

O valor da política local: o princípio da subsidiariedade na prática

JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO

INTRODUÇÃO

■ Em matéria de política o jogo pelo poder em Brasília tem sido o grande foco de atenção dos brasileiros nos últimos anos. Por outro lado, as eleições municipais de 2016 nos convidam a fazer uma pausa para refletir mais profundamente sobre o valor da política local. Podemos nos perguntar, por exemplo, em que medida as questões nacionais não encontram a sua raiz no tipo de política que vimos fazendo nos municípios nas últimas décadas? Parece-me, portanto, oportuno estabelecer algumas conexões entre a essência da política local e nacional, numa reflexão de caráter filosófico e antropológico, ao lado das análises científicas deste volume sobre as campanhas e resultados das urnas.

Para tanto tomarei como ponto de partida o princípio da subsidiariedade que aponta no sentido da descentralização do poder.¹ Com base neste princípio pretendo reafirmar, com convicção, que a política cotidiana dos bairros e das cidades onde vivemos tem uma importância única e insubstituível. Este argumento filosófico é também prático devido à crise financeira do Estado e ao cenário de recessão econômica que, muito provavelmente, irá agravar a situação dos governos locais que são os primeiros a receber as pressões sociais por serviços públicos de qualidade para todos os brasileiros.

1 O tema da subsidiariedade é objeto de um artigo que publiquei recentemente na obra *Doutrina Social da Igreja e Modernidade* organizada por José D. Ramalho e Thais N. Cavalcanti e publicada pela Fonte Editora e Edições Terceira Via.

Para tratar destas questões terei como pano de fundo as observações empíricas que faço diariamente na Oficina Municipal, uma escola de cidadania e gestão pública, parceira da Fundação Konrad Adenauer, que há quinze anos vem se dedicando à formação política de cidadãos e à capacitação técnica de gestores municipais. De saída quero afirmar, com base nesta experiência, que o município é uma escola de democracia onde a dinâmica social, que envolve cidadãos e lideranças políticas locais, em existindo a liberdade de expressão e organização política, tende a um permanente aperfeiçoamento. Observo ainda que a promoção da justiça social pode se dar, em grande medida, por meio de políticas públicas de caráter local e regional, com maior eficiência, eficácia e efetividade, graças aos mecanismos de controle social, à profissionalização da gestão pública municipal e à crescente cooperação intermunicipal em consórcios públicos.

Estas afirmações otimistas não escondem o fato de que o cidadão brasileiro, em geral, esteja descrente da política e da administração pública. Isso é de se esperar dentro de uma frustrante cultura assistencialista em que um determinado perfil de políticos e seus beneficiários, de parte a parte, se enredam em vínculos irresponsáveis. Era de se esperar que o povo brasileiro, por estar descrente dos políticos, se dispusesse a assumir maiores responsabilidades sobre o próprio destino e rompesse este ciclo vicioso coronelista na sua raiz. Vivemos, portanto, em um vácuo entre a descrença na política e a omissão dos cidadãos. Este espaço foi parcialmente preenchido nas últimas décadas por políticas neoliberais de crédito e de distribuição de renda que procuraram acalmar os ânimos das elites e das camadas populares. Estas orientações deverão permanecer e a médio prazo, provavelmente, não teremos resultados positivos com as mesmas. Há um sério impasse estrutural no Brasil do ponto de vista político e econômico.

Esta é a razão de fundo para propormos uma reflexão séria no sentido de resgatar o valor da política local como primeiro passo para um profundo processo de reformas políticas e econômicas do país. Caminhando neste sentido, a segunda tarefa deste artigo, de caráter prático, será indicar as instituições municipais e intermunicipais como espaços onde os cidadãos e cidadãs brasileiras poderão participar mais efetivamente da política. Muitos destes espaços precisam ser construídos, ou reformados, por meio das próprias dinâmicas participativas, diretas e indiretas, que nos são garantidas pelas normas de funcionamento da democracia. De todas as maneiras o nível local, assim me parece, é o cenário mais natural para tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos públicos, bem como, para a formulação e a gestão participativa de políticas públicas essenciais para o nosso cotidiano.

É ainda preciso encurtar as distâncias das estruturas do Estado em relação à sociedade e lutar pela redução dos canais de acesso privilegiado de grupos de interesse aos gabinetes do Poder Executivo. Os mecanismos de corrupção que estão sendo desmascarados colocam na berlinda tanto o setor público e como o privado que atuam nas três esferas de governo. Nas cidades pequenas e médias o enriquecimento ilícito é visível a olhos nus e, portanto, mais controlável, desde que exista coragem política por parte dos cidadãos e das instituições. Mesmo diante dos cenários desanimadores cobertos pela mídia é preciso apostar nos governos locais e na possibilidade de que, já nos próximos anos, a democracia indique novos caminhos virtuosos, diferentes das estruturas viciadas que foram criadas durante a ditadura militar e que perduram até hoje.

Tenho esperança em ver efetivamente diminuída a distância entre o povo e os governos, principalmente os municipais, na medida em o cidadão comum voltar a enxergar algum valor na política. Para isso é fundamental que as pessoas tenham vivências de participação democrática positivas e que estas experiências tragam como resultado melhorias reais para as suas vidas e de seus conterrâneos, especialmente os mais pobres. Tenho esperança, também, em ver que as ditas “classes médias” e também as ricas, que tendem a se auto excluir da política em meio ao conforto do bens, descubram a beleza e o prazer de participar da construção do bem comum neste país tão especial.²

FORMAÇÃO CÍVICA E OS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA

■ Para que ocorra o estreitamento das relações entre cidadãos e governos creio que será necessário, em primeiro lugar, oferecer mais oportunidades de formação cívica e política, acessíveis a todos. Como decorrência do próprio engajamento cívico, plural e democrático, certamente veremos o fortalecimento das instituições públicas, dentre elas, os conselhos municipais e as câmaras de vereadores, que são os espaços de representação fundamentais para vida das cidades. Com o advento das redes sociais estão surgindo também, e cada vez mais, espaços virtuais voltados à participação política que tenderão a crescer e aperfeiçoar-se. Estas mudanças demandam sólidos e estáveis princípios orientadores para que a política não

2 Sobre a importância da participação popular na vida das pessoas sugiro a leitura do artigo de Rafael Mahfoud Marcoccia com o título “Sujeito de sua própria história: a importância da participação popular na vida das pessoas” que integra a obra já referida *Doutrina Social da Igreja e Modernidade*.

perca de vista sua finalidade última, a defesa e promoção da dignidade humana e a construção do bem comum.³

Ao lado da dignidade e do bem comum há outros dois princípios fundamentais para a convivência humana que merecem ser lembrados: a solidariedade e a subsidiariedade.⁴ A solidariedade é uma virtude que decorre da natureza interpessoal do ser humano. O ser humano não é uma ilha, mas, na essência, um ser relacional. Nascermos e crescemos em comunidades solidárias, a começar pelas famílias, círculos de amigos e comunidades escolares. São nestas “rodas comunitárias” que, em geral, as pessoas despertam para a vida política como meio para o desenvolvimento pessoal e social.

