

Finanças municipais em crise

FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER

■ É inegável que os Municípios se encontram em crise. Essa situação se deve não apenas à difícil situação do ambiente econômico e político dos últimos anos, mas a uma série de outros fatores. E será nesse contexto que transcorrerão as eleições municipais.

Quando é averiguado o motivo que leva à queda de um avião é comum ouvirmos dos especialistas que os acidentes são ocasionados por uma sequência de erros que se somam. No caso dos Municípios a atual crise é o resultado de uma sequência de equívocos praticados ao longo do tempo, que se agravaram com o fraco desempenho econômico.

E quais seriam esses equívocos? Atribuir aos Municípios uma série de encargos sem que fossem repassados os recursos necessários e que os mesmos estivessem preparados para sua adequada gestão.

As obrigações a serem cumpridas são exatamente as mesmas para todos os Municípios, mas as desigualdades existentes entre eles são enormes. Os Municípios não podem ser considerados como absolutamente iguais. É o que de há muito alertava Diogo Lordello de Mello, quando falava da síndrome da simetria. Seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista da capacidade de gestão, verifica-se que as administrações municipais são diferentes segundo as regiões e também segundo o porte demográfico.

Em 2014 a região Sudeste é aquela que apresenta os resultados globais mais expressivos em relação às receitas. A região detém 29,96% do número de Municípios do País e 42,58% da sua população total (não considerados o Distrito Federal e Fernando de Noronha); entretanto, concentra 49,71% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sudeste concentra 64,91% do montante da receita tributária municipal; e 44,20% das receitas de transferências.

TABELA 1. Receita orçamentária dos municípios segundo as regiões e os grupos de habitantes. Brasil – 2014 (em bilhões de reais)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	BRASIL E GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
TOTAL	531,558	34,931	113,678	264,227	85,592	33,131
até 2	1,294	0,079	0,083	0,431	0,616	0,084
21— 5	16,743	0,782	2,804	5,274	5,915	1,968
51— 10	24,301	1,414	6,034	8,135	6,063	2,656
101— 20	48,698	3,524	17,811	14,550	8,778	4,036
201— 50	75,463	6,428	25,171	25,315	12,708	5,841
501— 100	56,059	5,240	15,029	22,547	9,244	3,998
1001— 200	51,549	4,360	8,655	27,373	8,826	2,336
2001— 500	87,204	6,129	8,430	52,020	17,409	3,215
5001— 1000	40,924	-	9,907	22,539	3,292	5,186
10001— 5000	61,316	6,977	19,755	18,033	12,741	3,810
5000 e mais	68,009	-	-	68,009	-	-

Fontes: MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014. Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker.

A região Nordeste é a segunda em importância frente aos resultados globais. A região detém 32,20% do número de Municípios do País e 28,10% da sua população total; entretanto, concentra 21,39% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Nordeste concentra 12,35% do montante da receita tributária municipal; e 25,50% das receitas de transferências.

A região Sul é a terceira em importância frente aos resultados globais. A região detém 21,39% do número de Municípios do País e 14,51% da sua população total; entretanto, concentra 16,10% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sul concentra 13,73% do montante da receita tributária municipal; e 15,82% das receitas de transferências.

A região Norte é a quarta em importância frente aos resultados globais. A região detém 8,08% do número de Municípios do País e 8,62% da sua população total; entretanto, concentra 6,57% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Norte con-

centra 3,88% do montante da receita tributária municipal; e 7,81% das receitas de transferências.

A região Centro-oeste detém 8,37% do número de Municípios do País e 6,19% da sua população total; entretanto, concentra 6,23% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Centro-oeste concentra 5,13% do montante da receita tributária municipal; e 6,67% das receitas de transferências.

Ao ser observada a distribuição per capita dos recursos disponíveis para os Municípios as desigualdades começam a aflorar.

Em 2014 a receita orçamentária per capita do conjunto dos Municípios brasileiros era de R\$ 2.658,94. Entre aqueles que apresentam valores acima e abaixo da média há um relativo equilíbrio: 53,83% apresentam receita per capita abaixo da média e 46,17% acima.

A distribuição regional já muda esse quadro: 81,32% dos Municípios da região Nordeste e 77,56% daqueles da região Norte apresentam valores abaixo da média nacional. Nas demais regiões a participação dos Municípios com receita per capita acima da média é maior: 72,80% na região Sul, 60,90% na Centro-oeste; e 57,37% na Sudeste.

A distribuição segundo o porte demográfico igualmente apresenta resultados bem diferentes do equilíbrio nacional. Nos grupos de habitantes extremos (menos de 2 mil habitantes e mais de 5 milhões de habitantes) todos os Municípios apresentam valores acima da média. Nos Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes 94,18% deles apresentam valores acima da média. Os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes apresentam uma ligeira vantagem para aqueles que se posicionam acima da média: 50,33%.

Nos grupos de Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e naqueles com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes metade apresenta resultados acima da média e metade abaixo.

Nos demais grupos de Municípios predominam a participação daqueles que apresentam valores abaixo da média nacional. Nesse caso, no grupo de população entre 200 mil e 500 mil habitantes ocorre um equilíbrio relativo: 52,83% abaixo da média. Nos demais grupos em torno de três quartas partes dos Municípios apresentam resultados abaixo da média nacional: 78,80% para aqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes; 75,86% com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; 74,11% com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; e 72,90% para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes.

TABELA 2. Receita orçamentária per capita dos municípios segundo as regiões e os grupos de habitantes. Brasil – 2014 (em reais)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	BRASIL E GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
TOTAL	2.658,94	2.027,23	2.023,34	3.104,33	2.949,80	2.678,92
até 2	7.118,22	5.284,88	5.896,11	7.646,41	7.252,90	7.396,97
2 — 5	4.155,34	3.228,44	3.323,61	4.193,20	4.775,69	4.402,11
5 — 10	2.812,26	2.402,01	2.339,65	2.956,05	3.145,09	3.345,02
10 — 20	2.461,48	2.168,76	2.141,16	2.804,19	2.753,08	2.756,78
20 — 50	2.298,73	1.870,26	1.901,33	2.791,88	2.669,59	2.512,27
50 — 100	2.321,43	1.814,94	1.823,41	2.901,74	2.486,43	2.611,99
100 — 200	2.466,36	2.125,48	1.832,63	2.865,31	2.616,65	1.945,03
200 — 500	2.678,60	2.089,98	1.804,47	2.988,22	2.767,28	2.568,35
500 — 1000	2.701,28	-	2.251,46	2.918,73	2.999,37	2.687,26
1000 — 5000	2.626,49	2.020,48	2.158,31	3.010,60	3.818,19	2.697,64
5000 e mais	3.706,32	-	-	3.706,32	-	-

Fontes: MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014. Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker.

Os números apresentados mostram que a situação dos Municípios não pode ser tratada como se todos fossem iguais. Da mesma forma a crise financeira afeta de forma distinta os Municípios.

AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

■ Em 2014 as receitas tributárias representavam 17,36% da receita orçamentária municipal.

A única região que apresentava uma participação acima da média nacional era a Sudeste, que concentrava 64,91% de toda a receita tributária municipal do País. As demais regiões apresentavam participações abaixo da média brasileira.

Em segundo plano aparecia a região Sul, que já se situava um pouco abaixo da média nacional e que concentrava 13,73% de toda a receita tributária municipal.

Os Municípios da região Nordeste concentravam 12,35% de toda a receita tributária municipal do País, enquanto que os da região Centro-oeste concentravam 5,13% e os da região Norte 3,88%.

A participação da receita tributária em relação à receita orçamentária apresenta-se mais elevada para os Municípios de maior porte demográfico. Quanto

maior a participação da população urbana, maior a capacidade dos Municípios em arrecadar tributos, vez que seus dois principais tributos, o Imposto sobre Serviços e o Imposto Predial e Territorial Urbano têm sua base de arrecadação no meio urbano.

TABELA 3. Receita tributária dos municípios segundo as regiões e os grupos de habitantes. Brasil – 2014 (em bilhões de reais)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	BRASIL E GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
(por mil)	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.-oeste
TOTAL	92,286	3,584	11,400	59,898	12,669	4,736
até 2	0,025	0,002	0,001	0,008	0,012	0,003
2 — 5	0,556	0,029	0,038	0,203	0,185	0,102
5 — 10	1,153	0,077	0,117	0,427	0,326	0,206
10 — 20	2,692	0,236	0,493	0,892	,0735	0,338
20 — 50	5,910	0,325	1,087	2,346	1,580	0,573
50 — 100	6,477	0,312	1,064	3,379	1,223	0,500
100 — 200	7,636	0,455	0,807	4,629	1,428	0,317
200 — 500	16,356	0,868	1,060	10,665	3,279	0,485
500 — 1000	8,507	-	1,745	4,890	0,650	1,222
1000 — 5000	15,357	1,281	4,988	4,843	3,252	0,992
5000 e mais	27,617	-	-	27,617	-	-

Fontes: MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014. Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker.

Por esse motivo a região Sudeste, a mais urbana e aquela de maior poder contributivo é a que apresenta maior participação de receita tributária em relação à receita orçamentária: 22,67%. Com uma participação bem menor aparecem em segundo plano as regiões Sul (14,80%) e Centro-oeste (14,30%). As regiões com maior participação de população rural e de menor poder contributivo são as que apresentam menor participação da receita tributária em relação à receita orçamentária: 10,26% para a região Norte e 10,03% para a região Nordeste.

Do ponto de vista do porte demográfico, verifica-se que em todas as regiões repete-se a mesma tendência: quanto maior o porte demográfico, maior a participação da receita tributária em relação à receita orçamentária.

Quanto à receita tributária per capita, entre aqueles que apresentam valores acima e abaixo da média há um forte desequilíbrio: 93,79% apresentam receita abaixo da média e 6,21% acima.

TABELA 4. Participação da receita tributária sobre a receita orçamentária dos municípios, segundo as regiões e os grupos de habitantes. Brasil – 2014 (em %)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	BRASIL E GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
TOTAL	17,36	10,26	10,03	22,67	14,80	14,30
até 2	1,93	2,58	0,77	1,80	1,93	3,10
2 — 5	3,32	3,66	1,37	3,84	3,13	5,16
5 — 10	4,74	5,43	1,94	5,25	5,37	7,77
10 — 20	5,53	6,68	2,77	6,13	8,37	8,36
20 — 50	7,83	5,06	4,32	9,27	12,43	9,80
50 — 100	11,55	5,95	7,08	14,99	13,23	12,50
100 — 200	14,81	10,44	9,33	16,91	16,18	13,56
200 — 500	18,76	14,16	12,57	20,50	18,83	15,07
500 — 1000	20,79	-	17,62	21,70	19,73	23,57
1000 — 5000	21,78	18,36	25,25	26,86	25,52	26,03
5000 e mais	40,61	-	-	40,61	-	-

Fontes: MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014. Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker.

A distribuição regional não muda esse quadro: 98,38% dos Municípios da região Nordeste e 97,33 daqueles da região Norte apresentam valores abaixo da média nacional. Nas demais regiões a participação dos Municípios com receita tributária per capita abaixo da média é menor: 93,53% na região Sul, 89,69% na Sudeste; e 87,98% na Centro-oeste.

