

## POLÍTICA LOCAL E ELEIÇÕES 2016

ANO  
XVII  
2016

3

# Cadernos Adenauer

# 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”.<sup>1</sup>

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

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

JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO

## INTRODUÇÃO

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## FORMAÇÃO CÍVICA E OS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA

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

---

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

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

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

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

## ○ PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

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

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

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

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



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

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

## SUBSIDIARIEDADE E A DISTRIBUIÇÃO DO PODER

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## DEMOCRACIA E FEDERAÇÃO

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

Do ponto de vista histórico talvez possamos dizer que a cultura política brasileira ainda esteja adaptando-se ao ideário do Federalismo trazido dos Estados Unidos e instituído no país por meio da Constituição Federal de 1891.<sup>8</sup> O povo ainda está acostumado a esperar que tudo seja provido pelo governo federal que ocupou o espaço de poder do antigo Império. Porém, em uma federação, em geral, se espera mais dos estados e dos municípios enquanto provedores de serviços e de infraestrutura pública. Está em curso, portanto, uma mudança de paradigma e também por isso é necessário reafirmar o valor da política local. Isso requer um esforço de formação e informação cívica pois o povo ainda se interessa mais pela política nacional, em detrimento da política estadual e municipal que, em geral, são vistas com desconfiança. Os prefeitos e governadores, por seu lado, também devem assumir o papel pedagógico de reconquistar a confiança dando respostas efetivas por meio de boas políticas públicas e escutando os anseios do povo.

---

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

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

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

## A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

## SUBSIDIARIEDADE E ANTROPOLOGIA

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

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

---

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

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

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

## PROTAGONISMO POLÍTICO E DESCENTRALIZAÇÃO

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

---

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

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

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

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

## O VALOR DA POLÍTICA LOCAL

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## UMA EXPERIÊNCIA REGIONAL QUE AFIRMA O VALOR DA POLÍTICA LOCAL

■ Gostaria de apresentar agora uma experiência regional com a qual temos trabalhado na Oficina Municipal, como parte do nosso repertório de cursos de planejamento e gestão pública, que reafirma o valor da política local.<sup>17</sup> Trata-se do Programa Melhoria da Educação no Município, uma iniciativa da Fundação Itaú Social que surgiu ainda na década de 1990.<sup>18</sup> Este programa se volta à formação de secretárias e secretários municipais de educação em temas de planejamento e gestão da educação, com uma duração de dois anos. O programa acontece em

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

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

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

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

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

## A POLIARQUIA CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

---

20 Grifo nosso.

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

## MÚLTIPLOS CENTROS DE DECISÃO A SERVIÇO DO BEM COMUM

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

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

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

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

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

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

### MUDANÇAS NO FEDERALISMO FISCAL

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

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

---

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

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

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

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

## SUBSIDIARIEDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

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

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

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

## OS MUNICÍPIOS NOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO

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

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

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



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

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

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

## CONCLUSÃO: PRINCÍPIOS CRISTÃOS E AGENDA DE REFORMAS

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

## BIBLIOGRAFIA

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

## Mudanças na legislação para as Eleições Municipais 2016

MARCELO AUGUSTO MELLO ROSA DE SOUSA

■ Mais uma Eleição avizinha-se, e com ela já constatamos, tanto entre partidos políticos e candidatos, vários questionamentos no sentido de se saber com precisão quais são as mudanças legislativas que serão efetivamente aplicadas no próximo pleito eleitoral municipal de 05 de outubro de 2016.

Pois, nos últimos anos, tivemos duas importantes alterações legislativas, intituladas de Reforma Eleitoral de 2013, que redundaram na Lei 12.891/2013 e na Reforma Eleitoral de 2015, que culminou na Lei 13.165/2015.

Importante destacar que a referida Reforma Eleitoral de 2013 – Lei 12.891/2013 não foi muito divulgada pelos meios de comunicação, alterou vários pontos importantes da Propaganda Eleitoral em nosso país, porém não foi devidamente aplicada nas Eleições de 2014.

A sua não aplicabilidade foi definida pelo TSE – Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu em sessão plenária de 24.06.2014 que a referida *Lei 12.891/2013 – Reforma Eleitoral de 2013* não se aplicaria nas Eleições de 2014<sup>1</sup>, pela simples incidência do Princípio da Anualidade (*artigo 16 da Constituição Federal*), pois sua publicação no DOU ocorrerasamente em 18.12.2013; já, portanto, dentro do processo eleitoral de 2014, que se iniciara em 05 de outubro – sábado

---

1 Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/minirreforma-eleitoral-nao-se-aplica-as-eleicoes-2014-decide-tse> – *Minirreforma eleitoral não se aplica às Eleições 2014, decide TSE*.

2 Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993).

(01 ano antes do primeiro turno das eleições gerais de 2014), nos termos da Resolução TSE nº 23.390/2013 – Calendário Eleitoral de 2014.

Portanto, temos como válida para as Eleições Municipais em 2016 todas as alterações legislativas trazidas pela reforma Eleitoral de 2013 – Lei nº 12.891/2013.

Já em 29.09.2015, tivemos a promulgação da Reforma Eleitoral de 2015 – Lei 13.165/2015, também com grandes alterações na legislação eleitoral, válidas para as Eleições de 2016, já com o perfeito atendimento do citado artigo 16 da Constituição Federal – *Princípio da Anualidade*.

E, dentre as importantes alterações trazidas para as Eleições Municipais de 2016, tanto em relação à Reforma Eleitoral de 2013 – Lei 12.891/2013, quanto em relação à Reforma Eleitoral de 2015 – Lei 13.165/2015, destacamos:

■ DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – a reforma legislativa de 2015 trouxe o novo prazo de 06 meses antes do pleito – 02.04.2016 – data limite para os que pretendam ser candidatos a cargo eletivo nas eleições de 2016, devem estar com a filiação deferida no âmbito partidário, desde que o estatuto partidário não estabeleça prazo superior<sup>3</sup> – Alerta: O prazo para a definição do domicílio eleitoral não foi modificado, isto é, continuou com o prazo de no mínimo 01 ano de inscrição eleitoral na circunscrição de realização do pleito eleitoral.<sup>4</sup>

■ DA COMUNICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA X REFORMA ELEITORAL DE 2013 – nos termos do artigo 22, inciso V da Lei 9.096/95, deverá ser apresentada somente ao juiz eleitoral da zona eleitoral de inscrição do eleitor a comunicação da nova filiação partidária, sem a necessidade premonitória de pedido de desfiliação ao partido anterior.

■ DA INCIDÊNCIA DE DUPLA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA X REFORMA ELEITORAL DE 2013 – não há mais previsão legal, pois com a incidência da reforma eleitoral de 2013 – Lei 13.291/2013, passará sempre a prevalecer a filiação partidária mais recente do eleitor, devendo assim, a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais eventuais filiações com datas mais antigas.

---

3 Lei nº 9.504/1997, art. 9º, caput, e Lei nº 9.096/1995, art. 20, caput – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

4 Art. 9º – Lei 9.504/97.

■ DA CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS X REFORMA ELEITORAL 2015 – nova data para a realização das convenções partidárias, de 20 de julho a 05 de agosto dos Anos Eleição – será realizada a Convenção partidária para escolha de candidatos pelos partidos e ainda será realizada a deliberação acerca da realização ou não de coligações, ocasião onde deverá ser realizada a lavratura da respectiva ata de deliberações, em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, e com a obrigatoriedade da publicação de seu conteúdo no prazo máximo de 24h (vinte e quatro horas) em qualquer meio de comunicação.<sup>5</sup>

■ DO REGISTRO DE CANDIDATURAS X REFORMA ELEITORAL 2015 – incidência no novo prazo fatal de apresentação das candidaturas pelos partidos políticos em até o dia 15 de agosto do ano de eleição, até as 19 horas.<sup>6</sup>

■ DA SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATO EM ELEIÇÃO MAJORITÁRIA & ELEIÇÃO PROPORCIONALX REFORMA ELEITORAL DE 2013 – novo prazo de 20 (vinte) dias antes da realização do Pleito Eleitoral para substituição de candidaturas a ambas as eleições (majoritária e proporcional).<sup>7</sup>

Exceto por morte do candidato, quando é permitida a substituição após o referido prazo limite de 20 (vinte) dias antes das eleições.<sup>8</sup>

Fato que na legislação anterior, em relação às eleições proporcionais, o prazo de substituição dos candidatos era de até 60 (sessenta) dias anteriores ao Pleito Eleitoral e, em relação ao prazo de substituição de candidatos de eleição majoritária, esse não existia. Fato que possibilitava a substituição de candidaturas na antevéspera ou véspera das eleições, onde a população na urna votava no candidato substituído, mas acabava por eleger o candidato substituto, dada a exiguidade do prazo, que inviabilizava, via de regra, a ampla divulgação da substituição de tal candidatura. Destaquemos um caso que ficou emblemático nas eleições de 2012, nas eleições majoritárias municipais da cidade de Paulínia/SP, onde o candidato originário fora substituído na antevéspera da eleição pelo seu filho, dada a inelegibilidade do pai.<sup>9</sup>

5 Art. 8º – Lei nº. 9.504/97 e Art. 93, § 2º – Lei 4.737/65.

6 Art. 11 – Lei nº. 9.504/97 e Art. 93 – Lei nº. 4.737/65 .

7 Art. 13, § 3º – Lei 9.504/97.

8 Art. 13, § 3º – Lei 9.504/97.

9 TRE SP – Prefeito de Paulínia é cassado por fraude eleitoral – <http://www.tre-sp.jus.br/impressa/noticias-tre-sp/2014/Novembro/prefeito-de-paulinia-e-cassado-por-fraude-eleitoral>

■ DAS COLIGAÇÕES X REDUÇÃO DO NÚMERO DE CANDIDATOS PARA REGISTRO EM ELEIÇÃO PROPORCIONAL (VEREADOR) X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – já para as eleições de 2016 a referida alteração legislativa determinou que cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para as Câmaras Municipais, e nas próximas eleições proporcionais, para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas um total de até 150% do número de lugares a preencher, mas com a importante ressalva:

- I. nos Municípios de até 100 mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% do número de lugares a preencher;
- II. nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 12, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas.

E em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

Importante ainda destacar que, do número de vagas requeridas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.<sup>10</sup>

Ena hipótese de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto em lei, os órgãos de direção dos respectivos partidos políticos poderão preencher as vagas remanescentes, requerendo o registro até 02 de setembro de 2016 (*30 dias antes do pleito*).<sup>11</sup>

Já para os municípios criados até 31 de dezembro de 2015, os cargos de Vereador corresponderão, na ausência de fixação pela Câmara Municipal, ao número mínimo fixado na Constituição Federal para a respectiva faixa populacional.<sup>12</sup>

■ DA VOTAÇÃO MÍNIMA PARA CANDIDATOS ELEITOS POR PARTIDO E/OU COLIGAÇÕES X REFORMA ELEITORAL 2015 – a referida alteração legislativa trouxe a inovação no sentido de coibir que eventuais candidatos intitulados como grandes puxadores de votos elejam, pelas regras da eleição proporcional, candidatos com votação classificada como irrisória ou pífia. Para tanto, a referida reforma eleitoral de 2015 trouxe a inovação o que é criticada e elogiada por diversos juristas, no sentido de que estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a

10 Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 3º.

11 Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 5º.

12 Constituição Federal, art. 29, IV, e Res.-TSE nº 18.206/92.



10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.<sup>13</sup>

■ DOS SUPLENTES EM ELEIÇÃO PROPORCIONAL X REFORMA ELEITORAL 2015 – serão suplentes da representação partidária, sem a exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108 do Código Eleitoral.<sup>14</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA X REFORMA ELEITORAL 2015 – tivemos a inovação já esperada no regime democrático, seja por candidatos, ou mesmo pelos próprios cidadãos eleitores, que são os principais atores das eleições livres. Com tal alteração legislativa, tivemos que não será considerada propaganda eleitoral antecipada:

- I. a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;
- II. a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições;
- III. a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou
- IV. a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

Fato que inclusive já está sendo criteriosamente adotado pelo TRE SP em decisão de 05.04.16.<sup>15</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA X REFORMA ELEITORAL DE 2013 – Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do presidente da República, dos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus

13 Art. 108 – Lei nº 4.737/65.

14 Art. 112, Parágrafo único – Lei nº 4.737/65.

15 TRE SP mantém multa a pré-candidato por propaganda antecipada – <http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2016/Abriltre-mantem-multa-a-pre-candidato-por-propaganda-antecipada>

filiados ou instituições. Já, nos casos permitidos de convocação das redes de radio-difusão, é vedada a utilização de símbolos ou imagens, exceto aqueles previstos no § 1º do art. 13 da Constituição Federal.<sup>16</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.<sup>17</sup>

■ DO TEMPO TOTAL DE CAMPANHA ELEITORAL X REFORMA ELEITORAL 2015 – o tempo total de campanha eleitoral fora alterada de aproximadamente 03 (três) meses, para um total de 45 (quarenta e cinco) dias.<sup>18</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL EM GERAL X REFORMA ELEITORAL DE 2013 E 2015 – Será Permitida em bens particulares e independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, mas desde que seja feita em:

- I. adesivo ou em papel,
- II. não exceda a meio metro quadrado
- III. não contrarie a legislação eleitoral

■ DA PROPAGANDA EM MUROS, CERCAS E TAPUMES X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – a alteração legislativa de 2015 trouxe a novação no sentido de que Não é permitida a colocação de propaganda eleitoral de qualquer natureza em Muros, Cercas e Tapumes divisórios. E a este respeito o TSE – Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou em sede de julgamento da Consulta Eleitoral em sessão administrativa de 18.12.2015.<sup>19</sup>

■ DOS CAVALETES & BONECOS X REFORMA ELEITORAL 2013 E 2015 – as referidas Reformas Eleitorais de 2015 & 2015 passaram a Proibir o uso de Cavaletes, Bonecos e Assemelhados nas propagandas eleitorais de candidatos e partidos políticos.<sup>20</sup>

16 Art. 36-B da Lei 9.504/97.

17 Art. 36 da Lei 9.504/97.

18 Art. 36 da Lei 9.504/97.

19 Propaganda eleitoral e partidária pintada em muro de bem particular está proibida – <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Dezembro/propaganda-eleitoral-e-partidaria-pintada-em-muro-de-bem-particular-esta-proibida>

20 Art. 37 caput, da Lei 9.504/97.

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL POR MEIO DE EXPOSIÇÃO DE PLACAS, ESTANDARTES E FAIXAS X REFORMA ELEITORAL 2013/2015 – o caput do artigo 37 da Lei 9.504/97 traz de forma expressa a Proibição da Propaganda Eleitoral por meio de Exposição de Placas, Estandartes e Faixas.

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL EM VEÍCULOS AUTOMOTORES X REFORMA ELEITORAL DE 2013 – determinou a Proibição do chamado “envelopamento”. Exceção feita à utilização de adesivos micro perfurados até a extensão total do para-brisa traseiro; e ainda em outras posições, PERMITIDOS adesivos até a dimensão máxima de 50 x 40 cm.<sup>21</sup>

■ DO CANDIDATO COM REGISTRO DE CANDIDATURA SUB JUDICE X REFORMA ELEITORAL DE 2013 – o candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à sua campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito, para sua propaganda, no rádio e na televisão. Também se aplica igualmente ao candidato cujo pedido de registro tenha sido protocolado no prazo legal e ainda não tenha sido apreciado pela Justiça Eleitoral.<sup>22</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL EM OUTDOOR ELETRÔNICO X REFORMA ELEITORAL 2013 – relembremos que a Reforma Eleitoral de 2006 – Lei 11.300/2006 passou a Proibir a utilização de Outdoors na propaganda eleitoral de candidatos e partidos políticos. Mas, com o avanço da tecnologia, surgiram dispositivos eletrônicos que, muito embora de dimensões menores de um Outdoor, assemelhando-se a esse, mas com uso de tecnologia – *eletrônico*. Diante de tal avanço da tecnologia, é que a Reforma Eleitoral de 2013 passou então também a Vedar a utilização de Outdoors Eletrônicos inclusive.<sup>23</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET X REFORMA ELEITORAL DE 2013 E 2015 – será permitida a propaganda eleitoral na internet somente após o dia 16 de agosto do ano da eleição.<sup>24</sup>

A Reforma Eleitoral de 2013 acabou por determinar no âmbito da Propaganda Eleitoral na Internet, que constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários

21 Art. 38, § 3º e § 4º da Lei nº 9.504/1997.

22 Art. 16-A e Art. 16-B da Lei 9.504/97.

23 Art. 39, § 8º da Lei 9.504/97.

24 Art. 57-A da Lei nº 9.504/97.

na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). E igualmente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas.<sup>25</sup>

■ DA PROGRAMAÇÃO NORMAL E DO NOTICIÁRIO NO RÁDIO E NA TELEVISÃO X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – a partir:

De 6 de agosto de 2016, é vedado às emissoras de rádio e de televisão, em sua programação normal e noticiário:<sup>26</sup>

- I. transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;
- II. veicular propaganda política; dar tratamento privilegiado a candidato, partido político ou coligação;
- III. veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou a partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;
- IV. divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou o nome por ele indicado para uso na urna eletrônica, e, sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

A partir de 30 de junho de 2016, é vedado ainda às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista abaixo, e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário.<sup>27</sup> A violação legal sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de R\$21.282,00 a R\$106.410,00, duplicada em caso de reincidência.<sup>28</sup>

25 Art. 57-H, § 1º e § 2º da Lei 9.504/97.

26 Lei nº 9.504/1997, art. 45, incisos I a VI.

27 Lei nº 9.504/1997, art. 45, § 1º.

28 Lei nº 9.504/1997, art. 45, § 2º.

■ DOS DEBATES X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – são considerados aptos para participação em debates no rádio e na televisão, os candidatos filiados a partido político com representação superior a 09 parlamentares na Câmara dos Deputados e que tenham requerido o registro de candidatura na Justiça Eleitoral.<sup>29</sup>

Considera-se a representação de cada partido político na Câmara dos Deputados a resultante da eleição, ressalvadas as mudanças de filiação partidária que não tenham sido contestadas ou cuja justa causa tenha sido reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Os debates, transmitidos por emissora de rádio ou televisão, serão realizados segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral.<sup>30</sup>

Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.<sup>31</sup>

Nas eleições proporcionais (vereadores – deputados), os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos políticos e coligações a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de 01 dia;

Deverão ser parte de programação previamente estabelecida e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato.

Os debates transmitidos na televisão deverão utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela com intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e audiodescrição.<sup>32</sup>

O descumprimento da determinação legal sujeita a empresa infratora às penalidades previstas no art. 56 da Lei 9.504/97. No período de suspensão a Justiça Eleitoral veiculará mensagem de orientação ao eleitor, intercalada, a cada 15 (quinze) minutos.<sup>33</sup>

29 Lei nº 9.504/1997, art. 46 – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

30 Lei nº 9.504/97, art. 46, § 4º.

31 Lei nº 9.504/97, art. 46, § 5º – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

32 Lei 13.146/2015 – Arts. 67 e 76, § 1º, inciso III – Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

33 Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.

Na elaboração das regras para a realização dos debates, a emissora responsável e os candidatos que representem 2/3 dos aptos não poderão deliberar pela exclusão de candidato cuja presença seja garantida nos termos da Lei 13.165/2015.

Caso o candidato cuja presença seja garantida nos termos da Lei 13.165/2015 concorde com sua exclusão do debate, o responsável pela emissora, com a anuência dos demais candidatos aptos, poderá ajustar a participação do excluído em entrevista jornalística da emissora pelo tempo que ele teria no debate, sem que isso implique tratamento privilegiado.

Contudo, na hipótese de inexistir acordo, os debates transmitidos por emissora de rádio ou de televisão deverão obedecer às seguintes regras:<sup>34</sup>

- I. nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita:
  - a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo;
  - b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos.
- II. nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos políticos e coligações a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia;
- III. os debates deverão ser parte de programação previamente estabelecida e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato.

■ TEMPO DA PROPAGANDA ELEITORAL NO RÁDIO E NA TV X REFORMA ELEITORAL 2015 – será realizada nos 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

As emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das Câmaras Municipais, reservarão nos 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida na lei específica.<sup>35</sup>

■ DA PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO X REFORMA ELEITORAL DE 2013 & 2015 – a propaganda será feita em 2016:

34 Lei nº 9.504/1997, art. 46, incisos I, alíneas a e b, II e III.

35 Lei 9.504/97 – artigo 47 – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

- I. Nas eleições para Prefeito, de segunda a sábado:
  - a) das sete horas às sete horas e dez minutos e das doze horas às doze horas e dez minutos, no rádio;
  - b) das treze horas às treze horas e dez minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta minutos, na televisão;
- II. Nas eleições para Prefeito, e também nas de Vereador, mediante inserções de 30 e 60 segundos, no rádio e na televisão, totalizando 70 minutos diários, de segunda-feira a domingo, distribuídas ao longo da programação veiculada entre as 05 e as 24 horas, na proporção de 60% para Prefeito e 40% para Vereador. Somente serão exibidas as inserções de televisão referidas acima nos Municípios em que houver estação geradora de serviços de radiodifusão de sons e imagens.