Isso ocorre, pois, a única forma de nos desenvolvermos integralmente enquanto pessoas é a convivência com os outros. Como ensina a filósofa italiana, Angela Ales Bello, especialista em fenomenologia e no pensamento de Edmund Husserl e Edith Stein, “caso funcione bem, a comunidade garante a identidade pessoal, porém a identidade pessoal já existe, é um fato ontológico, está na estrutura do ser. Ainda que não existisse a comunidade, haveria a identidade; no entanto, a comunidade garante o seu desenvolvimento.”⁵ Em outras palavras, as pessoas não vivem fora das comunidades.

○ PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

■ O segundo princípio acima referido, sobre o qual gostaria de tratar, é a subsidiariedade, menos conhecida no Brasil e que por isso merecerá algum destaque neste artigo. Trata-se do imperativo de subsidiar (ajudar) as pessoas ou instituições que são mais frágeis, menores ou mais pobres e que, por isso, dependem de outras para sobreviver ou progredir. Segundo o princípio da subsidiariedade quem ajuda deve ter o cuidado de não criar vínculos de dependência prejudiciais a quem é ajudado. Em outras palavras, toda ajuda (subsídio) deve visar o desenvolvimento e a própria autonomia das pessoas, ou instituições, que

3 Dignidade entendida como capacidade natural, de qualquer pessoa, de decidir de maneira livre, consciente e responsável pelo bem, pelo belo e pelo verdadeiro. Bem comum entendido como o conjunto de todas as condições, materiais e imateriais, necessárias ao desenvolvimento integral de cada pessoa e de todas as pessoas.

4 Estes princípios são retirados do ensino social cristão que foi consolidado em um documento chamado *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*, publicado pelo Pontifício Conselho Justiça e Paz de Roma em 29/6/2004. O *Compêndio* foi editado no Brasil pelas Edições Paulinas e está disponível para download no site <http://www.vatican.va>

5 Bello, A. A., 2015, p. 95.

são subsidiadas, sendo oferecida dentro de claros limites no tempo, no espaço ou nos valores aportados.

Do ponto de vista da organização do Estado, em poucas palavras, segundo o princípio da subsidiariedade, muito presente em países anglo-saxões como EUA, Canadá, Grã-Bretanha e Alemanha, as esferas locais de governo podem ser ajudadas pelas esferas superiores. Porém, os vínculos verticais com as esferas superiores são limitados para que elas não interfiram, para além da conta, na autonomia política e administrativa dos governos locais. Deste modo a política local pode também assumir responsabilidades próprias pela oferta de bens e serviços públicos para o conjunto da população. O princípio da subsidiariedade tem orientado os oscilantes processos de descentralização política que estão em curso em vários países da América Latina, entre eles o Brasil.

SUBSIDIARIEDADE E A DISTRIBUIÇÃO DO PODER

■ O princípio da subsidiariedade, nos países acima referidos, é um critério que ordena o sistema de distribuição do poder tendo como ponto de partida os governos locais. Há quem afirme que o fato dos países anglo-saxões serem marcados por uma cultura tribal ancestral seja determinante para a importância que é dada, até hoje, às comunidades e aos governos locais, como ocorre também nos países da Escandinávia. Nestes países a sociedade civil, por meio de associações e “grupos intermediários”, assume boa parte das tarefas e responsabilidades em favor do bem comum, de forma mais espontânea do que nos países latinos mais marcados pela cultura imperial, desde o Império Romano. Nos países anglo-saxões quando a presença do Estado é solicitada pela sociedade civil, os governos locais são os primeiros a serem demandados por meio de políticas públicas socialmente mais sensíveis graças à maior proximidade aos cidadãos.

Caminhando em sentido ascendente, quando a sociedade civil e as políticas públicas municipais não são capazes de dar solução aos problemas das comunidades locais, entram em cena as instâncias regionais de cooperação intermunicipal. Em geral estas instâncias trabalham em estreita colaboração e sintonia com as políticas estaduais (ou provinciais). Tais instâncias de cooperação intermunicipal, em muitos casos, são esferas de governo com estruturas de gestão próprias e com autonomia política, como é o caso dos Condados, nos EUA, e dos *Landkreise* (círculos de municípios), na Alemanha. Podem existir também, como ocorre no Brasil, órgãos da administração indireta com atuação regional, tais como os consórcios intermunicipais, que são muito importantes

na Alemanha (*Zweckverband*) para a prestação de serviços que extrapolam as fronteiras de cada município, por exemplo, gestão de resíduos sólidos, abastecimento e saneamento de água, geração e distribuição de energia, e algumas estruturas educacionais.⁶

O governo central entra em cena somente quando as esferas de governo em nível subnacional (municipal, intermunicipal e estadual) não conseguem gerir ou financiar as políticas fundamentais de alcance local e regional. Portanto, segundo o princípio da subsidiariedade, o poder político que emana dos cidadãos é parcialmente transferido ao Estado “de baixo para cima”, partindo das esferas menores de governo em direção às maiores.⁷ E a distribuição das atribuições entre as esferas de governo se dá em um processo dinâmico e permanente de negociação onde os parlamentos exercem um papel fundamental pois neles estão representados os municípios e os estados (ou províncias). Por isso nestes países há uma tendência em se optar pelo regime parlamentarista, ou, quando se adota o presidencialismo, a força do Congresso Nacional é bastante grande. De todas as maneiras, nas casas legislativas as esferas inferiores de governo devem buscar um permanente diálogo com o governo central, não apenas para reivindicar programas e investimentos mas, sobretudo, para manter vivo o debate sobre a distribuição do poder na nação e a garantia de sua própria autonomia.

No Estado Democrático de Direito a distribuição de poder entre as esferas de governo se define, no caso brasileiro, pela Constituição Federal, e também, é preciso lembrar, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais, numa estreita harmonia entre estes institutos legais. Cada uma destas cartas magnas tem como função essencial garantir a auto-gestão interna dos governos subnacionais (municipal e estadual) para que, como resultante, o país desfrute, do

6 Para mais informações sobre a cooperação intermunicipal na Alemanha sugiro a leitura do artigo com o título “*Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise*” de minha autoria em conjunto com o professor Günter Dill, ex-Diretor do Departamento de Política Municipal da Konrad-Adenauer-Stiftung na Alemanha, publicado no Número 04/2011 da revista *Cadernos Adenauer* da Fundação Konrad Adenauer do Brasil.

7 Segundo a já referida filósofa alemã Edith Stein, “o poder, ou a liberdade, vivida em cada ato espontâneo, não é uma capacidade de fazer isso ou aquilo, como ocorre com as disposições... A liberdade é algo que decorre, necessariamente, da pessoa enquanto sujeito dotado de vontade, e que está presente de modo imanente nas suas atividades” (Stein, 1998, págs. 233-234). Em outras palavras, a liberdade é um atributo da natureza humana (ontológico). Sem ela não haveria qualquer atividade possível, inclusive a política. Podemos deduzir daí que o poder político decorre da liberdade de escolher e buscar o bem comum. O poder, portanto, não é um fim em si mesmo, mas a expressão da liberdade a serviço da própria pessoa humana da qual ele emana.

ponto de vista da política externa, de uma real soberania nacional prevista no Artigo 1º, inciso I da Constituição federal de 1988. Em outras palavras, a política local que aqui queremos especialmente valorizar pode ser tomada como o “muro de arrimo” do edifício do Estado e da própria soberania nacional.