A distribuição segundo o porte demográfico apresenta resultados bem diferentes do resultado nacional. A tendência é no sentido de os grupos de menor população apresentarem uma participação maior de Municípios com receita tributária per capita abaixo da média nacional.

A distribuição dos Municípios que apresentam valores per capita acima de receita tributária da média nacional pelos grupos de habitantes espelha as desigualdades existentes, vez que refletem a capacidade local em obter receita própria.

Apenas o grupo com população acima de 5 milhões de habitantes (2 Municípios) apresenta 100% dos casos em que é superada a média nacional.

Num patamar abaixo, ainda com mais da metade dos Municípios com valores acima da média nacional estão os grupos com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes (63,64%) e com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (57,14%).

TABELA 5. Receita tributária per capita dos municípios segundo as regiões e os grupos de habitantes. Brasil – 2014 (em reais)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	BRASIL E GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
TOTAL	461,63	207,99	202,91	703,72	436,61	382,95
até 2	137,35	136,34	45,62	137,77	140,10	229,04
2 — 5	138,10	118,05	45,49	161,06	149,59	227,24
5 — 10	133,41	130,54	45,44	155,16	168,87	259,79
10 — 20	136,08	144,94	59,23	171,85	230,48	230,54
20 — 50	180,03	94,62	82,09	258,67	331,92	246,24
50 — 100	268,22	107,90	129,06	434,87	328,91	326,59
100 — 200	365,35	221,90	170,91	484,52	423,44	263,74
200 — 500	502,40	295,92	226,87	612,64	521,16	387,09
500 — 1000	561,54	-	396,62	633,24	591,78	633,40
1000 — 5000	657,82	371,04	545,01	808,61	974,49	702,32
5000 e mais	1.505,04	-	-	1.505,04	-	-

Fontes: MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014. Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker.

Um pouco abaixo desse patamar está o grupo de Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, com 43,40% de casos acima da média nacional.

Em seguida começa a diminuir fortemente a participação dos Municípios que apresentam valores acima da média nacional: 25,81% para o grupo de população entre 100 mil e 200 mil habitantes; 12,64% para os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; e 5,65% para aqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Os Municípios restantes (68,98% dos casos) apresentam irrisórias participações superando a média nacional: 3,53% para aqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; 3,45% dos Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes; 3,40% dos que possuem entre 10 mil e 20 mil habitantes; e apenas 1,85% daqueles que têm menos de 2 mil habitantes.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes mostra que existe um significativo diferencial em relação à participação da receita tributária per capita frente à receita orçamentária per capita. Como seria de se esperar a participação da receita tributária em relação à receita orçamentária se eleva à medida em que aumenta o porte demográfico dos Municípios.

Como o sistema tributário concede aos Municípios impostos cuja base de tributação mais expressiva é relacionada ao meio urbano, este fato faz com que haja uma elevada concentração das receitas tributárias nos Municípios de maior porte demográfico, que são os que apresentam a maior parcela de população urbana do País.

O principal tributo municipal é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Ele representava 54,61% do montante da receita tributária do conjunto dos Municípios. O segundo tributo municipal em importância é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Ele representava 27,04% do montante da receita tributária do conjunto dos Municípios. Em seguida vem o ITBI (10,66%) e taxas (7,25%).

A EVOLUÇÃO DOS ENCARGOS

■ Em pouco menos de meio século os Municípios passaram por fortes mudanças no âmbito das responsabilidades que lhes foram impostas e que levaram a um crescente comprometimento dos seus recursos. Essa sucessão de ações contribuíram significativamente para o agravamento da atual crise dos Municípios.

Em 1972 o conjunto dos Municípios aplicava em educação e cultura 14,82% dos seus recursos. Em saúde comprometiam 5,67% e na função urbanismo 27,41%. Atendiam nessa época estritamente às necessidades dos chamados serviços de interesse local.

Os principais mandamentos constitucionais que promoveram mudanças na atuação do Município ocorreram com:

- a Emenda Constitucional 24 / 1983, que obrigava a aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos na educação;
- a Constituição de 1988, que ampliava a aplicação mínima dos recursos na educação também para as receitas de transferências constitucionais, além daquela dos impostos; e
- a Emenda Constitucional 29 / 2000, que obrigava à aplicação de pelo menos 15% das receitas de impostos e transferências constitucionais na área da saúde.

Uma serie de outras medidas legais foram ampliando o comprometimento dos recursos municipais. Algumas das mais emblemáticas são:

- o estabelecimento de pisos salariais nacionais para profissionais da área da educação e dos agentes de saúde;

- a judicialização da saúde;
- o aumento de gastos com as guardas municipais, quando estas passam a atuar em atividades que não sejam exclusivamente a de proteger os próprios municipais; e
- as despesas com a manutenção de serviços, programas e ações de outros entes federados.

Passados exatos 40 anos os Municípios passaram a comprometer 26,95% dos seus recursos na função educação e 22,91% na função saúde, ou seja, metade dos seus gastos. Na função urbanismo dependem hoje em dia apenas 11,09%. E assim mesmo, muitas das obras (investimentos) no meio urbano foram efetuadas com respaldo em empréstimos e forte endividamento dos Municípios de maior porte demográfico, vez que os recursos próprios eram insuficientes.

A participação da dívida inscrita no Banco Central do Brasil dos Municípios com mais de 50 mil habitantes em relação a sua receita tributária é de 128,39%. Nada menos que 62,13% desses Municípios possuem dívidas.

Ao se verificar o peso das dívidas inscritas no Banco Central do Brasil em relação ao porte demográfico dos Municípios verifica-se a enorme desigualdade entre eles. Os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes possuem uma dívida inscrita em outubro de 2015 que representa 15,72% do montante da receita tributária de 2014. No grupo de população de 100 mil a 200 mil habitantes essa relação sobe para 29,50%. Nos Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes a relação dívida /receita orçamentária chega a 39,96%.

Nos Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes a relação dívida/receita orçamentária atinge os 50,58%. Para aqueles com população ente 1 milhão e 5 milhões de habitantes a relação é de 48,22%.

Entretanto, quando se trata dos Municípios com população superior a 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro), a relação dívida/receita orçamentária chega aos 303,09%! Nesse caso vale à pena identificar novamente cada um dos casos: o comprometimento da dívida inscrita no Banco Central do Brasil em outubro de 2015 do Município do Rio de Janeiro em relação à sua receita tributária em 2014 é de 133,57%, enquanto que no caso do Município de São Paulo, essa relação sobe para 378,18%!

E não se está falando de precatórios e restos a pagar.

Em relação aos precatórios as regras definidas pela Suprema Corte, que considerou inconstitucional a Emenda à Constituição 62/2009, não agradaram a Estados e Municípios. O STF determinou que Estados e municípios deverão

quitar todas as dívidas de precatórios até 2020 e permitiu que medidas adicionais sejam fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Congresso Nacional para garantir a viabilização desses pagamentos. Hoje em dia O Congresso Nacional está discutindo novas regras cujos pagamentos variariam de 1,5% a 0,5% da receita corrente líquida anual. A conta dos precatórios é estimada em mais de R\$ 100 bilhões.

O impacto da crise fiscal do setor público sobre a atividade econômica não se manifesta apenas nos investimentos. Diante das restrições de caixa de prefeituras, governos estaduais e da própria União, prestadoras de serviços relatam cortes expressivos nos contratos com entes públicos e atrasos de pagamentos que chegam a mais de um ano, o que deve aumentar a conta dos restos a pagar.

Muito embora esteja tramitando no Congresso Nacional um projeto de Lei que impeça que sejam atribuídas novas responsabilidades aos Municípios sem o correspondente repasse de recursos, ele já chega tarde.

Um dos casos mais emblemáticos a acontecer é a Proposta de Emenda à Constituição 33/2014, que inclui a segurança pública entre as obrigações de competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Na prática a medida visa estender a todos os Municípios pelo menos parte das regras já estabelecidas através da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que confere poder de polícia às guardas municipais, visto que a referida Lei normatiza os procedimentos para Municípios com população superior a 50 mil habitantes. Com a aprovação da PEC, parte dos dispositivos se aplicariam para Municípios com menos de 50 mil habitantes.

O fato de alguns Municípios de maior porte demográfico e com eventual disponibilidade de recursos financeiros virem suprindo as deficiências de prestação de serviços de segurança pública, atividade de competência dos governos estaduais, principalmente na área do trânsito, cujos custos são em parte cobertos pela aplicação de penalidades pecuniárias aos infratores, não significa dizer que todos os Municípios estão em condições técnicas e financeiras para atuar na área da segurança pública, concorrendo de igual para igual com os demais atores estaduais e federais.

Apenas à guisa de curiosidade, obedecidos os limites impostos na Lei quanto ao quantitativo dos efetivos das guardas municipais, se todos os Municípios as instituírem, poderão ter, segundo as estimativas de população para 2014, um exército de 614.200 homens!

Em 2013 os Municípios gastaram R\$ 3,579 bilhões em segurança pública. Se todos os Municípios instituírem suas guardas municipais no limite máximo

dos seus efetivos e a o piso salarial for estabelecido nacionalmente igual aos dos professores para uma jornada de 40 horas semanais em 2015 (R\$ 1.917,78), computando-se os 13 salários e mais o dobro do valor em encargos sociais, chega-se a uma conta que equivaleria a R\$ 30,625 bilhões! Não são números a desprezar.

AS DESPESAS MUNICIPAIS

■ Em 2013, primeiro ano do atual mandato, as despesas alcançaram o valor de R\$ 431,1 bilhões. Considerando que as receitas municipais chegaram a R\$ 480,5 bilhões, o superávit foi de R\$ 49,4 bilhões.

O conjunto dos Municípios brasileiros efetuou despesas em 2014 no valor de R\$ 494,9 bilhões. Considerando que as receitas municipais alcançaram a cifra de R\$ 531,6 bilhões, o superávit alcançado em 2014 foi da ordem de R\$ 36,7 bilhões.

É comum que os Prefeitos façam caixa nos dois primeiros anos de governo para iniciar e inaugurar obras e instalações próximo do final do seu mandato, com o objetivo de deixar sua marca e em muitos casos deixar boa impressão junto aos eleitores quando pretende concorrer à reeleição.

O ano de 2015, cujos dados não estão disponíveis ainda, foi um ano reconhecidamente de aperto financeiro. No caso de 2016, o aperto foi maior ainda.

Um termômetro para o ano de 2015 e 2016 são os repasses recebidos através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS). O FPM é constituído por um percentual dos Impostos federais sobre a Renda (IR) e dos Produtos Industrializados (IPI). Com a ampliação dos repasses, são repassados 23,5% em 2014, 24,0% em 2015; e 24,5% em 2016. Quanto ao ICMS, de origem estadual, os Municípios recebem 25% de sua arrecadação.

