

INCORPORAÇÕES E FUSÕES

LIÇÕES DO MUNDO CORPORATIVO PARA A

AGENDA DA REFORMA DO ESTADO

Ivan A. Pinheiro*

RESUMO

Conciliar flexibilidade, eficiência, eficácia e efetividade é o desafio organizacional nesta virada do século. Para fazer frente ao novo ambiente as instituições privadas lançam mão das mais variadas estratégias, a exemplo das alianças corporativas, incluindo as fusões e as incorporações. Ajustando-se ao novo cenário reformam-se, também, as estruturas do Estado e adotam-se novas práticas de gestão. Dos governos espera-se uma administração gerencial semelhante às práticas corporativas, comprometida com as demandas dos cidadãos - os "clientes" do setor público. Escrito na forma de um ensaio, este trabalho tem por objetivo sugerir um novo, inusitado, porém, complementar, encaminhamento para os debates sobre a reforma do Estado: a incorporação e a fusão de municípios. Inusitado porque contrário à prática generalizada e dominante da criação de municípios através do desmembramento. Apoiado na literatura, o texto apresenta as origens e as causas da criação de municípios, assim como, as causas e as vantagens proporcionadas pelas alianças corporativas. A proposição sugerida decorre da constatação de que inexistem, atualmente, as causas primeiras que deram origem às unidades municipais, as quais, se artificialmente mantidas (através do veio político) contribuem para a rigidez, ineficiência, ineficácia e não-efetividade da ação governamental, portanto, no sentido contrário à trajetória exitosa observada no ambiente corporativo.

ABSTRACT

The organizational challenge at the turn of the century is to conciliate flexibility, efficiency and effectiveness. In this new environment, private institutions use many different strategies, as do corporate alliances, including amalgamations and mergers. The adjustment also involves the structures of the State, as well as its management practices. It is said that governments are expected to practice managerial administration similar to corporate practices, committed to the demands of the citizens - the "customers" of the public sector. Written in the form of an essay, this work aims to suggest a new, unusual, but complementary way to address debates on State reform: the merger and amalgamation of municipalities. This is unusual because it is contrary to the widespread practice of creating new municipalities by dividing existing ones. Supported in literature, the text presents the origins and reasons why municipalities were created, as well as the causes and the advantages of corporate alliances. The suggested proposition is a result of the finding that, since the original causes which gave rise to the municipal units no longer exist, if the municipalities are maintained (by political means) they will contribute to the rigidity, inefficiency, inefficacy and non-effectiveness of government action, thus going against the trend observed in the corporate environment.

**Prof. da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)
e doutorando na UFRGS*

A ssiste-se, no Brasil e no mundo, a profundas modificações nas estruturas e processos organizacionais. As mudanças, afirma-se, têm a raiz localizada no desenvolvimento das tecnologias de base microeletrônica, atingindo, indistintamente, instituições públicas, privadas, bem como o denominado Terceiro Setor. Os avanços na base micro eletrônica, combinados com as tecnologias de comunicação e com os processos de nanotecnologia, disponibilizam no mercado produtos que, continuamente renovados, possibilitam reconfigurar as tradicionais estruturas e processos baseadas na pirâmide burocrática e na especialização funcional.

Entre outros aspectos, conforme destaca Harvey (1994), as novas tecnologias possibilitaram a compressão do espaço-tempo, a tudo e a todos aproximando: clientes, fornecedores, concorrentes, etc. Complementando as características do novo ambiente, Forrester (1997, p. 26) ressalta a velocidade com que as mudanças se sucedem:

"Trata-se de um mundo que, por causa da cibernética, das tecnologias de ponta, vive à velocidade do imediato; um mundo em que a velocidade se confunde com o imediato em espaços sem interstícios. A ubiqüidade, a simultaneidade aí é a lei".

Assim, de um lado, tem-se que a maior proximidade implica em um crescente inter-relacionamento entre as instituições (empresas, governos, entidades em geral) e, do outro, que a velocidade das mudanças traz à cena, maior incerteza, risco e custo para as mesmas. Neste contexto, mudança continuada e flexibilidade são as expressões de ordem.

Para fazer frente ao novo ambiente, as instituições privadas lançam mão das mais variadas estratégias, dentre as quais, as alianças corporativas, a exemplo da fusão - quando duas ou mais organizações são extintas, dando origem a uma terceira, com nova e distinta personalidade jurídica. Sem perder o foco no negócio, as organizações conseguem, assim, através de diferentes mecanismos, obter melhores condições de competitividade.

Também em resposta ao novo cenário, promove-se a reforma do Estado e a adoção de novas práticas de governo. O Estado é modificado nas suas estruturas fundamentais a partir da alteração dos dispositivos (Emendas) constitucionais que, no entendimento dos poderes Executivo e Legislativo, impedem ou dificultam a sua inserção no novo concerto das nações. Dos governos espera-se uma administração gerencial semelhante, em grande medida, às práticas corporativas, comprometidas com as demandas dos cidadãos - os "clientes" do setor público. Complementam as mudanças no setor público (estatal e não-estatal), diversos programas que têm por objetivo alterar hábitos culturais que, se historicamente sedimentados, revelam-se incompatíveis com o novo projeto de Estado.