DEMOCRACIA E FEDERAÇÃO

■ No caso do Brasil, assim como nos EUA e na Alemanha, a Federação foi a arquitetura de Estado adotada para garantir a articulação sistêmica entre as três esferas de governo. A Federação se estrutura por meio de mecanismos de arrecadação e de investimento público; cooperação e coordenação de políticas públicas; subordinação e controle inter-federativo etc. Em outras palavras, o Estado de tipo federativo se constitui por meio de uma série de pactos (*feodos*, em grego, e daí a palavra federação) que são firmados entre as esferas de governo por meio da Constituição e das normas infraconstitucionais. Importante grifar que estes pactos políticos entre municípios, estados e união, devem garantir, como já dissemos, um certo grau de autonomia (autogoverno) para cada um deles, caso contrário não caberia falar em Federação.

Do ponto de vista histórico talvez possamos dizer que a cultura política brasileira ainda esteja adaptando-se ao ideário do Federalismo trazido dos Estados Unidos e instituído no país por meio da Constituição Federal de 1891.⁸ O povo ainda está acostumado a esperar que tudo seja provido pelo governo federal que ocupou o espaço de poder do antigo Império. Porém, em uma federação, em geral, se espera mais dos estados e dos municípios enquanto provedores de serviços e de infraestrutura pública. Está em curso, portanto, uma mudança de paradigma e também por isso é necessário reafirmar o valor da política local. Isso requer um esforço de formação e informação cívica pois o povo ainda se interessa mais pela política nacional, em detrimento da política estadual e municipal que, em geral, são vistas com desconfiança. Os prefeitos e governadores, por seu lado, também devem assumir o papel pedagógico de reconquistar a confiança dando respostas efetivas por meio de boas políticas públicas e escutando os anseios do povo.

8 O Brasil teve cinco constituições promulgadas depois de 1891. Isso denota a instabilidade do sistema político e indica que o processo de transição da monarquia à república federativa não é uma tarefa política simples. No entanto, todos os textos, de 1934, 1937, 1946, 1967 a 1988, do ponto de vista formal, mantiveram a estrutura federativa de governo ainda que os regimes políticos tenham oscilado no que diz respeito à centralização ou descentralização do poder. Mesmo em períodos democráticos a tendência à centralização é uma marca brasileira.

Neste sentido, segundo o princípio da subsidiariedade, a democracia brasileira deverá buscar uma mudança do centro de gravidade do topo da pirâmide estatal em direção a um nível intermediário, mais baixo e mais próximo à base da federação. Esta proposta de descentralização do poder foi bastante debatida na década de 1980, ao final do regime autoritário e centralizador dos governos militares das décadas de 1960/70. Como resultado deste debate a federação foi reafirmada como cláusula pétrea pelo já referido Artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Desde então, no Brasil, cada *ente federado* – municípios, estados, distrito federal e união – vem buscando afirmar sua importância singular diante do povo que ainda distingue muito mal qual é a esfera de competência de cada um e que, também por isso, não valoriza de forma correta os próprios governantes. Ao mesmo tempo, como já dissemos, cada esfera de governo necessita da colaboração das demais. É sem dúvida muito grande o desafio da coexistência harmônica e complementar entre esferas de poder em um país continental como o Brasil. Infelizmente a cultura presidencialista e centralizadora que temos não colabora com o ideário da Federação. Por isso é preciso sempre apontar para o valor da política local que, ao fortalecer-se, no futuro, poderá também trazer benefícios para a política dos governadores e presidentes da república sobre quem deixará de recair, injustamente, todas as esperanças do povo.

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

■ O processo de descentralização, acima referido, vem se dando no Brasil por meio da própria dinâmica das relações entre as esferas de governo a partir da perspectiva da democracia local e do respeito ao princípio da subsidiariedade. A descentralização do poder é um projeto que ficou evidente na Constituição de 1988, até por isso apelidada de Constituição Cidadã, que deu aos municípios diversas atribuições para formulação e gestão das políticas públicas de saúde e educação, dentre outras. O bom senso mostrou ao constituinte que um país de dimensões continentais como o Brasil não poderia permitir que todas as decisões políticas fossem tomadas em Brasília, tão longe das realidades locais, e sem a participação dos atores políticos municipais e estaduais.

Enquanto for respeitada esta Constituição a tendência é que, nas próximas décadas, as decisões políticas tomadas no âmbito da competência exclusiva dos 5.570 municípios e dos 26 estados federados passem a ter maior importância para

o país. Isso implicará no fortalecimento da capacidade política e administrativa dos estados e dos municípios, o que de fato já vem ocorrendo, inclusive, graças ao crescente e expressivo número de cursos de administração pública, gestão pública e políticas públicas que integram o chamado “Campo de Públicas”. Importante dizer que os municípios no Brasil tem o *status* de ente federativo que lhes foi concedido pela mesma Constituição e que, por isso, eles são corresponsáveis pelas políticas, ao lado dos estados e da união.

Infelizmente a descentralização do poder não ainda é bem aceita por aqueles que não acreditam que a classe política local e os gestores municipais devam assumir responsabilidades exclusivas sobre certas políticas públicas e que, por conseguinte, por meio da fixação de metas claras, possam ser efetivamente cobrados por elas. Há quem não concorde, sequer, que os governos locais possam ter programas e projetos de iniciativa própria. Em lugar disso, preferem que os municípios funcionem como braços executivos para condução de políticas formuladas no plano união e dos estados. Dentro das estruturas dos governos estaduais e federais muitos ainda cultivam um verdadeiro preconceito com relação aos prefeitos e vereadores. Observando estas opiniões contrárias à descentralização fica claro que será necessária uma mudança de cultura também na burocracia estatal para que os servidores públicos mais resistentes abandonem as posturas tutelares em relação ao município em favor da maior autonomia.

A cultura paternalista brasileira prejudica também uma correta compreensão sobre as chamadas competências comuns e concorrentes entre a união, os estados e municípios, que foram definidas pelos artigos 23 e 24 da Constituição federal. Quando mais de um ente federativo está implicado em uma competência, em se tratando dos municípios, muitos advogam que eles devam posicionar-se de modo subalterno frente aos estados e à união. Isto significa dizer que os munícipes e as forças políticas locais não seriam capazes de definir e buscar o que é bom para eles mesmos. Contrário a esta visão surge o espírito federalista que nos indica que quando a competência é comum os municípios estão realmente implicados e não devem ser “atropelados” pelos estados e pela união. O que nos falta é fortalecer os mecanismos de coordenação e articulação entre as três esferas pois, de fato, na maioria das vezes, os governos locais pouco sabem sobre o que está sendo proposto ou realizado por outra esfera de poder.