O montante de FPM recebido pelos Municípios nos primeiros cinco meses de 2014 foi de R\$ 27,647 bilhões. Em 2015 o repasse foi de R\$ 29,623 bilhões e em 2016 foi de R\$ 29,063 bilhões. O aumento do FPM entre 2014 e 2016 foi da ordem de 5,12%, enquanto que no mesmo período o aumento do salário-mínimo foi de 21,55%! Considerando que o FPM é a principal fonte de receita de mais de 81,54% dos Municípios, principalmente os de menor porte demográfico, significa uma sensível perda de recursos.

Note-se ainda que o montante de recursos recebidos de FPM nos primeiros 5 meses de 2016 foi menor que aquele recebido em igual período de 2015. Já começam os Prefeitos a perguntar quando receberão recursos à conta do Apoio Financeiro aos Municípios, a exemplo do que ocorreu em 2009.

Quanto ao ICMS, dados referentes ao primeiro trimestre mostram que foram transferidos aos Municípios R\$ 24,588 bilhões em 2014. No ano de 2015 o repasse foi de R\$ 25,650 bilhões e, em 2016, o valor caiu para R\$ 22,000 bilhões! A queda entre 2014 e 2016 foi da ordem de 11,76%, representando, em média, uma frustração maior que aquela registrada com o FPM. Vale salientar que em relação ao ICMS o comportamento do repasse varia entre os Estados, representando percentuais de queda maiores ou menores em relação à média acima indicada.

O resultado apresentado é agravado com a redução das transferências voluntárias, provenientes de convênios federais e estaduais. Na esfera federal é anunciado para 2016 um déficit orçamentário da ordem de R\$ 170,5 bilhões! Em relação aos Estados a situação fiscal é igualmente grave, tanto que para minimizar seus problemas, negociam junto ao governo federal a concessão de um prazo de carência para o pagamento do valor principal e dos juros da dívida. A concordância por parte do governo federal compreenderá a exigência de medidas mais duras em contrapartida.

Segundo os secretários de fazenda dos Estados, sem uma interrupção do pagamento da dívida por um prazo mínimo de um ano, o problema não será resolvido. Defendem que as regras têm que ser diferenciadas, porque cada Estado tem problemas específicos. Na argumentação dos secretários, “não dá para fazer um sapato servindo para todo mundo”. Estados com maiores problemas de caixa poderiam ter uma interrupção maior do pagamento da dívida, mas em contrapartida medidas mais duras para sanear as suas finanças.

Outra preocupação dos Estados é de que o governo federal não aumente os gastos dos governos estaduais. Há uma preocupação com o impacto do reajuste do Judiciário que serve de parâmetro para gastos dos servidores nos governos estaduais.

Vê-se, pois, que há entre os Estados uma preocupação com um tratamento diferenciado, ou seja, fugindo da simetria. No caso dos Municípios as desigualdades são maiores que aquelas apresentadas pelos Estados.

AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES

■ Esse ano (2016) é de eleições municipais.

A crise financeira que vem se configurando no âmbito municipal nesse mandato, agravada no seu último ano, sinaliza no sentido de que as dificuldades deverão permanecer por mais algum tempo. Dimensionar esse tempo é mera especulação.

O que se tem observado é uma sensação de desânimo entre os Prefeitos, que se reflete na decisão de muitos daqueles que estão em condições de tentar a reeleição, em desistir dessa tentativa.

Os eventos políticos que culminaram com a instituição de um novo governo na esfera federal poderá trazer novas expectativas, que dependerão da reação do meio empresarial e da sociedade de um modo geral, frente às medidas econômicas em gestação e sua aceitação.

FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER · Bacharel em economia e bacharel e licenciado em geografia. Gestor do Observatório de Informações Municipais (www.oim.tmunipal.org.br). Consultor de entidades municipalistas. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo. Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. *Receita orçamentária -2014*. Brasília, 2015.

—. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Demonstrativos fiscais e contábeis. *Finbra-2014*. Brasília, 2015.

—. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros – 2014*. Rio de Janeiro, 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2014*. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, dezembro de 2015.

—. *As receitas tributárias municipais em 2014*. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, janeiro de 2016.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. *O Município na organização nacional – Bases para uma reforma do regime municipal brasileiro*. Revista de Administração Municipal, 250. Rio de Janeiro, novembro de 2004.

Política municipal na Alemanha

GÜNTER W. DILL

■ A autonomia administrativa municipal, que exerce uma influência decisiva na imagem da política, da administração e da sociedade na Alemanha, tem uma longa tradição. Considera-se que seu surgimento ocorreu com a chamada Lei Orgânica de Stein¹, a qual constituía o cerne de uma reforma administrativa realizada em 1808 e tinha por fim criar vínculos mais estreitos entre as municipalidades e o Estado nos anos turbulentos após a derrota da Prússia para o exército francês comandado por Napoleão².

-
- 1 N. do trad.: Foram criadas e implantadas na antiga Prússia, entre os anos de 1807 e 1819, diversas reformas administrativas denominadas “Reformas Prussianas” (*Preussische Reformen*) e voltadas para uma reestruturação – de inspiração liberal – da administração e do sistema de produção agrícola e industrial da Prússia. Foi uma reação direta às derrotas sofridas pelos prussianos diante das investidas de Napoleão, pois esses insucessos militares evidenciaram que a Prússia precisava pôr em marcha um processo de racionalização administrativa para fazer frente ao inimigo francês. Dentre as reformas, insere-se a chamada *Stein'sche Städteordnung* (“Lei Orgânica de Stein”, em tradução livre), que foi concebida sobretudo pelo Barão Karl vom Stein e pelo Barão Karl August von Hardenberg. O objetivo principal da Lei Orgânica de Stein era a reestruturação da autonomia administrativa das cidades, visando-se a alcançar uma fusão dos diversos territórios e, conseqüentemente, a criação de um Estado unificado. Através dessa estratégia, esperava-se também superar a separação entre sociedade e Estado e, assim, criar uma “nação”, fomentando-se a identificação dos cidadãos com o Estado mediante a participação ativa das cidades e dos cidadãos nos assuntos administrativos.
- 2 A Lei Orgânica § 27 reza, entre outras coisas, o seguinte: “Cabe (a todo cidadão) [...] assumir cargos públicos municipais, na medida em que (o cidadão) seja convocado para tais, e submeter-se às tarefas que lhe sejam conferidas em prol do melhor da coletividade municipal [...].” O § 191 concretiza o §27, na medida em que ali se afirma que “a todo cidadão caberia (a tarefa) de assumir cargos públicos municipais e realizar sem remuneração aquelas tarefas, para as quais não há nenhum vínculo de proventos por serviços prestados.” A Lei Orgânica de 1808 certamente não foi um ponto de partida para a democracia municipal! A cidade da Lei Orgânica de Stein era “uma cidade bastante pequena, em que um direito – devidamente classificado – à autonomia administrativa somente era conferido àquele cida-

Não obstante, no âmbito do processo de democratização geral ocorrido no século XIX, a política municipal também ia se tornando cada vez mais democrática, o que ocorreu de forma diferenciada em suas diversas etapas e nos diferentes estados. O desenvolvimento mais rápido se deu em Württemberg, onde já por volta de meados do século XIX todos os habitantes (do sexo masculino) possuíam de fato o mesmo direito de voto. Além disso, os prefeitos (que em alemão ainda não eram chamados de “Bürgermeister”, mas “Schultheissen”) eram eleitos diretamente pelo povo – até o ano de 1907 para um cargo vitalício –, o que também se justificava com o direito universal e equânime de voto. Segundo o argumento então em voga, quem tivesse de se apresentar novamente como candidato teria de cativar simpatias junto aos cidadãos, incluindo os funcionários municipais.

Ao longo do processo de industrialização e mobilidade demográfica, também foram atribuídas tarefas totalmente novas aos municípios, tais como a construção de moradias e o planejamento urbano, a disponibilização e a exploração de zonas industriais, bem como a provisão de energia (gás e eletricidade). O abastecimento d’água e a destinação final de resíduos líquidos e sólidos alcançavam dimensões até então desconhecidas. Àquela época, que foi corretamente designada como “Revolução Industrial”, a política municipal na Alemanha – no sentido mais amplo do termo – pôde pôr à prova sua capacidade de adaptação e de desempenho³.

À luz do Direito Constitucional alemão, os municípios [alemães] atualmente são parte integrante do Executivo estadual [alemão], mas através do Artigo 28 da Lei Fundamental (Constituição Alemã; doravante LF) lhes são outorgadas funções políticas adicionais. Desta maneira, a esfera local não abrange somente órgãos administrativos, tais como administrações (prefeituras) de municípios associados (chamados de *Gemeinden*), administrações (prefeituras) de municípios

dão já desde muito tempo estabelecido com domicílio e patrimônio. Somente este possuía direito ativo e passivo de voto, o que àquela época, na maioria dos casos, não passava de 10% dos habitantes.” (Klaus Tenfelde)

“Duas décadas mais tarde Stein ainda pôde dar-se conta de um fato com muita clareza: enquanto isso, o ‘quarto estamento’ já estava batendo aos portões das cidades, e assim Stein conjurava ‘os perigos [...] que surgiam com o crescimento do número e das exigências oriundas da classe mais desfavorecida da sociedade burguesa. Nas cidades, tal classe é constituída pela plebe sem teto e sem propriedade [...]. Ela fomenta e nutre em si a inveja e a cobiça [...]’

3 No fundo, o princípio da “competência universal” municipal significa apenas que o município não está restrito a tarefas especiais, mas sim que sempre pode atuar em qualquer esfera local. Também pode, portanto, adquirir novas tarefas. De acordo com esse pensamento, o leque de tarefas municipais não está definido de forma definitiva, podendo, ao contrário, transformar-se acompanhando a evolução social.

autônomos (chamados de *Städte*) e administrações (governos distritais) de distritos administrativos (chamados de *Kreise*)⁴. Ela inclui igualmente órgãos políticos eleitos democraticamente, tais como câmaras de vereadores dos municípios associados, câmaras de vereadores dos municípios autônomos e câmaras de representantes distritais. Embora não tenham o *status* jurídico, tais câmaras possuem a função e a estrutura organizacional de parlamentos. Com a marcha triunfal da Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha⁵, estabeleceram-se prefeitos eleitos por voto direto e com dedicação exclusiva ao cargo, que ficam à frente do órgão político por eles representado, coordenando, ao mesmo tempo, a administração municipal.

Os direitos soberanos que estão à disposição dos municípios, para “sob sua própria responsabilidade regulamentar todos os assuntos da comunidade local”, como consta na alínea 2 do supramencionado Artigo da Lei Fundamental, podem ser resumidos desta forma:

- **PODER DE LEGIFERAR:** direito conferido aos municípios para atuar como instância regulamentadora através de estatutos;
- **Poder de planejar:** direito conferido aos municípios para elaborar planos diretores urbanos sob sua própria responsabilidade, visando a ordenar e configurar o território municipal;
- **PODER DE FINANCIAR:** direito conferido aos municípios para realizar autonomamente, no âmbito do orçamento autorizado por lei, procedimentos relativos a receitas e despesas;
- **PODER DE TRIBUTAR:** direito conferido aos municípios para arrecadar remunerações, taxas e determinados impostos;

4 N. do trad.: Embora tenham, a título de prefeitura ou governo municipal, uma administração própria, ou seja, uma *Gemeindeverwaltung*, as *Gemeinden* (literalmente: “municípios”; sing. *Gemeinde*) estão agrupadas em distritos, os chamados *Kreise* (sing. *Kreis*), que contam com uma administração superior, chamada de *Kreisverwaltung*, que engloba todas as *Gemeinden* integrantes de um *Kreis*. Uma *Stadt* (literalmente: “cidade”; pl. *Städte*), por seu turno, possui uma única administração própria e autônoma, chamada de *Stadtverwaltung*, isto é, prefeitura ou governo municipal. De maneira prática, tanto as *Gemeinden* quanto as *Städte* correspondem, no Brasil, ao termo “municípios”.