A partir do contexto da globalização e da análise acerca das motivações de uma das práticas corporativas de maior expressão, este trabalho tem por objetivo sugerir um novo e complementar encaminhamento para os debates acerca da Reforma do Estado, em particular, o brasileiro. Apoiado na literatura, o texto apresenta características de um ensaio, daí, por alguns momentos, o emprego da linguagem pessoalizada. Dividido em quatro segmentos, o texto caracteriza, no primeiro, as razões que levam as empresas a buscarem algum tipo de aliança estratégica; no segundo, apresenta a agenda atual da reforma do Estado Brasileiro, para, no terceiro, ao resgatar à memória o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal e as fontes de receitas municipais previstas na Carta, introduzir o argumento central - a tese da conveniência da incorporação e da fusão municipal. Na seqüência é apresentado um breve histórico sobre a origem das municipalidades, destacando-se a sua profusão recente e as conseqüências daí advindas sobre a prática administrativa. Nas considerações finais o autor aponta as causas que supõe mantêm este assunto à margem dos debates, aponta as limitações do ensaio e acrescenta mais um argumento que justifica localizar o tema no centro dos debates: o retorno do voto distrital como a forma mais representativa dos interesses das comunidades.

A crescente inter e multidisciplinaridade do conhecimento, ao lado da velocidade com que as mudanças se sucedem se, por um lado, abrem perspectivas inovadoras no que tange ao encaminhamento das soluções para os problemas contemporâneos, por outro, também representam maiores riscos e ameaças para a ação individual, cujos recursos e competências são limitados. Estas seriam, pois, as razões que justificariam a proliferação dos empreendimentos cooperativos. Lamming (1993), por exemplo, destaca que "*in a complex, uncertain world, it is best not to go it alone*" (p. 82). A cooperação, ao conectar fluxos de conhecimentos de domínios funcionalmente especializados, possibilita a superação das limitações individuais. Ademais, ao ampliar a escala de atuação (pela soma de esforços), modifica, de forma favorável, a relação custo/benefício do empreendimento conjunto. Destarte, as soluções para os desafios contemporâneos surgiriam, de forma mais eficiente e eficaz, a partir de arranjos cooperativos entre pessoas, empresas, governos e instituições em geral.

Os empreendimentos cooperativos podem assumir variadas formas. Lorange e Roos (1996) sugerem que a conceituação e a análise se dêem a partir do grau de integração vertical; assim, num dos extremos haveriam os empreendimentos caracterizados pela cooperação informal, com fraca integração, no outro, as associações cuja gestão estaria fortemente integrada a partir de uma mesma hierarquia organizacional, materializadas através dos processos de fusões e aquisições. Este amplo espectro é também identificado no entendimento que Badaracco (1991) atribuí à expressão "aliança estratégica", utilizada "*to describe all of the cooperative relationships between companies and competitors, customers, suppliers, government bodies, universities, labor unions, and other organizations*" (p. 6).

Lamming (1993), citando pesquisa de Contractor e Lorange¹, ilustra as expectativas mais freqüentemente mencionadas pelas empresas que buscaram na constituição de alianças a superação dos problemas que enfrentavam:

- redução de risco - obtido mediante diversificação do mix de produtos, diluição e/ou redução dos custos fixos, do capital inicial (individualmente) necessário para o investimento, bem como do *payback* mais acelerado;
- obtenção de economias de escala e/ou racionalização - seja pelo aumento dos volumes (reduzindo os custos médios unitários), seja pelo compartilhamento das vantagens comparativas individuais - marketing, produção, projetos, etc. A racionalização pode ainda ser obtida como resultado de uma estrutura mais verticalizada a partir da união dos recursos individuais: matéria-prima, canais de distribuição, tecnologia, mão-de-obra, logística, etc.;
- obtenção de complementaridade tecnológica - considerada tanto do ponto de vista operacional (aplicada a produtos-processos), quanto territorial, se protegida por direito de patente;
- reduzir a ameaça competitiva - uma *joint venture* defensiva afasta o risco da concorrência imediata; enquanto que uma ofensiva, tem por objetivo criar barreiras a um terceiro concorrente;
- superar as barreiras de ingresso - sejam as impostas pelos governos (aos investidores externos) ou devido às condições locais de funcionamento dos mercados. Associações com parceiros locais possibilitam melhor atendimento às especificidades dos clientes, bem como, torna o entrante externo equivalente, perante a legislação, às organizações locais;
- beneficiar-se do conhecimento do associado - numa estratégia expansionista, a

¹ *Co-operative strategies in international business: joint ventures and technology partnerships between firms*. Lexington Books: Lexington, MA.

associação com um parceiro externo pode abreviar o tempo necessário para conhecer as particularidades do mercado local, reduzindo, também, o risco.

Os motivos, bem como os resultados vantajosos obtidos através dos empreendimentos cooperativos, cobrem um espectro ainda maior, conforme atestam os trabalhos de Hergert e Morris² - um estudo de 839 acordos de cooperação envolvendo indústrias de alta tecnologia (*apud* Lorange e Roos, 1996) e de Gutterman e Erlich (1997) que destacam os aspectos positivos e negativos sob os enfoques fiscal, tributário e da legislação. Já a análise sob a ótica financeira, promovida por Kloeckner (1994), reunindo inúmeros trabalhos sobre as evidências empíricas acerca dos objetivos e vantagens auferidas pelas fusões e aquisições, destaca a existência de "suporte à [hipótese] da maximização da riqueza dos acionistas e dos ganhos operacionais como fatores de motivação para a ocorrência de fusões e aquisições" (p. 56).

À guisa de exemplo, cabe mencionar o setor automotivo, palco de inúmeras iniciativas de cooperação, sendo notável (pelo número de citações) o caso do projeto NUMMI (*New United Motor Manufacturing Inc.*) que (re)uniu a norte-americana General Motors e a japonesa Toyota (Womack, Jones e Roos, 1992; Lamming, 1993; Keller, 1994; North, 1997). A compra de 50% da sueca Saab e de uma parte da japonesa Isuzu, pela General Motors e, mais recentemente, a associação entre a alemã Daimler-Benz e a norte-americana Chrysler³, bem como a compra do segmento de automóveis da Volvo, pela Ford⁴, são fortes evidências quanto a imposição dos empreendimentos cooperativos como estratégia para sobreviver e ser bem sucedido no ambiente contemporâneo.