Há bons exemplos de países, como a Alemanha, que conseguiram equilibrar as forças federativas do Estado. Para tanto, segundo Bernhard Vogel, ex-presidente da Fundação Konrad Adenauer e ex-Governador da Turingia: “No centro de tudo se encontra o ser humano e não o Estado”. O sistema parlamentarista e o

modelo de economia social de mercado, cunhados na Alemanha após a II Guerra, tiveram este propósito e lograram sucesso “na reconstrução da Alemanha destruída de então”.⁹ O mesmo modelo econômico vem sendo mantido até hoje com adaptações, por exemplo, para incluir, mais recentemente, a questão ecológica. Em outras palavras, o modelo de economia social e ecológica de mercado se associou de forma harmônica à ordem política descentralizada constituída pela Federação parlamentarista. Atualmente, graças às estruturas sociais capilares tem sido possível para Alemanha adotar uma postura aberta com relação aos refugiados que chegam ao continente Europeu em busca de guarida. Importante dizer que esta macro orientação política e econômica da Alemanha encontra grande aceitação por parte das lideranças municipais pois responde ao que as pessoas esperam em termos de uma maior autonomia econômica e política, em respeito ao princípio da subsidiariedade.

SUBSIDIARIEDADE E ANTROPOLOGIA

■ O princípio da subsidiariedade deita suas raízes numa antropologia cristã que vê a pessoa como um ser dual constituído de corpo e alma, aberto à transcendência e às relações interpessoais de cunho fraterno. Segundo esta perspectiva os mais pobres merecem uma atenção preferencial e a inclusão social é urgente. Por outro lado, a inclusão social implica na integração da sociedade e na convivência pacífica entre os diversos estratos sociais. O diálogo integrador deve superar toda forma de cinismo, hipocrisia e egoísmo. Segundo o projeto cristão de sociedade, as cidades e campos são os cenários principais onde se busca construir comunidades justas e fraternas, fundadas na responsabilidade e na liberdade de cada cidadão. Por isso o grande desafio para a política é ser capaz de constituir instâncias decisórias acessíveis e mecanismos de participação solidaria.

As cidades são como que corpos vivos que pertencem a todos e não apenas aos estratos sociais privilegiados que, em geral, tem maior acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Trata-se de construir laços entre os centros e as periferias visando a integração social, um objetivo permanente a ser perseguido. Esta integração deve se dar, em grande medida, por meio da rede de associações, entidades da sociedade civil e igrejas que atuam no campo social. A propósito, o Brasil vem buscando melhor organizar-se no que diz respeito ao trabalho em rede entre as organizações não governamentais, bem como, entre as igrejas. No âmbito do

9 VOGEL, B., p. 11, 2009.

chamado “terceiro setor econômico” há diversas instituições que buscam aproximar o empreendedorismo social dos mecanismos de investimento social privado. Observa-se também o crescimento dos novos “negócios de impacto socioambiental” que buscam associar a lucratividade à melhoria das condições de vida das populações mais pobres.¹⁰

Do ponto de vista da Oficina Municipal, podemos dizer que há um grande laboratório de experiências ocorrendo em nível local e regional, em estreita sintonia com o princípio da subsidiariedade. Na medida em que o tecido social ganha maior força e consistência, fica mais fácil identificar os seus pontos de contato com as políticas públicas, especialmente, as políticas municipais e regionais. De certa forma, as comunidades locais estão sendo cada vez mais provocadas a trazer para mais perto de si as decisões sobre seu próprio destino dentro do conceito do “pensar global e agir local”.¹¹ Afinal é no plano municipal onde podemos, não apenas virtualmente, mas também realmente, nos solidarizar com os demais e com toda a humanidade.

PROTAGONISMO POLÍTICO E DESCENTRALIZAÇÃO

O protagonismo solidário é um tema que vem sendo muito difundido nas últimas décadas, especialmente, nos campos e frentes de ação juvenil, das mulheres, dos nações indígenas e dos afrodescendentes. Busca-se um protagonismo inclusivo, de modo a evitar o risco da luta pelos direitos de alguns em detrimento dos direitos de outros. Para que exista este tipo de responsabilidade compartilhada, fundada na compreensão mútua e no diálogo, se exige uma antropologia aderente à essência comum a todo ser humano, sem discriminações. As concepções cientificistas tendem a distorcer a realidade e nem sempre são as mais adequadas para embasar o fenômeno humano na sua relação com a polí-

10 Para mais informações sobre Finanças Sociais e Negócios de Impacto visite o site do Instituto de Cidadania Empresarial – ICE (<http://ice.org.br>).

11 Em uma dissertação de mestrado em administração pública na FGV-SP sobre relações inter-governamentais na gestão de bacias hidrográficas propus uma formulação alternativa ao “pensar global e agir local” apontando no sentido de “pensar regional e agir local”, privilegiando as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão das políticas públicas voltadas à preservação e uso da água. Acredito que de fato a escala regional é mais visível e permite diagnósticos mais precisos para se pensar em soluções concretas para várias políticas públicas. Certamente a esfera global do planeta se beneficiaria caso tivéssemos um maior zelo pela ecologia ambiental e pela ecologia humana nos planos local e regional.

tica pois prescindem de uma antropologia que considera a dimensão anímica dos seres humanos.¹²

De toda forma, o valor humano necessariamente se expressa na política local na medida em que o cenário político municipal é o espaço onde se dá, de maneira mais ou menos integrada, a vida cívica dos moradores de um bairro ou cidade. Isso tem exigido das jovens democracias, dentre elas a brasileira, um esforço de pensar as estruturas do Estado a partir de uma nova “arquitetura” capaz de superar, por exemplo, o fortalecimento das relações comunitárias em detrimento dos vínculos de massa. Em outras palavras, é na política local que estão se constituindo, lentamente, novos espaços institucionais necessários à vida política onde os cidadãos podem de fato, e de direito, serem os verdadeiros protagonistas de seus destinos e não mais objetos de manobras de falsas lideranças políticas. Nos últimos trinta anos, assim me parece, o erro mais grave que os sucessivos presidentes da república, e a maior parte dos governadores de estado, têm cometido tem sido, exatamente, o de não levar a cabo o projeto descentralizador da Constituição Federal, tornando a política mais acessível ao cidadão.

O VALOR DA POLÍTICA LOCAL

■ A esta altura do texto creio que chegamos ao ponto de poder afirmar com algum grau de certeza que a política local tem um valor na sua própria essência. A convivência é, por princípio, um bem acessível a todos os cidadãos nas cidades em que nascem, vivem e trabalham. A própria vida nos convida a evitar toda forma alienação com relação às dinâmicas comunitárias e romper as “bolhas existenciais” prejudiciais ao conjunto da sociedade. A singularidade de cada pessoa faz dela um ser insubstituível e necessário à vida política, com suas opiniões e posições próprias. As tendências individualistas, um estilo de vida marcado pelo hedonismo e, é preciso que se diga, pelo consumismo de conteúdos fáceis e fúteis nas mídias eletrônicas de uso pessoal, podem reforçar aspectos contrários ao valor da política local.

Observando o dia a dia das cidades, principalmente as de grande porte, notamos o que poderíamos chamar de “pobreza política” que constrói muros em

12 Neste artigo não é possível desenvolver o tema antropológico e a profunda questão da estrutura da pessoa humana que para a fenomenologia de E. Husserl e E. Stein se constitui de corpo, psique e espírito. Para tanto sugerimos a leitura do livro de Ângela Ales Bello: Pessoa e Comunidade. Comentários: Psicologia e ciências do espírito de Edith Stein publicado em Belo Horizonte pela Editora Artesã, em 2015, em especial do capítulo III.

lugar de pontes. A convivência humana é o único antídoto ao isolamento pois nos convida à abertura ao vizinho, ao colega de trabalho, aos concidadãos e inclusive aos inimigos políticos.¹³ Na experiência concreta que temos tido na Oficina Municipal, ao observar a vida política das cidades, inclusive em anos eleitorais, nos convencemos de que é possível superar as fronteiras humanas. O “outro” é um bem para mim e para todos. As relações flexíveis e mutantes, inerentes ao dinamismo social, renovam a vida política local. Trata-se, ao fim e ao cabo, de um dinamismo que se apoia na vivência das famílias e das amizades fundadas no amor gratuito. Os espaços espontâneos e criativos de convivência humana podem, sobretudo, hospedar e educar as pessoas que tendem ao isolamento.