5 N. do trad.: Designa-se como “Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha” (*Süddeutsche Ratsverfassung*) uma constituição municipal monista, na qual todas as competências decisórias e executórias estão nas mãos de um único órgão: a Câmara de Vereadores. O prefeito é eleito diretamente pelo povo, tornando-se presidente da Câmara de Vereadores com direito a voto. A “Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha” encontra-se vigente nos estados federados da Baviera de Baden-Württemberg, ressaltando-se, porém, que a posição do prefeito assumiu, ao longo do tempo, um caráter mais forte.

- **PODER DE ORGANIZAR:** direito conferido aos municípios para regulamentar sua organização interna, conforme as condições e exigências locais;
- **PODER DE SELEÇÃO DE RECURSOS HUMANOS:** direito conferido aos municípios para escolher autonomamente os recursos humanos necessários, contratá-los para diferentes tarefas e até demiti-los.

Os direitos soberanos municipais encontram limites sistêmicos nas competências que estão inseridas nos níveis subordinados do Governo Estadual, do Governo Federal e da União Europeia (UE). Em decorrência de impasses e situações de emergências financeiras, os municípios alemães em geral e os distritos administrativos também podem ver surgir restrições adicionais não intencionais, mas de peso.

O leque de tarefas públicas que devem ser realizadas pelos municípios é amplo e multifacetado:

- **ADMINISTRAÇÃO GERAL**, inclusive reforma administrativa;
- Direito, segurança e ordem pública, em que se inserem, p. ex.: registro de dados dos cidadãos, serviço de registro civil, inspeção do trabalho, meio ambiente e direitos do consumidor, proteção contra incêndios e serviços de emergência e primeiros socorros;
- **ESCOLA, EDUCAÇÃO E CULTURA**, p.ex. construção e manutenção de prédios escolares, construção e preservação de bibliotecas, instalações para ensino de adultos, museus e teatros;
- **LAZER E ESPORTE**, p.ex. construção e manutenção de equipamentos esportivos, quadras infantis, piscinas e áreas verdes;
- Setor de ação social, sobretudo subsídios sociais, mas também serviços de assistência social, tais como assistência familiar, serviços de cuidadores para enfermos e idosos;
- **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES E JOVENS**, principalmente programas sociais para estes grupos como ofertas nas áreas de lazer, recreação, educação, intercâmbio de experiências, mas também a instalação e manutenção de creches e pré-escolas;
- **HOSPITAIS**, sobretudo a garantia de assistência hospitalar através de participação nos investimentos no setor;
- **DESENVOLVIMENTO URBANO, CONSTRUÇÃO, MORADIA E MOBILIDADE URBANA**, ressaltando-se o controle e a coordenação do uso do solo, da construção civil, do setor de trânsito e do pagamento de auxílio-moradia;

- **ABASTECIMENTO E ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS**, incluindo, sobretudo, o abastecimento d'água, o fornecimento de energia e a eliminação de resíduos sólidos;
- **FOMENTO AO SETOR EMPRESARIAL**, principalmente a preservação das unidades já existentes, o assessoramento de empresas e a promoção de áreas empresariais⁶.

Os recursos financeiros de que os municípios dispõem para a realização das tarefas acima descritas são oriundos de diferentes fontes. Podem ser resumidas da seguinte maneira:

- **RECEITAS DE IMPOSTOS**, provenientes principalmente do imposto sobre empresas e do imposto territorial (enquanto tributos realmente municipais), assim como oriundas do imposto de renda e do imposto sobre o valor agregado (enquanto tributos arrecadados pelo poder central);
- **Receitas de taxas**, oriundas p. ex. da taxa de coleta do lixo e limpeza urbana, bem como de determinadas contribuições, p.ex. oriundas da realização de obras e da construção de estradas;
- **Receitas de dotações financeiras**, principalmente sob a forma de subsídios gerais e especiais, tanto da área federal quanto da estadual;
- **RECEITAS QUE FLUEM ATÉ OS MUNICÍPIOS POR OUTRAS VIAS**, sobretudo através de atividades empresariais, mas também através de proventos oriundos de alienações e da obtenção de empréstimos.

6 Aquelas tarefas no âmbito da autonomia administrativa que estejam acima da competência dos municípios são assumidas pela esfera do distrito administrativo (Landeskreis). É nesse sentido que também se designa o distrito administrativo, de forma correta, como uma associação intermunicipal (*Gemeindeverband*). Não obstante, a essência da autonomia administrativa não pode ser prejudicada; e em cada caso específico, a transferência de tarefas para uma esfera superior carecerá de uma justificativa pormenorizada. A jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão é inequívoca e muito clara com a decisão tomada por essa Corte em 1988, a qual ficou conhecida como “Sentença de Rastede” (designada com o nome do município de Rastede, situado na região de Oldenburg, Estado da Baixa Saxônia, que tinha recorrido à Corte Suprema alemã contra o Legislativo baixo-saxão, por entender ser uma violação do Art. 28, § 2 da LF o fato de a atribuição da tarefa de coleta de resíduos sólidos ter sido transferida para o Governo Distrital). Apesar dessa corroboração da autonomia administrativa municipal por parte do Tribunal Constitucional Alemão, não se pode negar um enfraquecimento latente da autonomia administrativa municipal por parte dos Estados, do Governo Federal e da União Europeia.

Na Alemanha, os municípios em geral e os distritos administrativos são, paralelamente à UE, ao Governo Federal e aos Estados, o quarto nível administrativo; servem, deste modo, como uma ponte de ligação direta com os demais cidadãos europeus. Na Alemanha, a vida social está organizada em mais de 12.000 municípios, incluindo os chamados municípios “não associados” e os chamados municípios “autônomos”. Se, por um lado, os municípios alemães são ativos no âmbito europeu, por outro lado também são afetados por sua inserção na UE. Quem, senão os municípios, pode cuidar de que a Europa realmente esteja presente naquele espaço, em que acontece tudo na vida cotidiana dos cidadãos e das empresas? São os municípios e os distritos administrativos que têm contato direto *in loco* com os cidadãos e as empresas, funcionando como elo entre a UE e os municípios. A esfera municipal é o embrião da convivência entre os cidadãos dentro da Europa. Ademais, a vida nesse continente é marcadamente urbana, já que cerca de 60% dos europeus vivem em conglomerados urbanos com mais de 50.000 habitantes. As cidades são o centro do crescimento econômico, mas também podem ser confrontadas com uma concentração de dificuldades econômicas, sociais e ecológicas.

Tanto na agenda política nacional quanto na internacional, a descentralização e a autonomia administrativa municipal constituem uma grande prioridade. As causas são múltiplas, mas *uma* tendência parece ser o motivo mais forte para reformas políticas fundamentais: desde uns poucos anos, pela primeira vez na história da humanidade, a maioria da população mundial está vivendo em áreas urbanas.

Há muito tempo, as Nações Unidas e as agências internacionais de desenvolvimento estabeleceram em sua agenda a descentralização, o fortalecimento da autonomia administrativa municipal e participação cidadã como instrumentos, visando, entre outros, a alcançar estes objetivos:

- Modernização dos países;
- Combate à pobreza;
- Desenvolvimento econômico;
- Fortalecimento da democracia;
- Garantia da segurança urbana;
- Educação sanitária;
- Desenvolvimento da infraestrutura;
- Gestão de catástrofes;
- Luta contra a corrupção;
- Proteção ambiental;
- E *last, but not least* acesso a novas tecnologias.

No cenário descrito acima pode-se destacar a existência de as chances de que através da descentralização:

- Ocorra uma melhoria dos serviços públicos;
- O uso de verbas públicas seja conduzido com mais eficiência e conforme as necessidades;
- E possa ocorrer uma melhoria na participação política dos cidadãos.

E que essas chances sejam maiores que os possíveis riscos (que poderiam ocorrer p.ex. mediante uma dominância possivelmente mais forte de elites locais, uma “descentralização” da corrupção ou um enfraquecimento da coesão nacional).

Está-se diante, portanto, daquela situação aparentemente paradoxal em que, no momento atual, é justamente a esfera ocupante do nível mais baixo das ações públicas que cada vez mais é convocada a dar as respostas de alcance mais amplo para os desafios mais complexos do desenvolvimento!!!

Que benefícios e vantagens os atores envolvidos nesse processo vincularam aos processos de descentralização? Há um amplo consenso em relação àquilo que os efeitos de longa duração podem representar:

1. A descentralização desonera a esfera estatal de atividades rotineiras e permite um foco em ações estratégicas;
2. A descentralização garante aos recursos humanos da área de gestão local/regional a experiência de tomada de decisões políticas: mais responsabilidade e competência decisória também conduz a mais satisfação no trabalho; a proximidade local aumenta a confiabilidade das informações geradas e possibilita soluções sob medida para determinados problemas;
3. A descentralização (inclusive uma substancial descentralização fiscal) constitui o âmbito ideal para o desenvolvimento integral de um país;
4. A descentralização impede uma concentração excessiva de poder na esfera global do país;
5. A descentralização facilita uma maior participação cidadã;
6. A descentralização eleva a eficiência dos serviços prestados;
7. A descentralização simplifica a divisão de trabalho na coordenação dos assuntos públicos;
8. A descentralização faz uma ligação com estruturas participativas na esfera local, fortalece a coesão e a estabilidade social, e possivelmente também a conciliação no caso de interesses conflitantes;

9. A descentralização oferece a possibilidade de múltiplas inovações (mobilização da criatividade);
10. A descentralização facilita a mobilização de recursos locais para o desenvolvimento local;
11. A descentralização amplia a base de capacitação social;
12. A descentralização, associada a amplas possibilidades de participação, dá lugar à transparência e à clareza, e produz um compromisso salutar de respeito a padrões éticos na política e na administração;
13. A descentralização permite a representantes da sociedade civil atuarem como advogados dos cidadãos.

A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL AUTÔNOMA SOB A PRESSÃO DE REFORMAS

■ Há décadas, a paisagem administrativa na Alemanha vem passando por fases de mudanças e adaptações organizacionais de maior intensidade. Atribui-se esse fato principalmente a transformações sociais, tais como o desenvolvimento demográfico, a evolução tecnológica e a globalização. A pressão por reformas também se alimenta do alto endividamento das autarquias municipais alemãs.

Enquanto aumentam as expectativas de cidadãos e do empresariado no tocante a uma administração próxima do cidadão⁷ e não-burocrática, as possibilidades de se reagir a tais transformações são limitadas através da crescente escassez de recursos financeiros.