As emissoras de rádio e de televisão veicularão, no período de 26 de agosto a 29 de setembro de 2016, a propaganda eleitoral gratuita da seguinte forma:<sup>36</sup>

- I. em rede, nas eleições para prefeito, de segunda a sábado:
  - a) das 7 horas às 7 horas e 10 minutos e das 12 horas às 12 horas e 10 minutos, no rádio;
  - b) das 13 horas às 13 horas e 10 minutos e das 20 horas e 30 minutos às 20 horas e 40 minutos, na televisão.
- II. em inserções de trinta e de sessenta segundos, nas eleições para prefeito e vereador, de segunda a domingo, em um total de setenta minutos diários, distribuídas ao longo da programação veiculada entre as 05 e as 24 horas, na proporção de 60% para prefeito e de 40% para vereador.

Na veiculação da propaganda eleitoral gratuita, será considerado o horário de Brasília.

Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos acima descritos, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:<sup>37</sup>

- I. 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos 06 maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;
- II. 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

36 Lei nº 9.504/1997, art. 47, caput, § 1º, incisos VI e VII.

37 Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013 – ADI-5105.

A partir do dia 15 de agosto de 2016, o Juiz Eleitoral designado pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de rádio e de televisão a fim de elaborarem plano de mídia, nos termos do art. 42, para uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos a participação nos horários de maior e de menor audiência.<sup>38</sup>

Os Juízes Eleitorais efetuarão, até o dia 19 de agosto de 2016, sorteio para a escolha da ordem de veiculação da propaganda em rede de cada partido político ou coligação para o primeiro dia do horário eleitoral gratuito e, a cada dia que se seguir, a propaganda veiculada por último, na véspera, será a primeira, apresentando-se as demais na ordem do sorteio.<sup>39</sup>

É vedado aos partidos políticos e às coligações:

- I. incluir no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais propaganda das candidaturas a eleições majoritárias ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos, ficando autorizada a menção ao nome e ao número de qualquer candidato do partido ou da coligação.<sup>40</sup>
- II. incluir no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais propaganda das candidaturas a eleições majoritárias, ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários, ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos, ficando autorizada a menção ao nome e ao número de qualquer candidato do partido ou da coligação.<sup>41</sup>

É facultada a inserção de depoimento de candidatos a eleições proporcionais no horário da propaganda das candidaturas majoritárias e vice-versa, registrados sob o mesmo partido ou coligação, desde que o depoimento consista exclusivamente em pedido de voto ao candidato que cedeu o tempo e não exceda 25% do tempo de cada programa ou inserção.<sup>42</sup>

O partido político ou a coligação que não observar a regra acima descrita, perderá, em seu horário de propaganda gratuita, tempo equivalente no horário reservado à propaganda da eleição disputada pelo candidato beneficiado.<sup>43</sup>

38 Lei nº 9.504/1997, art. 52.

39 Lei nº 9.504/1997, art. 50.

40 Lei nº 9.504/97, art. 53-A, caput – *Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.*

41 Lei nº 9.504/1997, art. 53-A, caput e § 2º). (*Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.*

42 Lei nº 9.504/1997, arts. 53-A, § 1º, e 54.

43 Lei nº 9.504/1997, art. 53-A, § 3º.



Nos programas e inserções de rádio e de televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como de seus apoiadores, inclusive o depoimento de candidatos a eleições proporcionais no horário da propaganda das candidaturas majoritárias e vice-versa, registrados sob o mesmo partido ou coligação, desde que o depoimento consista exclusivamente em pedido de voto ao candidato que cedeu o tempo e não exceda 25% do tempo de cada programa ou inserção – que poderão dispor de até 25% do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais.<sup>44</sup>

No segundo turno das eleições, não será permitida, nos programas de que trata os pontos da legislação acima destacada, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.<sup>45</sup>

Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha:<sup>46</sup>

- I. realizações de governo ou da administração pública;
- II. falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral;
- III. atos parlamentares e debates legislativos.

Na propaganda eleitoral gratuita, é vedado ao partido político, à coligação ou ao candidato, transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados, assim como usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou de vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito.<sup>47</sup>

A inobservância sujeita o partido político ou a coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência, devendo, o tempo correspondente

44 Lei nº 9.504/1997, art. 54 – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

45 Lei nº 9.504/1997, art. 54, § 1º – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

46 Lei nº 9.504/1997, art. 54, § 2º – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

47 Lei nº 9.504/1997, art. 55, caput, c.c. o art. 45, caput e incisos I e II – Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015.

ser veiculado após o programa dos demais candidatos com a informação de que a não veiculação do programa resulta de infração da lei eleitoral.<sup>48</sup>

Na divulgação de pesquisas no horário eleitoral gratuito devem ser informados, com clareza, o período de sua realização e a margem de erro, não sendo obrigatória a menção aos concorrentes, desde que o modo de apresentação dos resultados não induza o eleitor em erro quanto ao desempenho do candidato em relação aos demais.<sup>49</sup>

■ DAS INSERÇÕES NO RÁDIO E NA TV X REFORMA ELEITORAL DE 2013 & 2015 – nas eleições para Prefeito, e também nas de Vereador, mediante inserções de 30 e 60 segundos, no rádio e na televisão, totalizando 70 minutos diários, de segunda-feira a domingo.

Distribuídas ao longo da programação veiculada entre as 05 e as 24 horas, na proporção de 60% para Prefeito e 40% para Vereador.<sup>50</sup>

Somente serão exibidas as inserções de televisão nos Municípios em que houver estação geradora de serviços de radiodifusão de sons e imagens.<sup>51</sup>

■ DA INSERÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL QUE DEGRADE OU RIDICULARIZE CANDIDATO ADVERSÁRIO X REFORMA ELEITORAL DE 2013<sup>52</sup> – será vedada a divulgação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação, aplicando-lhes, ainda, todas as demais regras aplicadas ao horário de propaganda eleitoral, previstas no art. 47 da Lei 9.504/97.

■ DOS FISCAIS DE PARTIDO NO DIA DA ELEIÇÃO X REFORMA ELEITORAL 2013 – a escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de 18 anos ou em quem, por nomeação do Juiz Eleitoral, já faça parte de Mesa Receptora.

O fiscal poderá ser nomeado para fiscalizar mais de uma Seção Eleitoral, no mesmo local de votação.

As credenciais de fiscais e delegados serão expedidas, exclusivamente, pelos partidos ou coligações.

48 Lei nº 9.504/1997, art. 55, parágrafo único – Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.

49 Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.

50 Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015 – artigo 47, § 1º, inciso VII.

51 Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015 – artigo 47, § 1º-A.

52 Art. 51, inciso VI – Lei 9.504/97 – Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.

Deverá o presidente do partido ou o representante da coligação registrar na Justiça Eleitoral o nome das pessoas autorizadas a expedir as credenciais dos fiscais e delegados.

Para o acompanhamento dos trabalhos de votação, só será permitido o credenciamento de, no máximo, 2 (dois) fiscais de cada partido ou coligação por seção eleitoral.<sup>53</sup>

■ DAS ENQUETES MESMO SEM VALOR CIENTÍFICO V REFORMA ELEITORAL DE 2013 – estão vedadas no período de campanha eleitoral, a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral.<sup>54</sup>

■ DA PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES POR PESSOAS JURÍDICAS EM CAMPANHAS ELEITORAIS E A PARTIDOS POLÍTICOS X STF ADI Nº 4650/DF – que por meio da decisão proferida na 29ª Sessão extraordinária do STF de 17 de setembro de 2015, que definiu-se pela não possibilidade da realização de doações e contribuições por parte de Pessoas Jurídicas à partidos políticos, bem como à campanhas eleitorais.

Decisão proferida em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI nº 4650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sendo que o STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão ‘aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão, conforme ficou lavrado na Ata da referida 29ª sessão extraordinária do STF de 17 de setembro de 2015.

■ DO LIMITE DE GASTOS EM CAMPANHA ELEITORAL X REFORMA ELEITORAL DE 2015 – os partidos políticos e os candidatos poderão realizar gastos até os limites estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos dos artigos. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015.

O valor dos limites atualizados de gastos para cada município será divulgado pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral até 20 de julho de 2016.<sup>55</sup>

O valor dos limites de gastos para cada eleição ficará disponível para consulta na página do Tribunal Superior Eleitoral na Internet. Para a eleição do cargo de prefeito o limite de gastos fixado é único, e, portanto, inclui os gastos realizados pelo candidato ao cargo de vice-prefeito.

53 Art. 65, § 4º – Lei 9.504/97 – Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013.

54 Art. 33, § 5º da Lei 9.504/97 – Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013.

55 Lei nº 13.165/2015, art. 8º.

Gastar recursos além dos limites estabelecidos sujeita os responsáveis ao pagamento de multa no valor equivalente a 100% da quantia que exceder o limite estabelecido.

O TSE – Tribunal Superior Eleitoral em 15.12.2015 aprovou a Resolução nº 23.459/2015, a qual dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e de prefeito nas eleições municipais de 2016.

E está disponível para consulta no site oficial do TSE na rede mundial de computadores no endereço [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br).

Destaquemos que o Código Eleitoral Lei nº 4.737/1965, em seu artigo 23, inciso IX, o qual traz o poder normatizados da Justiça Eleitoral, a qual por meio de expedição de Resoluções aprovadas pelo plenário do TSE – Tribunal Superior Eleitoral.<sup>56</sup>

E neste sentido, para as eleições de 2016, o TSE Tribunal Superior Eleitoral em 2015 expediu as resoluções que serão aplicadas nas Eleições Municipais de 2015, dentre as quais poderemos destacar a Resolução TSE nº 23.457/2015, a qual traz em seu artigo 15, § 1º, a proibição da justaposição de adesivo ou de papel utilizados para propaganda eleitoral, cuja dimensão exceda a meio metro quadrado, o que então será caracterizado como propaganda irregular, em razão do efeito visual único, ainda que a publicidade, individualmente, tenha respeitado o limite previsto no referido artigo.

E, na mesma referida Resolução TSE nº 23.457/2015, em seu artigo 23, § 3º, traz a adequação ao que vivenciamos nos dias de hoje com relação às postagens veiculadas nas redes sociais, mas que para as campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos, a divulgação de propaganda e de mensagens relativas ao processo eleitoral, inclusive quando provenientes de eleitor, não pode ser impulsionada por mecanismos ou serviços que, mediante remuneração paga aos provedores de serviços, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo.

Destaco abaixo a legislação que será aplicada às Eleições Municipais de 2016:

- Constituição Federal de 1988
- Lei 4.737 de 1965 – Código Eleitoral
- Lei 9.504 de 1997 – Lei das Eleições

---

56 Art. 23 – Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior (...) IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

- Lei 11.300 de 2006 – Mini Reforma Eleitoral
- Lei 12.034 de 2009 – Reforma Eleitoral de 2009
- Lei 12.891 de 2013 – Reforma Eleitoral de 2013
- Lei 13.165/2015 – Reforma Eleitoral de 2015
- Calendário Eleitoral 2016 – Resolução TSE nº 23.450/2015;
- Resolução TSE nº 23.455/2015 – Ementa: Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016
- Resolução TSE nº 23.457/2015 – Ementa: Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016
- Resolução TSE nº 23.463/2015 – Ementa: Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016
- Lei Complementar nº 64 de 1990 e sua alteração oriunda da Lei Complementar nº 135 de 2011 (*Ficha Limpa*)

E por fim, trago abaixo, a título de curiosidade, quais foram as Reformas Eleitorais aprovadas pelo Congresso Nacional neste Século XXI:

- 2006 – Emenda Constitucional nº 52 – 08.03.2006 – Verticalização – (Resolução TSE 21.002/ – 26.02.2002 – CTA TSE nº 715)
- 2006 – Lei 11.300 – 10.05.2006
- 2009 – Emenda Constitucional Nº 58 – 23.09.2009 – Número de Vereadores – (Resolução TSE nº 21.803 – 08.06.2004)
- 2009 – Lei 12.034 – 29.09.2009
- 2013 – Lei 12.891 – 11.12.2013 – Não foi aplicada nas Eleições de 2014<sup>57</sup>
- 2015 – Lei 13.165/2015 – 29.09.2015

---

57 Art. 16 da Constituição Federal.

MARCELO AUGUSTO MELO ROSA DE SOUSA · Advogado formado pela PUC SP, com atuação no Direito Eleitoral e Partidário, sócio do escritório Melo Rosa e Sousa Advogados Associados, Pós-Graduado em Governo e Poder Legislativo – UNESP, Professor nos Cursos de Cidadania da Oficina Municipal, Professor no Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Damásio Educacional – SP/SP, Professor da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de SP no Curso Direito Eleitoral – Eleições 2016, fomentador do Blog do Advogado Marcelo Rosa – <http://marcelorosaadvogado.blogspot.com.br/> com temas ligados ao direito eleitoral e partidário.



## Eleições municipais em tempos de crise: oportunidade para aprendermos algo sobre a democracia?

HUMBERTO DANTAS

### INTRODUÇÃO

■ Crise é uma palavra com a qual temos convivido faz bastante tempo no país. Indicada sob as mais diferentes naturezas, sua utilização se banalizou e tem sido alvo de críticas. Serve de exemplo uma declaração da ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Cármen Lúcia, atual presidente da Corte, proferida em evento realizado em outubro de 2015: “desde criança eu ouço que o Brasil está em crise, então, para mim, essa palavra está desmoralizada”.

Em que pese a contribuição de tal passagem para o debate, e a despeito do que possamos entender pela palavra crise, é fato que o Brasil atravessa um momento significativamente delicado em sua história. Mas o que seria de fato uma crise? O conceito pode ser compreendido à luz do que Mills (1969) chamou de a capacidade de as pessoas estimarem valores e sentirem que estes estão ameaçados. Com base em tal consideração, existiria uma crise a partir do instante em que princípios elementares de nossa sociedade estivessem ameaçados. A realidade atual do país parece contribuir com essa reflexão. Estamos diante de valores ameaçados? Ao que tudo indica sim: no campo da economia e da política isso parece inegável.

Para adensar esse sentimento, algumas passagens de aula proferida em abril de 2016 pelo professor Ronald Heifetz, na Kennedy School, em Harvard, para alunos da pós-graduação (MLG) do Centro de Liderança Pública, são emblemáticas:

“Quando há uma crise, as autoridades precisam buscar o reequilíbrio o mais rápido possível. (...) O primeiro passo numa crise é ‘comprar o tempo’, estabilizando a situação. Distinguimos duas fases da crise: a primeira é a fase de emergência (durante

ela, compre o tempo para estabilizar, o que permite diagnosticar). Se o desequilíbrio for muito alto devemos o reduzir a ponto de evitar a explosão, não para resolver, mas para reduzir a pressão (...) A crise é um dos sintomas de um desafio (problema) adaptativo. (...) Exige algo novo, que pode nos fazer prosperar. O desafio é buscar coisas que foram ignoradas e podem responder às crises que voltam sempre. A crise se torna uma dica do diagnóstico. (...) Quanto mais forte o desequilíbrio, maior a demanda por agentes que estabeleçam a ordem. Por isso, em crises agudas, fortes, é maior o desejo de algumas pessoas de estabelecer governos autoritários”.

O trecho acima não é uma ode ao autoritarismo e tampouco uma tentativa de justificá-lo. Pelo contrário, trata-se de uma forma de apontar para um problema que normalmente corremos o risco de solucionar de forma equivocada, ultrapassando limites democráticos e valores elementares. A aula em questão falava sobre o conceito de ‘liderança adaptativa’, num curso que tem como um de seus maiores objetivos distinguir problemas corriqueiros de problemas complexos. Na crise aprendemos, e por ela podemos ser educados se formos capazes de compreender sua verdadeira dimensão e solucioná-la à luz de respostas que não conhecemos e buscamos. Respostas fáceis, por exemplo, são mostradas por muitos latino-americanos nas pesquisas anuais do Latinobarômetro. Em 2016 os brasileiros mostraram desapego crescente pela democracia, dando a entender que para se livrar de problemas econômicos abririam mão de governos democráticos. Isso não é incomum de ocorrer, mas precisamos mesmo “nos livrar” da democracia toda vez que a economia dá sinais de fraqueza? A resposta fácil demonstra desprezo a valores essenciais. Não é disso que precisamos e tampouco sobre isso que estamos falando.

Diante das ameaças nos valores destacadas por Mills; e do desequilíbrio causado por problemas complexos, que exigem que encontremos as lideranças capazes de se adaptarem conforme apontado por Heifetz: seria possível afirmar que o Brasil vive uma crise? E que tal instante carrega consigo um desafio adicional que nos coloca diante de um problema complexo? Quem seria o líder, ou quem seriam as lideranças, capazes de nos guiarem? Antes da resposta lembremos que não são poucos os analistas que incluem no rol de crises do mundo atual um elemento que nos coloca diante de um problema efetivamente complexo: vivemos no mundo democrático atual uma forte crise de liderança. Assim: se buscamos líderes e estamos assistindo à “escassez desse recurso”, seria esse o primeiro grande problema complexo? Provavelmente sim. Por sinal, não são poucos aqueles que dizem ser esta a raiz da situação.



Compreender o universo da crise que vivemos é o objetivo maior desse texto. Desejamos apreender parte dos aspectos que configuram o instante do país, para que seja possível verificar a possibilidade de enxergarmos, especificamente e atendendo à temática central dessa edição da Revista Cadernos Adenauer, as eleições municipais de 2016. Não se trata de construir um cenário para a realização de prognósticos. Não temos como objetivo aqui apontar o que se espera em termos de resultados eleitorais, por exemplo. Tampouco desejamos prever o futuro ou falar sobre resultados. Se assim fosse esse texto perderia rapidamente seu valor. O intuito é fazer um diagnóstico do que se tem chamado de crise no Brasil, e verificar se a complexidade do problema que atravessamos pode impactar os pleitos locais. Assim, para além dessa introdução, esse texto está dividido em outras três partes. Na primeira será feito um desenho de cinco crises, de diferentes naturezas. Na segunda, tentaremos combinar os elementos apontados na parte anterior em um diagnóstico de nossos tempos, mesclando as crises descritas. Por fim, na terceira parte, apresentamos uma conclusão que trará consigo um olhar sobre os possíveis impactos causados pelo que descrevemos, especificamente, sobre as eleições municipais de 2016.

## O QUE ESTAMOS ENTENDENDO PELAS ATUAIS CRISES?

■ Em 2015 não foram poucos os analistas políticos e econômicos que afirmaram que o país atravessava o que se convencionou chamar de uma tempestade perfeita. Viveríamos assim uma crise composta por diferentes crises, que se retroalimentam e adensam o sentimento de que estamos, efetivamente, diante de um problema complexo que exige as mais desafiadoras adaptações. Parte desse problema não advém apenas do que poderia ser entendido, efetivamente, como uma crise, mas poderia ser fruto de mudanças e atitudes tão expressivamente diferentes do que estamos acostumados a assistir nesse país que poderia nos desafiar de maneira significativa. Assim, nem tudo é crise, mas pode ser resultado de cenários inesperados que, combinados às crises que serão apontadas, carregam incertezas que costumam desafiar alguns parâmetros, tornando-se complexos desafios.

Diante de tal reflexão, culturalmente, estamos preparados para o enfrentamento de mudanças significativas em nossas realidades? Seremos protagonistas dessa realidade que nos demanda tantos esforços? Temos como desafiar parâmetros culturalmente duvidosos e, ao mesmo tempo, encrustados em nosso modo de viver? Não existem respostas fáceis para tais perguntas. Mas tentemos compreender, em primeiro lugar, que crises são estas, postas no plural. E que cenários são

aqueles que, combinados às crises, se impõem como uma realidade extremamente complexa.