Nos idos do século XIX, o renomado autor francês, Alexis Tocqueville, observou de perto a democracia norte-americana daquela época e arguiu de forma brilhante em favor das instituições comunais criadas pelo povo para exercer sua liberdade em favor da unidade.¹⁴ Afinal, pode haver um bem maior do que governar a si mesmo no âmbito da cidade em que se vive, valorizando a política local? Da mesma forma, na Alemanha, no início do século XX, a figura de Konrad Adenauer, ex-prefeito de Colônia e presidente da Assembleia Constituinte após a II Guerra Mundial foi um símbolo da luta de seu partido, a União Demócrata Cristã (CDU), para que a Lei Fundamental de 1949 tivesse como cláusula pétrea a proteção à dignidade da pessoa humana, enquanto ser social, e o princípio da autonomia das comunidades locais (*Gemeindeselbstverwaltung*).¹⁵

Desde então, na Alemanha, os cerca de 12 mil municípios (*Gemeinden*) conservam uma distância saudável frente aos estados e à união no que diz respeito àquelas decisões que cabem tão somente ao Parlamento Municipal (*Gemeinderat*). Como ensina Krell “a Lei Fundamental alemã não atribui competências específicas aos entes locais mas contem, em seu artigo 28 II, uma atribuição global de competência: aos municípios deve ser garantido o direito de regular – na moldura das leis e com responsabilidade própria – todos os assuntos da comunidade

13 O papa Francisco, um grande motivador da política, afirmou que “o abrir-se ao outro tem algo de artesanal, a paz é artesanal. Jesus disse-nos: “Felizes os pacificadores” (Mt. 5,9). Neste esforço, mesmo entre nós, cumpre-se a antiga profecia: “Transformarão as suas espadas em relhas de arado” (Is 2,4). Ver número 244 da Exortação apostólica “Evangelii Gaudium – a alegria do Evangelho”, publicada em 24 de novembro de 2013.

14 Tocqueville, A. de. A Democracia na América. (1835-40). São Paulo: EDUSP, 1977.

15 A autonomia das pequenas e médias cidades, até 100 mil habitantes se garante também com a ajuda dos “governos regionais”, os chamados *Landkreise* (círculos de municípios) para os quais os municípios aportam recursos, juntamente com os estados, para as políticas públicas de caráter regional tais como meio ambiente, transporte, recursos hídricos etc.

local Krell, A. (p. 148.o de regular – nos II uma atribui e vice-versa. ”.¹⁶ Esta foi a forma que o constituinte encontrou para proteger a política local e valorizar as dinâmicas sociais próprias de cada cidade. Estas referências teóricas clássicas e bons exemplos práticos que nos chegam de outros países apenas reforçam nosso argumento central em favor do valor da política local.

Há que se mencionar também o valor intuitivo da política local por se tratar da “nossa política” que diz respeito ao direito de ir e vir, manifestar-se e organizar-se em partidos e associações variadas. Tudo isso para que se possa cuidar dos temas que nos são mais próximos e do que nos é comum. Uma calçada ou um bairro, um posto de saúde ou uma escola dizem respeito, em primeiro lugar, ao cidadão usuário do serviço e do bem público. Nesta mesma lógica da proximidade chegamos imediatamente à cidade, como um conjunto orgânico de ambientes, infraestruturas e equipamentos sistemicamente ligados. A nossa política é também aquela que motiva a participação no grêmio escolar ou no centro acadêmico, na clube esportivo ou no conselho paroquial. A política que se faz em conselhos municipais e nas câmaras de vereadores que, por sinal, merecem ser valorizadas para o bem da democracia.

UMA EXPERIÊNCIA REGIONAL QUE AFIRMA O VALOR DA POLÍTICA LOCAL

■ Gostaria de apresentar agora uma experiência regional com a qual temos trabalhado na Oficina Municipal, como parte do nosso repertório de cursos de planejamento e gestão pública, que reafirma o valor da política local.¹⁷ Trata-se do Programa Melhoria da Educação no Município, uma iniciativa da Fundação Itaú Social que surgiu ainda na década de 1990.¹⁸ Este programa se volta à formação de secretárias e secretários municipais de educação em temas de planejamento e gestão da educação, com uma duração de dois anos. O programa acontece em

16 Krell, A. (2003) p. 148.

17 A Oficina Municipal é uma escolar de cidadania, política e gestão pública sem fins lucrativos que trabalha em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, Fundação Itaú Social, Instituto Arcor, Instituto C&A e Instituto Natura no sentido de promover o fortalecimento da democracia local e a melhoria da gestão pública municipal em áreas como educação, meio ambiente e desenvolvimento regional sustentável. Para mais informações ver www.oficinamunicipal.org.br

18 Para mais informações sobre o Programa Melhoria da Educação no Município, iniciativa da Fundação Itaú Social com a Coordenação Técnica da Oficina Municipal sugerimos uma visita ao site <https://melhoriadaeducacao.org.br/>

consórcios intermunicipais de direito público que são órgãos da administração indireta (autarquias) que integram vários municípios. Os consórcios são instâncias politicamente plurais pelo fato de integrar municípios geridos por partidos diferentes, com tamanho e população distintos. Com um caráter essencialmente prático o Programa oferece uma rara oportunidade para os gestores trocarem conhecimentos e experiências e para construir uma agenda comum da Educação, suprapartidária e de caráter regional.

O objetivo no caso é melhorar a educação em cada uma das cidades e em toda região abrangida pelo consórcio intermunicipal. É sabido que, normalmente, os gestores municipais competem por verbas do governo estadual e federal ou por emendas parlamentares de deputados. Isso não deixa de existir, mas o fato é que os gestores passam também a pensar em projetos de interesse comum o que traz mudanças qualitativas para as relações intermunicipais e para as relações com o governo estadual. Os projetos regionais ganham maior chance de acontecer na prática pois ao longo do Programa Melhoria da Educação se constitui uma Câmara Setorial da Educação em cada Consórcio, ou seja, uma instância permanente de diagnóstico e construção conjunta de soluções regionais. Tudo isso acaba contribuindo para um “repensar” a política municipal a partir de novos critérios de cooperação, motivados pelo bem comum, por exemplo: a) compras públicas compartilhadas; b) participação social na elaboração de Planos Municipais da Educação; c) elaboração de memoriais para apoiar a transição de mandato; d) continuidade de políticas públicas municipais de educação.