Cumprido destacar que a seleção destes exemplos teve por objetivo implícito destacar que nem a histórica rivalidade comercial e tampouco as acentuadas diferenças culturais que separam estas corporações foram obstáculos à consecução do objetivo maior, quando em risco a excelência e, quiçá, a própria sobrevivência no ramo de negócio em que atuam. Por outro lado, a literatura também ressalta que as dificuldades crescem na razão direta da maior formalização exigida conforme o tipo de aliança; todavia, as lições do passado tendem a ser facilitadoras dos novos empreendimentos, para os quais, inclusive, já existe a correspondente tecnologia gerencial (Pinheiro e Lunardi, 1998).

Destarte, conforme demonstra o trabalho de Triches (1996), a efervescência de associações corporativas na economia ocidental, não é restrita ao setor automotivo. Nas áreas de farmacos, hospitalar, financeira, transportes, entretenimento e telecomunicações, entre outras, assiste-se a profundas reestruturações que têm por alicerce uma das formas de alianças corporativas - aquisições, fusões ou *joint ventures*, consórcios ou simples parcerias. O autor também analisa a realidade brasileira, aonde identifica o mesmo fenômeno, predominando, entre os anos 1985/93, as transações nos setores de máquinas e equipamentos, alimentos e químico.

A conclusão deste primeiro tópico requer um esclarecimento: por que, tratando-se de uma proposta no campo da administração pública, foi utilizado um referencial identificado com a trajetória do setor privado? A resposta é que, pelo inusitado, não existe (ou não foram encontradas) na literatura referências que suportem a tese em curso. Por outro lado, a estratégia utilizada não parece de todo descabida, encontrando apoio em Kuhn (1992), quando este afirma que as mudanças mais radicais surgem no seio dos novos pesquisadores, ainda não com-

² *Trends in international collaborative agreements. In: CONTRACTOR, F. LORANGE, P. (Orgs.). Cooperative strategies in international business. Lexington, MA : Lexington Books, 1988, p. 99-110.*

³ *Veja, 13 de maio de 1998.*

⁴ *Veja, 03 de fev. 1999, págs. 102-3. Na mesma matéria é destacado que a Ford atual já é o resultado de diversas aquisições e associações com outras montadoras: Mazda (1979), Jaguar (1989) e Kia.*

prometidos com o paradigma dominante ou, quando através de analogias são estabelecidas pontes entre áreas distintas de conhecimento. Finalmente, o Projeto de Reforma do Estado contempla, entre outros aspectos, senão a adoção integral (em alguns aspectos parece ser mesmo este o objetivo), a adaptação dos princípios e práticas da gestão corporativa à administração pública, conforme na sequência se procurará evidenciar.

○ PROJETO DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

As mudanças iniciadas a partir da década de 70 (hoje sintetizadas na expressão "globalização") desencadearam, nas mais diversas realidades sócio-econômicas, sobretudo no ambiente corporativo, uma sucessão de ajustes localizados em resposta às mudanças de maior ordem. De difícil, senão impossível distinção, se causas ou efeito, no Brasil observa-se que as aludidas mudanças se fazem acompanhar de dois outros episódios: 1) a revisão da Carta de 88 e, 2) o novo direcionamento conferido à política econômica a partir da eleição de F. Collor de Melo, no início dos anos 90. Estes, na opinião do autor, são os três vetores responsáveis pela explicação da maioria das mudanças institucionais ocorridas no país, no passado recente.

Assim, à plataforma tecnológica da globalização deve ser adicionado um conjunto de mudanças individuais (a exemplo do comportamento mais exigente do consumidor e dos cidadãos), sociais (a exemplo da explosão das nacionalidades) e institucionais, representadas, principalmente, pelo reposicionamento do papel do Estado (Governo)⁵ na sociedade pós-moderna. Duas correntes (convergentes) explicam a gênese das mudanças institucionais: 1) uma, de cunho ideológico, metaforizada pela queda do Muro de Berlim, alude ao polêmico Fim da História para registrar a falência das experiências administrativas autárquicas e centralizadoras *vis-a-vis* a regulação através do mercado; a outra, mais pragmática, 2) localiza o reposicionamento do Estado a partir do esgotamento da capacidade econômico-financeira necessária à sua sustentação, consumida nas políticas de bem-estar social, na concessão de subsídios e benefícios ao setor privado ou, ainda, mediante o acúmulo de mal sucedidas intervenções diretas na economia - o Estado-empresário.

No Brasil, após a desastrosa experiência de reforma⁶ do Estado conduzida pelo presidente F. Collor de Melo, a eleição do presidente F. Henrique Cardoso trouxe uma reconfiguração ao projeto reformista. Tem início um conjunto de ações articuladas a serem operacionalizadas em diferentes níveis e horizontes de tempo, encontrando-se seus elementos fundamentais no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995), de onde foram extraídos os seguintes objetivos globais:

"Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação do serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada; Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União" (p. 56-7).

⁵ Quando indiferente para o significado, alterna-se o uso das expressões Estado e Governo, buscando-se evitar repetições cansativas ao leitor.

⁶ Operação Desmonte, demissão e disponibilidade dos servidores, terceirização linear, etc.

O Plano determina ainda objetivos específicos para cada um dos setores do Estado: o Núcleo Estratégico⁷, as Atividades Exclusivas (que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar), Serviços Não-Exclusivos (onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas) e, a Produção de Bens e Serviços para o Mercado - "atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura" (*op. cit.*, p. 53).