A primeira crise estaria associada à ausência de legitimidade da política. O valor ofertado aos representantes tem decrescido de forma marcante e significativa. Não se trata de um cenário a ser pintado apenas no Brasil, e tampouco parece haver uma solução única. Faz décadas que pensadores políticos têm se dedicado ao delineamento do que se convencionou chamar de “esgotamento da democracia representativa” em seu sentido mais puro. Ou se preferirmos: “crise da democracia representativa”. Assim, os cidadãos se mostrariam mais distantes dos canais de escolha dos políticos, e alterar esse universo demandaria a adoção de formas participativas de democracia que fossem legitimadas por parcelas significativas da sociedade. Estamos mesmo prontos para consolidar esses instrumentos em larga escala? As respostas se dividem entre aqueles que entendem que o tempo será capaz de concretizar essas ações participativas e os que percebem nesse tipo de democracia algo que flerta com uma tendência de esquerda radical. Nenhuma das leituras parece fazer sentido: não é o tempo, sozinho, que amadurecerá a participação e o sentido de democracia. E se o fizer, sem catalizadores, pode desgastar parte daquilo que se pretende fazer antes que se consolide como valor. Por outro lado, participação popular não é sinônimo de posição ideológica. Envolver cidadãos na construção conjunta de suas realidades não é monopólio de um dos polos da carcomida separação entre esquerda e direita. É, sim, princípio elementar de parte expressiva do que existe de atual e desafiador em matéria, por exemplo, de gestão pública. Como resolver esse problema? Uma das formas seria a educação política, e para esse debate a Fundação Konrad Adenauer dedicou volumes integrais dessa revista em 2010 e 2016.

Assim, avançando na questão da crise de legitimidade da política, o Brasil é visto como um país que soube desenvolver como poucos uma série de instrumentos de participação para além do voto. Estudos, no entanto, mostram que nosso problema não estaria atrelado à ausência de tais ferramentas – o que já solucionamos –, mas sim ao uso que fazemos delas à luz de nossa cultura política. Sem entrar efetivamente no mérito de tal questão, e tampouco nos aprofundarmos nesse debate, faltaria à realidade política do país o que Norberto Bobbio (1986) chamou de “a promessa não cumprida da democracia”, a saber: doses de instrução política formal. Disso, como já dissemos, estamos distantes, a exemplo de tantos outros países do mundo. Ainda assim, seria possível buscar compreender o quanto o brasileiro está distante da política. E o resultado dessa provocação não é positivo. Diferentes pesquisas de confiança nas instituições deslegitimam de

sobremaneira as organizações mais atreladas à política representativa e tradicional. De acordo com levantamento anual do Ibope feito entre 2009 e 2015, por exemplo, chegamos ao ano mais recente com um duplo e preocupante problema.

Entre os 18 itens testados, em índices que variam entre zero e cem, sendo este segundo valor aquele que indicaria confiança total numa dada instituição, o problema inicial estaria traduzido pelo fato de as seis instituições associadas à democracia representativa terem ocupado, em 2015, em cenário inédito, os últimos seis lugares. Nesse caso, estamos falando especificamente dos Partidos Políticos, do Congresso Nacional, da Presidente da República, do Governo Federal, da Eleição / Sistema Eleitoral e do Governo da cidade onde o entrevistado mora. O segundo problema torna o ambiente ainda mais complexo: essa meia dúzia de instituições atingiu, em 2015, os piores resultados na série histórica. Os partidos políticos, sempre em último lugar desde 2009, tinham 33% de confiança em 2010 e atingiram 17% em 2015. O posto de Presidente da República, que em 2010, com Lula, atingiu a terceira colocação no ranking geral de 18 instituições, empatado com as Forças Armadas, com 69%, registrou em 2015 a penúltima posição, junto com o Congresso Nacional, com 22% sob o governo Dilma Rousseff.

Para tornar o cenário mais denso, pesquisas de opinião pública realizadas em meados de 2016 mostravam maiorias favoráveis ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, contrárias a um governo do então vice-presidente Michel Temer, e aderiam em quase dois terços, de acordo com polêmico levantamento do Datafolha, à realização de novas eleições – um caminho longo, demorado e institucionalmente quase inviável de se consolidar no médio prazo. Como resolver tal questão? A sociedade está, literalmente, de costas para a política. E para piorar: parcelas do que polemicamente se chama de classe política, também está de costas para a sociedade. O diálogo seria possível? Levantamento do Datafolha mostra que nunca o percentual de brasileiros que se disseram simpáticos a um dado partido político foi tão baixo. Quem sustentava o indicador em níveis mais elevados era o Partido dos Trabalhadores, mas uma série de ocorrências transformou, aos olhos do senso comum, o PT numa legenda comum.

A segunda crise estaria associada a problemas dos mais expressivos no campo do sistema partidário e político. Não se trata aqui “apenas” da falta de legitimidade perante a sociedade, mas também do travamento de alguns aspectos tradicionais da forma como a política brasileira costuma funcionar e ser conduzida. O termo “presidencialismo de coalizão”, que comumente foi utilizado para ilustrar a lógica das relações entre Legislativo e Executivo no país, passou a ser questionado. Entre analistas, as visões se misturam entre um esgotamento do conceito e

um instante passageiro de inabilidade política que gerou instabilidade expressiva e voltou “ao normal” com a chegada de Temer ao poder. Uma coisa é fato: a interação entre os poderes mais políticos do país travou entre parte de 2014, todo o ano de 2015 e ao menos metade de 2016, com requintes de atipicidades. A mais marcante delas está associada a um ativismo parlamentar pouco visto e nada esperado.

Liderado por um deputado federal que soube construir maioria questionável para além de seu partido e chegar ao poder na casa, a Câmara dos Deputados levou à votação nominal mais de 120 projetos no primeiro semestre de 2015. Comparados aos números de 2011, primeiro semestre do mandato anterior, o volume é 3,5 vezes maior que os 34 registrados naquela ocasião. O principal desafio para a lógica de coalizão não está associado apenas ao total de projetos apreciados, mas ao fato de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), como presidente da Câmara, ter se declarado de oposição à presidente Dilma Rousseff. Assim, primeiramente venceu um candidato do PT ao controle do parlamento, em gesto que aponta inabilidade da articulação política do Palácio do Planalto. Como PT e PMDB, associados na chapa Dilma-Temer em 2010 e em 2014, poderiam ser adversários na Câmara dos Deputados? O que teria faltado para que se chegasse a um nome de consenso?

O fato é que Cunha foi hábil para tráfegar para muito além do PMDB. Serviu-se do que se pôde voltar a chamar de Centrão, dominado por deputados do que se costuma apelidar de Baixo Clero. Há indícios, inclusive, de que teria encabeçado a distribuição de uma mesada para deputados que lhe foram fiéis em algumas votações. O primeiro semestre de 2015, assim, foi tratado por muitos analistas como aquele em que se protagonizou um “semi-parlamentarismo” no país, com forte interferência do Legislativo sobre a pauta de temas e votações. O movimento só não foi mais intenso porque não houve sintonia absoluta entre a Câmara dos Deputados e o Senado, bem como porque Eduardo Cunha foi fortemente envolvido em uma série de acusações associadas ao universo da corrupção. Seu posto, assim, deixou de ser utilizado exclusivamente para fustigar o Executivo, passando a incluir principalmente a autodefesa contra acusações das mais diversas associadas ao universo da corrupção.

O desfecho dessa história é capítulo extremamente conhecido e analisado. Cunha acatou pedido de impeachment contra Dilma Rousseff em 02 de dezembro de 2015. Poucos meses depois, seria afastado do comando da Câmara dos Deputados, depois de conduzir a votação que culminaria na pré-instalação do processo de cassação da titular do Executivo no Senado. Acusado de mentir em uma CPI, o rol de crimes do qual é acusado vai muito além disso. A despeito

to de tal aspecto, Cunha conseguiu que Dilma fosse afastada da Presidência da República e em seu lugar assumiu interinamente o vice-presidente Michel Temer (PMDB). Com o afastamento do então presidente da Câmara, novo período de instabilidade. Seu vice, Waldir Maranhão (PP-MA), ocupou o posto protagonizando gesto de absoluta instabilidade ao tentar editar medida para suspender parte do processo do impeachment que já rumara adiante. O gesto foi ignorado pelo presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), e sustado pelo próprio mandatário maior da Câmara horas depois. Com a renúncia de Eduardo Cunha da presidência, Maranhão perdeu o cargo de presidente interino de acordo com o regimento, e em eleições atemporais Rodrigo Maia (DEM-RJ) foi escolhido para mandato tampão de poucos meses. Cunha foi cassado de maneira emblemática por seus pares, caindo quase solitário depois de ter o controle ativo do parlamento. O movimento de chegada de Maia ao poder, supostamente, colocou fim a 17 meses de instabilidades entre Legislativo e Executivo no plano nacional. O deputado fluminense do Democratas é muito mais afeito à lógica do presidencialismo de coalizão e parece sintonizado com o Palácio do Planalto. Mas ainda restaria um problema adicional a ser resolvido.

Ao contrário do processo aberto contra Fernando Collor de Mello (PRN) que durou cerca de três meses, o país assistiu a uma novela que consideradas as ameaças de abertura de aceitação do processo por Cunha, contra Dilma, ultrapassou um ano, e atendo-se exclusivamente ao processo durou cerca de nove meses. A instabilidade política gerada por toda essa movimentação aloca o país diante de uma situação crítica. Além disso: Itamar Franco foi visto como solução quase unânime pela sociedade em 1992, Michel Temer não goza de tal status.

Para complementar esse cenário, os partidos políticos perderam credibilidade e se enfraqueceram de forma significativa. A despeito dos aspectos relacionados à lógica da opinião pública, as legendas foram desoxigenadas por um acúmulo de regras novas e interpretações da justiça – tema que merecerá atenção especial desse artigo mais adiante. O fato é que novas legendas nasceram sem qualquer apego ideológico, adensando sentimentos experimentados faz alguns anos no país. O Partido da Mulher Brasileira é o caso mais emblemático do quanto uma legenda pode se transformar em balcão de negócios. Por conta de interpretação da justiça – revertida pelo próprio Judiciário em partes do que afirmou – o PMB nasceu com cerca de 20 parlamentares e se beneficiou da lógica do que se convencionou chamar de portabilidade do tempo de rádio e TV, e do Fundo Partidário para partidos nascentes. No instante seguinte ao seu surgimento, não existiam sequer dois deputados federais filiados à legenda, mas reportagens de um jornal do inte-

rior de São Paulo mostravam “escritura de posse” da legenda tendo como “partes interessadas” um deputado federal paulista “fundador” do PMB e a presidente nacional da legenda. A troca ficava clara: o parlamentar somou sua portabilidade para o nascimento do partido, fortaleceu o grupo nascente, o deixou após a sua criação e passou a dominá-lo em sua região geográfica. Nos bastidores da política é sabido que a presidente do Partido da Mulher Brasileira queria apenas o horário eleitoral para negociar em eleições diversas, e o Fundo Partidário seria dividido com os “fiadores políticos” da agremiação para estratégias eleitorais das mais diversas em suas regiões. Esse é apenas um exemplo do que tem representado a criação e o funcionamento dos partidos políticos no Brasil, bem como um pequeno símbolo de como deputados federais utilizam a força que a lei lhes empresta para negociarem vantagens pessoais. Servem de exemplo, ainda, as histórias de legendas recém-nascidas como o PSD e a polêmica da portabilidade, o Solidariedade e a negociação de alianças em 2014, o PROS e a compra de um avião para as viagens de seus líderes, o PEN e as estratégias de seu presidente etc.

Por sinal, uma vez que vivem fortemente de recursos públicos, a promessa do ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Dias Toffoli, de adensar a prestação de contas dos partidos políticos ainda não se consolidou. O fato é que para sobreviverem, as legendas conseguiram triplicar o valor do Fundo Partidário, recurso orçamentário que tornou-se absolutamente estratégico após a proibição das doações empresariais. O volume saltou de R\$ 300 milhões em 2014 para a casa de R\$ 900 milhões nos últimos dois anos.

Mas se os cofres parecem mais recheados, a fidelidade às legendas não segue o mesmo caminho. Entre fevereiro e março de 2016 foi aberta, pelos próprios políticos, uma janela constitucional de infidelidade para que parlamentares desafiassem as interpretações da justiça sobre o pertencimento dos mandatos conquistados por meio de eleições proporcionais – pelas quais escolhemos vereadores, deputados estaduais/distritais, e deputados federais. Somente na Câmara dos Deputados foram registradas mais de 90 trocas de partido, envolvendo aproximadamente 20% dos deputados federais brasileiros em apenas um mês. Já nos parlamentos estaduais (e distrital) o movimento atingiu, de acordo com levantamento feito pelo jornal Folha de S. Paulo, cerca de 230 deputados, o que representa mais de 21% do total de legisladores das assembleias estaduais. Como pensar num equilíbrio saudável e duradouro entre Legislativo e Executivo? Como imaginar a serventia de partidos políticos que mais se assemelham a balcões de negócios?

A terceira crise estaria relacionada ao universo econômico. O país está atravessando um instante de absoluto desequilíbrio fiscal, adensado por manobras

questionáveis em anos recentes, utilizadas como uma forma de o governo federal se manter no poder em 2014 – existem controvérsias ideológicas em torno desse debate. Para além de tal aspecto, o pessimismo do mercado com o governo de Dilma Rousseff aprofundou ainda mais o cenário da economia – a desconfiança passou a predominar. Para especialistas, no entanto, o sentimento de mau humor que em parte foi revertido com a chegada de Michel Temer ao poder, a ascensão de Rodrigo Maia ao controle da Câmara e a condução de Henrique Meirelles e uma equipe respeitável para postos estratégicos dentro do universo econômico federal não combina com a profundidade dos problemas do país. Não se trata de uma crise de humor, ou seja, não é apenas arrefecer as paixões e acalmar os ânimos como em 2003. Tampouco parece haver um plano que se construiu à base de erros e acertos ao longo dos anos 80 e início dos 90, culminando no Plano Real, que nos livrou dos males mais agudos da hiperinflação.

O Brasil de hoje estaria diante da colheita de resultados preocupantes trazidos por compromissos com gastos públicos que transcendem, e muito, o poder de arrecadação do país. Vivemos, como um dos maiores fantasmas de nosso presente e com forte impacto sobre o nosso futuro, uma crise fiscal sem precedentes históricos. O fenômeno desencadeia uma série de desafios associados à redução de investimentos, geração de desemprego etc. Em 2014, quando imaginaram que perderiam as eleições, alguns representantes do PT declararam de forma discreta que aquela era a “eleição boa de perder”, tendo em vista os desafios impopulares no campo da economia. O “problema” é que Dilma foi reeleita, e titubeou na crença acerca dos ajustes, encontrou resistência ideológica dentro de seu próprio partido e mostrou-se irredutível em parte de suas posições. Em meio a um turbilhão de problemas a situação foi se agravando.

Para a solução de longo prazo do desafio fiscal não existem soluções diferentes de: a) arrefecer gastos públicos, o que pode ser facilmente associado à redução da presença do Estado no bem-estar dos brasileiros e; b) elevação de impostos, o que gera insatisfação ainda mais generalizada em um país que prima por alta arrecadação, privilégios questionáveis e ineficiência nos gastos. Sem aprofundamentos no campo econômico, apenas esses dois itens já desafiam de sobremaneira a cultura política do país. Como realizar tais ajustes diante de dilemas ideológicos, em meio a um processo de impeachment e entorpecido por uma cultura associada à ideia de que “retirar direitos” representa, automaticamente, perder votos em pleno ano de eleições municipais, numa nação governada pelo partido que mais se ampara nesses pleitos para a manutenção de sua força no campo federal? Falamos aqui, especificamente, do PMDB.

A quarta crise estaria atrelada a uma antiga percepção de insegurança jurídica trazida pela instável e legisladora justiça eleitoral, e pela sucessão de reformas políticas acumuladas em nossa história protagonizada por um parlamento incapaz de constituir uma pauta organizada de mudanças no sistema. Críticas a esse respeito podem ser aprofundadas pela leitura da obra de Marchetti (2013), que se concentra fortemente na compreensão e crítica da atuação legisladora da justiça eleitoral brasileira; e Dantas (2010) sobre a reforma política e seus desafios que deveriam ir muito além da forma como elegemos os políticos que nos representam. Merece atenção, de forma ainda mais aprofundada, a edição da Revista Cadernos Adenauer de 2014, exclusivamente concentrada sobre a Justiça Eleitoral.

Movimentos no sentido de alterar o sistema eleitoral, partidário e político têm gerado expressivos graus de incertezas para partidos, representantes e sociedade em geral. Não que eles não sejam necessários – de alguma forma e maneira coordenadas. Mas atualmente uma combinação de alterações carregou de indefinições o cenário eleitoral de 2016. Tivemos, concomitantemente nas eleições desse ano, quatro fontes geradoras de alterações legais atuando concomitantemente. A primeira delas é a reforma política de dezembro de 2013. Como foi aprovada dentro do calendário eleitoral de 2014, alguns de seus pontos foram deixados para o pleito de 2016. Dentre eles, está aquele que restringe de forma severa a utilização de ferramentas comuns de campanha de rua, como os bonecos e os cavaletes. Por mais que possa ser vista como medida que reduz a subjetiva lógica da incômoda poluição visual, preservando paisagens locais, o fato é que reduz a exposição dos candidatos.

A segunda é aquela trazida pela conclusão da ação direta de inconstitucionalidade que proíbe a atuação de empresas como doadoras de campanhas eleitorais, afastando agentes vistos como indutores maiores da corrupção, mas ignorando outros aspectos culturais que passam a demandar dos órgãos de fiscalização uma força que estruturalmente não serão capazes demonstrar. Como conter o famigerado uso das máquinas? Como controlar o infundável caixa 2? Como evitar o dinheiro do crime organizado? Como interromper o ímpeto de organizações sociais como igrejas que se envolvem de forma abusiva e ilegal em campanhas? Como dizer que cidadãos não investem em campanhas com vistas a corromper o sistema? Como evitar o uso criminoso de CPF's de mortos ou pessoas em extrema dificuldade econômica? Como não destacar que a eleição continua a ser financiada por ricos?

A terceira diz respeito às reformas trazidas pelo Poder Legislativo em seu instante de ativismo ao longo do primeiro semestre de 2015. Algumas das deci-



sões reduziram de forma significativa as campanhas. De 90 para 45 dias, sendo a exposição em rádio e TV encurtada de 45 para 35 dias. Seria possível pensar em renovação num cenário sem recurso, tempo e espaço de propaganda? Ademais: os partidos foram enfraquecidos, uma vez que houve redução nos prazos de filiação para a disputa de eleições, o que mostra que, com raras exceções, as legendas são efetivamente “meras formalidades” para a atuação nos pleitos. Para completar as decisões, algumas medidas absolutamente inócuas à luz da realidade política nacional se concretizaram. Em eleições proporcionais, visando ao arrefecimento do impacto dos puxadores de votos, ficou definido que apenas candidatos que atingissem 10% do quociente eleitoral poderiam se beneficiar das expressivas votações de colegas de aliança, além da pulverizada distribuição de votos em candidatos do mesmo grupo (partido ou coligação) ou da adesão em massa de eleitores às legendas. Os discursos utilizaram Tiririca (2010 e 2014) e Enéas Carneiro (2002), parlamentares eleitos por São Paulo para a Câmara dos Deputados, como exemplos maiores das distorções. Mas parecem ignorar que a votação de legenda que não pode eleger um deputado com menos de 10% do quociente eleitoral está sendo distorcida, e enfraquecendo aquele partido político que conta, a despeito de nomes bem votados, com a simpatia da sociedade. Isso seria a distorção absoluta da lógica coletiva do sistema proporcional brasileiro. Mas a despeito desse debate, a medida é tão inócua que em 2014 apenas dois deputados federais de São Paulo e um deputado estadual do Rio Grande do Sul se enquadrariam na regra e ficariam de fora dos respectivos parlamentos. Em 2012, apenas 18 dos quase 60.000 vereadores eleitos no país perderiam a chance de ocupar uma cadeira na Câmara Municipal. Precisamos mesmo nos esforçar para isso?

A quarta fonte de regras mescladas que geram incertezas para esse pleito são as interpretações da Justiça Eleitoral sobre uma série de aspectos. Uma delas não foi levada adiante, mas causou insegurança significativa no início do ano. Em dezembro de 2015 o Tribunal Superior Eleitoral organizou um seminário esvaziado onde afirmou, a despeito da flexibilidade de anos anteriores, que a partir desse ano o partido que não tivesse diretório municipal organizado seria proibido de lançar candidatos. O problema é que a imensa maioria das legendas funciona sob a lógica das questionáveis e corrompíveis “comissões provisórias”. A medida exigiria correria nas legendas no primeiro semestre de 2016. Um levantamento simples, feito com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, mostrava que em quase 25% dos municípios brasileiros existiam um ou nenhum partido com diretório formado, o que representava dizer que numa decisão – que sabemos respeitar a lei – o antes dócil Tribunal Superior Eleitoral endurecia a regra a ponto de invia-

bilizar seu objeto central: as eleições. Estados como Goiás, Alagoas, Pernambuco e Goiânia tinham 40% ou mais de suas cidades sem sequer dois partidos institucionalmente mais sólidos (Dantas, 2016). Como é possível haver competição?

