

POLÍTICA LOCAL E ELEIÇÕES 2016

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

ORGANIZAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

TRADUÇÃO

Tito Lívio Cruz Romão (páginas 161 a 188)

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cacau Mendes

IMPRESSÃO

Stamppa

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVII (2016), nº3

Política local e Eleições 2016

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2016.

ISBN 978-85-7504-205-2

*As opiniões externadas nesta publicação são
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 Apresentação
- 13 O valor da política local: o princípio da subsidiariedade na prática
JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO
- 37 Mudanças na legislação para as Eleições Municipais 2016
MARCELO AUGUSTO MELLO ROSA DE SOUSA
- 55 Eleições municipais em tempos de crise:
oportunidade para aprendermos algo sobre a democracia?
HUMBERTO DANTAS
- 73 O que as eleições de 2016 permitem projetar para as de 2018:
uma resposta que começa em 2013
IURI PITTA
- 87 Candidaturas e coligações nas eleições municipais: análise das
disputas para prefeito nas capitais brasileiras em 2012 e 2016
VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS
- 107 O desafio do fortalecimento das Câmaras Municipais
ROBERTO LAMARI
- 125 Municipalismo no Brasil:
origens, avanços pós-1988 e desafios atuais
VALDEMIR PIRES
- 147 Finanças municipais em crise
FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER

161 Política municipal na Alemanha
GÜNTER W. DILL

190 Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Apresentação

■ O valor da política municipal de certa forma se confunde com o valor da democracia. A maior parte da população mundial vive em centros urbanos onde decisões fundamentais são tomadas para que os seres humanos possam desenvolver-se integralmente e realizar-se como protagonistas de seu próprio destino. Os cidadãos e cidadãs desta aldeia global conectada pela Internet, estão cada vez mais conscientes de suas responsabilidades do ponto de vista ecológico, econômico, social e político. Neste sentido, já na primeira metade do século passado, o ex-Chanceler da Alemanha, Konrad Adenauer, afirmava que “a democracia é mais do que uma forma de governo participativo. É uma visão de mundo, enraizada na concepção da dignidade, do valor e dos direitos inalienáveis de cada pessoa”.¹

Partindo desta perspectiva a Fundação Konrad Adenauer e a Oficina Municipal publicam tradicionalmente no Brasil, há cada quatro anos, desde 2002, um volume da Série Cadernos Adenauer especialmente dedicado à democracia local e às Eleições Municipais. Neste ano de 2016 não poderia ser diferente. Um ano muito atribulado do ponto de vista político, pois o país viveu o seu segundo caso de impedimento de um presidente da república no contexto do processo de redemocratização que teve início na segunda metade da década de 1980.

Certamente as fragilidades da política nacional guardam uma relação direta com a democracia local pois, afinal, boa parte dos membros do Congresso e ministros do Executivo federal, ingressaram na vida pública em suas cidades e mantém estreitos vínculos com suas bases eleitorais. Observando simultaneamente a política local e nacional caberia nos perguntarmos, por exemplo, como

1 Palavras do Chanceler Konrad Adenauer proferidas em um discurso de 1965 e citadas no folder institucional da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

anda a militância nos diretórios municipais dos partidos políticos? Em que medida estes diretórios tem se dedicado ao recrutamento, seleção e formação de novos quadros? Até que ponto os partidos realizam a tarefa de debater programas e propostas para as cidades e para o país? São perguntas que nem sempre encontram respostas até porque são poucas as pesquisas sobre o fenômeno político partidário municipal além do que, o sistema partidário brasileiro, como um todo, está muito desacreditado.

Podemos desde logo levantar como hipótese que parte dos problemas políticos e partidários do país poderiam se resolver, exatamente, tendo como base o potencial da política municipal entendida como uma fonte de renovação e de vitalidade para a democracia. Deixando os problemas dos partidos e observando a questão das Câmaras de Vereadores e dos Conselhos Municipais de políticas públicas surge uma outra série de indagações sobre o cotidiano destas instâncias representativas básicas para a vida democrática das cidades. Há anos se faz uma generalização (o que é sempre perigoso) de que a política do parlamento local é precária no que diz respeito à legitimidade à representatividade e à fibra ética dos mandatários. Isso pode ser em parte uma verdade, porém, por outro lado, sabemos que muitos dos líderes que ocupam estes as Câmaras e Conselhos tem sua origem em organizações da sociedade civil dos mais variados tipos. Seria portanto injusto conservarmos apenas esta visão caricatural de que as instâncias de participação local são um problema quando na verdade são parte da solução para os avanços democráticos.

