não lograram o êxito esperado, o impacto sobre a arrecadação de receita própria dos municípios segue na mesma direção. A essência do resultado que se constata a partir do exame dos dados relativos às finanças dos municípios participantes do SOMMA, referentes ao período 1995-1999, é que o programa não foi capaz de reduzir a dependência dos governos locais frente à transferência intergovernamental de recursos, que é, vale relembrar, seu principal objetivo. Os avanços setoriais ocorridos apresentam caráter disperso ou pulverizado, mostrando-

se insuficientes para desencadear um círculo virtuoso de incremento da arrecadação própria das municipalidades envolvidas no processo, que viesse a contribuir, mais efetivamente, para sua viabilização orçamentária (FJP, 2006).

Sobre a questão, a pesquisa da FJP (2002) procurou apreender se, na percepção dos governos locais, as valorizações dos imóveis advindas dos investimentos em infraestrutura urbana realizados com empréstimos do SOMMA haviam repercutido na arrecadação de IPTU – principal tributo municipal. A TAB. 2 apresenta os resultados consolidados desse levantamento.

TABELA 2
Repercussão dos investimentos realizados com empréstimos do SOMMA sobre a receita arrecadada de IPTU, segundo a avaliação dos governos locais, em 28 municípios selecionados que participaram do Programa

Natureza do impacto	Nº de Municípios	% do total
Relevante	5	17,8
Nenhum	14	50,0
Não soube responder	9	32,2
Total	28	100,0

Fonte: FJP, 2002.

Em apenas cinco municípios pesquisados, ou 17,8% do total, os investimentos realizados com empréstimos do SOMMA tiveram impacto relevante na arrecadação de IPTU. Ainda assim, em dois deles, a repercussão teria sido “apenas parcial” e, em outro, os reflexos teriam ficado restritos aos “imóveis de maior valor, em virtude do IPTU social” (FJP, 2002). Deficiências

nas atividades de fiscalização, cadastros imobiliários desatualizados e adoção de critérios heterogêneos, distintos daqueles preconizados pelo programa, dentre outros fatores, ajudam a entender o baixo retorno dos investimentos realizados em termos de arrecadação tributária (FJP, 2006), como mostram as informações apresentadas na TAB. 3.

TABELA 3
Principais fatores aventados na explicação da não incorporação dos efeitos da valorização dos imóveis advinda dos investimentos em infraestrutura urbana realizados com empréstimo do SOMMA, na arrecadação de IPTU, em 28 municípios selecionados que participaram do Programa

Tipo de fator explicativo	Nº de municípios	% no Total
Cadastro imobiliário desatualizado	5	17,8
Planta de valores desatualizada	3	10,7
Atualização extemporânea da planta de valores	9	32,2
Deficiência na estrutura de fiscalização	9	32,2
Inadimplência dos contribuintes	7	25,0
Critérios sociais adotados na cobrança do IPTU	6	21,4

Fonte: FJP, 2002.

A maior parte dos fatores relacionados na TAB. 3 vem reafirmar, a rigor, os problemas referentes à implementação das ações programadas nos PAEs. Não é outro o entendimento que se pode ter de explicações baseadas em cadastros imobiliários e/ou plantas de valores desatualizadas e de atualização extemporânea da planta de valores, bem como de explicações associadas a deficiências nas estruturas de fiscalização. Trata-se, tipicamente, de situações que o rol de intervenções contempladas nos PAEs procura sanar, as quais, se não foram previstas, denotam uma falha de programação e, se o foram, denotam uma falha de execução. Por sua vez, inadimplência dos contribuintes e, principalmente, critérios sociais adotados na cobrança de IPTU mostram o relativo enraizamento de uma percepção distinta do papel das administrações municipais que aquele recomendado pelo Banco Mundial. A preocupação com a recuperação dos custos dos investimentos, consoante a atuação do governo local como empresa, parece implicar uma mudança na cultura administrativa prevaiente nos municípios que extravasa aspectos estritos de racionalidade técnica, envolvendo também considerações de natureza política e institucional.

Sobre a questão, cabe observar que mudanças na sistemática tributária vigente, com o início

da cobrança de tributos e taxas que não eram recolhidas ou o aumento de alíquotas daqueles existentes são difíceis de implementar. A maior proximidade entre governantes e governados tende a afetar o exercício do poder fiscal no âmbito local, tornando o governo mais acessível e, portanto, mais suscetível a pressões emanadas dos interesses constitutivos da comunidade. São circunstâncias em que a reação potencialmente adversa da população quanto ao incremento do ônus tributário pode representar um problema cujo enfrentamento demanda recursos administrativos e operacionais que superam a capacidade gerencial do governo local ou gerar custos políticos que o governante não se dispõe a assumir.

Se o SOMMA fracassa em forjar uma mentalidade de empresa capitalista nas administrações municipais, o mesmo não se observa, contudo, quando são examinadas suas implicações no tocante ao bem estar da população. As informações levantadas pela pesquisa da FJP (2002) não deixam dúvidas a respeito da questão. Indo direto ao ponto, naquilo que constituía um objetivo secundário de sua intervenção, o SOMMA pode ser considerado como relativamente bem sucedido, como mostram os dados apresentados na TAB. 4.