Em meio a esses quatro fontes geradoras de regras, que desordenadamente ofertam novos parâmetros para o sistema eleitoral, o que esperar das eleições de 2016? Essa é a pergunta central da conclusão e tema essencial para esse artigo. Assim, guardemos respostas para mais adiante.

A quinta crise se fundaria a partir de algo que desde 2012 parece buscar se desenhar como solução de médio e longo prazo para um país que sempre teve dificuldade em punir, sob o rigor da lei, políticos nacionais e grandes empresários. Para muitos, esse movimento, na verdade, é resultado de um desenho institucional fortalecido com a Constituição de 1988 que vem permitindo à justiça se consolidar. O Brasil, em busca de se redemocratizar na década de 80 do século passado, teria cuidado muito da ideia de que tal desafio estaria muito fortemente associado à ideia de eleições livres, diretas e idôneas, e menos associado à concepção de justiça. Assim, ao que tudo indica, teria se concentrado em determinados elementos, enquanto outros foram menos observados e valorizados. Esse movimento teve um preço: o quanto o Judiciário e os organismos de justiça em geral não sofreriam dos mesmos vícios dos demais poderes, com a diferença que são mais imersos numa lógica corporativista associada ao mundo das Ciências Jurídicas, menos transparente, menos eficiente do ponto de vista da gestão sob um insulamento negativo e nada afeito a responder questionamentos associados ao universo republicano? Essa indagação merece muito a atenção da academia, e tem sido pauta de bons estudos.

Diante dessas questões associadas à justiça, o ativismo judicial seria capaz de ser justo? Ou encobriria interesses outros que poderiam aprofundar ainda mais a crise sob a qual estamos? Respostas a essa pergunta demandam tempo. O fato é que a justiça parece ter inaugurado uma nova forma de enxergar e enfrentar desmandos advindos do poder público federal e das mais altas classes econômicas. Depois da Ação Penal 470, ou Julgamento do Mensalão, a Operação Lava Jato e a Operação Zelotes teriam efetivamente instaurado algo novo – e com elas outras ações desse tipo têm surgido. Esse cenário é fundamental para a construção de um novo ambiente para o mundo da política e dos negócios, mas indiscutivelmente trouxe consigo tantas incertezas que findou contribuindo para o universo da crise. Isso significa que não estamos diante de algo ruim, mas de algo novo que demanda capacidade adaptativa de parcelas expressivas de políticos, partidos e empresários corruptos que ainda controlam o país. Como reinaugurar um novo

tempo? O primeiro passo fundamental é apostar que se por um lado a justiça parece fazer seu papel, por outro a política ainda é o caminho para que possamos escrever uma história democrática. O país precisará mostrar se é maduro suficiente para entender até onde vai o Judiciário, e onde começa a responsabilidade de toda uma sociedade com a escolha de legisladores e executores.

### UM CÍRCULO VICIOSO EM NOSSA REALIDADE?

■ O que ocorre se combinamos essas cinco crises em um mesmo instante de nossa realidade? Notemos nossa conjuntura sob uma possível interpretação, a partir do instante em que juntamos em uma mesma tentativa de resposta todas as questões apontadas. O país nega a política, e a política dá claros sinais de desgaste em seu funcionamento tradicional. A economia demanda respostas da política, mas o mercado também vira de costas para quem está no controle da política e, ao mesmo tempo em que depende dela, desdenha-a. Para aqueles que acreditam que esse nó poderia ser desatado por meio de uma reforma política, a resposta é um emaranhado de intervenções, decisões e legislações que, somadas, tornam o cenário mais incerto. Falta norte para o parlamento e freio para o Judiciário quando o assunto é reforma política.

Para completar, a justiça expressa um ativismo essencial no combate à corrupção, mas que não oferta a estabilidade desejada pela economia, que nega a política, leva consigo a insatisfação da sociedade, que não encontra na política os caminhos necessários para resolver nossos problemas complexos. Estaríamos dando voltas sem ao certo encontrar uma saída? Por onde começar?

Com base numa tentativa de utilização das já citadas palavras de Ronald Heifetz, da Kennedy School: diante de um problema complexo dessa dimensão, ou seja, de uma crise expressiva, o ideal seria ganhar TEMPO para estancar a sangria. A alternativa seria o impeachment, com a saída de Dilma Rousseff do poder e a ascensão de um novo presidente que sinalizasse para o mercado com uma equipe econômica mais afeita à lógica do mercado e um Congresso Nacional mais dócil aos planos do novo Executivo? Para muitos esse é o caminho. Mas estávamos diante de uma crise, e essa alternativa já havia sido experimentada em 1992 quando, em três meses o país se livrou de Fernando Collor (PRN), empossou Itamar Franco (PMDB) que refez as pontes políticas e estabeleceu o mais bem sucedido plano de estabilidade econômica de nossa história em termos de longevidade. A questão é: mas é assim simples? Na década de 90 até foi. Hoje não é.

Dilma Rousseff não é Fernando Collor, principalmente porque o PT não é o PRN. Por mais que o partido atravesse um momento crítico ele tem história no poder, domina informação, tem uma liderança que apesar de fustigada ainda tem capital político (Lula) e arrasta consigo algo entre um quarto e um terço da população que enxerga o impeachment como um golpe que desafia a democracia. O intuito desse texto não é afrontar ou defender essa ideia, mas sim entender que ela tem um peso sobre a atual realidade. Ademais, enquanto Itamar Franco reuniu em torno de si parte significativa dos partidos e do Congresso Nacional, além de arrefecer os ímpetos da opinião pública, à época a justiça não estava atuando avidamente nos calcanhares daqueles que deixaram o poder e daqueles que continuam por lá. Temer é presidente nacional licenciado de um partido que responde por parte expressiva do que apareceu na Operação Lava Jato. Seu nome, inclusive, já foi envolvido. Seus ministros seguiram na mesma linha, e alguns deles já foram afastados do poder. A economia, por sua vez, não terá seus principais problemas resolvidos sem enfrentar caminho pedregoso, árido e duro. O problema é compreender se depois de um salto triplo, que inclui um duro processo de impeachment, a substituição do presidente da Câmara dos Deputados e as eleições municipais, um governo do PMDB, apoiado por parcela importante de partidos que lhes são fiéis no parlamento, será capaz de efetivamente investir sobre as medidas econômicas tensas e necessárias. O Brasil ganhou tempo? Ou perdeu tempo?

Mesmo sendo otimista em relação à parte do que se observou no parágrafo acima, uma coisa já é fato: um das crises está muito distante de ser debelada. A crença na política continua em baixa, e as instabilidades trazidas por interpretações e promessas de novas pautas de reformas políticas ainda estão em voga. A sociedade se mantém distante da política. Michel Temer cometeu uma série de ações questionáveis na nomeação de seu ministério, por exemplo. Atraiu o conservadorismo mais carcomido de nossa sociedade, e deixou de tentar dialogar com setores que parecem dispostos a movimentarem-se contra o governo. A notícia de redução de ministérios foi tranquilamente ofuscada, por exemplo, pelo fim do ministério da Cultura, pela submissão da CGU, pela posse de sujeitos envolvidos em investigações e, principalmente, pela total ausência de mulheres no primeiro escalão. Três meses depois da chegada provisória do vice ao poder, seu Ministro da Saúde afirmou, por exemplo, que os homens iam menos ao médico porque “trabalhavam mais que as mulheres” demonstrando machismo exacerbado, desconhecimento da realidade e ignorando, até mesmo, dados estatísticos. Foi recriado, inclusive, por sua própria filha. Lastimável. Mas é apenas um exemplo.

O que esperar e por onde começar? Das cinco crises relatadas, a chegada de Temer ao poder teria arrefecido duas: a crise de relações entre Legislativo e Executivo, e parte da crise econômica? Cedo demais para saber. Sobretudo sob uma sociedade descrente e uma justiça atipicamente ativa.

## CONCLUSÃO – E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS?

■ Em meio a todas essas incertezas vem a disputa de 5.568 prefeituras, para onde encaminharemos prefeitos e vice-prefeitos. E de pouco menos de 60 mil vagas de vereadores nas cidades brasileiras. O que se vê nessas eleições?

Primeiramente um ritmo de incerteza absoluta. A sociedade se mantém de costas para a política, por mais que parcelas ativistas, motivadas por ações de educação que sensibilizam cada vez mais governos, empresas e cidadãos organizados, busquem animar e responsabilizar os eleitores pela realidade e resultado de suas escolhas. Ainda é pouco. Mas a despeito disso, é fato que o senso comum está desmotivado. Para completar, “roubaram” as atenções do pleito: o processo de impeachment, a realização dos jogos olímpicos no país, as investigações no campo da corrupção e até mesmo a atribulada eleição norte-americana, cujo candidato republicano protagoniza lances de extrema bizarrice. O que fazer?

Em outrora era uma questão de tempo. A eleição, por exemplo, repleta de recursos financeiros bateria às portas dos eleitores. Mas o tempo caiu pela metade. De 90 para 45 dias, como dito anteriormente. O dinheiro lícito sumiu das campanhas. Os candidatos não tiveram tanta facilidade para chegarem até o eleitor. Prova disso é que alguns políticos relevantes desistiram de concorrer alegando dificuldades em alavancar recursos. O problema não está apenas na secagem das fontes financiadoras das campanhas, mas também nas realidades dos próprios municípios. Não são poucos aqueles que afirmam que “entrar para não poder fazer algo pela cidade” não compensa. Prefeitos, ao que tudo indica, mais do que nunca a partir de 2017, administrarão dívidas e problemas, sem ao certo terem expectativas de obter recursos para as soluções. Isso adensaria a descrença e o afastamento da sociedade. Assim, muitos desistiram de disputar a reeleição.

Além disso, voltemos às regras eleitorais: quem se beneficiou de dinheiro lícito a menos, propaganda reduzida e tempo diminuto? Para muitos os velhos políticos de sempre, os atuais prefeitos e suas máquinas públicas criminosamente envolvidas em campanhas, os governos estaduais em iguais ações ilícitas superativas, as organizações que operam com caixa 2, as igrejas que pedem voto sem poderem fazê-lo, os ricos, os autofinanciadores de suas próprias campanhas etc.

Aposta-se fortemente, assim, numa realidade repleta de ilicitudes. A renovação que parcelas da sociedade desejava ficou para outra ocasião. Nas capitais os primeiros colocados em praticamente todas elas foram: prefeitos, ex-prefeitos, parlamentares estaduais ou federais, ex-secretários ou ministros de diferentes esferas de poder e/ou celebridades do mundo do rádio e TV. Muito fiados por governadores. Novidade? Renovação?

Infelizmente o refazer, ou fazer da política vai demandar um tempo extraordinário associado ao interesse dos brasileiros pela matéria e efetivo conhecimento acerca dos desafios da democracia. Se a crise educa e exige algo novo que pode nos fazer prosperar, talvez o caminho seja esse. Por enquanto, e no entanto, com cinco crises empilhadas as cidades terão que contar, em parte, com a sorte no gesto de escolha de seus principais representantes para o futuro. A sorte está associada àquelas localidades que possuem bons políticos, reconhecidos nas urnas. Estes eleitos ou reeleitos terão que contar com a paciência da sociedade em instante de profunda crise econômica. O problema são as cidades que, imersas no desconhecimento, na falsa crença e na ausência de opções decentes conviverão com verdadeiras negações para lhes comandar. Diferente do que sempre fizeram? Para muito não. Mas para a democracia faz pouco sentido retroceder tanto, o que infelizmente pode ocorrer. Crer na política é um caminho necessário. Mas infelizmente parte expressiva dos brasileiros pensa diferente disso e insiste em ter orgulho disso...

---

HUMBERTO DANTAS · Doutor em ciência política pela USP, coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP, e do MBA de Economia Brasileira da FIPE-USP. Associado da 4E Consultoria Econômica. Conselheiro da Oficina Municipal, Fundação Konrad Adenauer do Brasil e da Fecomércio-SP.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DANTAS, Humberto. *Reforma política*: aspectos centrais da mãe de todas as reformas. Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, 2010.

DANTAS, Humberto. *A instabilidade jurídica para as eleições de 2016 – alguns tópicos*. Rio de Janeiro: Brasil em Foco, Konrad Adenauer, 2016.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

MILLS, Wright C. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.





# O que as eleições de 2016 permitem projetar para as de 2018: uma resposta que começa em 2013

IURI PITTA

## INTRODUÇÃO

■ Uma legislação mais restritiva ao financiamento de campanha, um sistema partidário fragmentado como poucos no mundo, uma aguda e persistente crise econômica, os efeitos de uma operação jurídico-policial como nunca se viu na arena pública brasileira e a conclusão do segundo processo de impeachment no país em menos de 25 anos transformaram as eleições municipais de 2016 em uma disputa sem precedentes, com resultados e consequências ainda a serem completamente analisadas e compreendidas. Este texto pretende fazer um panorama dos principais fatos observados nesta campanha, apontar aspectos relevantes do comportamento do eleitorado e dos candidatos e partidos que mais se destacaram e potenciais desdobramentos nas eleições gerais de 2018.

Qualquer um dos fatores citados acima já eram suficientemente fortes para seus efeitos serem sentidos nas urnas dos 5.568 municípios brasileiros. A proibição das doações de pessoas jurídicas para partidos e candidatos nestas eleições, após decisão do Supremo Tribunal Federal, provocou significativas mudanças não só no financiamento das campanhas, mas no próprio modo de se pedir votos. A fragmentação do sistema partidário, ainda que não tenha comprometido o espaço e o poder político das principais siglas, exige novos arranjos intrapartidários, ao mesmo tempo que se torna um entrave em um ambiente com menos recursos financeiros a serem doados para as candidaturas e com verba do Fundo Partidário a ser repartida entre mais siglas. A mais grave recessão econômica do país e as investigações de esquemas de corrupção envolvendo o Partido dos Trabalhadores

(PT), além da cassação do mandato presidencial de Dilma Rousseff, também deixaram suas marcas na performance eleitoral da agremiação cujo status de protagonista do jogo político-partidário se perdeu – a questão ainda a ser respondida é se de forma permanente ou não. Seus dois principais adversários no campo nacional – o Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – mantiveram ou ampliaram seu espaço nas administrações municipais, mas só o tempo dirá se foi um avanço circunstancial ou perene. Avaliar o quanto cada um dos fatores conjunturais da campanha de 2016 pesou na decisão de voto dos eleitores, cujo ceticismo em relação aos partidos e à própria democracia tem crescido, e o quanto ainda podem afetar as escolhas de 2018 é o desafio colocado para o próximo biênio.

#### MAIS PARTIDOS NA DISPUTA

■ Desde a redemocratização do país, em 1985, os brasileiros foram às urnas oito vezes para eleger prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Neste nono pleito municipal, em outubro de 2016, estavam aptos a votar 144.088.912 eleitores em 5.568 cidades, um crescimento inferior, tanto em valores nominais quanto proporcionais, em relação a 2012, se comparado com o quadriênio anterior (2008-2012)<sup>1</sup>. Foram registrados pelos 35 partidos políticos mais de 496 mil candidatos aos três cargos em disputa, cerca de 1% mais postulantes do que os que efetivamente concorreram na votação de quatro anos antes. Apesar disso, os 10 partidos que mais receberam votos e elegeram prefeitos no primeiro turno de 2016 foram os mesmos de quatro anos antes, tendo havido apenas mudanças de posições nesse ranking. A mais significativa delas, como se mostrará adiante, foi a significativa queda do PT, o crescimento dos principais rivais do petismo, em especial do PSDB, e a manutenção da capilaridade do PMDB.

O já fragmentado sistema partidário brasileiro viu nascer mais seis legendas entre as eleições de 2012 e 2016 aptas a lançarem candidatos na atual disputa. O Partido Ecológico Nacional (PEN), o Partido da Mulher Brasileira (PMB), o Partido Novo, o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), a Rede

---

1 Conforme dados do TSE, em 2008 estavam aptos a votar 128.806.592 eleitores. Quatro anos depois, houve aumento de 7,56% nesse contingente, somando-se 138.544.348 eleitores. De 2012 para 2016, o crescimento da base eleitoral foi de 4%. Uma hipótese que explicaria o menor ritmo de crescimento do eleitorado é a atualização cadastral e a adoção do sistema de biometria, que permitiria a retirada de eleitores mortos ou com registro duplicado, por exemplo.

Sustentabilidade e o Solidariedade registraram pouco mais de 44 mil candidatos. Hoje, para cada 3 candidatos filiados a uma das 10 maiores agremiações políticas do país, há 2 concorrentes por uma das outras 25 legendas existentes – em 2012, a relação era de 2 candidatos nos grandes partidos para 1 nas siglas menores.

Apesar disso, tais partidos novatos exerceram protagonismo apenas em casos pontuais e pouco afetaram o resultado global da disputa. Dos 5.513 municípios que elegeram prefeitos em primeiro turno, 4.681 vão ser administrados pelos 10 maiores dos 31 partidos que venceram em pelo menos um município. Quatro anos antes, eram 26 as siglas que elegeram pelo menos um prefeito, e as 10 maiores haviam conquistado 4.895 prefeituras. A fragmentação partidária, como se verá adiante, tem pautado o debate nas principais agremiações políticas mais pelas questões de financiamento das campanhas do que pelo excesso de legendas em si.

Nesse cenário de quase estabilidade no número global de candidaturas, aumento das legendas participantes e escassez de recursos financeiros, os partidos tradicionais apresentaram redução nas listas de postulantes. A mais significativa queda foi do PT, que apresentou em 2016 aproximadamente metade do número de candidatos em comparação a 2012. Há quatro anos, a legenda petista foi representada por 44.679 postulantes aos cargos de vereador, vice-prefeito e prefeito. Dados do TSE mostram que, na atual disputa, o PT apresentou 23.751 candidatos – lista 46,8% menor que a de 2012.

Tanto PMDB quanto PSDB também viram cair o número de candidatos na atual disputa em relação a quatro anos antes, mas em proporção bem inferior aos 47% vistos no PT: a lista peemedebista teve 8% menos postulantes e a tucana, 6% a menos. Esse cenário se repetiu também com praticamente todas as siglas de médio do porte. Levando-se em conta as legendas com mais de 15 mil candidaturas a vereador, vice-prefeito e prefeito, apenas 2 entre 14 siglas conseguiram aumentar suas listas na comparação entre a atual eleição municipal e a anterior.

Na análise dos resultados das três principais legendas, no entanto, nota-se efeitos bem diferentes. A queda do PT na conquista de prefeituras foi ainda mais forte que no lançamento de candidaturas. Em 2012, o partido da então presidente Dilma Rousseff, ainda bem avaliada pela população, havia vencido no primeiro turno em 630 municípios e ameaçava superar o PSDB como segundo maior partido em número de prefeituras sob sua administração. Quatro anos depois, foram 256 vitórias no primeiro turno e possibilidade de eleição de no máximo mais 7 prefeitos no segundo turno – redução de mais de 59% no total de prefeituras petistas e de 60% no total de votos obtidos na votação majoritária.

Em contrapartida, foram os tucanos os que mais ampliaram tanto o número de vitórias no primeiro turno quanto o eleitorado. Em 2016, o PSDB conquistou 793 prefeituras e poderia elevar este número em mais 19 municípios no segundo turno, consolidando o melhor desempenho do partido em eleições municipais desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A votação foi a maior obtida entre todas as siglas no primeiro turno e cresceu 27% em relação à primeira votação de 2012. Quatro anos antes, a agremiação conquistou 695 prefeituras em primeiro turno e terminou aquela campanha com a administração de quatro capitais, todas no Norte ou Nordeste. Neste ano, a reconquista de São Paulo, capital de seu principal reduto, após 12 anos consolida a imagem do PSDB como principal antagonista do PT, apesar de o impeachment de Dilma Rousseff ter tido expoentes do PMDB como protagonistas. Esse desempenho eleitoral dos tucanos, no entanto, também terá reflexos nas disputas internas do partido com vistas a 2018.

Em número de prefeituras, o PMDB manteve a supremacia entre os partidos brasileiros, embora vá governar cidades com população inferior às dos tucanos e tenha diminuído seu eleitorado majoritário. Embora tenha passado a ocupar em definitivo a Presidência da República, com a posse de Michel Temer após o impeachment, o partido parece não ter obtido vantagem significativa na competição eleitoral. Ao contrário, a agremiação manteve a vocação de eleger prefeitos e conquistou 1.028 vitórias, número praticamente igual às 1.017 registradas em 2012, mas perdeu sua principal administração municipal – o Rio de Janeiro – e obteve resultado decepcionante em São Paulo e Belo Horizonte. No segundo turno, o PMDB ainda contava com 14 candidatos na disputa, sendo 6 em capitais. No entanto, o PMDB registrou queda de quase 11% no total de votos recebidos para prefeito em 2 de outubro, na comparação com o primeiro turno de 2012.