É na política local que se tomam decisões fundamentais para desenvolvimento social e econômico sustentável das cidades e do país como um todo. O amadurecimento político do Brasil passa certamente pela superação da cultura política dos favores e proteções. Ela alimenta o vício perigoso dos vários tipos de clientelismo entre as mais distintas camadas da população e os políticos municipais. Há um só remédio para esta mazela: uma efetiva proximidade entre sociedade civil e governos, com transparência e controle social. Quanto mais os cidadãos se interessarem pela política que lhes diz respeito melhor. Não é mais possível que o eleitor se limite a votar e logo delegar a responsabilidade pela gestão municipal aos seus mandatários. É preciso descobrir que no ideal democrático “os políticos somos nós”.

A franqueza destas palavras de Apresentação a esta edição dos Cadernos Adenauer não tem, em absoluto, como objetivo atacar a classe política municipal. Ao contrário! Queremos exortar o leitor, seus amigos e grupos de influência, para a importância das Eleições Municipais e da democracia local! E

sobretudo, queremos chamar a atenção para os mandatos que irão ocorrer entre 2017 e 2020 que poderão ser um momento de muito aprendizado político no contexto das cidades. Tendo acompanhando o processo eleitoral em muitas pequenas e médias cidades notamos o surgimento de candidatos jovens com vontade de mudar. Lançamos um olhar de esperança sobre eles certos de que podemos ter um país diferente graças às mudanças que serão empreendidas por gestores públicos profissionais e cidadãos engajados. Oxalá tenhamos mais cidades bem governadas, mais justas e belas, com espaços de convivência e trabalho para todas as camadas da população, segundo o conceito da sustentabilidade social, ambiental, climática e energética.

A Fundação Konrad Adenauer e a Oficina Municipal vêm buscando contribuir com a realização deste ideal por meio de uma aliança estratégica voltada à formação de cidadãos e agentes públicos municipais, dentre eles prefeitos, vereadores e secretários municipais, de centenas de municípios de todo o Brasil. Nestes processos de formação fica evidente que as boas práticas políticas nascem mais perto das pessoas, na esfera municipal. Os gestores municipais influem de modo decisivo no cotidiano de toda população brasileira. Especialmente aqueles que integram o primeiro e segundo escalão dos governos e que precisam ser continuamente capacitados do ponto de vista político e técnico numa perspectiva equilibrada, entre a prática e a teoria. Uma maior confiança nestes líderes políticos e gestores públicos municipais significará, a longo prazo, maior confiança na democracia.

Por fim é preciso dizer uma palavra a respeito dos jovens. Observando as eleições de 2016 notamos o crescimento das candidaturas de jovens, rapazes e moças, seja no campo conservador como nas alas de centro e progressistas. Para apoiar este movimento natural dos jovens que querem, com toda razão, transformar o mundo, temos oferecidos seminários e cursos especialmente criados para eles, na sua linguagem e nos formatos adequados ao mundo digital. Somente os jovens podem atrair mais jovens para a política local, estadual e nacional. Os movimentos e associações juvenis de caráter esportivo, cultural e religioso são celeiros de novas lideranças. A tarefa de acolhê-los e promovê-los deve ser abraçada por todos os brasileiros que acreditam na política como a arte da construção do bem comum, fundada na dignidade da pessoa humana.

Diante de uma agenda tão vasta, esta edição dos Cadernos Adenauer especialmente dedicada às Eleições Municipais quer brindar o leitor com alguns temas centrais que passamos a apresentar de forma resumida, convidando a uma leitura atenta e à discussão e difusão destas análises. O primeiro artigo, da

autoria de José Mario Brasiliense Carneiro, traz uma reflexão sobre o valor da política local. Tomando como ponto de partida o princípio da subsidiariedade - o qual tem na descentralização do poder um traço marcante - o autor enfatiza a importância que a política cotidiana dos bairros e das cidades possui. Ao pôr em destaque a política local o autor indica que ela poderá ser um ponto de partida na construção de um amplo processo de reformas políticas e econômicas do país. Um segundo objetivo buscado neste texto é apontar as instituições municipais e os consórcios intermunicipais como espaços onde as políticas públicas de interesse dos cidadãos e cidadãs brasileiras poderão ser muito fortalecidas nos próximos mandatos.

Marcelo Augusto Mello Rosa de Sousa apresenta as modificações na legislação eleitoral no contexto do pleito de 2016. As alterações são analisadas no âmbito das reformas políticas sendo que o autor coloca em destaque o impacto que cada uma delas exerce sobre o processo eleitoral. As normas em questão foram devidamente identificadas e descritas de modo que o artigo certamente será muito útil no futuro como referência jurídica a respeito das eleições municipais de 2016.