A estratégia para atingir os objetivos propostos contempla três dimensões: "a primeira, institucional-legal⁸, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão" (PDRAE, p. 60) - destaque do autor.

O texto em destaque, em outras palavras, equivalente a afirmativa de uma gestão comprometida com três princípios: qualidade, eficiência e efetividade. Se tais princípios, há muito, não se constituem novidades no setor privado, o mesmo não se verifica no setor público, cujo melhoria de performance, desde o início do século não havia sido exigida do Estado Moderno (Rezende, 1998). Todavia, esclarece o autor, "estes princípios não emergem da simples importação da administração privada, mas de um novo movimento teórico-conceitual, conhecido como *new public management* (...) [cujo] princípio basilar é o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da performance, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos (...) o argumento central dos analistas da *new public management* é o de que as organizações do setor público podem, em alguma medida, funcionar de modo similar às organizações do setor privado...".

Embora subsidie diversos projetos de reforma, o *new public management* (NPM), na opinião de Dror (1998),

"não cobre todas as necessidades (...) a NPM não se ocupa de reconsiderar as políticas fundamentais. Isto exige uma abordagem diferente, à qual não se aplicam a eficácia e eficiência. A NPM leva ao profissionalismo da gestão, mas não das políticas".

Finalmente, Abrucio (1997) observa que entre a clássica estrutura burocrática e o gerencialismo puro, contemporâneo, haveriam concepções intermediárias (híbridas), a exemplo do *consumerism* e do *Public Service Orientation* (PSO) caracterizando, portanto, a existência de uma pluralidade de estruturas, resultantes de processos históricos e específicos em resposta às mudanças ambientais; acrescenta, citando Hood⁹, que não haveria uma "receita de bolo", para o enfrentamento da crise do modelo burocrático.

Destas breves referências, sintetizadas a seguir, constata-se que:

- a crise do Estado, também mencionada como sendo de governabilidade, chegou ao seu limite;
- uma das alternativas para a solução, ainda que com variantes, é apreensão das experiências do mundo corporativo;

⁷ O Governo no seu sentido lato: o setor que define as leis (Legislativo), as políticas públicas (Executivo), cobra e zela pelo seu cumprimento (Judiciário e Ministério Público).

⁸ Entre outras, as reformas sobre textos da Constituição e da legislação infraconstitucional, com abrangência sobre a Previdência, Fiscal e Administração Pública (nota do autor).

⁹ Hood, C. *Beyond progressivism: new global paradigm in public management?* *International Journal of Public Administration*, vol. 19, n.2, 1996.

- paralelamente, por força de um conjunto de motivos, o centro das decisões desloca-se, gradativamente, da União para as unidades menores, os Estados e os Municípios - os palcos das operações¹⁰.

Portanto, uma das questões sempre presentes mas que, em vista das circunstâncias atuais adquire expressão ímpar, são as fontes e as formas de financiamento do gasto público, em particular, a da menor unidade federada - o Município. Assim, na seqüência, serão analisadas a estrutura do Estado Brasileiro, as fontes constitucionais de receitas, bem como, o que contempla a Carta Magna no que tange à proposição do autor - a incorporação e a fusão de municípios como estratégia para alavancar os **3E** da gestão: a **E**ficiência, a **E**ficácia e a **E**fetividade das ações de políticas públicas.

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DAS FONTES DE RECEITAS PÚBLICAS NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), no Título III (Da Organização do Estado), capítulo 1 (Da Organização Político-Administrativa), art. 18 dispõe que: "A organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Adiante, acresce:

"§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas".

Portanto, conforme se verifica, o tema incorporação e fusão, pertence, também, a esfera pública. Todavia, qual tem se revelado a prática nacional? Na passado recente tem-se notícia de apenas um caso em que se verificou a fusão de dois Estados brasileiros: o do ex-estado do Rio de Janeiro, com o antigo estado da Guanabara, resultando no que atualmente se conhece como sendo o estado do Rio de Janeiro. Quanto aos municípios, a notícia é a da sua proliferação acelerada, via desmembramento. De acordo com o IBGE (1997, p. 44), a evolução do número de municipalidades no Brasil apresenta a seguinte distribuição regional:

TABELA 1: EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA SEGUNDO AS REGIÕES (BRASIL 1940/1996)

Regiões	Quantidade de Municípios p/Ano					
	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Norte	88	99	120	143	153	298
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432
Sul	181	224	414	717	719	873
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491

¹⁰ Também neste sentido, observa-se que retorna ao debate o questionamento acerca da conveniência (por melhor exprimir os interesses locais) do voto distrital, a emergir no âmbito da Reforma Partidária e Eleitoral.

Ainda de acordo com a mesma fonte, em 31.08.1996 haviam 4.974 municípios instalados e, 535 criados, porém ainda não instalados. Tavares¹¹ (1999) informa que no período 1993/97, teriam sido incorporados 534 novos municípios ao rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹². Assim, conforme se verifica, a estratégia do desmembramento é prática generalizada no país.

A título ilustrativo, tome-se ainda o exemplo de um estado da federação: o Rio Grande do Sul.

TABELA 2: RIO GRANDE DO SUL - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICIPALIDADES INSTALADAS E A INSTALAR (1982/2001)

Quantidade de Municípios Instalados p/Ano					
1982	1983	1989	1993	1997	2001
232	244	333	427	467	497 ^(*)

Nota:(*)Inclui 30 municípios criados em 1997, a serem instalados em 2001.