7 Quando se fala em gestão próxima do cidadão, isso então significa, entre outras coisas:

- A comunicação com os cidadãos, a informação prestada a eles e a participação cidadã em decisões administrativas (p.ex. orçamentos cidadãos);
- O fácil alcance espacial, distribuição e descentralização da oferta de serviços prestados pelas ações administrativas aos cidadãos (através de “casas do cidadão”, centros de serviços e instalações similares voltados para os cidadãos);
- A disponibilização de horários de atendimento dos setores de gestão e o mínimo possível de espera em benefício dos cidadãos;
- Instalações e equipamentos dos setores de gestão acessíveis e simpáticos aos cidadãos (p.ex. salas de espera) e uma oferta igualmente amigável aos cidadãos (p.ex. qualidade dos formulários, fichas etc.);
- Envidar esforços em prol de uma linguagem administrativa simpática aos cidadãos;
- Utilização de novas tecnologias visando a uma organização das atividades de gestão próxima dos cidadãos (p.ex. “*e-governance*” ou governança digital).

Nesse contexto, a diversidade de desempenho da administração pública é o foco central das críticas. Segundo as objeções feitas, há “procedimentos burocráticos”, “muito pouca atenção voltada para o cidadão”, “desempenho insuficiente”, “baixo nível de dedicação por parte dos funcionários”, o que pode ser resumido como uma crítica ao déficit de eficiência à pouca efetividade.”

Com vistas ao aumento do desempenho municipal, sugerem-se dois procedimentos: a modernização das instituições públicas e a privatização de atividades públicas.

Exige-se que a administração pública se organize efetivamente e empregue seus recursos com eficiência. Sobretudo progressos em tecnologias da informação e da comunicação possibilitam que explorem cada vez mais potenciais de otimização em prol de uma melhor qualidade, rentabilidade e celeridade na prestação de serviços.

Etapas da modernização administrativa

Em relação à robustez da autonomia administrativa dos municípios alemães, já é sintomático o fato após mais de dois séculos ter sido possível manter e aperfeiçoar sua essência, a despeito de todas as influências negativas.

Também as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial experimentaram diversas abordagens de reformas administrativas, o que é testemunhado também pelas declarações de missão concebidas pelas administrações, enquanto fatores impulsionadores das reformas desejadas.

Se após o ano de 1945, na fase de reconstrução da Alemanha, se exigia mormente uma “simplificação administrativa” no recém-adquirido Estado de direito, acabaram surgindo, na esteira da onda reformista dos anos 1960 e 1970, sobretudo estímulos à realização de reformas territoriais parcialmente drásticas. Por conseguinte, houve, mediante fusões ocorridas nos estados integrantes da então Alemanha Ocidental, uma redução do número de municípios em cerca de 65%, que passaram de mais de 24.000 para cerca de 8.500. A construção de escolas politécnicas de ensino superior e a almejada profissionalização do setor público também deveriam contribuir para uma melhoria do desempenho.

O debate sobre a modernização da administração municipal, dominante no cenário internacional já nos anos 1980 e marcado por reflexões sobre a gestão da iniciativa privada, somente veio a ficar plenamente em evidência na Alemanha durante os anos 1990, abalando fundamentalmente, no discurso da política administrativa, a confiança na administração tradicional.

O que ocorreu?

As administrações municipais alemãs (e mais tarde também as organizações administrativas estatais) mergulharam num rápido e radical processo de mudanças, que ainda hoje está acontecendo.

Como se fosse um incêndio de grandes proporções, ideias de novos modelos de gestão alastram-se pelas prefeituras alemãs, provocando o surgimento de administrações novas do ponto de vista organizacional.

A meta era livrar-se de estruturas burocráticas e, diferentemente do ocorrido até o presente, dar um enfoque mais fortemente voltada para ações com base em critérios de rentabilidade e qualidade⁸.

Nesse processo, tanto algumas concepções de gestão oriundas da iniciativa privada quanto novos modelos administrativos (mencionem-se aqui, por exemplo, os Países Baixos, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos ou a Nova Zelândia) assumem uma função exemplar⁹.

POLÍTICA MUNICIPAL E NOVOS MODELOS DE GESTÃO

■ Nos muitos debates sobre o *New Public Management* (NPM) ou novos modelos para a gestão pública, sobre suas vantagens e desvantagens, compatibilidade

<p>8</p> <p>Modelo tradicional de burocracia</p> <p>Orientação interna</p> <p>Mudança como ameaça</p> <p>Evitar riscos</p> <p>Convenções e regras estanques</p> <p>Bloquear novas ideias</p> <p>Obediência perante chefias</p> <p>Controle</p> <p>Pensamento voltado para atribuições</p> <p>Administrador</p> <p>Sistema fechado, tendência protecionista</p> <p>Autorreferencial</p>	<p>vs.</p>	<p>New Public Management/NPM :</p> <p>Orientação para os clientes/cidadãos</p> <p>Mudança como oportunidade</p> <p>Risco controlado</p> <p>Perspectiva de visão, missão</p> <p>Apoiar novas ideias</p> <p>Apoio através de chefias</p> <p>Confiança mútua</p> <p>Foco em resultados</p> <p>Prestador de serviços</p> <p>Sistema aberto ao mundo em volta</p> <p>Focado em um <i>feedback</i> do entorno</p>
--	------------	---

- 9 É possível entender a dimensão e o alcance das exigências feitas pelos esforços reformistas nos anos 1990 a partir de pelo menos 6 metas:
- Uma gestão profissional e responsável;
 - A avaliação administrativa com a ajuda de instrumentos e padrões (controle de *output*);
 - A emancipação e a descentralização de unidades administrativas;
 - O fortalecimento da ideia de concorrência;
 - O emprego de instrumentos de gestão da iniciativa privada;
 - Uma maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos.

ou incompatibilidade com o princípio da autonomia administrativa municipal, geralmente não se tem dado a devida atenção – pelo menos na Alemanha – ao aspecto da relação entre entidades representativas e administração.

Mas justamente o fato de a representação municipal na concepção alemã ser parte da administração municipal – diferentemente dos parlamentos das outras esferas! – é que também torna forçosamente necessário que redefina a relação existente entre política e gestão ao longo da modernização administrativa desejada. Essa redefinição foi pretexto para muitas incongruências e mal-entendidos, impondo um peso desnecessário para toda a discussão sobre a reforma.

Em termos bastante simples, isso vale especialmente para a restrição das competências da Câmara à exigência do “quê” das ações, portanto à formulação de metas estratégicas, ao passo que ao Executivo cabe o “como”, a operacionalização das metas exigidas pela política. Nessa forma exclusivista, esse tipo de atribuição de competências demasiadamente simplista apenas provocou desconfiança e novas relutâncias, ao invés de oferecer uma solução. Todavia, já se constitui um requisito para a implementação bem-sucedida de novos modelos administrativos o fato de que “o estabelecimento de metas estratégicas, a execução operativa e a apresentação de *feedback* têm de ser vistos como uma articulação baseada na divisão de trabalho em um contexto uniforme.

Conforme essa visão, caberá ao núcleo estratégico direcionar a forma de pensar e trabalhar da gestão executiva para um determinado rumo; por outro lado, esta será obrigada a ativar seu conhecimento da ‘frente de produção’ e estabelecer relações abrangentes, visando a continuar capacitando o núcleo gestor para a meta da administração.”¹⁰

Além disso, a discussão em torno da função estratégica dos órgãos representativos adquiriu, nesse ínterim, uma atualidade adicional também através do debate sobre ‘desenvolvimento sustentável’ na esfera municipal. E justamente o processo da Agenda 21 local, com sua meta baseada numa concepção de desenvolvimento municipal em que se integram elementos econômicos, ecológicos e sociais, coloca o trinômio Câmara de Vereadores – Administração Municipal – Cidadãos diante de desafios totalmente novos.

Embora muitos dos protagonistas da modernização administrativa ainda não tenham definitivamente dissipado suas dúvidas – e se é que, em face da diversida-

10 Hermann Hill, *Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune* [Modernização administrativa como oportunidade democrática no município] (1996), cit. feita com base em: Hermann Hill, *Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell* [Política e legislação no novo modelo de gestão], Speyer 1998, S. 9 (= Speyerer Arbeitshefte 114)

de de tarefas e da dupla base de legitimação da autonomia administrativa municipal (legitimada como organização política através de eleições e como organização de trabalho com base em cooperação e eficiência) realmente se pode falar de um município como “empresa prestadora de serviços” –, não se pode negar que duas lições foram aprendidas:

- A renúncia à “visão interna tradicional”, à visão de produtor, à perspectiva de fabricante, em benefício de uma orientação para fora, uma visão do usuário, uma perspectiva de utilização;
- E, por conseguinte, a revalorização do papel do cidadão: como “destinatário da concepção de serviços” (cliente, freguês, súdito), mas também como “correalizador do bem-comum, como coprodutor durante a concepção de serviços e simultaneamente como contratador político” ¹¹

A valorização do engajamento dos cidadãos, ou seja, do papel dos cidadãos de maneira bem genérica no contexto do trinômio política – administração – cidadãos, provocou a criação de uma nova missão para o “município cidadão”.

O município cidadão tem principalmente estas cinco metas:

- Maior satisfação dos cidadãos com as prestações de serviços e os projetos de planeamento dos municípios (aceitação);
- Participação mais forte dos cidadãos na formação da vontade política e na revitalização da democracia municipal (democratização);
- Fortalecimento das redes de apoio dos cidadãos (solidariedade);
- Desoneração dos orçamentos municipais (eficiência);
- Melhores resultados políticos visando a metas políticas (efetividade).

Ainda fazem parte da imagem da nova administração municipal os seguintes aspectos:

- Desenvolvimento de perspectivas estratégicas de longo prazo e de um panorama geral, no qual se encaixem as metas de desempenho das unidades descentralizadas.
- Planeamento estratégico é igualmente tarefa da área administrativa e do setor político.

Nesse sentido, além de melhorar a capacidade da gestão municipal, também importa, ao se conceberem declarações da missão administrativa focadas no fu-

11 J. Bogumil, *ibid.*, p. 5.

turo, principalmente mobilizar, na esfera municipal, uma pluralidade de demais atores para atuarem na solução de problemas municipais (novas formas de participação cidadã, parcerias público-privadas, redes intermunicipais, parcerias municipais, entre muitos outros aspectos). Nesse contexto, o uso de tecnologias da informação e comunicação também vem-se revelando cada vez mais importante.

O perfil de exigências feitas ao prefeito e à esfera de liderança local também se diversifica com a adoção de tarefas adicionais:

- Diagnóstico precoce de situações problemáticas nos níveis local e regional (gestão de oportunidades) e elaboração da missão administrativa/perspectivas para o futuro dos municípios (na Europa/sob o signo da globalização etc.);
- Intenso cuidado com as relações entre administração municipal e cidadãos (cultura da comunicação) e entre a câmara dos vereadores e a administração municipal (cultura da confiança);
- Mobilização dos cidadãos e participação cidadã durante a criação de serviços municipais;
- Registro, avaliação e tratamento de reclamações dos cidadãos de modo focado e objetivo (gestão de reclamações);
- Comparação intermunicipal de desempenho (benchmarking);
- Novos instrumentos de liderança (assembleias de cidadãos voltadas para grupos-alvo, presença na internet; redes de cidadãos; *one-stop agency*; *city marketing*, enquetes de painéis do cidadão etc.);
- Novos perfis de exigências para a esfera de liderança (competência social, técnica e linguística).