A POLIARQUIA CONSTITUCIONAL

■ Com base na observação desta experiência dos consórcios intermunicipais de educação penso que seria interessante resgatar o conceito aristotélico de poliarquia que aponta para pluralidade de núcleos de poder e de governo. Para explicar este conceito tomo como referência um artigo da publicação da Fundação Konrad Adenauer sobre o *Sistema Político Brasileiro* organizada por Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra.¹⁹ Trata-se do texto de Bolívar Lamounier intitulado “O que é que se constrói quando se constrói a democracia”. De forma didática o autor afirma que a ordem democrática não é uma anarquia (ausência de po-

19 Fundação política alemã ligada ao partido da União Demócrata Cristã em atividade no Brasil desde 1969. Para mais informações sobre a Fundação Konrad Adenauer sugiro a leitura da obra comemorativa “Brasil 40 Anos, 1969-2009 – Política, Sociedade, Cooperação Internacional”, de Wilhelm Hofmeister. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.

der) mas sim uma *poliarquia*, com múltiplos centros de poder.²⁰ Estes centros de poder gozam de um certo grau de autonomia, uns diante dos outros, pois, caso contrário, o pluralismo político não existiria ou seria, segundo o autor, apenas “uma fachada” que esconde por trás de si um regime autoritário ou totalitário. A seguinte frase de Lamounier define claramente o conceito:

Quando genuína, a diversidade poliárquica ao mesmo tempo expressa o subjacente pluralismo dos interesses econômicos, sociais, religiosos, e outros, e previne uma concentração excessiva do poder estatal. Podemos pois dizer que ela se constitui de baixo para cima, por meio de ações coletivas, e de cima para baixo, na medida em que se integra nas decisões e instituições jurídico-estatais.²¹

Lamounier afirma que são poucas as grandes organizações brasileiras que conseguem defender sua autonomia, dentre elas, a Igreja Católica e, no contexto histórico da luta pela democracia, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e a Associação Brasileira de Imprensa – ABI. A pergunta a ser feita é a seguinte: em que medida os governos locais poderiam ser considerados como estruturas poliárquicas no contexto federativo? E ainda, qual o grau de autonomia desejável para que os municípios possam ser suficientemente fortes para garantir a efetiva presença do Estado em todos nos rincões deste país continental?

O ideário da poliarquia esteve de alguma forma presente na Assembleia Constituinte (1987/88) que, com já afirmamos, deu aos municípios o *status* de ente da Federação no texto final da Constituição de 1988. Idealmente a poliarquia constitucional se constitui por meio de um poliedro social com várias facetas que se integram a outros complexos sociopolíticos, cada qual com regras claras, definidas pelo costume e por leis. No plano municipal a Lei Orgânica define as linhas mestras da organização política de cada município. A propósito, penso que seria oportuno, nos mandatos que se iniciam em 2017, que as Câmaras de Vereadores promovessem uma discussão das Leis Orgânicas, talvez organizada por bairros e distritos pois, na maior parte dos casos, os seus conteúdos foram escritos no ocaso do regime autoritário militar com baixa participação popular. Um processo deste tipo poderia revitalizar a democracia local e configurar pequenas reformas políticas, embrionárias da grande reforma política nacional.

20 Grifo nosso.

21 Lamounier, B. O que é que se constrói quando se constrói a democracia. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Avelar, L. e Cintra, A. O. (org). 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 16.

MÚLTIPLOS CENTROS DE DECISÃO A SERVIÇO DO BEM COMUM

■ Segundo os conceitos de subsidiariedade e de poliarquia aqui tratados fica mais claro que a sociedade precisa de uma estrutura política com vários centros de poder decisório para dar conta de seus próprios problemas de forma mais efetiva e eficaz. Por outro lado, é necessário que exista um elemento aglutinador que garanta a unidade entre os múltiplos centros de decisão e este elemento é o bem comum, também já referido. Segundo o professor Mario Toso, grande especialista em doutrina social da igreja, o bem comum se manifesta em vários planos; local, nacional e mundial.²² Nesta linha, o papa Francisco afirma que a “ecologia humana” é inseparável da noção de bem comum, princípio que desempenha um papel central e unificador para ética social. Trata-se do “conjunto das condições da vida social que permitem, tanto aos grupos como a cada membro, alcançar mais plena e facilmente a própria perfeição”.²³

Na sociedade contemporânea que sacraliza a diferença e a heterogeneidade é, em geral, difícil encontrar consensos em torno de interesses diversos. A tarefa da política é exatamente esta de construir opções convergentes e duráveis no tempo e no espaço. Para fazer face à cultura da mutabilidade os pequenos pactos locais podem dar conta dos interesses do conjunto de pessoas que vivem em um determinado território. A tolerância nas cidades e a “hospedagem do diferente” são marcas deste século devido a processos migratórios nacionais e internacionais. Deverá intensificar-se esta nova espécie de “diplomacia local”, fundada em técnicas de escuta e mediação visando a convivência pacífica nos territórios, como já ocorre em pontos de conflito sociais crônicos.

Em uma sociedade mutante não resta dúvida de que o tempo das relações e os processos de convivência são mais importantes do que as estruturas sociais e as instituições. Neste sentido, o já referido papa Francisco nos ensina que o ser humano vive numa tensão entre “a plenitude e o limite” sendo que “a plenitude gera a vontade de possuir tudo e o limite é o muro que nos aparece pela frente”. E prossegue o papa latino americano dizendo que “o tempo, considerado em sentido amplo, refere-se à plenitude como expressão do horizonte que se abre diante de nós, e o momento é expressão do limite que se vive num espaço circunscrito”.

22 Toso, Mario. *Il bene commune oggi: un impagno che viene da lontano*. In: *Alla ricerca del Bene Comune*. Carlotti, P. et. Alli (organizadores). Roma: Libreria Ateneo Salesiano – LAS, 2008, p. 25 e seguintes.

23 Papa Francisco, Encíclica *Laudato Si*, cf. Concílio Ecuménico Vaticano II, Constituição Pastoral sobre a Igreja no mundo contemporâneo *Gaudium et spes*, número 26.

A questão central é aceitarmos que o tempo é mais importante que o espaço pois tendemos a nos agarrar às coisas materiais, à propriedade da terra e dos bens, aos cargos profissionais e às posições sociais. Em lugar disso, com um olhar de longo prazo sobre a nossa existência e sobre a sustentabilidade ambiental, será fundamental o exercício do desapego das coisas e a superação da obsessão que se tem pelos “resultados imediatos”. Segundo Francisco, isso nos ajudaria “a suportar com paciência situações difíceis e hostis, ou as mudanças de planos que o dinamismo da realidade nos impõe”.²⁴

MUDANÇAS NO FEDERALISMO FISCAL

■ E para falar em mudanças, a dinâmica federativa que temos hoje no Brasil não parece ser a mais racional do ponto de vista do ideal da poliarquia e da subsidiariedade devido à concentração de cerca de 60% de todo bolo tributário nas mãos da União quando em federações como os EUA ou Alemanha esta cifra gira em torno de 40%. Tocamos com esta afirmação uma das raízes do problema político brasileiro que aponta para um potencial aumento da arrecadação própria dos municípios que, no cenário fiscal atual, não arrecadam mais do que 5% do bolo tributário total. Como aumentar este percentual sem aumentar a carga total de tributos? Trata-se de um problema de distribuição de competências. Parece-me claro que a luta por mais recursos para o município irá passar por muitas batalhas em favor de uma reforma tributária que certamente implicará em dar maiores responsabilidades às prefeituras pela arrecadação própria, implicando na necessária diminuição da arrecadação federal e estadual. Hoje vivemos o pior dos mundos onde tarefas dos governos estaduais e federal são transferidas aos municípios sem que eles arrecadem os recursos correspondentes. Por isso há uma resistência natural a assumir estas tarefas pelos custos que implicam para as prefeituras que vivem num cabo de guerra sem fim e quem acaba prejudicado é o contribuinte.