TABELA 4

Impactos dos investimentos do SOMMA sobre a qualidade de vida das comunidades locais, segundo avaliação dos gestores municipais – Minas Gerais

Avaliação dos prefeitos	Nº de municípios	% do total
Sim, houve reflexos	14	50,0
Sim, houve reflexos na eliminação de doenças	1	3,6
Sim, principalmente para a população de baixa renda	1	3,6
Acredita-se que sim, mas faltam dados concretos	1	3,6
Não sabe/Não respondeu	11	39,2
Total	28	100,0

Fonte: FJP, 2006.

Em 17 municipalidades, representando 60,7% do total pesquisado, o respectivo governo local reconheceu que os investimentos realizados com recursos do SOMMA trouxeram impactos positivos nas condições de vida da população; nos restantes 39,9% do total, não se obteve resposta relativa à questão. Tal resultado não suscita grandes surpresas, podendo ser visto como um desdobramento até certo ponto natural da natureza dos itens elegíveis para financiamento no componente infraestrutura e meio ambiente. Investimentos em projetos referentes à expansão e melhoria na provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pavimentação de vias urbanas e obras de drenagem, dentre outros, tendem a ser realizados preferencialmente em áreas que correspondem a espaços de moradia dos segmentos mais pobres da população, até porque nelas se concentram as principais deficiências quanto à infraestrutura urbana. Ainda que não priorizassem explicitamente a pobreza, os projetos contemplados pelo SOMMA, pelas características do perfil dos investimentos passíveis de financiamento, apontavam na direção dela.

Se os projetos convergem na direção da pobreza, é difícil falar em recuperação financeira dos custos dos investimentos. De um lado, a aplicação estrita dos critérios normativos estabelecidos pelo Banco Mundial determinaria a inviabilização de grande parte dos projetos que poderiam ser implementados pelas municipalidades, excluindo aqueles que contemplam segmentos populacionais de baixa capacidade contributiva, o que tenderia a prejudicar, em particular, o desembolso dos recursos previstos no SOMMA. De outro, se tais critérios fossem aplicados, os investimentos muito provavelmente teriam caráter regressivo, já que a taxação estaria incidindo sobretudo nos segmentos mais pobres da população.

Baseado nas considerações anteriores, pode-se argumentar que a lógica que informa a concepção de programas como o SOMMA parece esquecer determinados aspectos da

realidade brasileira, os quais dificilmente deixariam de repercutir nos resultados alcançados pela intervenção pretendida. Primeiro, grande parte da população está imersa na pobreza e, como tal, não pode prescindir da ação do Estado. Logo, não dá para tratar serviços urbanos essenciais como se fossem mercadorias. Adotar esse tipo de postura implica bloquear a possibilidade de consumo de tais serviços por uma fração não desprezível das comunidades locais, contribuindo para reproduzir ou mesmo agudizar as desigualdades sociais de uma sociedade já profundamente desigual. Segundo, a ineficiência na gestão pública local não se prende apenas ao não aproveitamento adequado do potencial de arrecadação própria. De fato, nem sempre há um controle mais efetivo sobre a aplicação dos recursos disponíveis, nem uma priorização consistente dos gastos, a qual reflita as necessidades mais emergenciais da população. Logo, não dá para tratar a melhoria no desempenho da atividade de arrecadação desvinculada da melhoria no desempenho do gasto. São problemas interligados que remetem a uma causa comum, que combina baixa capacidade operacional das administrações municipais a reduzido controle social de suas agendas políticas.

A relevância da implementação de ações de desenvolvimento institucional com vistas à criação de capacidade operacional nas administrações municipais é inquestionável. O problema a resolver, entretanto, não se resume ao incremento da receita própria. Tão importante quanto arrecadar é aplicar bem os recursos disponíveis, evitando, em particular, a ocorrência de desperdícios, desvios, favorecimentos a interesses particulares e improbidade administrativa ou corrupção. Isto demanda capacidade de formular e implementar políticas públicas, sem a qual não faz muito sentido a preocupação com a melhoria do desempenho da atividade arrecadadora.

Da mesma forma, é inquestionável a importância da realização de investimentos em projetos de infraestrutura urbana. E se os recursos

são, reconhecidamente, escassos, o critério decisório adotado na priorização de onde e em quê investir revela-se crucial. Seguramente, tal critério não pode ser, como propõe o Banco Mundial no âmbito do SOMMA, a recuperação financeira do custo do investimento. Avaliação social de projetos é distinta da avaliação privada e como tal deve ser tratada. Implica considerar os múltiplos efeitos externos do investimento realizado e atribuir pesos valorativos ao mesmo, buscando atingir o máximo de bem estar social. Em outras palavras, governo local não é empresa. Reduzir o primeiro ao segundo, em nome da eficiência, implica passar ao largo das preocupações mais mezinhas relacionadas à justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação do SOMMA lança luz sobre aspectos atinentes às possibilidades e, principalmente, aos limites da descentralização político-administrativa no contexto brasileiro. Do lado das possibilidades, reafirma-se a importância das instâncias locais de governo, consoante as agendas neolocalistas postas em circulação nas décadas finais do século passado. Do lado dos limites, evidenciam-se, com nitidez, os problemas relativos à capacidade operacional, defrontados pela ampla maioria das municipalidades, no tocante ao cumprimento das atribuições que lhes dizem respeito.