Uma das questões que de pronto se coloca e que ainda permanecerá em aberto é: porque a tendência no sentido expansionista, qual seja, a da criação de novas municipalidades?

Ainda de acordo com Tavares, o FPM constituiu-se na principal fonte de receita (superior a 50%) para a maioria dos municípios brasileiros, qual seja, aproximadamente 3.300 unidades dependem, basicamente, destes recursos para realização das ações municipais.

Além do FPM, o art. 156 da CF assegura que cabe aos Municípios instituir impostos sobre: 1) propriedade predial e territorial urbana (IPTU); 2) transmissão "inter-vivos", de bens ou direitos sobre imóveis; 3) vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel; e, 4) serviços de qualquer natureza.

Por fim, ao FPM e às receitas de competência exclusivamente municipal, devem ser adicionadas as receitas particionadas: 1) o produto da arrecadação do imposto da União s/renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 2) 50% do produto da arrecadação do imposto da União s/a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nelles situados; 3) 50% do produto da arrecadação do produto do imposto do Estado s/a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e, por fim, 4) 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado s/operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Alguns municípios contam ainda com os repasses (constitucionais) dos recursos dos Fundos regionais, a exemplo do Fundo do Centro-Oeste, do Norte, do Nordeste, entre outros de menor expressão.

Verifica-se, pois, que o texto constitucional confere aos municípios a condição de "sócios" permanentes da União e dos Estados. Sem dúvida, essa condição resulta da contribuição do poder público municipal para o desenvolvimento e, por conseguinte, o acréscimo na arrecadação estadual e federal, sendo, pois, merece-

¹¹ À época, Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, autor do texto *Aspectos da Questão Federativa no Ajuste Fiscal*, obtido no site <http://www.brasil.gov.br>

¹² Em anexo a este texto, na forma de perguntas e respostas, encontram-se as principais informações referentes ao FPM, que podem ser extraídas do site <http://www.brasil.gov.br>, seguindo-se o seguinte caminho: Min. Fazenda, Documentos, Publicações.

dor de uma quota-parte destes resultados. Entretanto, deseja-se ressaltar que pelas regras de partição, independentemente da qualidade da atuação do poder público, a municipalidade possui assegurada uma fonte mínima de receita, o que, em determinados casos, melhor a qualificaria como "sócia-passiva".

Por oportuno, cumpre destacar que o modelo de partição automática é um dos dispositivos constitucionais que contribui para reduzir as desigualdades sócio-econômicas regionais - trata-se, portanto, de um modelo que promove a redistribuição da riqueza e descentraliza o processo decisório que define e prioriza o uso dos recursos públicos. Digno de mérito, entretanto, esse modelo tem sido alvo de questionamentos, sobretudo, no que tange ao formato que lhe confere operacionalidade. Passados alguns anos de funcionamento, hoje, essa configuração (que não é nova, porém resultado de sucessivas modificações), bem como as regras de partição tributária, em razão das distorções geradas e da complexa estrutura operacional que demanda, encontram-se (mais uma vez) sob estudos e avaliação crítica. Estas são, entretanto, questões a serem tratadas no âmbito da reforma tributária, já em curso e que fogem ao foco deste trabalho. Todavia, cumpre ressaltar que a condição de "sócio passivo" exerce forte estímulo à proliferação de municipalidades, sendo esta, uma das respostas à questão formulada.

Por outro lado, parece-nos que uma das questões centrais tem ficado à margem das considerações e debates, qual seja: a incorporação e a fusão de municípios como estratégia para aprimorar a gestão dos **3E** na alocação dos recursos públicos. É, portanto, o que será visto na seqüência, analisando as origens e as razões do surgimento das municipalidades, bem como, de que forma essas questões se apresentam à luz da realidade contemporânea.

A INCORPORAÇÃO E A FUSÃO DE MUNICÍPIOS

Tempos remotos, a criação de municipalidades dava-se a partir do desbravamento de novas terras. Os limites, dentro de uma mesma nacionalidade, eram então definidos a partir de marcos naturais ou, até onde o governante pudesse, com segurança, dominar. Acidentes geográficos, eram pois, delimitadores lógicos, muitas vezes condicionantes das características do desenvolvimento local, pautado nos recursos naturais disponíveis, muitos, pela simples extração da natureza. Diferenças na formação histórica e social também vieram a justificar a formação de municipalidades, caso das áreas colonizadas por imigrantes alemães e italianos no Rio Grande do Sul, mas também verificada em outros estados, a exemplo da colonização japonesa em São Paulo e no norte do Paraná. Neste ambiente, a constituição de um poder público local, autônomo para dispor dos recursos arrecadados, justifica-se conferindo a separação de direito, entre os que, de fato, já estavam separados, não raro por longas distâncias. Assim, quando as comunidades eram separadas por rios e morros, idiomas e culturas, a razão de ser de cada municipalidade em nada, ou quase nada, contemplava os propósitos da gestão contemporânea: os **3E** - conceitos, registre-se, historicamente recentes.

Entretanto, a engenharia de transportes, construindo pontes, túneis e através do desenvolvimento das técnicas de contenção de encostas, etc., se encarregou de aproximar as comunidades, auxiliada também, pelos veículos mais velozes e de maior capacidade de carga, transportando vários passageiros e encurtando às distâncias. A organização do processo de trabalho, concentrado nas unidades industriais, paralela ao processo de urbanização, se encarregou de promover o convívio, aproximando e diminuindo as diferenças culturais entre as comunidades. Ademais, um sem número de inovações acelerou o processo, sobretudo, aquelas relacionadas às comunicações: o rádio, o telefone, a televisão e, mais recentemente, as telecomunicações, ora sintetizadas na *internet*.