Em resumo, parte-se aqui da concepção dos “municípios cidadãos” com sua tríplice definição de cidadão:

- Como cliente,
- Como contratador político e principalmente
- Como coprodutor dos assuntos municipais.

Esta concepção abre, de maneira potencial, uma pluralidade de novas possibilidades de cooperação, a fim de que – citando aqui as palavras de Renate Köcher, pesquisadora do Instituto de Pesquisas de Opinião Pública de Allensbach, – “os municípios não se tornem um mero setor de prestação de serviços, mas que eles sejam mantidos como cultura e espaço vital comunitário, onde a responsabilidade e a solidariedade também sejam fomentadas.”

POLÍTICA MUNICIPAL E MAIOR ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS

■ O envolvimento dos cidadãos nas cidades apresenta linhas de tradições diferenciadas, que são, em parte, muito antigas. Delas também fazem parte, à guisa de exemplo, as reformas concebidas por Stein e Hardenberg, mediante as quais os cidadãos, a partir de 1808, passaram a assumir tarefas administrativas nas cidades prussianas sem receber remuneração. Desde essa data, o número de voluntários e a importância de sua contribuição para o bem-comum sempre voltaram a sofrer fortes mudanças. Havia um número crescente de tarefas municipais que passaram a exigir profissionalização e especialização por parte dos gestores, e que não podiam ser realizadas por voluntários. Não se pode negar que ainda hoje há cidadãos que se engajam ativamente na construção do bem-comum.

Formas cooperativas da democracia, isto é, as múltiplas maneiras de envolvimento de diferentes grupos de cidadãos antes da tomada de decisões, estão-se tornando um elemento cada vez mais importante das ações municipais. O envolvimento exitoso de cidadãos caracteriza-se por uma apresentação precoce de informações e por transparência em torno dos procedimentos, assim como das metas e dos conteúdos dos procedimentos.

Essa evolução direcionada para mais participação cidadã e cooperação ocasionou uma mudança de paradigmas na concepção de gestão nas esferas estadual e municipal: estados e municípios precisam governar de forma cada vez mais orientada para os cidadãos e de modo cada vez mais cooperativo, para interagirem com uma cidadania consciente de seus valores e bem informada em um mesmo pé de igualdade.

Nesse caminho rumo ao “município cidadão”, alguns êxitos puderam ser alcançados, embora o percurso até a meta de revigoração da democracia “a partir da base” não seja isento de contratemplos, e, além disso, a cessão de poder decisório para uma cidadania emancipada também não ocorra sem problemas.

Ainda não foi concluído o processo de complementação da democracia representativa mediante procedimentos de envolvimento baseados na democracia direta e na participação cidadã.

Desde o “orçamento participativo”, passando por “mesas redondas”, desde os “procedimentos de mediação”, passando pelas “oficinas cidadãs” e “células de planejamento”, desde a “participação digital” e o “*planning for real*” até as “consultas populares e os referendos”, já se podem utilizar atualmente bem mais de 100 procedimentos participativos, na tentativa de revitalizar a democracia (local) e – utilizando aqui o jargão midiático – “transformar cidadãos furiosos em cidadãos corajosos”.

As possibilidades de participação cidadã, que paralelamente ao estabelecimento do município cidadão passaram por uma enorme ampliação, perseguem pelo menos cinco metas:

1. Maior satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pelo município;
2. Fomento do voluntariado social;
3. Mais forte participação das cidadãs e dos cidadãos na tomada de decisões políticas;
4. Desoneração dos orçamentos municipais através da cooperação prestada pelos cidadãos;
5. Melhores resultados políticos através de participação cívica nas decisões.

DESAFIOS GLOBAIS E POSSIBILIDADES LOCAIS DE ATUAÇÃO

As novas tarefas para a política municipal alemã no século XXI

Todos os grandes desafios e problemas, mas também todas as chances e perspectivas do desenvolvimento social na Alemanha se reproduzem em nossas grandes cidades e nos municípios em geral, bem como nos nossos distritos administrativos.

Pouco importa se são as transformações de uma economia globalizada, os impactos das mudanças demográficas ou as alterações climáticas: todos são visíveis nos municípios. E estes são responsáveis por possibilitarem as condições de vida in loco e caracterizam o cotidiano das cidadãs e dos cidadãos.

Mudanças são necessárias. No entanto, vivenciamos os desenvolvimentos da nossa atualidade como megatendências com grandes transformações em parte inusitadas e nunca antes vistas: alterações demográficas, globalização dos mercados, transformações estruturais da economia, tendências migratórias bem diferenciadas etc.

Tudo isso confronta nossas autarquias municipais com indagações inovadoras, que não podem ser respondidas a partir dos já conhecidos manuais de políticas municipais nem da autonomia administrativa municipal: quem sofre mais intensamente as consequências do declínio populacional? Como as cidades e os municípios em geral (e em especial na zona rural) logram êxito como local de produção com atrativos? Que formas de cooperação intermunicipal e de engajamento cidadão já estão disponíveis?

Acresça-se a isso o fato de os municípios alemães atualmente estarem passando por uma fase difícil. Ainda é preciso superar alguns ônus remanescentes da

reconstrução dos estados antes pertencentes à Alemanha Oriental. Muitos investimentos para projetos infraestruturais urgentes e parcialmente adiados durante muito tempo já deveriam ter sido realizados há muitos anos. O mesmo acontece com projetos de recuperação de municípios rurais e urbanos, sem se falar na superação das consequências advindas da atual situação dos refugiados.

Nos últimos 15 anos, as condições de trabalho nas administrações municipais alemãs passaram por permanentes mudanças, provocadas também pela modernização dos modelos de gestão à luz do *New Public Management*. Uma avaliação feita em toda a Alemanha sobre os efeitos da modernização ocorrida nas administrações municipais alemãs revela uma situação ambígua: as administrações municipais atualmente trabalham pautadas em maior rentabilidade e eficiência, e em grande parte (sobretudo graças à introdução de centros de serviços para os cidadãos) também de forma mais amigável aos cidadãos, mas praticamente sem mudanças em relação a um aspecto: a visão voltada para os funcionários.

Aqui são muito bem-vindas as reivindicações dos cidadãos por mais participação: afinal de contas, trata-se de “administração autônoma”, o que nunca é demais voltar a lembrar. Deve-se chamar a atenção principalmente para o risco de um otimismo exagerado, ao se tentar conceber teoricamente uma estrutura e uma grandeza “sustentáveis” para as coletividades locais. Tendo em vista a melhoria da efetiva realização das tarefas, uma centralização mais forte da estrutura organizacional de unidades municipais revela-se duvidosa em seu efeito!!

Nessas circunstâncias, não admira, absolutamente, que são justamente os pequenos/menores municípios que se mostram inflexíveis perante iniciativas voltadas para mais cooperação intermunicipal, pois por trás disso poderiam esconder-se intenções de fusões de municípios. E tais ideias alimentariam os grandes temores, provocados pelas drásticas experiências registradas nos anos 1970 com as reformas territoriais, de perda da autonomia municipal!!

○ desafio dos municípios através das alterações demográficas (AD)

As consequências e os impactos das alterações demográficas somente podem ser abordados aqui de maneira muito sucinta. Em todo caso, não resta dúvida de que as AD interferem em praticamente todas as áreas da nossa vida: economia, gestão, construção e moradia, mobilidade urbana, assistência às crianças e aos jovens, saúde e ação social, política para a terceira idade e, por fim, o amplo setor do engajamento de voluntários.

Considerando-se o êxodo e o esvaziamento em massa de zonas rurais (sobretudo nos chamados “novos estados” após a Reunificação Alemã), chega a parecer até mesmo duvidoso se o direito – garantido pela Lei Fundamental (!!) – a “condições de vida equivalentes” pode ser assegurado. “Se essas regiões continuarem a esvaziar-se, nós não lograremos manter ali a mesma infraestrutura como a existente em aglomerações urbanas” (Prof. Klaus Friedrich, Universidade Halle-Wittenberg 2012).

No setor de trabalho, não se pode negar a “falta de mão de obra especializada” que se espera: imaginando-se que entre os anos de 2010 e 2030 cerca de 11,5 milhões de empregados especializados se aposentarão, mas que no mesmo período somente serão incorporados cerca de 7 milhões de novos empregados, pode-se dizer que há muito tempo já não mais se trata de uma especulação, mas sim de um sério desafio para a economia local.

Em termos macroeconômicos é de se esperar que:

- Os sistemas de seguridade social tenham problemas financeiros, caso as contribuições não sejam aumentadas de modo expressivo ou não haja uma forte redução nos serviços prestados pelas seguradoras;
- As capacidades das escolas de ensino fundamental e médio, e das universidades precisem ser parcialmente reduzidas devido a menores taxas de nascimento a cada ano, e, por fim,
- A demanda por cuidadores de pessoas enfermas cresça a olhos vistos.

Em termos microeconômicos é de se esperar que:

- A mão-de-obra tenda a envelhecer (devido a uma idade de aposentadoria mais elevada e números mais reduzidos de jovens profissionais) e, por fim,
- O recrutamento de novos profissionais será mais difícil devido à redução nas faixas etárias de quem for ingressar no mundo do trabalho.

Além do setor empresarial, principalmente os municípios, em sua pluralidade, são especialmente afetados pela MD.

“No contexto das constituições municipais em vigor, a contração urbana representa uma carga orçamentária muito pesada. Enquanto as dotações financeiras forem vinculadas ao número de habitantes, a perda de moradores também significará prejuízo financeiro (...). E isso ocorre com investimentos adicionais que a contração urbana exige para se adaptar aos índices demográficos mais reduzidos, sem que já se

possa contar com impulsos de crescimento a partir de investimentos dessa ordem” (Albrecht Göschel/Instituto Alemão de Urbanismo /DIFU 2007).

Os efeitos da MD para a infraestrutura municipal serão em parte bastante graves:

A concorrência em torno da instalação de empresas e da obtenção mão-de-obra especializada aumentará visivelmente (atualmente já se podem observar em alguns estados da Alemanha esse tipo de efeitos, sob a forma de propaganda para atrair pessoal docente ou provocar o retorno de moradores emigrados par outros estados);

- A concorrência por habitantes se intensificará;
- As infraestruturas técnicas ficarão mais caras;
- Os mercados imobiliários se diversificarão e, por fim,
- Também haverá uma mudança na demanda por serviços prestados pelos municípios.

Os efeitos da contração urbana nos municípios podem ser evidenciados através de duas espirais negativas:

- 1) Redução do número de habitantes significa uma subutilização da infraestrutura, o que acaba ocasionando uma baixa nas receitas municipais e consequentemente a diminuição dos investimentos públicos: em última instância, isso quer dizer também “perda de poder de atração”;
- 2) Redução do número de habitantes também significa perda de poder aquisitivo, provocando uma queda na diversidade de oferta da iniciativa privada e consequentemente uma diminuição do interesse em investir: também isso causa “perda de poder de atração”.