Observando os bons exemplos no exterior notamos que em uma federação equilibrada as esferas de governo compartilham graus distintos de autonomia para que possam pactuar de forma livre e responsável em favor do bem comum. No Brasil, como não se discutiu a reforma tributária logo após a promulgação da Constituição de 1988 os estados e municípios são até hoje reféns do governo federal pois dependem dos Fundos de Participação (FPE e FPM) que negam uma

24 Papa Francisco, Exortação apostólica *Evangelii Gaudium* (A alegria do Evangelho) números 222 e 223.

participação equânime na arrecadação tributária. O endividamento crescente dos estados e dos municípios decorrem desta desordem estrutural de caráter político, tributário e jurídico. Em suma, o federalismo fiscal brasileiro precisa ser completa e urgentemente revisto.²⁵

Um modelo ideal de Federação baseada em círculos concêntricos pode ser descrito com a seguinte imagem que define as esferas de competência. Nesta imagem inseri as esferas intermunicipal e interestadual para deixar mais claro que a distribuição de competências parte do núcleo municipal e passa por diversas camadas até chegar ao plano nacional. A noção de esferas de competência se auto explica didática e visualmente. As esferas menores têm menores competências e as maiores envolvem as menores. Isso não quer dizer que as esferas maiores sejam também responsáveis pelas esferas menores. É neste ponto que reside o problema da subsidiariedade. A esfera maior não tem o direito de interferir na esfera de responsabilidades exclusivas da esfera menor pois quando o faz cria relações de tutela e de dependência. Responsabilidade significa ser capaz de dar respostas eficientes, eficazes, efetivas e éticas pelas próprias e exclusivas atribuições.

Por isso o município é a primeira instância que deve responder às demandas da sociedade fazendo seu esforço máximo do ponto de vista tributário, administrativo e político para buscar as soluções mais adequadas para os próprios problemas. Somente quando se esgotam todas as suas possibilidades o problema do município pode ser remetido à esfera intermunicipal (microregional), em seguida, sucessivamente, ao nível estadual, interestadual e nacional. Trata-se de uma dinâmica inovadora onde as esferas menores transferem as competências que não podem assumir e que tem, portanto, um caráter residual, no sentido ascendente, de baixo para cima (*bottom-up*), das menores esferas em direção às esferas de maior abrangência.²⁶

SUBSIDIARIEDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

■ O princípio da subsidiariedade foi cunhado pelo Papa Pio XI, em 1931, para criticar o projeto totalitário de partidos que à época chegavam ao poder em paí-

25 Para uma discussão sobre o federalismo fiscal do ponto de vista dos municípios é interessante visitar os sites <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/> e <http://www.cnm.org.br/>.

26 Após a esfera nacional temos o que se costuma chamar de “bloco regional” que, no caso brasileiro, remete ao Mercosul ou América Latina. No caso dos países da Europa, as competências que extrapolam as fronteiras nacionais são remetidas à União Europeia. Vemos assim o princípio da subsidiariedade sustentado a ideia de um mundo multipolar organizado em blocos regionais: América, Europa, Ásia, África, Oceânia e suas eventuais subdivisões internas.

ses da Europa.²⁷ O princípio da subsidiariedade queria afirmar o oposto do que pretendiam os regimes totalitários. As esferas superiores de governo não tinham o direito de se impor sobre as esferas inferiores sob o risco de suprimir a liberdade e a autonomia das comunidades e das pessoas. A crise econômica vivida pela Europa criou o ambiente para os regimes nacionalistas que infelizmente lograram existir. Após a II Guerra Mundial vimos um movimento contrário no sentido do fortalecimento das democracias federativas e da autonomia dos governos subnacionais. Notemos que tanto os Estados Unidos como a Alemanha se tornaram potências na segunda metade do século XX e são federações, descentralizadas, em contraponto aos regimes totalitários e centralizadores.

Nas federações o governo federal está a serviço dos governos estaduais e municipais, com políticas de fomento ao desenvolvimento regional e de investimento social focado. Do ponto de vista político o sistema bicameral do parlamento visa a representatividade dos estados e municípios. No caso da Alemanha o regime parlamentarista e o voto distrital misto também se inspiram no princípio da subsidiariedade pois apontam no sentido da descentralização de poder.²⁸ Vale recordar que este modelo proposto pela democracia cristã alemã influenciou muitos países entre eles, na América Latina, o Chile e o Brasil. Por exemplo, no início da década de 1980 o governador do Estado de São Paulo, André Franco Montoro, tomou como bandeiras a descentralização e a participação muito inspirado pela Lei Fundamental alemã de 1949. À época Montoro cunhou uma frase que se tornou célebre: “o cidadão não mora na união, ou no estado, mas sim no município”.

OS MUNICÍPIOS NOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO

■ Na próxima década os municípios deverão estar especialmente atentos para o fato de que, enquanto entes federativos autônomos, não são “braço” dos estados federados (e menos ainda da união) mas são “parte” integrante da federação. Por isso a maior parte das normas federais e estaduais posteriores à Constituição de 1988 priorizaram a participação dos municípios nos chamados “Sistemas Integrados de Gestão”. O primeiro deles foi o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei 8.080/1990. Pouco mais tarde, surge outro sistema de suma importância para vida humana, o Sistema Nacional de Gerenciamento de

27 Encíclica *Quadragesimo Anno* do papa Pio XI, publicada em 1931.

28 Para uma boa visão comparada sobre o federalismo alemão e o brasileiro sugiro a leitura da obra *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, organizada por mim e por Wilhelm Hofmeister e publicada pela Fundação Konrad Adenauer em 2001.

Recursos Hídricos (SNRH), criado pela Lei nº 9.433/97, que consagra os comitês de bacias hidrográficas. Mais recentemente tivemos a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pela Lei 12.435/2011, que prepara a chegada do Sistema Nacional de Educação. Este sistema encontra-se em discussão pois há controvérsias sobre as competências das esferas de governo em matéria de educação que, na minha opinião, deveria recair sobretudo sobre os municípios e os estados, como ocorre na Alemanha. Isso traria implicações imediatas para o modelo de financiamento público para educação que seria revisto no contexto de um novo federalismo fiscal.

De todas as maneiras, há consenso entre os teóricos da administração pública de que a participação dos municípios nos sistemas de gestão nacionais vai além de sua inclusão como uma “caixa” no organograma. Segundo a teoria dos sistemas os municípios deveriam ter maior autonomia política e administrativa, mantendo seus próprios sistemas de planejamento e gestão para implementação e controle de políticas públicas. Mesmo as pequenas cidades não escapam a este novo ordenamento que significa maior economia e racionalidade para os processos de gestão. Os sistemas municipais de gestão serão cada vez mais importantes para a integração com os instrumentos de planejamento e gestão estaduais e federal.