Assim, ainda que não se possa generalizar, diluíram-se nos tempos atuais as razões históricas que por longa data justificaram o surgimento de várias municipalidades. O crescimento das áreas urbanas, hoje, não raro impossibilita a identificação das fronteiras municipais, difusas nas regiões metropolitanas, sobretudo, no entorno das capitais.

Um terceiro argumento mencionado como justificativa para a criação das municipalidades resulta do efeito combinado entre: 1) uma certa dinâmica de crescimento que resulta em adensamentos isolados e distantes da sede municipal; e, 2) o não atendimento das suas necessidades pelo poder político, mais sensível às demandas dos eleitores residentes no distrito-sede da municipalidade. Neste caso, não se sentindo representadas e até mesmo discriminadas, as lideranças mobilizam a comunidade para dar curso ao processo emancipatório que, no Brasil, requer a realização de um plebiscito junto à população diretamente interessada¹³. Cumpre observar que, nesta situação, ainda que na mesma municipalidade, os distritos estão, de fato, distanciados. Há, também, a lógica inversa: a das localizadas que, pelo desenvolvimento (industrial) que atingiram, são "exportadoras" do ICMS, financiando, via redistribuição, as localidades com menor atividade industrial; as primeiras, se emancipadas, poderiam ter aumentada a sua disponibilidade de recursos, circunstância que, por vezes, estimula movimentos separatistas.

Assim, naqueles casos em que já se verificaram a eliminação das barreiras geográficas e as diferenças culturais, pela miscigenação, tiveram reduzida a sua expressão enquanto marcos divisores, os municípios poderiam ter as suas fronteiras revistas a partir de novos critérios - diga-se, muitos já existentes e de ampla utilização, a exemplo das macrorregiões e das regiões metropolitanas. Subjacente às denominações, o fato do espaço físico apresentar algum traço de homogeneidade.

A proposta, ora sugerida, é a de que as novas fronteiras sejam definidas considerando, também, critérios gerenciais, a exemplo da excelência nos **3E** na implementação das políticas públicas.

Um dos mais frequentes argumentos utilizados pelas iniciativas emancipatórias, de distritos que pretendem alçar à condição de município, é a de que a nova condição, além de aumentar a disponibilidade de recursos cativos para a localidade, aproximaria o poder público da população, aumentando assim, a transparência e a qualidade dos serviços prestados. Todavia, conforme se verifica, a crítica à qualidade dos serviços públicos (uma constante que dispensa muitas referências, ainda que ilhas de excelências sejam encontradas) não tem comprovado a tese. Kliksberg (1992, p. 31), referindo-se a máquina pública, declara que esta,

" (...) acha-se muito distante de poder satisfazer tais demandas, nem mesmo de modo básico. Caracteriza-se, entre outros aspectos, por uma pronunciada desarticulação, alta rigidez, hiper-centralização, tendência à rotinização, deficiências significativas nos processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, desconexão com o cidadão, problemas de 'filas', etc."

Assim, ao contrário, pretende-se chamar a atenção de que a profusão do número de municípios, verificada à margem da racionalidade econômica tem sido um dos elementos que contribui para a deterioração da qualidade e da efetividade dos serviços.

Preliminarmente, é de se notar que a instalação de uma municipalidade adicional se, por um lado, assegura à nova entidade uma parcela do FPM e nas receitas estaduais, de outro, aumenta o divisor que, doravante, será utilizado para o rateio do montante, isto é, o total do FPM. Portanto, tudo mais constante, a instalação do próximo município implicará na redução da quota daquele que imediatamente lhe antecedeu e, assim, sucessivamente. Os ganhos, portanto, podem ser aparentes; já as perdas, são efetivas e distribuídas: de norte a sul, de leste a oeste.

¹³ Vide, entre outras, a *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul* (1989), art. 9º.

Por outro lado, deve ser observado que, proporcionalmente, os novos municípios dispõem de um volume de "recursos livres" (para investimentos, por exemplo), maior do que a média dos demais, posto que o número de funcionários ainda é pequeno, estão em início de carreira (percebendo poucas vantagens salariais) e, o mais importante, o passivo previdenciário é inexistente ou inexpressivo (a massa do funcionalismo na inatividade e de pensionistas fica no município-mãe).

Os efeitos da pulverização dos recursos são conhecidos, devendo ser ressaltada a inviabilização de projetos que requerem escala, a exemplo da construção de hospitais e obras de infra-estrutura, cuja análise contempla os munícipes (e eleitores) residentes (e contribuintes), frente aos quais o poder político assume compromissos quando em palanque. Ainda que seja questionável a aplicação indistinta da lógica econômica (máxima eficiência, taxas de retorno, ponto de equilíbrio, etc.) a todos os projetos de iniciativa pública, há que ser reconhecida a sua validade enquanto instrumento para justificar e priorizar determinados empreendimentos. Ignorar esta lógica pode significar o aumento do nível de risco dos investimentos - questão que também seria insustentável junto aos eleitores, se por estes percebida.

Vista agora sob a perspectiva do outro extremo, a pulverização de recursos no atendimento à miríade de municipalidades, conduz à multiplicação das estruturas necessárias à realização dos processos básicos da administração: a Prefeitura, as Secretarias, o poder Legislativo, a estrutura cartorial, etc. Assim, aprovada a emancipação tem início a construção e/ou a aquisição de prédios, instalações e toda a infra-estrutura necessária ao funcionamento da nova municipalidade - surgem distorções no mercado imobiliário, inflacionado. Adicionalmente, o novo poder público constitui-se em mais uma fonte de pressão junto às instâncias federal e estadual para que nele instalem agências e órgãos de representação. Multiplicam-se, por exemplo, entre outras, as despesas com o processo eleitoral.