Todavia, a MD também gera, por certo, efeitos positivos para os municípios:

É principalmente a sociedade em processo de envelhecimento que gera novas demandas, principalmente, por exemplo, no tocante à prestação de serviços sociais, nas áreas de moradia, mobilidade urbana, saúde, cuidados com a forma física, *spas*, viagens. Como clientes, as pessoas com mais idade tornaram-se mais interessantes e mais exigentes. Dispõem de um poder aquisitivo visivelmente alto, com frequência também possuem patrimônio elevado, além de darem importância à independência, à saúde e sobretudo à qualidade de vida. Em relação a gerações anteriores, podem ser vistos nessas mudanças potenciais econômicos relevantes.

CONFIGURANDO A ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS: O QUE OS MUNICÍPIOS EM GERAL PODEM FAZER?

■ Mesmo deixando de lado, por um momento, o perfil das tarefas dos municípios na configuração da MD, podem ser feitas algumas considerações, como veremos a seguir.

Em todo o mundo, os municípios do século XXI se encontram diante de grandes desafios:

- É preciso assumir novas tarefas (meio ambiente, mudanças climáticas etc.);
- Realizar reformas e, por fim,
- Minimizar os custos administrativos.

Os desafios têm por meta duas direções: processos administrativos eficientes e ofertas amigáveis aos cidadãos!!!

A chave para o sucesso é a modernização de estruturas e processos administrativos com a ajuda de tecnologias da informação e da comunicação eficazes.

Por outro lado, no tocante à superação dos desafios demográficos, as questões-chave são as seguintes:

- Como os municípios em geral são desafiados demograficamente?
- Há formas diferenciadas de eles perceberem os impactos causados pelas alterações demográficas?
- Como os diferentes municípios superam os problemas daí resultantes?
- Que estratégias de superação são predominantes sob que condicionantes?
- Qual a quota de êxito dos municípios na tentativa de superar seus problemas?

A Associação Alemã de Municípios chamou a atenção para o dilema diante do qual muitos municípios se encontram:

“Quanto a seus problemas no âmbito do desenvolvimento, mudanças demográficas estruturais podem ser mostradas, à luz de prognósticos estatísticos, com surpreendente clareza.

Muito mais difícil, porém, é exercer influência política sobre processos demográficos. Muitos desses processos não podem, em geral, ser planejados politicamente, e muito menos ser manobrados politicamente.

Em muitos casos, ações políticas e, da mesma maneira, ações da política municipal limitam-se ao restrito campo de reação e adaptação” (Dr. Stephan Articus/ Associação Alemã de Municípios)

Ademais, graças às pequenas dimensões espaciais em que se inserem tais problemas (“todo município tem seu problema demográfico próprio e específico”), não se pode dispor de um plano geral que sirva de orientação!!!!

Seja como for, em muitos debates sobre estratégias de como lidar com a AD, chegou-se ao consenso de que se trata, nesse caso específico, de uma tarefa transversal, que não diz respeito a determinados grupos de faixas etárias, mas à sociedade local como um todo. Também se conseguiu anuir que é aconselhável, no seio da administração municipal, tornar esse tema uma prioridade máxima e incluir, nessa discussão, todas as unidades administrativas. Uma das tarefas mais importantes dos municípios é conscientizar a população sobre essas transformações fundamentais e motivá-la ao engajamento cidadão. O fato de o governo federal restringir-se à criação de condicionantes gerais significa para os municípios que estes são instados a configurarem, em conjunto com seus cidadãos, sua adaptação à sociedade em processo de envelhecimento.

Mediante as experiências práticas exitosas, a verificação de soluções totalmente novas para problemas de municípios em geral e distritos administrativos e até mesmo de regiões inteiras, obtêm-se motivos para grandes esperanças.

Assim como já ocorre com os estados alemães, os municípios também já tornam obrigatórios os chamados “DEMOGRAFIE checks” como requisito para as ações políticas e sociais, e como procedimento controlável e transparente, a fim de mostrar que contribuição é prestada pelos projetos planejados visando a alcançar as metas demográficas.

Em todo caso, na configuração da AD, nenhum município parte do ZERO: muitos dados de planejamentos destinados a ações municipais já existem, tais como estatísticas relativas a habitantes, planejamento da assistência juvenil, planejamento da demanda de jardins da infância, planejamento do desenvolvimento escolar, planejamento do desenvolvimento espacial e territorial, planejamento do desenvolvimento urbano.

Não obstante, os “Demografie-Checks” representam uma contribuição eficaz nos esforços feitos visando à mobilização dos cidadãos: um exemplo disso são novas formas de autonomia administrativa por intermédio de cidadãos e associações, iniciativas de melhoria da qualidade de moradia e de vida, fomento ao engajamento individual (centros de voluntários, apadrinhamentos de quadras esportivas, adoção de medidas de manutenção de áreas verdes etc.).

A partir do acima exposto fica evidente que entidades estaduais, mas também municipais cada vez mais procuram não mais resolver tudo sozinhas!!

Em resumo: com a crescente pressão causada pelos problemas demográficos também aumentam a compreensão e a presteza no tocante à “cooperação intermunicipal”: isso ocorre mais na zona rural do que nas grandes cidades, principalmente também com um olhar voltado para futuros projetos conjuntos em vez de se manter preso, cultivando ciúmes, a uma “política de forma ciumenta, a uma “política paroquial” ultrapassada.

Conclusão: nessas circunstâncias, a AD cada vez mais é percebida para os municípios em geral como uma chance

- De inovações sociais, sociológicas, econômicas, políticas e organizacionais;
- (Uma chance) de cooperação intermunicipal e regional, assim como interdisciplinar;
- (Uma chance também) de reduzir as expectativas da população perante o poder público;
- (Uma chance) de experimentação e flexibilidade, bem como redução de burocracias;
- (Uma chance) de redução do alto nível de financiamento.

Aqui também são exemplares as apresentações feitas por municípios na internet, onde documentam em que medida eles orientam suas ações municipais para a AD, às vezes também indicando que eles:

“Hoje já estão trabalhando em soluções de problemas que outros municípios sequer ainda têm”!!!! (Portal na internet da cidade de Altena/estado da Renânia do Norte-Vestefália)

Com referência às áreas rurais, as dificuldades encontradas na configuração da AD ganham uma relevância bastante especial: sobretudo face aos problemas de acesso a centros de saúde devido à redução de serviços nessa área, face aos gargalos na oferta de médicos que façam visitas em domicílio, face à diminuição dos serviços de transportes públicos urbanos (um problema principalmente para jovens e idosos) e à reduzida mobilidade de pessoas da terceira idade.

Como os elementos mais importantes de uma infraestrutura básica podem ser disponibilizados também no caso de uma demanda decrescente?

- Por exemplo, mediante a disponibilização de uns serviços móveis em nível local;
- Mediante uma oferta de assistência móvel na área de saúde;
- Mediante a elevação da demanda através da atratividade turística regional;

- Mediante a instalação de sistemas de ônibus com reserva por telefone (flexibilização das ofertas de transportes públicos);
- Mediante a instalação de centros de tele trabalho.

Enfermeiras móveis como complementação do trabalho de médicos, creches funcionando dentro do lar de idosos, a chamada “escola anã” criada por entidades particulares (escola composta por uma única sala com oferta de ensino de diferentes séries em um único espaço): em uma parte dos novos estados alemães, incorporados após a Reunificação Alemã e bastante marcados por êxodo populacional, há uma série de iniciativas, a partir das quais os estados alemães situados no oeste da Alemanha muito podem aprender. A fórmula de sucesso do “Zukunftslabors Ostdeutschland” [Laboratório do Futuro – Leste da Alemanha] (CAPITAL, agosto de 2008) é a seguinte: menos Estado, mais atividades da sociedade civil.

É óbvio que isso também se aplica à oferta de ensino formal, muito prejudicada devido à AD: “em zonas rurais, mesmo a despeito dos elevados custos envolvidos, é preciso manter uma oferta de ensino de alto valor”, reivindica, há anos, a Liga de Municípios Rurais e Urbanos da Alemanha (DStGB).

“Formas como a “escola anã”, “professores viajantes” ou ainda ensino à distância (*e-learning*) precisam ser testados ou utilizados, com a ressalva de que se excluam as desvantagens pedagógicas daí advindas (...). Além disso, também se poderiam aliar essas práticas à oferta de cursos de reciclagem ou de educação continuada em instituições de acesso centralizado e com o acompanhamento de orientadores (p.ex. “internatos semanais”) (DStGB 2006).

OS DESAFIOS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA PARA A POLÍTICA MUNICIPAL

■ Os impactos da integração europeia também não poupam a autonomia administrativa municipal nos diferentes Estados-Membros da EU. A esfera municipal é a base para a convivência na Europa. Não se pode negar que os órgãos da EU em Bruxelas também influenciam de diversas maneiras questões relacionadas à política municipal, afinal de contas: duas de cada três leis europeias interferem diretamente na vida dos cidadãos na esfera local. Mais de 60% das leis e dos decretos relevantes para os municípios surgem atualmente na esfera da EU: seja na área energética e ambiental, no setor de destinação final de resíduos sólidos e líquidos, na área de previdência e seguridade social, no campo dos fundos estruturais ou das regras uniformes para a concessão de contratos públicos.

Especialmente na área de proteção ambiental e do direito veterinário, fica claro que decisões tomadas pela EU somente têm alcance, se forem executadas, de maneira análoga, no nível municipal.

Em geral, leis europeias não concernem diretamente a autarquias municipais. Em vez disso, a jurisprudência europeia ocorre por meio de “diretrizes” que obrigam os legisladores nacionais à adaptação daquelas leis no respectivo direito de cada país.¹²

Os municípios, por seu turno, são obrigados a lançar editais extensivos a todos os Estados-membros da UE, se, nos casos de contratos no âmbito da construção de estradas, da instalação de redes de cabos ou de estações de tratamento, for ultrapassado um determinado volume em contratações de fornecimentos ou prestação de serviços.

No momento, o cumprimento e a realização do princípio de subsidiariedade pela UE também já se encontram codificados no Tratado de Lisboa da UE do ano de 2009. O tratado também contém uma oferta de consultoria, o que constitui um requisito essencial para dar ouvidos a assuntos de interesse municipal no processo legislativo da UE.

Conforme o princípio de subsidiariedade, é objetivo da UE fortalecer o papel das instituições locais como detentoras de política e tomada de decisões, visando a fomentar na esfera local uma política e uma prestação de serviços transparentes e comprometidas com a prestação de contas. Isso permitiria criar mais poder decisório para instituições locais e promove o desenvolvimento local, por meio de melhorias, nas seguintes áreas: participação democrática, justiça, cidadania ativa, participação de mulheres e jovens na vida pública e compromisso com a prestação de contas em todos os níveis (COM 2013, 280, de 15.03.2013).