O cenário geral do país consolida o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) como siglas de porte médio e significativa atuação no país – no caso do PSD, mais no eixo Sul-Centro-Oeste, e no do PSB, no Nordeste. Ambos, por sua vez, surgem como opções de legenda para eventuais pré-candidatos presidenciais que não conseguirem a indicação em seus atuais partidos – uma migração de Geraldo Alckmin do PSDB para o PSB é assunto corrente no noticiário político, fortalecida pelo fato de o vice do governador paulista ser da legenda socialista. No entanto, os dois partidos dependeriam de fortes alianças com outras agremiações para oferecer um palanque nacional do mesmo porte de que PMDB e PSDB já dispõem.

TABELA I. Total de votos válidos e número de prefeitos eleitos por partido

Partido	2016*			2012			Variação	
	Votos válidos	Eleitos em 1º turno	Candidatos em 2º turno	Votos válidos	Eleitos em 1º turno	Eleitos em 2º turno	Votos válidos	Prefeituras
DEM	4.952.772	265	4	4.518.746	276	2	9,61%	-3,99%
NOVO	38.512	0	0	-	-	-	-	-
PC do B	1.767.051	80	1	1.880.028	51	3	-6,01%	56,86%
PCB	24.501	0	0	45.119	0	-	-45,70%	-
PCO	5.689	0	0	4.284	0	-	32,80%	-
PDT	6.391.166	332	7	6.235.869	304	3	2,49%	9,21%
PEN	286.493	14	0	-	-	-	-	-
PHS	945.782	36	1	315.515	16	-	199,76%	125,00%
PMB	288.893	3	2	-	-	-	-	-
PMDB	14.929.433	1028	14	16.700.255	1015	6	-10,60%	1,28%
PMN	797.497	28	2	564.895	42	-	41,18%	-33,33%
PP	5.659.956	492	2	5.548.756	474	2	2,00%	3,80%
PPL	158.650	4	0	146.686	11	-	8,16%	-63,64%
PPS	2.621.541	117	7	2.452.058	122	3	6,91%	-4,10%
PR	4.553.896	297	4	3.790.935	274	1	20,13%	8,39%
PRB	3.882.427	103	6	2.567.100	79	1	51,24%	30,38%
PROS	689.958	53	0	-	-	-	-	-
PRP	280.645	18	0	383.568	23	-	-26,83%	-21,74%
PRTB	162.215	10	0	317.602	16	0	-48,93%	-37,50%
PSB	8.346.689	410	9	8.685.719	434	6	-3,90%	-5,53%
PSC	1.752.843	85	0	1.685.748	82	0	3,98%	3,66%
PSD	8.017.873	539	7	5.940.993	495	3	34,96%	8,89%
PSDB	17.612.335	791	19	13.881.309	686	9	26,88%	15,31%
PSDC	211.648	9	0	227.149	10	-	-6,82%	-10,00%
PSL	487.592	30	0	287.112	23	-	69,83%	30,43%
PSOL	2.097.623	2	3	2.388.701	1	1	-12,19%	100,00%
PSTU	77.952	0	0	176.336	0	-	-55,79%	-
PT	6.792.380	254	7	17.273.415	630	8	-60,68%	-59,68%
PT do B	267.680	14	0	294.938	25	-	-9,24%	-44,00%
PTB	3.561.801	260	4	4.043.404	298	0	-11,91%	-12,75%
PTC	268.155	15	0	407.375	19	1	-34,17%	-21,05%
PTN	697.627	30	2	347.914	12	-	100,52%	150,00%
PV	1.691.807	101	4	2.141.287	99	1	-20,99%	2,02%
REDE	995.447	5	3	-	-	-	-	-
SD	1.469.099	62	2	-	-	-	-	-

\*Os dados do TSE ainda estavam em consolidação quando foram consultados para elaboração desta tabela e, por isso, devem ser tratados como preliminares e passíveis de alterações. Estavam pendentes os dados de pelo menos 26 dos 5.568 municípios.

Fonte: TSE.

## MENOS DINHEIRO NAS CAMPANHAS

■ Nesse contexto de alta fragmentação partidária e em meio à crise política que levaria à cassação de Dilma Rousseff a um mês das eleições municipais de 2016, foi sancionada pelo Poder Executivo em setembro do ano anterior, ainda sob o governo da então presidente petista, a Lei 13.165/2015, que ficou conhecida como minirreforma eleitoral. O texto aprovado pelo Congresso Nacional teve como um dos principais articuladores das novas regras o presidente da Câmara dos Deputados da época, Eduardo Cunha, cuja eleição na Casa Legislativa deu início à disputa política que provocou o impeachment de Dilma e o processo por quebra de decoro parlamentar que atingiu o integrante do PMDB fluminense.

As principais mudanças promovidas pela legislação que afetam as campanhas eleitorais propriamente ditas estão resumidas no quadro abaixo:

	Antes da minirreforma	Após a minirreforma
Tempo de campanha eleitoral	90 dias	45 dias
Período de propaganda no rádio e na TV	45 dias	35 dias
Formato da propaganda no rádio e na TV	Dois blocos diários de 30 minutos cada, divididos entre candidatos a prefeito (exibição às segundas, quartas e sextas-feiras) e a vereador (terças, quintas e sábados)	Dois blocos de 10 minutos cada, exclusivo para os candidatos a prefeito
	Inserções diárias de 15, 30 ou 60 segundos cada, num total de 30 minutos, exclusivos para candidatos a prefeito	Inserções diárias de 30 ou 60 segundos cada, num total de 70 minutos, distribuídos entre os candidatos a prefeito (60% do tempo) e a vereador (40% do tempo)
Prazo para domicílio eleitoral e filiação partidária	Um ano antes da votação para o domicílio eleitoral	Um ano antes da votação para o domicílio eleitoral
	Um ano antes da votação para a filiação partidária	Seis meses antes da votação para a filiação partidária
Financiamento de campanha	Permitida a doação por pessoa jurídica	Proibida a doação por pessoa jurídica
	Permitida a doação por pessoa física	Permitida a doação por pessoa física
	Arrecadação feita pelo candidato e por comitê financeiro	Arrecadação feita apenas pelo candidato

A mais significativa novidade destas eleições municipais, no entanto, é fruto de uma decisão judicial, e não legislativa. O Congresso havia aprovado um texto que permitia o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, trecho que acabou vetado pelo Executivo. A palavra final veio do Supremo Tribunal Federal, ao decidir pela inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos. Na prática, as legendas e os postulantes só poderão contar com recursos de pessoas físicas ou do Fundo Partidário para custear as despesas das campanhas para

prefeito, vice-prefeito e vereador. Associada aos tetos de gastos previstos pela lei, a mudança é significativa.

Os partidos políticos e as candidaturas estavam habituados a elevar o custo das campanhas a cada eleição. O exemplo mais eloquente desse fenômeno, no nível municipal, é a cidade de São Paulo. As despesas declaradas pelos candidatos eleitos em 2008 e 2012 – respectivamente Gilberto Kassab, então no DEM, e Fernando Haddad, do PT – cresceu 85,5%, em valores corrigidos pelo INPC, índice usado pelo TSE para atualização de preços para definição dos tetos de gastos na campanha de 2016. No caso dos candidatos que também foram ao segundo turno dessas disputas, mas não se elegeram – Marta Suplicy, que em 2008 estava filiada ao PT, e José Serra, do PSDB, quatro anos depois – subiu significativamente, mas em patamar menor: 29,5%<sup>2</sup>. Em 2016, com o novo limite de gastos estipulado pela legislação sancionada em 2015, as despesas para se eleger o prefeito de São Paulo, somados primeiro e segundo turnos, não poderia superar R\$ 59.111.278,36, dos quais R\$ 45.470.214,12 eram o teto para a votação de 2 de outubro. O prefeito eleito, João Dória, declarou ao TSE um total de despesas de R\$ 14.190.551,35, equivalente a 31,2% do limite permitido pela nova legislação e bem abaixo dos gastos informados pelos vencedores das campanhas de 2008 e 2012.

Não bastasse a imposição de um teto legal de gastos, a proibição das doações de empresas e o impacto das investigações da Operação Lava Jato, que associaram contribuições para campanhas a esquemas de corrupção e desvio de dinheiro público, reduziram significativamente os recursos financeiros disponíveis aos candidatos. Só podem ser recebidas doações de pessoas físicas, desde que não ultrapassem 10% do rendimento bruto obtido pelo doador no ano anterior. No entanto, os candidatos podem usar seus próprios bens para financiar as campanhas, mesmo acima desse limite, desde que não ultrapassem o teto global permitido pelo TSE. Assim, ao permitir que os candidatos financiem suas campanhas com o próprio patrimônio, a legislação deixou uma brecha para que concorrentes com melhores condições financeiras continuem tendo vantagem em relação aos adversários.

---

2 Em 2008, Gilberto Kassab declarou ter gasto R\$ 29.744.381,46, valor equivalente a 49.033.294,57 a preços de junho de 2016, enquanto Marta Suplicy registrou um total de despesas de R\$ 21.024.222,67 (R\$ 34.658.206,11 a preços de junho de 2016). Quatro anos depois, Fernando Haddad informou ter gasto R\$ 67.987.131,71 para se eleger, enquanto José Serra declarou despesas de R\$ 33.574.353,58, valores equivalentes a R\$ 90.940.428,22 e R\$ 44.909.470,59 em valores corrigidos pelo INPC. O levantamento leva em conta apenas os valores declarados pelos próprios candidatos e não inclui despesas feitas por diretórios ou comitês financeiros.

Novamente, o caso de João Doria em São Paulo é exemplar da nova realidade das campanhas eleitorais. Com patrimônio declarado de R\$ 180 milhões, o tucano foi seu principal financiador na disputa, tendo doado 36,72% das receitas obtidas pela chapa – Doria utilizou R\$ 2.934.100,00 em recursos próprios. O valor é mais de 20 vezes superior às duas principais contribuições de pessoas físicas recebidas pela campanha, ambas de R\$ 120 mil. O candidato ainda recebeu outros R\$ 2.070.000,00 do PSDB. Apesar disso, a prestação de contas do prefeito eleito apontava um déficit de R\$ 6.200.701,27, que seria coberto por meio de novas contribuições de pessoas físicas, segundo a campanha de Doria.

Essa situação se repetiu em municípios dos mais diversos portes. No interior de São Paulo, por exemplo, o prefeito eleito Ailton Carlos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), declarou receitas de campanha de R\$ 251,060,00, dos quais R\$ 191.000,00 (76,1%) saíram dos próprios bolsos do então candidato, cujo patrimônio informado à Justiça Eleitoral é simplesmente o mais alto em todo o Brasil: R\$ 439,7 milhões. Em Jaraguá do Sul (SC), o prefeito eleito pelo PMDB Antidio Lunelli doou à própria campanha 44% dos R\$ 238 mil declarados como receita total de campanha. Esses R\$ 104,5 mil, por sua vez, representam 0,04% do patrimônio de R\$ 280,5 milhões informado ao TSE – que, por sua vez, equivale a 140 vezes a soma dos bens dos outros três adversários na disputa.

A eventual vantagem dos candidatos ricos dependeria de um estudo mais detalhado, para se verificar se houve aumento ou se o patrimônio pessoal já era um fator de desequilíbrio nas campanhas municipais antes da mudança eleitoral, mas é possível se notar que, seja pelo acesso a recursos financeiros, seja pelo próprio perfil de “homem de sucesso” ou de “gestor privado competente”, candidatos com alto patrimônio pessoal parecem ter oferecido um discurso ou uma candidatura mais palatável a um eleitorado que se ressentia não só do distanciamento e da falta de representatividade atual da classe política, mas principalmente da ineficiência dos serviços públicos pelo menos desde as jornadas de manifestações contra o aumento da tarifa do transporte coletivo, em 2013.

## MUITO MAIS DO QUE OS 20 CENTAVOS

■ A série de protestos iniciados em diversas capitais do país, em 2013, ano inicial de mandato nas prefeituras, parece ter deixado marcas mais fortes nas Regiões Sul e Sudeste do país, onde se concentraram as maiores manifestações contrárias ao aumento da tarifa do transporte público mantido não só pelos municípios, mas também por governos estaduais e pelo federal. Em especial em São Paulo e no Rio de



Janeiro, passada a primeira leva de atos pela gratuidade do sistema – bandeira levantada pelo Movimento Passe Livre (MPL) –, vieram à tona outras demandas sociais, como melhor qualidade dos serviços públicos de saúde e educação, reivindicações de classe – e o exemplo mais simbólico talvez seja a ação dos Ministérios Públicos contrária à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37, que segundo eles limitaria o poder de investigação de promotores e procuradores – e o descontentamento com o sistema de representação política, sintetizado pelo grito “sem partido”.

Ainda que, num primeiro momento, a bandeira inicial contrária ao reajuste tenha sido atendida, posteriormente o poder público promoveu reajustes nas tarifas de ônibus e transporte sobre trilhos com praticamente nenhuma resistência de movimentos organizados ao longo do mandato iniciado naquele ano. Por quê? A princípio, a própria lógica de articulação descentralizada do MPL levou à desmobilização de novos atos com a mesma consistência de 2013 nos anos subsequentes. As outras bandeiras surgidas naquelas primeiras manifestações passaram a ser organizar em movimentos próprios, como nas ocupações dos estudantes de escolas públicas e nos atos que tiveram como mote principal o combate à corrupção. Se, no início, foram os 20 centavos propostos como reajuste nas tarifas de ônibus, metrô e trem em São Paulo, definitivamente as demais demandas sociais que vieram à tona a partir de junho de 2013 não só se sobrepuseram como parecem ter deixado consequências eleitorais.

Uma análise preliminar permite detectar alguns pontos em comum dos candidatos eleitos em primeiro turno ou que foram ao segundo turno nas principais capitais do Sul-Sudeste, onde a pressão por melhoria do serviço público tem sido mais articulada do que nas outras regiões. A candidatura de João Doria deve-se muito à atuação do governador Geraldo Alckmin no enfrentamento dentro do PSDB, diante da resistência de outros grupos políticos ligados ao ministro José Serra ou com proximidade com o senador mineiro Aécio Neves, e na articulação com outros partidos para construção de uma coligação com amplo tempo de propaganda eleitoral e com vereadores e candidatos a vereador bem organizados tanto em redutos nos bairros mais periféricos como em grupos sociais e de classe nas regiões de maior renda e escolaridade. No entanto, a imagem do “homem de sucesso” que “não é político, é gestor” e que vai fazer o serviço público funcionar melhor explicam com mais consistência o sucesso eleitoral do neófito, o primeiro candidato à Prefeitura de São Paulo a ser eleito em primeiro turno desde que a disputa passou a ser feita em duas votações.

Assim, muito do mérito dessa conquista se deve ao desempenho e à trajetória pessoal de Doria. Por isso, a vitória política de Alckmin, ainda que inegável

e ainda maior a depender do desfecho da eleição em Belo Horizonte, precisa ser relativizada em relação a projeções para a aspiração presidencial do governador paulista. Para um ex-deputado federal, duas vezes vice-governador e governador mais longo da história do estado, não será possível simplesmente mimetizar o discurso da eficiência sem ter a carreira no setor privado de Doria em uma eventual campanha nacional.

Nas outras capitais do Sudeste, apenas Vitória caminhava para a recondução do atual prefeito. No Rio de Janeiro, o grupo político do PMDB fluminense sofreu uma significativa derrota com a terceira colocação do candidato Pedro Paulo Passos, indicado pelo prefeito Eduardo Paes e mantido na cabeça de chapa apesar do episódio de violência doméstica tornado público ainda na pré-campanha. Verificar quanto do fracasso da candidatura pode ser atribuído exclusivamente ao caso e quanto se deve à avaliação da gestão municipal, e se a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos teve alguma repercussão diante do cenário de grave crise fiscal no Estado do Rio de Janeiro, demandaria um estudo mais aprofundado do caso, mas parece ser possível inferir alguns aspectos em comum na ida ao segundo turno de Marcelo Crivella, senador do Partido Republicano Brasileiro (PRB) vinculado à Igreja Universal do Reino de Deus, e de Marcelo Freixo, do Partido Solidariedade e Liberdade (PSOL) que tem atuação como deputado estadual fortemente vinculada à crítica à política tradicional e à defesa dos direitos humanos. Ambos, de forma bastante díspar, carregam certa imagem de renovação no cenário político carioca e de contestação aos líderes locais, em especial aos do PMDB. Há outros elementos, como a derrocada do PT e a ascensão do PSOL como polo alternativo para o campo da esquerda, assim como a capilaridade e a organicidade intrínsecas às igrejas neopentecostais como a Universal, que explicam a boa performance eleitoral dos dois candidatos. Mas a saturação com o caciquismo do PMDB fluminense – que inclusive levou ao lançamento de três candidatos com algum vínculo anterior com a gestão Eduardo Paes – parece um fator fundamental para se entender o cenário eleitoral do Rio de Janeiro.

O mesmo tipo de análise, em que o desgaste do incumbente e do grupo político de predomínio na capital levaram à construção de discursos de oposição calçados em uma “nova política” ou em “gestão eficiente”, pode ser repetida com razoável sucesso em outras capitais. Porto Alegre é exemplo disso, com a surpreendente ascensão do deputado federal Nelson Marchezan Júnior (PSDB) com base nas críticas às alianças político-partidárias do adversário, o vice-prefeito Sebastião Melo (PMDB), e no discurso calçado na austeridade fiscal. Em Curitiba, embora Rafael Greca (PMN) seja um político tradicional, a surpresa do

resultado foi o fracasso do prefeito Gustavo Fruet (PDT) em chegar ao segundo turno e a ascensão do deputado estadual Ney Leprevost (PSD) na base do discurso da renovação. Em Belo Horizonte, o deputado estadual João Leite (PSDB) avançou ao segundo turno apostando mais na trajetória pessoal antes e depois da política – foi um goleiro de sucesso no Clube Atlético Mineiro – do que pelos vínculos com os líderes políticos tradicionais, como Aécio Neves. Por sua vez, enfrenta um adversário bastante competitivo e com certa semelhança de trajetória: Alexandre Kalil (PHS) se apresenta como não político, embora tenha sido filiado a partidos há significativo tempo, e ganhou notoriedade como empresário e como dirigente do mesmo Atlético de João Leite. Com um discurso que abusa da polêmica e apoio velado do governador Fernando Pimentel (PT), Kalil pode levar pela primeira vez a Partido Humanista Solidário a uma prefeitura de capital.

Nas capitais das Regiões Norte e Nordeste, foi possível notar um predomínio dos candidatos à reeleição, ao contrário do visto nas outras regiões. Foram reeleitos nomes que já despontam para futuras candidaturas estaduais, como Antônio Carlos Magalhães Neto, do Democratas (DEM), em Salvador, e Firmino Filho, do PSDB, em Teresina. Ainda que haja deficiências nos serviços públicos dessas cidades, a postura mais crítica do eleitorado no Sul e no Sudeste parece ter sido mais implacável com os incumbentes nas capitais do que nas Regiões Norte e Nordeste.

Reforça essa impressão o alto grau de absenteísmo registrado nas capitais. De acordo com os dados disponibilizados pelo TSE, houve variação negativa de 2,6% no total de votos válidos nas 26 capitais somadas na comparação com a eleição de 2012, ante um aumento de 49,2% nos votos nulos dessas cidades. A comparação restrita aos votos nulos – aquele em que o eleitor escolhe um número que não representa um candidato de forma deliberada ou involuntária – parece ser o melhor indicador para retratar o descontentamento do eleitor com a disputa eleitoral, dado que o não comparecimento inclui votantes falecidos ou os que mudaram o local de moradia, mas não transferiram o endereço eleitoral, entre outros casos. Em relação aos votos brancos, houve variação pequena entre 2012 e 2016, embora houvesse sido registrado crescimento significativo no quadriênio anterior, entre 2008 e 2012. Já os votos nulos, se feita a comparação desde 2008, houve aumento nos dois quadriênios, num total de 91,7% entre os dois extremos desse período, como mostra a tabela. Dado que a urna eletrônica já está disseminada entre o eleitorado brasileiro, essa vontade do eleitor em registrar discordância com todos os candidatos de uma disputa eleitoral é um campo a ser mais explorado por estudos da ciência política.