A pulverização dos recursos (já escassos) é portanto, um efeito legal, porém nefasto, da progressão no número de municípios. Incapazes de atender às demandas atendo-se ao critério dos **3E**, os titulares, sobretudo os Executivos municipais, pressionam os poderes público estadual e federal procurando sensibilizá-los no sentido da socialização das suas dificuldades. A crise permanente e de caráter sistêmico contribui para que se torne difusa a identificação precisa das causas, das responsabilidades e das formas de encaminhamento dos problemas.

A "guerra fiscal" entre as municipalidades também adquire novos contornos. Os "novos concorrentes" tendem a ser mais agressivos na disputa pelos investimentos privados, sempre em busca das melhores oportunidades. Saudável dentro de certos limites, se conduzida por governantes com atenção excessiva para o imediato (a próxima eleição), pode comprometer o futuro do Município.

Por fim, se oportunidade para alguns ramos de negócios, para as empresas com unidades distribuídas no espaço estadual, a administração de diferentes alíquotas e taxas municipais, bem como exigências normativas, implica em maiores despesas.

Estas questões, que não são exaustivas, pretendem chamar a atenção para o fato de que, em que pese o legislador (federal e estadual) ter contemplado que as mudanças na organização política-administrativa poderiam se verificar nos dois sentidos, 1) o do desmembramento e, 2) o da incorporação e fusão de municípios, esta faculdade, quando utilizada predominantemente em um sentido (no caso o do desmembramento), conduz à irracionalidade administrativa.

Chama a atenção, que esse é um comportamento flagrantemente contrário ao que se verifica no mundo corporativo; talvez, porque neste último as empresas tenham a sua condição de sobrevivência, permanentemente, submetida a testes. Enquanto as firmas procuram diferentes arranjos institucionais para somarem competências, racionalizarem o uso dos recursos escassos, obter sinergia e superar as barreiras culturais, o setor público assiste o inverso: divide os recursos (tam-

bém) escassos, duplica esforços e sustenta rivalidades que, embora distantes do marco histórico do seu surgimento, são acentuadas na prática política.

Se desprezíveis as barreiras naturais, reduzidas as diferenças culturais e disponível um acervo tecnológico que torna possível a redução das hierarquias e a alavancagem dos **3E**, o que então, estaria impulsionando o movimento no sentido da expansão do número de municipalidades? A resposta, já encaminhando a conclusão do autor, é apresentada no próximo segmento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi demonstrar que os motivos que levam as empresas a buscarem alguma forma de aliança estratégica, a exemplo das incorporação e fusões são, em certa medida, análogos aos existentes no ambiente das organizações públicas. Mudanças aceleradas no ambiente externo, aumento o risco e a incerteza dos empreendimentos individuais, ainda que a unidade de análise seja um Município. Se, no ambiente corporativo "O Cliente é o Rei"¹⁴, com maior propriedade a expressão se aplica ao cidadão, cliente na maioria das vezes sem opção devido ao monopólio dos serviços exclusivos do Estado, por vezes involuntário mas, sempre contribuinte compulsório.

Se outras tantas ferramentas e programas gerenciais têm encontrado aplicação no setor público porque então, até o momento, não se observam iniciativas no sentido da fusão municipal? Dentre as respostas, na forma de conjecturas pois ainda carentes de fundamentação amparada em pesquisas, podem ser alinhadas:

- pelo fato de ser inusitada não há a cultura necessária à sua aceitação e tampouco uma massa crítica capaz de deflagrar um movimento neste sentido. Não seria surpreendente a constatação de que sequer é do conhecimento da população e dos eleitores a possibilidade de incorporação e fusão municipal, prevista em lei;
- a legislação do Fundo de Participação dos Municípios é estimuladora das iniciativas emancipatórias, cujos resultados financeiros são imediatos se confrontados com o processo de fusão, cujos benefícios não são evidentes a curto prazo. Ao contrário, as mudanças nas estruturas e processos administrativos são de difícil visibilidade, dificultando a promoção da imagem através dos resultados; e,
- a cultura e a legislação trabalhista no setor público, avessas às demissões (se necessárias à racionalização) são entraves naturais ao processo.

Entretanto, é opinião do autor que a maior resistência às iniciativas de incorporação e fusão municipal surgiria no seio político, cujas estruturas de poder poderiam ser abaladas se levado adiante o projeto. Por outro lado, fato que também parece incentivar os movimentos emancipatórios, é o de que as lideranças envolvidas no processo, quase sempre acalentam o objetivo de ascender ao poder na nova unidade, sobretudo, se não possuem expressão política suficiente para obtê-lo no município-mãe. Este empenho pessoal e, por vezes, extremado das "lideranças emancipatórias" não tem similar no sentido oposto (o da resistência à emancipação), já que a emancipação de um distrito municipal, normalmente não é ameaça para as lideranças do município-mãe.

Por oportuno, cabe lembrar que a própria legitimidade da representação, um dos pilares sobre o qual se assentam as iniciativas emancipatórias, hoje enfrenta questionamentos. Também aqui observa-se a influência do desenvolvimento tecnológico modificando práticas seculares: as tecnologias de base

¹⁴ *Metáfora máxima da Gestão da Qualidade Total. Vide TQC - Controle da Qualidade Total (no estilo japonês), de V. F. Campos (Belo Horizonte : Fund. Cristiano Otoni, 1992).*

microeletrônica aplicadas às comunicações facultam a participação popular direta e em tempo real nas decisões do governo. Estaríamos, pois, em condições de romper com o que Bobbio denominou de, objetivamente, ser a "única e sólida razão da democracia representativa: as grandes dimensões dos Estados modernos" (1988, p. 33). A volta ao debate da instituição (ou não) do voto distrital, bem como sobre qual das suas configurações se mostraria mais adequada à realidade brasileira, parece-nos se apresentar como motivo adicional para conferir atualidade à questão que ora se levanta.