Um bom exemplo de integração sistêmica entre esferas de governo ocorre, como já foi mencionado, com a gestão de recursos hídricos. A adoção das bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão facilita a clareza sobre o “território” abrangido por aquela política pública. Segundo a visão de muitos gestores públicos a bacia hidrográfica poderia ser uma unidade de planejamento e gestão a ser adotada para a organização de outros serviços públicos tais como meio ambiente, transporte, saúde e educação. A propósito, estão surgindo os primeiros consórcios intermunicipais com câmaras técnicas de educação de modo a integrar as redes escolares municipais em processos de gestão uniformes que facilitam a vida dos alunos e famílias. Os consórcios de educação são ótimos instrumentos para criar uma nova cultura de “gestão sistêmica intermunicipal”, em nível horizontal, que irá facilitar a integração com os sistemas dos estados e da união. Em suma, esta perspectiva da gestão federativa e sistêmica é estratégica para um país com proporções continentais como é o Brasil.

CONCLUSÃO: PRINCÍPIOS CRISTÃOS E AGENDA DE REFORMAS

■ Os partidos e fundações que fazem parte da corrente popular europeia, entre elas a Fundação Konrad Adenauer, buscam trazer para a política os valores cris-

tãos no sentido de humanizar o debate público. Dentre eles a subsidiariedade, várias vezes referida neste artigo, foi um princípio fundamental na construção do modelo de governança da União Europeia no sentido de equilibrar a soberania dos Estados membros e a unidade regional. O papa Francisco, também referido, tem insistido em afirmar a importância dos valores cristãos para a política afirmando, por exemplo, que “o amor, cheio de pequenos gestos de cuidado mútuo, é também civil e político, manifestando-se em todas as ações que procuram construir um mundo melhor. O amor à sociedade e o compromisso pelo bem comum são uma forma eminente de caridade, que toca não só as relações entre os indivíduos, mas também as macro relações como relacionamentos sociais, econômicos e políticos.”²⁹ Nesta perspectiva a política é sinônimo de serviço ao próximo, uma ideia diametralmente oposta ao que costumamos ver em um tipo de “política menor” que vem tomando espaços de poder. Toda autoridade existe em função da sociedade e não o contrário. Por isso devemos exigir das autoridades que busquem uma nova postura e que contribuam efetivamente com a construção de uma nova ordem política realmente democrática, legítima e representativa.

Neste sentido a agenda brasileira de reformas (previdenciária, política, tributária etc.), que vem sendo debatida há anos, poderá levar em conta os princípios referidos neste artigo: dignidade, bem comum, solidariedade e subsidiariedade. Estes princípios poderão orientar, por exemplo, a reforma tributária que será fundamental para o combate às desigualdades sociais e econômicas que existem dentro dos municípios e estados, bem como, entre municípios, estados e regiões. As regiões pobres deverão ser financiadas, em primeiro lugar, pelas regiões ricas do próprio entorno por meio de transferências horizontais e do comprometimento político de vizinhança. Basta lembrar os sistemas tributários mais modernos, como o alemão, que possuem mecanismos de transferência que permitem tais relações horizontais solidárias entre os estados. Este tipo de vinculação solidária entre estados, e também entre municípios, foi fundamental no processo de unificação depois da queda do muro de Berlim e de reintegração de quatro estados federados do leste.

Alguns dirão que é impossível fazer do Brasil um país com justa distribuição de riqueza porque as regiões são muito diferentes do ponto de vista natural, cultural, industrial, agrícola etc. Pois é exatamente isso que se pretende corrigir e harmonizar com a política local. De fato as diferenças brasileiras são crônicas pois não foram suficientes os esforços do Estado para corrigi-las. Na Alemanha,

29 Carta Encíclica *Laudato Si* (Louvado sejas) sobre o cuidado da casa comum número 231.

acima referida, uma política tributária de redistribuição e investimento foi criada e implantada, envolvendo todo o país, para que esta equalização das condições de vida pudesse ocorrer.³⁰ Mirando mais uma vez este bom exemplo podemos afirmar que é possível empreender transformações sociais que não são mágicas mas que exigem esforço político por parte de todas as esferas da Federação, a começar, pelos municípios, verdadeiras escolas de democracia.

JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO · Advogado formado pela USP, é mestre em administração pública e doutor em administração de empresas pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Possui estudos de pós-graduação em meio ambiente pela Universidade de Economia e Administração de Viena e em teologia e doutrina social pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi Consultor da FUNDAP e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil. Em 2002 fundou a Oficina Municipal, uma escola de cidadania e gestão pública. Desde 2007 é fellow da Ashoka Empreendedores Sociais. É também membro do Núcleo Fé e Cultura da PUC-SP.

30 Entre outras políticas para a reunificação alemã foi criada a “taxa de solidariedade” que incidiu sobre todos os contribuintes alemães. Há muitas referências e pesquisas sobre este processo político, econômico e tributário. Para uma breve visão pode ser consultado o link <https://www.deutschland.de/pt/topic/politik/deutschland-europa/queda-do-muro-e-a-reunificacao-alema>.

BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES. *A Política*. <http://lelivros.xyz/book/baixar-livro-a-politica-aristoteles-em-pdf-epub-e-mobi>
- ARENDRT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- BELLO, Ângela Ales. *Introdução à Fenomenologia*. Bauru: EDUSC, 2006.
- BELLO, Ângela Ales. *Pessoa e Comunidade*. Comentários: psicologia e ciências do espírito de Edith Stein. Belo Horizonte: Ed. Artesã, 2015.
- KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha. Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- TOSO, Mario. Il bene commune oggi: un impagno che viene da lontano. In: CARLOTTI, P. et. Alli (organizadores). *Alla ricerca del Bene Comune*. Roma: Libreria Ateneo Salesiano – LAS, 2008.
- PAPA FRANCISCO. Exortação Apostólica. *Evangelli Gaudium*. A alegria do Evangelho, sobre o anúncio do Evangelho no mundo atual. São Paulo: Paulus e Edições Loyola, 2013.
- PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica *Laudato Si* – Louvado sejas, sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulus e Edições Loyola, 2015.
- PAPA FRANCISCO. Exortação Apostólica Pós-Sinodal. *Amoris Laetitia*. A alegria do amor, sobre o amor na família. São Paulo: Paulus e Edições Loyola, 2016.
- PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. São Paulo: Paulinas, 2009.
- POZZOLI, Lafayette e SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Ensaio em homenagem a Franco Montoro. Humanismo e Política*. São Paulo: Instituto Jacques Maritain, Fundação Konrad Adenauer e Edições Loyola, 2001.
- RAMALHO, J. D. e CAVALCANTI, T. N. (organizadores). *Doutrina Social da Igreja e Modernidade*. São Paulo: Fonte Editora e Edições Terceira Via, 2016.
- SHWARZ, Hans-Peter. *Konrad Adenauer: a German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction*. Vol. 1 and 2. Oxford: Berghahn Books, 1995.
- STEIN, Edith. *Introduzione alla Filosofia*. Roma: Città Nuova, 1998.
- TOQUEVILLE, A. de. *A Democracia na América*. (1835-40). São Paulo: EDUSP, 1977.
- VOGEL, Bernhard. Economia Social de Mercado e crise dos bancos. In: *Cadernos Adenauer* 03/2009. *Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2009.