12 A UE não tem competências diretas na área de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial (!). Mas: a UE tem várias áreas de competências com efeitos sobre questões territoriais e relevância urbana: política ambiental, trânsito e redes transeuropeias, política regional, estrutural e de coesão, pesquisa, tecnologia e desenvolvimento, política de concorrência e mercado interno. Uma possibilidade direta de influência da esfera da UE resulta do apoio financeiro de determinados investimentos e projetos. Entre 2007 e 2013 foram disponibilizados para o desenvolvimento urbano cerca de 21,1 bilhões de euros, cerca de 6,1% das verbas de coesão da EU. A UE fomenta, entre outros:

- Recuperação de zonas industriais e áreas contaminadas;
- Revitalização de áreas urbanas, desenvolvimento de meios de transporte mais limpos e a construção de moradias;
- Investimentos em projetos culturais, iniciativas sociais e nas áreas de educação e saúde também são financiados com verbas da UE.

Em escala mundial, a Europa faz parte dos continentes mais urbanizados. Atualmente, mais de dois terços da população europeia vivem em áreas urbanas, e esse número continua a crescer. O desenvolvimento de nossas cidades determinará o futuro desenvolvimento econômico, social e territorial da União Europeia.

Confere-se às cidades, enquanto motores da economia, locais de criatividade e inovação e centros de serviços, uma importância decisiva para as regiões em seu entorno. Devido à sua densidade, as cidades oferecem um imenso potencial para a economia energética e o desenvolvimento de uma economia descarbonizada. Mas cidades também são lugares em que se concentram problemas como desemprego, segregação e pobreza. Por essa razão, as cidades são de fundamental importância para a realização exitosa da estratégia “Europa 2020.”

Para o desenvolvimento territorial da Europa, as cidades desempenham um papel decisivo. Reina um consenso sobre os princípios centrais do futuro desenvolvimento urbano e territorial na Europa, o qual:

- deveria apoiar-se em um crescimento econômico equilibrado e em uma organização territorial das atividades com uma estrutura urbana policêntrica;
- deveria apoiar-se em regiões metropolitanas fortes e em outras áreas urbanas, que ofereçam um fácil acesso a serviços de interesse econômico geral;
- deveria ser caracterizado por uma estrutura habitacional compacta com expansão urbana limitada;
- deveria destacar-se através de um alto grau de proteção e qualidade ambiental nas cidades e em seu entorno.

Em contrapartida, prósperas e dinâmicas cidades de pequeno e médio porte desempenham um importante papel não apenas para o bem-estar de seus próprios moradores, mas também para a população rural em seu redor. Elas são indispensáveis para que se evitem um despovoamento da zona rural e um êxodo na direção das cidades, contribuindo também para o fomento de um desenvolvimento territorial equilibrado.

Nos dias de hoje, pelo menos 6 complexos desafios são colocados ao desenvolvimento urbano:

1. A globalização dos mercados, com a qual tem continuidade a mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade do saber. Através disso, agrava-se a concorrência das cidades e regiões entre si.
2. O agravamento da polarização de renda como consequência da mudança estrutural econômica com números crescentes de grupos populacionais pobres e socialmente desfavorecidos.

3. A pobreza educacional, que compreende uma parte essencial da pobreza propriamente dita, impedindo, por outro lado, a participação social, econômica e profissional de crianças e jovens.
4. Uma sociedade urbana em crescente processo de fragilização, que é caracterizada por individualismo e protecionismo. Aqui também se incluem o surgimento de sociedades paralelas e a importância crescente dos bairros como níveis de integração central.
5. As alterações sociais e demográficas, isto é, a evolução dos números de habitantes, da estrutura etária e dos modos de vida, com formas locais e regionais bastante diversificadas.
6. A mudança climática, que futuramente ainda terá mais importância para a agenda municipal, no tocante à proteção climática, à transição energética e à adaptação das cidades.

A missão “cidade dos caminhos curtos” também é característica para a meta de um desenvolvimento urbano e/ou de bairros compatível com as faixas etárias.

RENÚNCIA À PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS? “REMUNICIPALIZAÇÃO” COMO IMPORTANTE TEMA DO FUTURO

■ Após uma longa fase de privatização das tarefas públicas, atualmente cada vez mais autarquias pensam em remunicipalizar uma parte de suas tarefas.

Como se pode ver através de um exame da história, esse movimento não tem nada de novo, pois nos últimos 150 anos sempre houve um movimento pendular entre privatização e municipalização. Os motivos para os atuais projetos de remunicipalização residem sobretudo em fracassos de privatizações, temores da população e medo perante um esvaziamento da autonomia administrativa municipal.

Essa nova megatendência de remunicipalização surpreende, porque para muitos a privatização, como se corresse em sentido contrário, durante muito tempo foi considerada uma solução milagrosa não apenas para a desoneração dos precários orçamentos municipais, mas também para o cumprimento eficiente de tarefas.

Agora, após ter desaparecido o otimismo de mercado na crise econômica e financeira, os argumentos são inversos: com base nisso os municípios seriam os operadores responsáveis, e os serviços públicos a cargo do próprio município traria lucros e receitas tributárias.

Essa reviravolta, que se mostra como tendência, transforma o fenômeno da “remunicipalização” em um importante tópico do futuro para a política muni-

cipal, a práxis municipal e o direito municipal. Agora já se pode prever que nos próximos anos os desafios ligados a esse aspecto ainda irão ser motivo de intensas reflexões dos estudos municipais.

INDAGAÇÕES SOBRE O FUTURO DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (NÃO APENAS NA ALEMANHA!!)

■ Nos capítulos anteriores, foi possível acompanharmos a mudança ocorrida desde a sociedade industrial com longa tradição de um tipo de governo e administração “onisciente”, desde o papel “passivo” dos cidadãos, vinculado àquela tradição, até uma “sociedade de redes”, uma “sociedade da informação”, uma “sociedade cidadã”.

Os novos desafios residem, entre outras coisas, na orientação mais fortemente voltada para a cidadania, no foco nos clientes, na ênfase de parcerias e também no fortalecimento do foco no futuro (antecipação de processos de transformação em todos os níveis) e por fim no fomento de atitudes proativas.

Isso exige novas capacidades para cumprir a tarefa. Às elites locais de liderança são conferidos novos papéis: como visionários, precursores, *city managers*, animadores e, por fim, como “levantadores de fundos”.

Num contexto de cada vez mais novas formas de participação e possibilidades de envolvimento (eleições municipais, iniciativas cidadãs, oficinas do futuro, células de planejamento, processos de declaração da missão administrativa, iniciativas populares, consultas populares, entre outros), a democracia local vai-se tornando cada vez mais diversificada, refletindo, com isso, os processos de mudanças sociais, que vão de mãos dadas, por exemplo, com um afrouxamento dos laços de partidos tradicionais e organizações da sociedade civil.

Não obstante, questões centrais permanecem em aberto, cujas respostas poderiam ter influência no futuro da autonomia administrativa municipal – e isso não apenas na Alemanha!!

- Os municípios ainda têm uma chance na era da globalização?
- Que margens de manobra para tomar decisões sobram para mulheres e homens nas mais de 10.000 câmaras municipais da Alemanha, se cada vez mais competências são transferidas para Bruxelas, ao passo que as consequências das resoluções, diretrizes e leis internacionais e nacionais ficam em vigor na esfera municipal?
- Que impacto é produzido sobre a motivação, quando as tarefas ficam cada vez mais complexas, e a dotação financeira, cada vez pior?

- Elementos da democracia direta foram ampliados. Isso fortaleceu o poder de prefeitos municipais e gestores de distritos administrativos, ao passo que os vereadores foram, muito mais, enfraquecidos. Que perspectivas há para a política municipal face a essas mudanças radicais?
- Que consequências têm, a longo prazo, mudanças demográficas e migração, transição energética e digitalização?

Para concluir, abordemos aqui um ponto que consideramos uma das mais importantes questões do futuro, a temática da digitalização.

A progressiva digitalização do cotidiano é atualmente uma das megatendências. Não se podia mais imaginar o dia-a-dia de muitos cidadãos sem a internet. Por isso também há grande expectativa em relação a cenários para os municípios do futuro: eles oferecem serviços administrativos pela via digital e também fazem uso dos novos canais online para realizar a comunicação com seus cidadãos. A megatendência da digitalização também parece ser de importância decisiva para a meta de “condições de vida equivalentes” na Alemanha, que se encontra ancorada na Lei Fundamental (LF), pois sobretudo na zona rural se delineiam chances, mas também desafios, para os municípios.

“No futuro, os serviços eletrônicos possibilitarão a todos realizar suas pendências administrativas vinte e quatro horas por dia pela internet.” Com essa citação, o então ministro do Interior alemão, Dr. Hans-Peter Friedrich, comentou em 2012 o anteprojeto de lei sobre governo eletrônico (EGovG). “Através disso, o governo federal presta uma importante contribuição para a superação das alterações demográficas, o desmantelamento da burocracia e a modernização da administração.” E até mesmo prefeitos apostam na aplicação da tecnologia digital no âmbito da autonomia administrativa municipal como possibilidade de mais transparência e em prol de uma melhor participação dos cidadãos nas tomadas de decisões políticas em seus municípios.

Com base em novas formas de interação entre administração, política municipal, cidadania e empresariado, está surgindo atualmente novos produtos e novas soluções para a prática municipal. Dentre estes se podem citar, a título de exemplo:

- Sistemas abertos de informações das câmaras municipais, mediante os quais os cidadãos podem se informar sobre projetos que os afetem diretamente;
- Portais interativos de informação e participação, p. ex. na área de planejamento urbano ou gestão de bairros;
- Ofertas eletrônicas de informações e reservas de vagas para jardins da infância, bolsas de cuidadores e serviços de ajuda na vizinhança;

- Portais eficientes, por fim, através dos quais cidadãos e empresas possam negociar ofertas na área administrativa via internet.

Apesar dos potenciais de simplificação, aceleração e desoneração que são ativados pela digitalização, o seu uso nas administrações alemãs ainda carece de um grau considerável de melhorias. Isso vale principalmente para a superação do ceticismo e de temores difusos em relação a inovações digitais. Aqui também se inclui a temática da proteção de dados pessoais. Todavia, a falta de competências técnicas também contribui para o aumento dos obstáculos. Resultados semelhantes também podem ser relatados de outros Estados-Membros da EU: embora, por um lado, as ofertas existentes online aumentem permanentemente, também se pode constatar, por outro lado, em toda a Europa, uma tendência para a redução do uso desses recursos. Em consultas feitas junto a população, evidenciou-se que aqueles cidadãos que não estão dispostos a utilizar as ofertas disponibilizadas pela governança digital na maioria dos casos preferem o contato pessoal (62%) ou supõem que é imprescindível marcar uma hora para resolver seu problema in loco (34%).

GÜNTER W. DILL · Cientista político, tendo sido professor e pesquisador por vários anos na universidade Frankfurt nas disciplinas de teoria política e movimentos sociais, bem como na Universidade de Mainz, em disciplinas sobre América Latina e *Political Risk Analysis*. Desde 1986 vem colaborando com a Fundação Konrad Adenauer, tendo sido Diretor Internacional para Política Municipal.