TABELA 2. Comparecimento e absenteísmo nas eleições majoritárias nas capitais

	2008	%	2012	%	2016	%	Δ 2008-2012	Δ 2012-2016	Δ 2008-2016
Eleitorado	29.362.557		30.863.635		32.083.337		5,11%	3,95%	9,27%
Comparecimento	24.632.073	83,89%	25.475.131	82,54%	25.791.155	80,39%	3,42%	1,24%	4,71%
Votos válidos	22.425.439	76,37%	22.632.144	73,33%	22.048.599	68,72%	0,92%	-2,58%	-1,68%
Votos brancos	865.076	2,95%	1.119.736	3,63%	1.171.232	3,65%	29,44%	4,60%	35,39%
Votos nulos	1.341.558	4,57%	1.723.251	5,58%	2.571.594	8,02%	28,45%	49,23%	91,69%
Abstenção	4.730.484	16,11%	5.388.504	17,46%	6.292.182	19,61%	13,91%	16,77%	33,01%

Fonte: TSE.

## CONCLUSÕES

■ O efeito que as disputas municipais podem ter sobre as subsequentes votações estaduais e presidencial é assunto sob estudo da ciência política. Parece predominar a visão de que os prefeitos podem ter maior influência sobre a formação das bancadas de deputados federais do que em eventuais vantagens competitivas para candidatos a governador ou a presidente<sup>3</sup>. As dinâmicas locais, tanto nas capitais quanto nas demais cidades de um estado, costumam prevalecer sobre as questões nacionais, mas na disputa de 2016 é inegável a influência da crise de imagem vivida pelo PT, após o impeachment de Dilma Rousseff, a prisão de ex-dirigentes e ex-ministros vinculados ao partido e o crescimento negativo da economia nos dois anos subsequentes à reeleição da então presidente petista, para o desempenho do partido e o avanço do principal opositor, o PSDB.

Nada parece indicar que o PT será capaz, no biênio 2017-2018, de recuperar parte do estrago sentido após a Operação Lava Jato e o impeachment. O avanço de outros partidos do campo da esquerda, em especial o PDT, pode culminar numa troca de papéis, em que os petistas aceitariam ser coadjuvantes, em vez de protagonistas de uma chapa presidencial pela primeira vez desde 1989. Não

3 Para um exemplo de estudo sobre a correlação entre a eleição das bancadas parlamentares e a eleição municipal anterior, ver Avelino, George, Biderman, Ciro, & Barone, Leonardo S. (2012). Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, 55(4), 987-1013. <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000400005>. Para uma argumentação de que o pleito local não é determinante para os resultados das eleições majoritárias subsequentes, ver Couto, Claudio Gonçalves, Abrucio, Fernando Luiz, & Teixeira, Marco Antonio Carvalho (2013). Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012. *Cadernos Adenauer*, XIV (2), 193-207.

está descartada uma candidatura de Lula, apesar de o ex-presidente enfrentar o desgaste de ser investigado e denunciado no âmbito da Operação Lava Jato, mas tampouco se pode afirmar com total segurança que o petista ainda é um candidato com chances de vitória. Por isso, já há uma defesa pública de que o PT venha a apoiar o nome do ex-ministro e ex-governador cearense Ciro Gomes como candidato a presidente pelo PDT, conforme afirmou o presidente do partido, o ex-ministro dos governos petistas Carlos Lupi.

No campo da antiga oposição, é fato que o PSDB precisará administrar a disputa interna entre Aécio Neves, Geraldo Alckmin e José Serra para que isso não provoque fissuras ou leve a dissidências e até desfiliações no partido. O senador mineiro mantém controle sobre a máquina partidária e procura vincular a atuação de seu grupo na organização da agremiação como fator que explicou o sucesso dos tucanos nas urnas em praticamente todos os 26 estados. No entanto, parte desse bônus depende do resultado da disputa em Belo Horizonte, ainda mais quando comparado com a eleição em primeiro turno na capital paulista do candidato pelo qual Alckmin provocou um tenso enfrentamento de grupos políticos no PSDB paulista, e saiu vencedor. Só isso, porém, não é suficiente para o governador paulista avançar no desejo de sair novamente candidato ao Palácio do Planalto, como fez em 2006.

A posição do PSDB para o próximo biênio depende ainda de seu vínculo e apoio ao governo federal do PMDB de Michel Temer. O presidente tem insistido em não se colocar como candidato à reeleição em 2018 em parte pela pressão dos tucanos para que se dê prioridade antes a uma agenda de reformas como a previdenciária, a política e a trabalhista. Dada a situação econômica do país e a primeira experiência das novas regras eleitorais em 2016, as duas primeiras parecem ter alguma viabilidade de ocorrerem. No caso da reforma política, questões como cláusula de barreira e fim das coligações proporcionais parecem ter alguma chance de aprovação, dada a atual fragmentação partidária associada à escassez de recursos financeiros para as campanhas. Com mais siglas para dividir o Fundo Partidário e as doações privadas de pessoas físicas, as principais legendas estariam dispostas a aprovar regras para restringir o acesso de partidos com pouca representatividade – alguns tratados literalmente como “partidos de aluguel” – aos recursos públicos e ao tempo de propaganda política. Assim, antes que os principais partidos comecem a definir seus nomes e alianças para a disputa de 2018, parece mais verossímil que deem prioridade a reformar as regras eleitorais mais uma vez, de modo a aumentar o acesso a recursos financeiros para custear as campanhas estaduais e nacionais, bem mais dispendiosas que as municipais.

Se fosse possível também uma recomendação aos futuros candidatos e às lideranças partidárias, conviria prestar atenção ao discurso da melhoria dos serviços públicos e à renovação na forma de se exercer os mandatos eletivos vista nas principais campanhas municipais de 2016. De forma constante e progressiva, o eleitor brasileiro tem se mostrado mais insatisfeito com a (falta de) representatividade dos partidos e dos políticos tradicionais, aparentemente com ainda mais força depois da jornada de junho de 2013. Haveria espaço para se viabilizar a candidatura presidencial de uma liderança nacionalmente conhecida, porém suficientemente desvinculada do atual sistema político-partidário e em especial de esquemas de corrupção ou financiamento ilegal de campanhas, com razoável reconhecimento de capacidade para enfrentar o grande desafio de tornar o estado brasileiro mais eficiente e melhor provedor de serviços de saúde, educação e assistência social previstos na Constituição Federal? Essa nos parece ser a pergunta que deve nortear o jogo político nacional tanto quanto as articulações intrapartidárias e interpartidárias e as preocupações sobre o próximo alvo das investigações de esquemas de corrupção.

---

IURI PITTA · Jornalista graduado pela PUC-SP, é mestrando em administração pública e governo pela EAESP/FGV. Atuou como repórter, chefe de reportagem, editor-assistente e editor-online no jornal *O Estado de S. Paulo* nas áreas de Cidades e Política, e apresentador e comentarista de política na Rádio Estadão. Também foi editor na Editora Abril. É assessor de comunicação e editor no Instituto Teotônio Vilela (ITV).

## Candidaturas e coligações nas eleições municipais: análise das disputas para prefeito nas capitais brasileiras em 2012 e 2016

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS

### RESUMO

■ O artigo analisa o perfil das candidaturas e das coligações das eleições municipais para as Prefeituras nas capitais brasileiras nos anos de 2012 e 2016. A pergunta que norteia o artigo é: qual foi o possível impacto da conjuntura política que levou ao processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, sobre o lançamento de candidaturas e coligações eleitorais dos partidos políticos nas eleições de 2016? Sabe-se que PT e PSDB têm, ao longo do tempo, polarizado as disputas presidenciais, o que tem impactado sobre as disputas eleitorais nos municípios com maior eleitorado no país, principalmente nas capitais dos estados que são fundamentais nas disputas presidenciais. A partir desse debate, este artigo se foca nas estratégias eleitorais, ou seja, nas candidaturas e nas coligações estabelecidas pelos partidos políticos, especialmente por PT e PSDB, verificando as mudanças nas estratégias coligacionistas dos partidos. Comparando as eleições de 2016 com as de 2012, as principais conclusões do artigo são: 1) o PT tem perdido espaço no lançamento de candidaturas e na obtenção de apoios dos partidos a candidaturas de seu partido nas eleições para as Prefeituras das capitais brasileiras; e 2) o PMDB passou a lançar mais candidatos para as Prefeituras, inclusive nas capitais, onde o partido, além de apresentar um número mais expressivo de candidaturas, conseguiu aumentar o leque de apoiadores em suas coligações.

## I. INTRODUÇÃO

■ Das eleições de 2012 a 2016, uma série de eventos aconteceu na política brasileira nacional, que podem ser resumido em quatro grandes que estão relacionados entre si e têm um impacto direto nas eleições de 2016: os movimentos de junho de 2013; o acirramento da polarização política entre PT e PSDB, principalmente com as eleições presidenciais de 2014; a operação Lava Jato, que tem afetado diretamente o PT; e o processo de *impeachment* que levou ao afastamento definitivo de Dilma Rousseff do PT da presidência, assumindo o vice, Michel Temer do PMDB.

Em meio a esta conjuntura que modificou de forma definitiva o cenário político nacional, ainda que com as quedas nos índices de identificação partidária (Ribeiro; Carreirão; Borba, 2016), os partidos continuam a jogar um papel fundamental nas eleições, lançando candidatos e estabelecendo coligações com outros partidos. Em meio a essa conjuntura de mudança, o PT foi o partido mais afetado. Com isso, houve o fortalecimento do PSDB e do próprio PMDB, que assumiu a presidência da República. O foco desse artigo, portanto, é analisar as mudanças no lançamento de candidaturas e nas coligações estabelecidas pelos partidos de 2012 para 2016, com foco nas capitais brasileiras, que são fundamentais nas eleições presidenciais.

O debate em torno das estratégias eleitorais, seja quanto às candidaturas lançadas ou quanto ao perfil das coligações e das disputas eleitorais nos diferentes níveis (federal, estadual e municipal), tem buscado contemplar não somente as variáveis contextuais que impactam nas disputas políticas e eleitorais locais. Tem se considerado também o efeito estruturador da dinâmica de competição eleitoral estabelecida nos pleitos presidenciais sobre as eleições estaduais, a partir das eleições gerais de 1994 (Braga, 2006; Cortez, 2009; Limongi e Cortez, 2010; Melo, 2007; Melo e Câmara, 2012; Meneguello, 2010; Sandes-Freitas, 2013; 2015). Esse processo de “presidencialização” das disputas eleitorais tem organizado a política nacional em torno de dois pólos partidários: de um lado, o PT, e, do outro, o PSDB. Com este processo, os atores políticos, ao estabelecer alianças eleitorais, não estariam se baseando apenas em motivações regionais e locais. Isso contrariaria o argumento de Lima Júnior (1983; 1997) de que existiriam “racionalidades políticas contextuais” que explicariam a ação dos partidos no nível subnacional.

PT e PSDB têm lançado as candidaturas mais competitivas e concentrado a maior parte dos votos nas eleições presidenciais desde 1994, influenciando as elei-



ções estaduais através do mecanismo de “coordenação eleitoral” das candidaturas (Cortez, 2009). Sobretudo, esses são os partidos que têm apresentado “vocalização presidencialista” mais consistente (Melo e Câmara, 2012: 81-82). Apresentando-se como as principais alternativas para as grandes questões nacionais, conseguem influenciar, portanto, nas estratégias eleitorais dos atores políticos estaduais. Assim sendo, as eleições presidenciais, polarizadas entre PT e PSDB, gerariam um incentivo ao alinhamento das candidaturas das maiores cidades em torno dos dois polos, aproximando-se do debate nacional mais amplo em que as maiores cidades do país se inserem (Sandes-Freitas, 2013). Esse processo foi visível até 2012, antes da mudança da conjuntura nacional, desfavorecendo o PT e fortalecendo o PSDB. Nesse sentido, pergunta-se: o que mudou de 2012 para 2016 no lançamento de candidaturas e nas coligações eleitorais para prefeito nas capitais brasileiras?

Para tanto, este artigo focou-se exclusivamente na análise das candidaturas e das coligações estabelecidas pelos partidos nas disputas para as prefeituras em 2012 e 2016, principalmente por PT e PSDB, nas capitais brasileiras. Ademais buscou-se analisar as movimentações do PMDB e da associação dos três partidos em análise com as outras agremiações, de forma a compreender as possíveis mudanças no padrão de coligações entre os partidos nas duas eleições.

## 2. QUAL O LUGAR DA POLARIZAÇÃO PT E PSDB NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS?

■ O debate mais recente sobre coligações no nível local no Brasil tem tratado da relação das estratégias dos partidos no nível nacional com o nível estadual e municipal. Na perspectiva de Lima Júnior (1983) sobre o debate das coligações, existiria uma série de “racionalidade políticas contextuais”, ou seja, que os comportamentos partidários estariam condicionados pelo tempo e espaço político, levando os partidos a se organizarem de formas diferentes nos estados brasileiros. Assim sendo, os partidos teriam formas diferentes de se associarem uns com os outros dependendo das particularidades estaduais e locais. Seriam múltiplas as coligações possíveis e, conseqüentemente, as disputas políticas subnacionais, configurando, por conseguinte, diferentes subsistemas políticos. Nessa perspectiva, não existe um sistema político único no país, mas um conjunto de subsistemas derivados de diversas racionalidades e formas de competição.

As eleições nos municípios, a partir disso, operariam sob a mesma lógica das estaduais, a partir das “racionalidades políticas contextuais”. Isso seria reforçado

pelo fato de os atores políticos locais agirem em contexto eleitoral com menores constrangimentos institucionais, por terem eleições separadas das nacionais. Ademais, são as questões locais, próprias de cada localidade, que estão em jogo e não as grandes questões nacionais. Assim, os atores políticos locais estariam mais preocupados em apresentar soluções para os problemas cotidianos da população e não em se vincular às disputas políticas nacionais.

Por outro lado, existe outra perspectiva que argumenta acerca da força que a polarização PT-PSDB tem sobre as eleições nacionais desde 1994. Os dois partidos têm disputado e concentrado a maior parte dos votos nos últimos seis pleitos presidenciais, sendo as únicas agremiações capazes de formular um projeto de política nacional e apresentar candidatos competitivos (Melo e Câmara, 2012). PT e PSDB, sobretudo, coordenam eleitoralmente as candidaturas nos estados, reforçando os vínculos entre as candidaturas presidenciais e estaduais (Cortez, 2009). Essa coordenação eleitoral de PT e PSDB sobre as candidaturas para os governos estaduais tem levado ao processo de “presidencialização da competição eleitoral”, em que a dinâmica das eleições presidenciais tem influenciado a estratégia coligacionista no nível subnacional (Sandes-Freitas, 2015).

Kerbaux (2009) traz uma importante contribuição ao afirmar que, apesar da fragmentação do sistema partidário brasileiro, os grandes partidos, especialmente o PMDB, o PSDB e o PT, são atores políticos fundamentais nas eleições municipais. Analisando a série histórica desde as eleições de 1996, a autora evidencia que esses partidos buscam a construção de bases eleitorais para as disputas presidenciais e estaduais. Assim, se os três partidos são grandes, deve-se, em grande parte, ao jogo que eles se dispõem a jogar também no nível local. Com a polarização PT-PSDB, os dois partidos buscariam, no nível local, construir bases para obter êxito nas disputas políticas eleitorais nacionais.

No trabalho de Sandes-Freitas (2013), observou-se que a polarização PT-PSDB, configurada a partir das eleições presidenciais de 1994, tem exercido impacto sobre os maiores municípios. O trabalho evidenciou que:

Considerando os diferentes resultados encontrados nos municípios brasileiros, o impacto da nacionalização da competição eleitoral se apresentou mais acentuado nos municípios mais populosos, indicando que PT e PSDB tendem a estabelecer estratégias claramente nacionais em circunscrições municipais com maior densidade eleitoral. Por outro lado, as “racionalidades políticas contextuais” parecem preponderar nos menores municípios, com presença marcante de uma multiplicidade de associações entre os partidos (Sandes-Freitas, 2013, p. 164).

Apesar desses achados de Sandes-Freitas (2013), tendo como objeto as eleições de 2012, observa-se que de 2013 a 2016 ocorreram muitas alterações no cenário político nacional, em virtude da perda de apoio popular da presidente Dilma Rousseff e também de sua força junto ao Legislativo federal, o que resultou na abertura do processo de impeachment, levando ao seu afastamento em definitivo no final de agosto deste ano. Ao longo deste rápido processo que ruiu as bases da força política petista no cenário nacional, uma série de partidos afastou-se gradualmente e, conseqüentemente, aproximou-se do PMDB e do PSDB. O PT que, ainda em 2014, obteve cerca de 54 milhões de votos para a Presidência da República, em 2016, teve que lidar com uma conjuntura desfavorável às candidaturas do partido e o isolamento em relação aos partidos que outrora eram aliados.

Partindo disso, o foco do artigo é analisar qual o impacto dessa conjuntura adversa na centralidade que PT e PSDB tinham até 2012, nas eleições municipais, e quais as estratégias do PMDB, principal beneficiado do processo de *impeachment*, para o lançamento de candidaturas e na participação de coligações eleitorais para os municípios.

A partir dessa breve discussão, na seção seguinte será apresentado um quadro geral das candidaturas nas eleições de 2012 e 2016, que dará base para a análise sobre as candidaturas e coligações eleitorais estabelecidas pelos partidos, especialmente por PT, PSDB e PMDB, nas eleições para as prefeituras das capitais brasileiras.

### 3. CANDIDATURAS DOS PARTIDOS EM 2012 E 2016

■ As eleições municipais de 2012 e 2016 tiveram diferenças relevantes quanto ao lançamento de candidaturas (ver Tabela 1). Em 2012, houve a participação de 29 partidos, enquanto, em 2016, 35 agremiações apresentaram candidatos a Prefeito. O PMDB continua a ser o partido que mais lança candidatos, ampliando, inclusive, o número em comparação a 2012. Ele lançou prefeitos em 40% das Prefeituras em 2012 e em 45% das Prefeituras em 2016. O PSDB também ampliou o número de candidatos: teve presente em cerca de 1/3 das disputas para Prefeituras no país (33,2%). O partido também possuía o terceiro maior número de candidatos em 2012, passando ter o segundo maior número de candidatos a prefeito em 2016. Não por acaso PMDB e PSDB foram os partidos mais beneficiados com a mudança do cenário político nacional, já que o primeiro detém a Presidência da República e o segundo compõe a atual coalizão do governo federal. Além desses, PSD, PP e PSB, que também compõem a coalizão governista, também ampliaram o número de candidatos a Prefeitos.

Os dados de candidaturas de 2016, ainda não consolidados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>1</sup>, apresentaram um aumento de 9,2% em relação ao número apresentado em 2012. Foram 15.177 candidatos, em 2012, e 16.568, em 2016. No entanto, uma diferença importante em relação a 2012 é que houve maior número de candidatos, dispersos em maior número de partidos. Isso é evidenciado pelos dados por faixa dos partidos, apresentados na Tabela 1. Os dez partidos a mais lançarem candidatos possuíam, em 2012, 78,8% dos municípios. Em 2016, os mesmos dez partidos tiveram candidatos em 72,2% dos candidatos do país, representando uma queda de mais de 6%. Mesmo com a queda, a concentração de candidaturas nos maiores partidos é ainda bastante significativa.

Em 2016, apesar da ampliação do número de partidos e de candidatos a Prefeito, os dez partidos que maior número de candidatos foram os mesmos. Além do PMDB e do PSDB, completam a lista: PSD, PP, PSB, PT, PDT, PTB, DEM e PR.

Os dez partidos que mais lançaram candidatos às prefeituras também obtiveram candidaturas em mais de 10% dos municípios do país. Esses dados são similares nas duas eleições (2012 e 2016). Dentre os partidos que apresentaram candidatos entre 3% e 10% dos municípios, destaca-se o aparecimento de partidos novos com o SD e o PROS e o crescimento do PRB e do PSOL.

Já entre as agremiações que lançaram menos de 3% do total dos municípios, é importante destacar o fraco desempenho da REDE no lançamento de candidatos a prefeito, apesar de sua principal liderança, Marina Silva, ter sido candidata a presidente nas últimas duas eleições (2010 e 2014), obtendo parcela representativa dos votos (cerca de 20% dos votos válidos nas duas eleições).

Assim como em 2012, em 2016, observa-se que existe uma clara separação entre os partidos que apresentaram muitas candidaturas (acima de 10% dos municípios) e os partidos lançaram menos (abaixo de 3%). Os primeiros possuem maior espaço no cenário nacional (na composição de bancadas no Congresso, nas Assembleias Legislativas etc.), tendo também a preocupação em apresentar um número expressivo de candidatos a prefeito. O outro grupo é formado por partidos que possuem pouco espaço nacionalmente, tendendo ainda a ter menos espaço no âmbito local.