Assim, o tema, pela controvérsia, pela oportunidade e pelo desconhecimento que envolve as conseqüências da sua efetivação - se positivas ou negativas, deve ser objeto de estudos, pesquisas e análises mais aprofundadas. Estas, proporcionariam os argumentos técnicos e científico que, se não indispensáveis, muitas vezes necessários como subsídios às proposições políticas e, quem sabe, porventura, despertariam naqueles com senso crítico mais aguçado e inquietos quanto ao futuro, a deflagração de um novo movimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, nº 10. Brasília : Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- BADARACCO Jr. Joseph. L. **The knowledge link** : how firms compete through strategic alliances. USA, Boston, Massachusetts : Harvard Business School, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- BRASIL. **Constituição**. Brasília : Senado Federal : 1998.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília : Presidência da República, 1995
- DROR, Yehezkel. Os serviços públicos estão obsoletos. Entrevista concedida a **Reforma Gerencial**, Brasília, Revista do MARE, nº 3, p. 23-6, set. 1998.
- FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. São Paulo : UNESP, 1997.
- GUTTERMAN, Alan. S., ERLICH, Jacob N. **Technology Development and Transfer** : the transactional and legal environment. USA, Westport : Quorum Books, Greenwood Publishing Group Inc., 1997.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 4ª ed. São Paulo : Loyola, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro : IBGE, 1997.
- KELLER, Maryann. **Colisão** : GM, Toyota, Volkswagen - a corrida para dominar o século XXI. Rio de Janeiro : Campus, 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar o Estado**. Brasília : ENAP, 1992.
- KLOECKNER, Gilberto de Oliveira. Fusões e aquisições: motivos e evidência empírica. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 42-58, jan.-mar. 1994.
- KUHN Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo : Perspectiva, 1992.
- LAMMING, Richard. **Beyond partnership** : strategies for innovation and lean supply. Great Britain : Prentice Hall Europe, 1993.
- LORANGE, Peter, ROOS, Johan. **Alianças Estratégicas** : formação, implementação e evolução. São Paulo : Atlas, 1996.
- NORTH, K. **Localizing global production** : know-how transfer in international manufacturing. Geneva: ILO, Management Development Series, nº 33, 1997.
- PINHEIRO, Ivan A., LUNARDI, Alexandre de Vit. Joint Venture - estratégia, tecnologia e competitividade. **Anais... In: XX Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica**, de 17 a 20 de novembro de 1998, São Paulo - SP. São Paulo : USP, 1998..
- PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município**. Porto Alegre : Câmara Municipal, 1990.
- REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Gestão Pública, Performance e Reinvenção das

Instituições: um desafio para a Reforma do Estado. **Reforma Gerencial**, Brasília, Revista do MARE, nº 4, p. 27-8, nov. 1998.

TRICHES, Divanildo. Fusões, aquisições e outras formas de associação entre empresas no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 14-31, jan.- mar. 1996.

WOMACK, James P., JONES, Daniel T., ROOS, Daniel. **A Máquina que Mudou o Mundo**. 3ª ed. Rio de Janeiro : Campus, 1992.

ANEXO

1) De onde vêm os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)?

Da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

2) Qual o percentual de transferência do FPE e do FPM?

Fundo	IR (%)	IPI (%)
FPE	21,5	21,5
FPM	22,5	22,5

Fonte: Art. 159 da Constituição Federal

3) Como é calculado o valor do FPM?

Da arrecadação total do IR e do IPI são descontados os valores das restituições e dos incentivos fiscais. Da receita líquida, 22,5% são destinados ao FPM.

4) Como é distribuído o FPM para os municípios?

Conforme estabelece o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), do valor total destinado ao FPM, 10% são distribuídos entre as Capitais, 86,4%, entre os demais municípios, e o restante, 3,6%, de acordo com o DL 1.881/81, são distribuídos entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

5) Como é definido o coeficiente para cada município?

O IBGE, órgão encarregado pela realização do Censo Demográfico, faz o levantamento do número de habitantes de cada município e informa ao Tribunal de Contas da União (TCU). Após a análise dessas informações o TCU estabelece o coeficiente individual de participação para cada município, com base no disposto no DL 1881/81. O coeficiente mínimo, 0,6, é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Para municípios que têm mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216, foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 foi determinado o coeficiente fixo de 4,0.

6) Quem calcula o valor da cota de cada município?

O Banco do Brasil é quem calcula o valor da cota, após receber da Secretaria do Tesouro, informações do FPM a ser distribuído.

7) Como é calculado o valor da cota dos municípios?

O valor total do FPM é distribuído entre as capitais e municípios do interior, considerando o coeficiente individual, estabelecido pelo TCU. Para cálculo do FPM dos municípios do interior com população menor que 156.216 habitantes, tem-se:

- FPM - Interior = 86,4% do FPM total
- FPM do Estado = $y\% \times \text{FPM - Interior}$, onde y é o coeficiente de participação do Estado no total do FPM-Interior, definido pelo TCU.
- Valor da cota do município =
$$\frac{\text{FPM Estado} \times \text{Coeficiente Individual}}{\text{Somatório dos Coef. dos Municípios do Estado}}$$

Nota: informações completas - legislação, tabela de coeficientes, exemplos, cronograma dos repasses, etc., podem ser obtidos no site <http://www.brasil.gov.br>.