Humberto Dantas investiga a crise no Brasil com o objetivo de identificar quais são os principais desafios que o país enfrenta e suas implicações para as eleições locais. Este capítulo está dividido em três partes sendo que na primeira o autor traça o retrato de cinco crises com características próprias e variadas. Na segunda os elementos apontados na parte anterior são tratados de forma combinada em um diagnóstico de conjuntura mais abrangente. Finalmente, na última parte, Dantas lança um olhar sobre possíveis cenários futuros que poderão ter como causa as cinco dimensões da crise anteriormente analisadas, sempre em diálogo com as eleições municipais de 2016.

O quarto autor, Iuri Pitta, traz uma visão geral acerca dos principais fatos que se destacaram no processo eleitoral, salientando os aspectos mais relevantes do comportamento de eleitores, as posturas dos candidatos e partidos, assim como, eventuais desdobramentos deste processo nas eleições estaduais e presidencial de 2018. Entre as variáveis abordadas pelo autor na construção deste panorama destacam-se as restrições da legislação quanto ao financiamento das campanhas, a fragmentação do sistema político brasileiro e possíveis desdobramentos da Operação Lava Jato, articulados ao recente processo de impeachment.

O artigo da autoria de Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas faz uma investigação combinada sobre o perfil dos candidatos e das coligações das eleições

municipais para as prefeituras nas capitais brasileiras nos anos de 2012 e 2016. O autor estabelece como norte para a sua argumentação o questionamento acerca dos possíveis impactos da conjuntura que levaram ao impeachment de Dilma Rousseff e sua reverberação sobre as candidaturas e coligações nas eleições municipais de 2016. Também são investigadas as possíveis mudanças nas estratégias que foram empregadas pelos partidos no estabelecimento de coligações em função do quadro político nacional.

Roberto Lamari discute um tema crucial e também um grande desafio, no âmbito da política local: o fortalecimento das Câmaras Municipais. Neste texto, o autor examina as funções assim como a importância do Poder Legislativo local. Neste percurso Lamari investiga a razão da existência do Poder Legislativo nos países democráticos, o papel por ele desempenhado, e também, de que maneira as atribuições que lhe são inerentes contribuem e asseguram um funcionamento harmonioso da democracia nas comunidades ou sociedades.

Valdemir Pires faz um convite a repensar o federalismo brasileiro, tomando em consideração suas bases locais e considerando esta perspectiva da teoria do Estado como necessária e urgente. O municipalismo é investigado em sua trajetória histórica, com o cuidado de levar em consideração fatos mais recentes do processo de descentralização, proporcionando ao leitor uma compreensão mais ampla sobre Federação. Este capítulo está estruturado em três seções: na primeira são considerados a origem e a evolução do municipalismo no Brasil, na segunda são investigadas as novas possibilidades advindos a partir da Constituição de 1988, e, por fim, na terceira seção são elencados os desafios que o municipalismo enfrenta na atualidade.

A crise financeira enfrentada pelos municípios brasileiros é o tema do capítulo da autoria de François E. J. de Bremaeker. São analisados os fatores tributários e financeiros que, numa perspectiva de longo prazo, trouxeram como resultado um quadro de intensa crise para os municípios. Bremaeker utiliza como suporte de análise os dados mais atualizados que foram disponibilizados pelos institutos de pesquisa oficiais, tanto em nível nacional como estadual, agrupados por regiões. Entre os tópicos estudados pelo autor com objetivo de esclarecer os gestores públicos sobre a crise que estão enfrentando, destacam-se as receitas tributárias em nível local, o modo como se dá a evolução dos encargos das cidades e as despesas municipais.

Para concluir o volume trazemos o ex-Diretor de Política Local da Fundação Konrad Adenauer na Alemanha, Günter Dill, que apresenta a estrutura política alemã em nível local. O autor descreve de maneira muito didática

como se organiza a administração dos municípios (*Gemeinde*) e das cidades livres (*Freistädte*) com destaque para o tema da autonomia administrativa local (*Gemeindeselbstverwaltung*) fazendo uma análise sobre força das esferas subnacionais de governo diante da política nacional alemã. São também avaliadas as mudanças organizacionais que vem ocorrendo nas últimas décadas nas administrações municipais e as etapas dos processos de modernização administrativa. Por fim, o autor se debruça sobre um conjunto de temas conjunturais tais como participação cidadã, desafios impostos pelas alterações demográficas e processo de integração europeia, todos eles na perspectiva da política municipal.

Acreditamos que o atual momento de crise na política brasileira pode ser também um momento de aprendizado e de amadurecimento, tanto individual como coletivo. Para que esta oportunidade seja bem aproveitada são necessários diversos fatores, dentre eles destacamos a educação política, bem como, a capacitação de agentes que atuam na administração local. Esperamos que esta edição da série Cadernos Adenauer possa contribuir com o enriquecimento do debate sobre política local e estimular a reflexão sobre a importância e o valor inerente da política para o Brasil. Boa leitura!

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO
REINALDO J. THEMOTEO