Os impactos advindos das melhorias processadas na infraestrutura urbana, que repercutiram positivamente nas condições de vida das comunidades locais, atestam a importância que as municipalidades assumem na promoção do bem-estar social da população, em especial dos segmentos mais pobres. Para tanto, o governo local não pode ser tratado como equivalente da empresa capitalista, como o quer a vertente

empreendedorista da agenda neolocalista. Ao contrário, é necessário ter em mente a natureza política que reveste o poder local, convergente com as agendas democráticas nucleadas em torno dos direitos sociais preconizados no texto constitucional.

O relativo fracasso da estratégia de desenvolvimento institucional desenhada pelo SOMMA, por sua vez, mostra a complexidade imbricada no desiderato político de promover melhorias sustentadas na capacidade operacional dos governos locais. Para além das restrições associadas a aparatos administrativos com estruturas incipientes e pouco profissionalizadas, distantes da burocracia weberiana, o programa não foi capaz de persuadir os governantes municipais a adotarem o pacote de medidas de modernização gerencial consubstanciado no PAE, denotando a natureza enraizada das práticas e procedimentos convencionalmente usados na condução da atividade governativa dos municípios, fortemente impregnadas de traços de clientelismo, patrimonialismo e nepotismo. Mesmo iniciativas reformistas movidas pelo apelo imediato do incremento da arrecadação tributária não encontram a necessária ressonância junto aos escalões decisórios dos governos locais. Vale dizer, por mais coerente, em termos técnicos, que possa ser uma determinada política, nada assegura, a priori, que venha a ser aplicada nem que sua aplicação produza os resultados que pretende alcançar. No mínimo, é necessário observar se há condições objetivas para executá-la e não presumir a existência de tais condições. São circunstâncias que se revelam particularmente adversas à adoção de inovações como aquelas introduzidas pelo Estatuto das Cidades, que requer uma capacidade de planejamento e gestão que a ampla maioria dos municípios não tem e nem irá construir, pelo menos no curto a médio prazo. 

NOTAS

1 Dentre tais documentos, dois assumem particular relevância para os objetivos do artigo: “Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decénio de 1990, publicado em 1991; e “Governance and development”, publicado em 1992.

2 Para atender a demanda do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) - agente financeiro do SOMMA – a FJP realizou, em 2001, uma pesquisa de campo junto a 28 municípios, dentre os 143 que participaram do programa. Os municípios pesquisados foram indicados pelo próprio BDMG. O relatório de pesquisa, intitulado “Avaliação do Programa de Saneamento Ambiental e Modernização Administrativa – SOMMA”, foi editado em 2002.

3 Como exposto em diversos relatórios e documentos do Banco Mundial (1997, 1999, 2000).

4 Trata-se do documento “Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decénio de 1990”, anteriormente mencionado.

5 Entre maio de 1991 e janeiro de 1993, o Banco Mundial enviou três missões técnicas a Minas Gerais com a finalidade de prover assistência à atividade de elaboração da programação do projeto.

6 Ver: OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R. *et al.* **Municípios, arrecadação e administração tributária**: quebrando tabus. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Reconstruções da agenda local contemporânea: sociedade civil e gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas**: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.
- CARMONA, Marisa; BURGESS, Rod. **Strategic planning and urban projects**: responses to globalization from 15 cities. Delft: Delft University Press, 2001.
- FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea**: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FREIRE, Mila; STREN, Richard. (Ed.). **Los retos del gobierno urbano**. Washington: Instituto do Banco Mundial, Alfaomega, 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FAPEMIG. **Descentralização e desenvolvimento institucional nos municípios mineiros**. Belo Horizonte: FJP, 2006. Relatório de pesquisa.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais – SOMMA**. Belo Horizonte: FJP, 2002. 2 v.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003.
- LUNGO, Mario. As cidades e a globalização, a partir da América Latina e Caribe. **Espaço e debates**: Empreendedorismo urbano. São Paulo, Ano 16, n. 39, 1996. (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos).
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional**. Campinas: Unicamp, 1995.
- RIBEIRO, Geraldo Browne. O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades: primeiro ideias, depois dinheiro. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – EnANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação para países em desenvolvimento. **Espaço e debates**: empreendedorismo urbano, São Paulo. Ano 16, n. 39, 1996. (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos).
- WORLD BANK. **Entering the 21st Century**. World Development Report 1999/2000. Washington, World Bank, 2000.
- WORLD BANK. **Urban Policy and Economic Development**: an agenda for the 1990s. Washington DC: World Bank, 1991. World Bank Policy Paper.
- WORLD BANK. **Staff Appraisal Report**. Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure. Washington DC: World Bank, 1993.