---

1 Os dados apresentados neste artigo estavam disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do TSE, atualizados em 01 de outubro de 2016 (véspera das eleições para prefeito). Nestes dados ainda não aparecem as informações para os 5.570 municípios brasileiros, mas para 5.295 (cerca de 95% do total). Dessa forma, os dados apresentados precisarão de atualização quando o TSE consolidar seus dados de candidaturas, contemplando todos os municípios do país.

TABELA I. Candidaturas para Prefeito por partido – Eleições 2012 e 2016

Partidos	2012			2016			
	Nº de candidaturas	Nº de candidatos sobre o total de candidaturas (%)	Nº de candidatos sobre o total de municípios (%)	Nº de candidaturas	Nº de candidatos sobre o total de candidaturas (%)	Nº de candidatos sobre o total de municípios (%)	
Partidos que lançaram candidatos em mais de 10% dos municípios *	PMDB	2268	14,9	40,7	2382	14,4	45,0
	PSDB	1625	10,7	29,2	1757	10,6	33,2
	PSD	1100	7,2	19,8	1368	8,3	25,8
	PP	1078	7,1	19,4	1157	7,0	21,9
	PSB	1039	6,8	18,7	1093	6,6	20,6
	PT	1779	11,7	32,0	1004	6,1	19,0
	PDT	843	5,6	15,1	936	5,6	17,7
	PR	705	4,6	12,7	786	4,7	14,8
	PTB	824	5,4	14,8	745	4,5	14,1
	DEM	732	4,8	13,1	727	4,4	13,7
Partidos que lançaram candidatos em mais de 3% e menos de 10% dos municípios	PRB	300	2,0	5,4	434	2,6	8,2
	PSOL	348	2,3	6,3	430	2,6	8,1
	PPS	429	2,8	7,7	412	2,5	7,8
	PV	412	2,7	7,4	375	2,3	7,1
	PC do B	226	1,5	4,1	329	2,0	6,2
	PSC	311	2,0	5,6	328	2,0	6,2
	SD	0	0,0	0,0	277	1,7	5,2
	PROS	0	0,0	0,0	236	1,4	4,5
	PHS	120	0,8	2,2	211	1,3	4,0
	PEN	0	0,0	0,0	170	1,0	3,2
Partidos que lançaram candidatos em menos de 3% dos municípios	PMN	178	1,2	3,2	166	1,0	3,1
	REDE	0	0,0	0,0	155	0,9	2,9
	PSL	113	0,7	2,0	151	0,9	2,9
	PTN	80	0,5	1,4	151	0,9	2,9
	PRP	134	0,9	2,4	122	0,7	2,3
	PT do B	106	0,7	1,9	119	0,7	2,2
	PTC	90	0,6	1,6	116	0,7	2,2
	PSDC	88	0,6	1,6	110	0,7	2,1
	PRTB	99	0,7	1,8	94	0,6	1,8
	PPL	49	0,3	0,9	78	0,5	1,5
	PMB	0	0,0	0,0	63	0,4	1,2
	PSTU	60	0,4	1,1	49	0,3	0,9
	PCO	5	0,0	0,1	21	0,1	0,4
	PCB	36	0,2	0,6	15	0,1	0,3
	NOVO	0	0,0	0,0	1	0,0	0,0
	Total	15.177 *	100,0 (15.177)	100,0 (5.568)	16.568 *	100,0 (16.568)	100,0 (5.295)**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

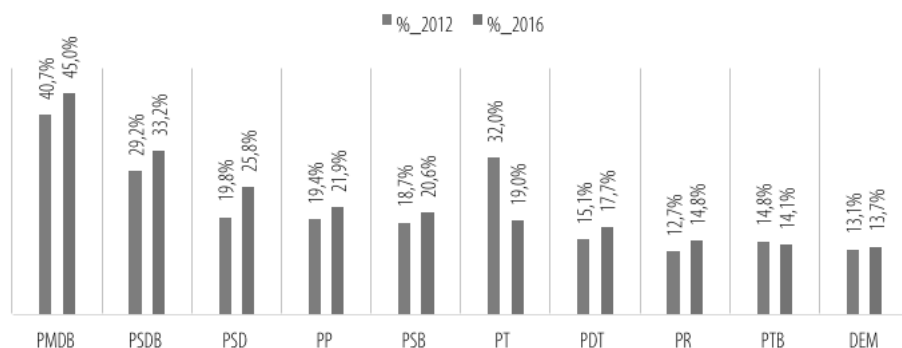
\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016 (véspera das eleições para prefeito). Nestes ainda não aparecem as informações para os 5.570 municípios brasileiros, mas para 5.295 (cerca de 95% do total).

Em 2012, PMDB, PT e PSDB tiveram um número expressivo de candidaturas, de prefeitos e vereadores eleitos, além de terem presença marcante no cenário político estadual e nacional, elegendo a maior parte dos governadores, deputados estaduais e federais e senadores. A grande mudança que ocorre entre as eleições de 2012 e 2016 é a queda acentuada no número de candidatos do PT. O partido havia lançado 1779 candidatos a Prefeito em 2012, e em 2016, apresentou apenas 1004, o que representou uma redução de mais de 700 candidatos. Proporcionalmente, o partido diminuiu o número de candidatos sobre o total de candidaturas (de 11,7% para 6,1%), além de reduzir sua presença nas disputas eleitorais nos municípios, de 32% para 19%, passando a ser apenas o sexto partido a mais lançar candidatos a Prefeito (em 2012, era o segundo).

Esta queda acentuada no número de candidatos do PT pode ser melhor observada no Gráfico 1, que detalha a evolução dos dez partidos a mais lançarem candidatos a Prefeito em 2012 e 2016. Entre os cinco primeiros, o PMDB teve evolução de quase 5%, o PSDB, de 4%, o PSD, de 6%, o PP, de mais de 2% e o PSB, de quase 2%. O PT, sexto partido a mais lançar candidatos nos municípios, teve uma queda de 13%. Dos demais partidos, apenas o PTB diminuiu o número de candidatos lançados, caindo apenas 0,7%.

GRÁFICO 1. Porcentagem de candidatos sobre o total de municípios por partido – Eleições 2012 e 2016



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016 (véspera das eleições para prefeito). Nestes ainda não aparecem as informações para os 5.570 municípios brasileiros, mas para 5.295 (cerca de 95% do total).

Os dados apresentados mostram uma queda na presença do PT nos municípios, o que também representa perda da força do partido nessas eleições advinda

da conjuntura política adversa ao partido que tem se configurado desde 2013. Com um número menor de candidaturas, o partido obterá menos prefeituras. É esperado também uma taxa de sucesso menor nas candidaturas lançadas pelo partido, a serem observados assim que os dados sobre os resultados eleitorais estiverem consolidados pelo TSE.

Para uma análise mais detida dos dados apresentados, as Tabelas 2 e 3 apresentam a distribuição regional das candidaturas entre os dez partidos que mais lançaram candidatos a prefeito nas eleições de 2012 e 2016.

As duas tabelas apresentam o número e a proporção de candidatos por partido por região nas eleições de 2012 e 2016. Em relação à dominância dos partidos nas regiões, observa-se que os partidos com mais candidatos tendem a distribuir suas candidaturas entre as cinco regiões do país, mesmo que nem sempre de forma tão homogênea. Os dez partidos destacados nas Tabela 2 e 3 apresentaram número representativo de candidaturas em todas as regiões.

TABELA 2. Distribuição regional das candidaturas para prefeito dos dez partidos que mais lançaram candidatos – Regiões Centro-Oeste e Norte – Eleições 2012 e 2016

Partidos	Centro-Oeste				Evolução 2016-2012 (Centro-Oeste)		Norte				Evolução 2016-2012 (Norte)	
	2012		2016		N	%	2012		2016		N	%
	N	%	N	%			N	%	N	%		
PMDB	233	19,1	199	15,1	-34	-4,0	217	15,4	251	15,7	+34	+0,3
PSDB	161	13,2	269	20,4	+108	+7,2	172	12,2	166	10,4	-6	-1,8
PSD	138	11,3	105	8,0	-33	-3,3	128	9,1	149	9,3	+21	+0,2
PP	72	5,9	66	5,0	-6	-0,9	56	4,0	74	4,6	+18	+0,6
PSB	61	5,0	89	6,8	+28	+1,8	66	4,7	74	4,6	+8	-0,1
PT	102	8,3	32	2,4	-70	-5,9	157	11,1	90	5,6	-67	-5,5
PDT	68	5,6	67	5,1	-1	-0,5	69	4,9	58	3,6	-11	-1,3
PR	68	5,6	86	6,5	+18	+0,9	96	6,8	119	7,5	+23	+0,7
PTB	56	4,6	48	3,6	-8	-1,0	61	4,3	37	2,3	-24	-2,0
DEM	83	6,8	77	5,8	-6	-1,0	60	4,2	65	4,1	+5	-0,1
Outros	180	14,7	280	21,2	+100	+6,5	331	23,4	511	32,1	+180	+8,7
TOTAL	1222	100,0	1318	100,0	96	-	1413	100,0	1594	100,0	181	-

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016 (véspera das eleições para prefeito). Nestes ainda não aparecem as informações para os 5.570 municípios brasileiros, mas para 5.295 (cerca de 95% do total).

TABELA 3. Distribuição regional das candidaturas para prefeito dos dez partidos que mais lançaram candidatos – Regiões Nordeste, Sul e Sudeste – Eleições 2012 e 2016

Partidos	Nordeste				Evolução 2016-2012 (Nordeste)		Sul				Evolução 2016-2012 (Sul)		Sudeste				Evolução 2016-2012 (Sudeste)	
	2012		2016		N	%	2012		2016		N	%	2012		2016		N	%
	N	%	N	%			N	%	N	%			N	%	N	%		
PMDB	611	12,6	622	12,0	+11	-0,6	611	21,3	645	20,8	+34	-0,5	596	12,3	665	12,4	+69	+0,1
PSDB	269	5,6	345	6,6	+76	+1,0	310	10,8	285	9,2	-25	-1,6	713	14,7	692	12,9	-21	-1,8
PSD	432	8,9	555	10,7	+123	+1,8	200	7,0	250	8,0	+50	+1,0	202	4,2	309	5,8	+107	+1,6
PP	275	5,7	365	7,0	+90	+1,3	417	14,6	435	14,0	+18	-0,6	258	5,3	217	4,1	-41	-1,2
PSB	557	11,5	473	9,1	-84	-2,4	98	3,4	153	4,9	+55	+1,5	257	5,3	304	5,7	+47	+0,4
PT	510	10,5	318	6,1	-192	-4,4	404	14,1	246	7,9	-158	-6,2	606	12,5	318	5,9	-288	-6,6
PDT	240	5,0	314	6,1	+74	+1,1	241	8,4	275	8,8	+34	+0,4	225	4,6	222	4,1	-3	-0,5
PR	233	4,8	229	4,4	-4	-0,4	47	1,6	84	2,7	+37	+1,1	261	5,4	268	5,0	+7	-0,4
PTB	276	5,7	216	4,2	-60	-1,5	123	4,3	134	4,3	+11	0,0	308	6,4	310	5,8	+2	-0,6
DEM	201	4,2	192	3,7	-9	-0,5	87	3,0	87	2,8	0	-0,2	301	6,2	306	5,7	+5	-0,5
Outros	1.235	25,5	1561	30,1	+326	+4,6	324	11,3	514	16,5	+190	+5,2	1.114	23,0	1747	32,6	+633	+9,6
Total de candidatos	4839	1,0	5190	100,0	351	-	2862	100,0	3108	100	246	-	4841	100,0	5358	100	517	-

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016 (véspera das eleições para prefeito). Nestes ainda não aparecem as informações para os 5.570 municípios brasileiros, mas para 5.295 (cerca de 95% do total).

Já o desempenho quanto ao lançamento dos menores partidos, um padrão é observado entre as regiões: os menores partidos ampliaram o número de candidaturas em relação aos dez maiores. Em relação às eleições de 2012, os menores partidos ampliaram o número de candidatos sobre o total em 6,5% no Centro-Oeste, em 8,7% no Norte, em 4,6% no Nordeste, em 5,2% no Sul e em 9,6% no Sudeste. Isso evidencia que nas eleições de 2016 houve maior pulverização das candidaturas nos diversos partidos existentes, ampliando a importância dos menores.

Os dois partidos com melhor desempenho foram PMDB e PSDB, mas não apresentam o mesmo desempenho em todas as regiões. O PMDB continua a ser o partido com maior capilaridade do país, inclusive pelos resultados eleitorais ao longo do tempo, conquistando o maior número de prefeituras ao partido em todo o país. Quanto às candidaturas, o partido preponderou em três regiões em 2016 (Sul, Norte e Nordeste), sendo que, em 2012, o partido teve o melhor desempenho no Centro-Oeste. Além de outros partidos aumentarem sua força nesta região, ampliando a fragmentação das candidaturas, o PMDB reduziu o número de candidatos, sendo esta a única região onde o partido, de fato, diminuiu a quantidade de pleiteantes à Prefeitura pelo partido. A região Sul continuou a



ser a aquela em que o partido mais lançou candidatos, em comparação aos outros partidos (ampliou de 611 para 645 candidatos, apesar de ter tido uma redução percentual, em comparação ao número total de candidatos a Prefeito na região, de 21,3% para 20,8%).

O PSDB ampliou o número de candidaturas, de forma agregada no país, obtendo o maior número de candidaturas na região Sudeste e no Centro-Oeste. Nesta última região, o partido expandiu consideravelmente o número de candidaturas a Prefeitura (crescimento de 7,2% em relação a 2012). Já no Sudeste, partido onde tradicionalmente possui maior parte da sua força política, o partido, apesar de ter diminuído o número de candidatos, ainda concentrou a maior parte dos candidatos na região. O partido ainda apresenta fraco desempenho no Nordeste, mas, diferentemente de 2012, o PSDB apresentou mais candidatos a Prefeito em 2016 do que o PT.

O PT, como já foi evidenciado anteriormente, lançou um número significativamente inferior de candidatos a Prefeito em 2016 se comparado a 2012. Os dados das Tabelas 2 e 3 mostram que a redução se deu em todas as regiões do país. No Nordeste, onde o partido obtém desde 2006 uma importante parte dos votos para as eleições presidenciais, observou-se redução acentuada do número de candidatos pelo PT, acompanhada do crescimento do PSD (de 8,9% para 10,7% das candidaturas na região), do PP (de 5,7% para 7,0%) e do PSDB (de 5,6% para 6,6%). O PT não somente deixa de lançar candidatos, como perde para partidos que compõem a coalizão governista em sua principal base política. Se estrategicamente esses partidos ampliam o número de candidatos a Prefeito, eles buscam ocupar espaços políticos estratégicos, o que aumentam custos da competição para PT.

Assim, a partir dos dados de lançamento de candidaturas, pode-se afirmar que com a redução acentuada no número de candidatos a Prefeito pelo PT e do fortalecimento de outros partidos, principalmente do PSD e do PP, a tese da “presidencialização” da competição eleitoral perde força nos municípios, o que pode gerar efeitos na disputa presidencial e para os governos estaduais em 2018.

Tendo em vista o crescimento de outras agremiações partidárias, com uma clara pulverização das candidaturas, é possível que a polarização PT-PSDB, estabelecida desde 1994 nas disputas presidenciais, possa ser impactada. Para as pretensões nacionais dos partidos de ser um ator político relevante na eleição presidencial em 2018, é evidente que PMDB e PSDB conseguiram manter suas estratégias de lançamento de candidaturas nos municípios na tentativa de ampliar a capilaridade no nível local.

#### 4. COLIGAÇÕES NAS CAPITAIS BRASILEIRAS: O QUE MUDOU?

■ A análise das candidaturas apresentou um quadro geral da forma como os partidos se organizaram para as eleições. Considerando o grande número de municípios em disputa, dos inúmeros arranjos políticos e das particularidades existentes nos contextos locais, muitas vezes os partidos optam por participar das coligações em vez de lançarem candidatos, incluindo o PT e o PSDB, que buscam manter suas bases para as eleições presidenciais e, para tanto, muitas vezes, optam por participar de coligações em vez de ter candidatos próprios às Prefeituras.

Como já foi evidenciado em trabalho anterior (Sandes-Freitas, 2013), nos municípios com menor densidade eleitoral, os partidos possuem maior liberdade na composição das coligações, devido aos reduzidos constrangimentos impostos pelas Executivas nacionais dos partidos, principalmente daqueles que estão diretamente envolvidos com as disputas presidenciais, principalmente PT e PSDB. Assim sendo, o maior interesse das lideranças nacionais desses partidos incide sobre os municípios mais populosos e, conseqüentemente, com maior eleitorado, devido ao grande número de eleitores e à possibilidade de controlar mais recursos econômicos. Esses municípios são estratégicos nas eleições nacionais, em que são escolhidos o presidente, governadores, senadores e deputados federais e estaduais. Por isso, foram escolhidas as capitais dos estados, por serem municípios estratégicos nos estados e, conseqüentemente, para os partidos.

Na Tabela 4, pode-se observar que houve o crescimento da fragmentação das candidaturas nas capitais também, assim como já foi evidenciado nos dados sobre os municípios brasileiros. O número de partidos lançando candidatos a Prefeito aumentou de 192 a 209 (17 a mais). Desse total, 10 foram de candidaturas de grandes partidos e sete de partidos menores. PT, PMDB, PSD, PR e PP aumentaram o número de candidatos em capitais em 2016, se comparado a 2012, enquanto, PSDB e DEM diminuíram a oferta de candidatos, enquanto três partidos não variaram o número de candidatos a Prefeito em capitais: PSB, PDT e PTB.

Por terem estratégia de caráter mais nacional, PT, PMDB e PSDB são os partidos que mais lançam candidatos a Prefeito, do grupo dos dez partidos que mais lançam candidatos a Prefeito no geral. PT ampliou de 17 para 19 candidatos e o PMDB, de 12 para 16. Destaca-se o crescimento do PMDB, que, apesar de se preocupar mais com as Prefeituras de municípios menores, lançou candidatos em 61,5% das capitais. Já em relação ao PT, o aumento do número de candidatos correlaciona com a diminuição do número de parceiros. Em 2012, a agremiação possuía, em média, 5,35 partidos em suas coligações (contando com o próprio

PT) nas disputas para as capitais. Já em 2016, o partido reduziu em mais da metade o número de parceiros para 2,79 partidos em média, incluindo o próprio partido. Se em 2012, o partido se lançou sozinho em apenas três capitais, em 2016, esse número é mais do que o dobro (oito) no total. Ou seja, do total das disputas nas capitais, em 42,1% tiveram candidatos do PT sem apoio de outros partidos. A conjuntura negativa em torno do partido criou condições adversas para a composição de alianças junto a candidaturas do partido, que, ainda assim, preferiu ampliar o número de candidatos às Prefeituras.

TABELA 4. Candidaturas para Prefeito por partido em capitais brasileiras – Eleições 2012 e 2016.

Partidos	2012		2016		Variação	
	N	% de cand/capitais	N	% de cand/capitais	N	%
PT	17	65,4	19	73,1	+ 2	7,7
PMDB	12	46,2	16	61,5	+ 4	15,4
PSDB	17	65,4	13	50,0	- 4	-15,4
PSB	11	42,3	11	42,3	0	0,0
PDT	9	34,6	9	34,6	0	0,0
PSD	2	7,7	8	30,8	+ 6	23,1
PR	3	11,5	7	26,9	+ 4	15,4
PP	4	15,4	6	23,1	+2	7,7
DEM	8	30,8	4	15,4	- 4	-15,4
PTB	3	11,5	3	11,5	0	0,0
Outros partidos	106	-	113	-	+ 7	-
Total de candidaturas	192	-	209	-	+ 17	-
Total de capitais	26	100,0	26	100,0	0	0,0

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016.

O PSDB, por outro lado, reduziu o número de candidaturas às capitais, de 17 para 13 candidaturas, o que evidencia a ampliação de uma estratégia ainda mais coligacionista nas eleições municipais. O partido, pensando em ocupar espaços estratégicos nas capitais brasileiras, lança menos candidatos, mas tende a participar mais de coligações. Nos casos em que o PSDB possui candidato a prefeito, a média de partidos que participaram das coligações de candidaturas do partido subiu de 4,59, em média, para 8,15. Em 2012, o partido se lançou em duas disputas sem coligação. Em 2016, não houve nenhum caso. O partido, dessa forma, tornou-se mais receptivo a alianças do que o PT.

Nesse mesmo sentido, a Tabela 5 apresenta a participação do PSDB, do PT e do PMDB em candidaturas lançadas por outros partidos em capitais brasileiras.

TABELA 5. Participação de PSDB, PT e PMDB em coligações de outros partidos nas eleições para as Prefeituras de capitais brasileiras – Eleições 2012 e 2016.

Partidos	Apoio do PSDB		Apoio do PT		Apoio do PMDB	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
PC do B			2	4	1	1
PDT			2	2	3	1
PTB	1			1	1	
DEM	3	3				1
PMDB	1	2	1			
PMN		1				
PPS		1				
PR		2	1			1
PSB	2	2	2		3	1
PSD	1					1
PSDB					1	2
PV	1				1	1
PT					4	
REDE		1				
PRB			1			
Total	9 (34,6%)	12 (48%)	9 (34,6%)	7 (26,9%)	14 (53,8%)	9 (36%)
Total de particip. em coligações	26	25	26	26	26	25

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016.

Analisando os dados sobre candidaturas a Prefeito apoiadas por PSDB, PT e PMDB evidencia algumas mudanças entre as duas eleições. Primeiro, PT e PMDB passaram a lançar mais candidatos a Prefeito em 2016 do que nas eleições de 2012. O PT participou como apoiador, em 2012, de 9 das 26 coligações em que participou, cerca de 34,6% do total. Em 2016, reduziu para sete, ou seja, 26,9% das coligações com participação do partido. Já o PMDB, reduziu ainda mais sua participação com o coadjuvante: de 14 para 9. Em 2012, o partido lançava candidato próprio em menos de 50% das capitais, o que indicava o foco do partido nos menores municípios. Em 2016, isso se modificou, pois o partido reduziu seu apoio a outros candidatos de 53,8% para 36%. É provável que a entrada do PMDB na Presidência da República, devido ao *impeachment* da presidente

Dilma Rousseff, tenha gerado incentivos para que o PMDB lançasse mais candidatos próprios para as Prefeituras das capitais e das grandes cidades.

Como foi observado anteriormente, houve a redução do número de aliados às candidaturas do PT, motivada pela redução dos parceiros no nível nacional, diante do processo de perda de apoio legislativo, que criou as condições para o processo de *impeachment*. Isso também gerou um efeito no próprio comportamento do PT, que reduziu pela metade o número de candidaturas de outros partidos que apoiou. Em 2012, apoiou candidatos do PC do B, PDT, PMDB, PR, PSB e PRB. Em 2016, continuou a apoiar partidos mais à esquerda, PC do B e o PDT, e abriu mão de apoiar candidatos de partidos de centro e à direita: PMDB, PR e PRB. O PSB, ainda que seja considerado um partido de centro-esquerda, rompeu com o governo federal em 2013, lançou candidatura de oposição à presidência em 2014 e, com o falecimento de Eduardo Campos, o partido se desvinculou do PT e se aproximou de partidos mais à direita do espectro ideológico.

Por outro lado, ainda na Tabela 5, o PMDB aumentou o leque de apoios a candidatos de outros partidos, de sete para oito. A mudança mais significativa foi o fato do PMDB não ter apoiado nenhum candidato do PT em 2016. Em 2012, o partido apoiou quatro candidaturas do PT à Prefeitura. O elemento conjuntural, que levou ao *impeachment* e a ascensão do PMDB à presidência, marcou definitivamente o rompimento entre os partidos na arena eleitoral nas capitais, indicando que, estrategicamente, os dois partidos traçam trajetórias distintas no cenário nacional, o que terá consequências nas eleições de 2018.

Em 2012, a “vocação localista” do PMDB era evidente, quando o partido focava os menores municípios no lançamento de candidaturas à Prefeitura, apoiando com mais frequência candidatos de outros partidos nas eleioes para os municípios com maior densidade eleitoral (Sandes-Freitas, 2013).

Na Tabela 6, fica evidente a perda de força do apoio às candidaturas do PT  s Prefeituras. Alguns partidos reduziram significativamente seu apoio em 2016, se comparado a 2012 (PPL, PRB, PTN, PR, PSB, PSDC e PV) e outros fortes apoiadores deixaram de participar de coligaoes em candidaturas do PT (PMDB, PSD e PP). Com isso, o PT lançou candidaturas com menor número de coligados, ampliando o apoio do PC do B (de 5 para 9).

Ainda na mesma tabela,   possível observar que as candidaturas do PMDB contaram com o apoio mais sólido de vários partidos nas eleioes de 2016: DEM, PRTB, PSB, PTB, PDT, PPS, PRB, PRP, PSC, PTN, PHS, PP e do PT do B. Além disso, dois partidos novos apoiaram de forma relevante candidaturas da agremiaao: PROS e SD. Isso evidencia novamente a força que o PMDB adqui-

riu nas eleições municipais nas disputas para as capitais e, conseqüentemente, a conexão existente entre as disputas partidárias no nível nacional e aqueles que ocorrem nas grandes cidades, neste caso, nas capitais brasileiras.

TABELA 6. Participação de outros partidos em coligações de candidaturas do PSDB, do PT e do PMDB para as Prefeituras de capitais brasileiras – Eleições 2012 e 2016.

Partidos	PT		Variação	Partidos	PMDB		Variação	Partidos	PSDB		Variação
	2012	2016			2012	2016			2012	2016	
PC do B	5	9	4	DEM	1	6	5	PP	3	7	4
PROS	0	3	3	SD	0	6	6	PSL	3	7	4
PDT	2	2	0	PRTB	4	6	2	DEM	6	6	0
PHS	3	2	-1	PSD	3	6	3	PPS	5	6	1
PPL	5	2	-3	PTB	4	6	2	PSB	1	5	4
PRB	5	2	-3	PROS	0	5	5	PEN	0	4	4
PT do B	2	2	0	PDT	3	5	2	PRP	6	4	-2
PTN	5	2	-3	PPS	3	5	2	PSDC	3	4	1
PR	6	1	-5	PRB	2	5	3	PT do B	8	4	-4
PRP	1	1	0	PRP	2	5	3	PV	1	4	3
PSB	5	1	-4	PSC	6	5	-1	PMB	0	4	4
PSDC	5	1	-4	PTN	3	5	2	PROS	0	3	3
PSL	1	1	0	PHS	3	4	1	PDT	1	3	2
PSOL	0	1	1	PP	2	4	2	PHS	2	3	1
PTB	2	1	-1	PT do B	2	4	2	PR	2	3	1
PV	5	1	-4	PTC	6	4	-2	PRB	0	3	3
PMB	0	1	1	PMN	5	3	-2	PRTB	1	3	2
PEN	0	1	1	PPL	3	3	0	PTC	2	3	1
DEM	1	0	-1	PR	4	3	-1	PTN	2	3	1
PCB	0	0	0	PSDC	4	3	-1	PMDB	1	2	1
PCO	0	0	0	PSL	5	3	-2	PMN	5	2	-3
PMDB	4	0	-4	REDE	0	2	2	PPL	0	2	2
PMN	1	0	-1	PEN	0	2	2	PSC	3	2	-1
PP	4	0	-4	PSB	2	2	0	REDE	0	1	1
PPS	1	0	-1	PSDB	1	2	1	PC do B	0	1	1
PRTB	3	0	-3	PMB	0	2	2	PROS	0	1	1
PSC	2	0	-2	PC do B	2	1	-1	PSD	4	1	-3
PSD	3	0	-3	PV	1	1	0	PTB	2	1	-1
PTC	2	0	-2	PT	1	0	-1	-	-	-	-
Total de candid.	17	19	-2	Total de candid.	12	16	4	Total de candid.	17	13	-4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

\* Consideramos o total de candidaturas apresentadas, incluindo as deferidas e as indeferidas.

\*\* Dados do TSE referentes a 01 de outubro de 2016.

Em relação ao PSDB, apesar de ter reduzido o número de candidaturas, o partido contou com o apoio de alguns partidos relevantes no cenário político nacional: PP, DEM, PSB, dentre outros. O PP, por exemplo, apoiou mais da metade das candidaturas do PSDB, assim como o PSL. O DEM participou de seis coligações de um total de 13 candidaturas peessedebistas.

Sobre os apoios entre si, o PT não participou de coligações de candidatos do PMDB, assim como também o PMDB não apoiou as candidaturas do PT em 2016. Ademais, o PMDB e o PSDB, apesar de serem aliados no governo federal, estabelecem poucos apoios entre si nas capitais. O PMDB participou de duas coligações de candidaturas do PSDB, mesmo número de apoios do PSDB a candidatos do PMDB. Ainda que tenha ampliado, os dois partidos tendem a apresentar candidatos em grande parte das capitais, o que evidencia a estratégia de ocupação de espaços desses três partidos.

Os dados sobre as disputas locais nas capitais, especificamente das movimentações de PT, PSDB e PMDB, apontam para o enfraquecimento das candidaturas do PT e do fortalecimento do PMDB. A conjuntura adversa aos petistas levou ao movimento centrífugo dos partidos em direção a outros polos, preferencialmente em direção ao PMDB, que, aproveitando-se da conjuntura e de ter o controle da Presidência da República, ampliou o número de candidatos e de apoiadores nas eleições para as Prefeituras das capitais, o que demonstra uma clara estratégia de ocupação de espaços nesses centros que são fundamentais nas eleições nacionais em 2018.

## 5. CONCLUSÕES

■ Este artigo buscou analisar as candidaturas e coligações das eleições municipais de 2012 e 2016 para as Prefeituras, com foco no PT, no PSDB e no PMDB, tendo como foco, também, as estratégias eleitorais no estabelecimento de alianças nas capitais brasileiras. Para tanto, partiu-se do debate sobre a lógica em torno do estabelecimento de coligações no nível subnacional, contrapondo-se as teses das “racionalidades políticas contextuais” e da “presidencialização da competição eleitoral”.

Apesar das múltiplas possibilidades existentes de composição de coligações nos municípios, observou-se, em 2012, presença marcante de candidaturas do PT e do PSDB. No entanto, diferentemente das eleições anteriores, as evidências apontam para a perda de força da “presidencialização” em 2016. O PT diminuiu a quantidade de candidatos às Prefeituras no agregado e em todas regiões do país.

A mesma tendência não foi observada para o caso do PSDB e do PMDB. Pelo contrário, ampliaram suas candidaturas nos municípios, tendo como motor a conjuntura política favorável. Nas capitais dos estados, a perda de força do PT ficou ainda mais evidente, principalmente pelo fato de perder apoiadores, enquanto PSDB e PMDB ampliam o espectro de aliados. O PMDB, acima de tudo, tende a lançar muito mais candidatos para as capitais em 2016 do que em 2012.

Assim, os achados deste artigo apontam para uma mudança na estratégia do PMDB, se comparado à das eleições municipais anteriores, em que o partido tinha um claro foco nos municípios menores. O PMDB, portanto, busca marcar espaços em locais estratégicos para as eleições de 2018. Os dados sobre resultados eleitorais poderão elucidar, de forma mais clara, as implicações dessas estratégias do PMDB na ocupação de espaços no nível local. A partir da análise dos dados consolidados sobre as eleições de 2016, a questão que se coloca é: essa nova tendência poderá levar ao rompimento da polarização PT-PSDB nas disputas presidenciais e, conseqüentemente, com o processo de “presidencialização da competição eleitoral”?

---

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS é Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI. e-mail: [vitorsandes@ufpi.edu.br](mailto:vitorsandes@ufpi.edu.br)



## REFERÊNCIAS

- Braga, Maria do Socorro. 2006. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp.
- Cortez, Rafael. 2009. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1989-2006)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Kerbaux, Maria Teresa Miceli. 2009. As eleições municipais de 2008: federações partidárias ou partidos nacionais. *Perspectivas*, São Paulo, 35: 15-33.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de. 1983. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945/64*. Rio de Janeiro: Graal.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de (Org.). 1997. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro: FGV.
- Limongi, Fernando e Cortez, Rafael. 2010. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, 88: 21-37.
- Melo, Carlos Ranulfo. 2007. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In C. R. Melo e M. A. Sáez (orgs.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, p. 267-302.
- Melo, Carlos Ranulfo e Câmara, Rafael. 2012. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 55(1): 71-117.
- Meneguello, Rachel. 2010. Alguns aspectos da lógica de coalizões partidárias. *Textos para Discussão CEPAL/IPEA*, 8: 9-45.
- Ribeiro, Ednaldo, Carreirão, Yan e Borba, Julian. 2016. *Sentimentos partidários, antipetismo, atitudes e voto*. Trabalho apresentado no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).
- Sandes-Freitas, Vítor Eduardo Veras de. 2013. Alianças contextuais ou nacionalizadas? Análise das coligações nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, XIV: 147-165.
- Sandes-Freitas, Vítor Eduardo Veras de. 2015. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas.
-



## O desafio do fortalecimento das Câmaras Municipais

ROBERTO LAMARI

### AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

■ Neste texto, pretendemos discutir as funções e a importância do Poder Legislativo. Por que em todos os países democráticos existe o Poder Legislativo? Para que ele serve? Quais suas funções para assegurar o funcionamento harmonioso da democracia nas comunidades ou sociedades?

Em linhas gerais, a diferença entre comunidade e sociedade está na forma de relação estabelecida. Uma comunidade apresenta os integrantes organizados, vivendo no mesmo local, cooperando entre si, compartilhando o mesmo conjunto de normas e sob o mesmo governo. Sociedade é o agrupamento de indivíduos de forma impessoal, os quais se estabelecem entre si relações econômicas, políticas e culturais.

As abelhas, por exemplo, vivem em comunidades e não precisam frequentar escolas nem serem educadas por seus pais para viver em colônias. Elas já nascem com informação genética que lhes proporciona uma forma de viver em grupo, que é própria das abelhas. Com os seres humanos, não é assim. Nascem inacabados e, por isso, precisam da cultura, da escola e dos governos. E precisam aprender a conviver com as diferenças, com outras pessoas que têm outros valores, que escolheram outras formas de viver e de ser feliz.

Para se viver em comunidade ou sociedade, seja numa tribo primitiva, ou seja num país altamente desenvolvido tecnologicamente, é preciso organizar-se e delegar competências e poderes a um determinado grupo ou instituição, que se dedique a coordenar os diferentes interesses, a reconhecer o interesse comum e a pacificar os conflitos sociais. Em outras palavras, é preciso concentrar o poder em um grupo representante da sociedade. Mas, toda vez que concentramos poder, corremos o risco do seu abuso e do seu desvio. Assim, é preciso que esse poder seja, por um lado, em alguma medida, distribuído e, por outro controlado.

Concentramos poder para que a sociedade tenha governabilidade, ou seja, para que as decisões sejam tomadas de forma a coordenar os diferentes e, por vezes, conflitantes interesses e para que essas decisões sejam cumpridas. Mas, para que esse poder, ou seja, para que o governo seja legítimo, ele precisa ser representativo, ele precisa levar em consideração, tanto quanto possível, as diferenças existentes na sociedade.

Na democracia, temos assim uma tensão: de um lado, há a necessidade de concentrar poder político para que as funções de interesse comum sejam desempenhadas; de outro, é preciso evitar o excesso de concentração de poder. Independentemente de qualquer forma, é indispensável instituir-se mecanismos de controle social desse poder. É nessa tensão que reside a importância do Poder Legislativo.

Podemos situar o Poder Legislativo como instituição fundamental entre:

---

Governabilidade (capacidade de decidir e de implementar a decisão)	x	Representação democrática (participação de diferentes atores sociais no processo decisório)
--	---	---

---

Se um sistema político valoriza a governabilidade em detrimento da representação democrática, o poder carece de legitimidade. Mas se desconsiderarmos a governabilidade, em nome de ampliar a representação e a participação, podemos perder nossa capacidade de decidir.

O Poder Legislativo é a principal instituição para estabelecer o equilíbrio entre esses dois princípios que norteiam qualquer sistema político. É o Poder Legislativo que define esse ponto de equilíbrio por meio de suas funções, dentre as quais podemos destacar as principais:

a) Função Legislativa

Por meio da **função legislativa**, o Poder Legislativo, em conjunto com o poder Executivo, apresenta, discute e aprova as regras básicas (as leis) que regem a sociedade e o Estado. É exatamente sobre essa função que se concentra este manual.

b) Função Fiscalizadora

A **função fiscalizadora** corresponde ao controle que compete ao Poder Legislativo de realizar sobre os demais poderes, não apenas para certificar-se de que as leis que aprovou estão sendo cumpridas, mas também para exigir que o Poder Executivo

responda aos questionamentos formulados pela sociedade por intermédio de seus representantes.

### c) Função Representativa

A **função representativa** significa o exercício das demais funções em nome do povo. É verdade que um parlamentar pode representar os interesses de um setor que o ajudou a se eleger, mas ele deve se inserir em uma dinâmica na qual o confronto da representação de diferentes interesses seja capaz de produzir uma norma que expresse algo próximo da vontade geral. Com tamanha pretensão – de produzir algo próximo da vontade geral, que seja interesse de todos em uma sociedade cada vez mais pluralista – logo se vê que o exercício da **função representativa** é algo muito complexo. Ela nos remete, aliás, ao parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República, segundo o qual

**Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

É importante destacar algumas dessas características da função representativa para que melhor se possa compreendê-la.

O **exercício da representação política precisa expressar a diversidade existente na sociedade**. O povo, notadamente nas democracias modernas, não é uniforme. Ao contrário, somos diferentes em nossos valores, interesses e preferências. O exercício da **função representativa** significa a incorporação dessas diferenças no processo de tomada de decisão. Os diferentes pontos de vista, interesses e valores precisam ser ouvidos e levados em consideração pelo Estado, notadamente por intermédio do Legislativo. Assim, há parlamentares que expressam o ponto de vista do religioso; outros, dos leigos; há quem defenda os interesses das mulheres, do meio ambiente, dos empresários, dos trabalhadores, dos produtores rurais, etc.

O convívio com a diferença é a marca do Poder Legislativo. Por isso, é importante assegurar as possibilidades de atuação das minorias, que são a expressão da diversidade social, porque, do contrário, o parlamentar perde a sua razão de ser.

A representação política importa em **constante relacionamento entre o representado e o representante**. Eis o motivo pela qual a comunicação é tão importante para o exercício da representação e, para isso, temos diversos instrumentos: as TVs e Rádios do Legislativo, o site, as audiências públicas, o contato direto do parlamentar com seus eleitores, os meios de comunicação em geral. Cabe ao representante tanto explicar o que está sendo discutido e decidido pelo Poder

Legislativo, quanto – e, sobretudo – ouvir as propostas, as reclamações e sugestões de diferentes setores da sociedade, dando-lhes os encaminhamentos cabíveis.

Outro ponto a salientar no exercício da representação e de suas instituições é a **informação**. O parlamentar deve apresentar com transparência as ações e decisões tomadas no exercício do seu mandato, bem como o parlamento tem a obrigação de prestar as informações necessárias para que cada cidadão possa participar do processo decisório e se informar de seus direitos.

No exercício da representação, compete também ao parlamentar contribuir para a **mediação de conflitos** de interesses, em especial entre determinado grupo social e o Poder Executivo.

Aqui destacamos as principais funções do Poder Legislativo, ao qual se pode atribuir outras, como a **função julgadora**. No exercício dessa função, o Poder Legislativo pode processar o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito, conforme o caso, em virtude de prática de crime de responsabilidade. Se condenado, o chefe do Poder Executivo perde o cargo e fica inelegível por oito anos, como acontece no caso do impeachment.

O grande desafio que se coloca aos Legislativos, em especial às Câmaras Municipais devido à proximidade entre eleito e eleitor no plano municipal, é a crise que vivemos das funções do Parlamento. Podemos perceber que a função legislativa, sofre uma crise em razão da decadência da norma, motivada pelo grande número de edições de leis sem nenhuma aplicabilidade prática, ou mesmo porque os cidadãos não se socorrem do processo legislativo para resolver os seus problemas diários: é mais comum bater à porta do Poder Judiciário e do Poder Executivo quando defrontado com um problema.

A função fiscalizadora é por vezes diminuída: aos olhos dos munícipes não passa de um “jogo” de situação e oposição. Além disso, há muita crítica quando se lança mão de seus instrumentos de fiscalização, tais como: comissão especial de inquérito, convocação de secretários, pedidos de informação, e mesmo o processo de afastamento de prefeitos, que são desacreditados, muitas vezes considerados um “jogo de cartas marcadas” e sempre de forma a atrair atenção e publicidade aos vereadores.

Diante desse quadro de desconfiança das funções do Poder Legislativo e de total descrédito em relação à classe política, negativado com os inúmeros escândalos de corrupção pelo qual o país passa há mais de uma década, não poderia ser diferente: a população enxerga o seu representante, no caso o vereador, como ilegítimo. A função representativa sofre com a desinformação sobre a função específica do Poder Legislativo, dos Vereadores e com a falta de cultura política.

O desafio deste texto é encontrar soluções para este quadro de enfraquecimento das funções legislativas; é fortalecer as Câmaras Municipais através de propostas bastante concretas, simples, porém inovadoras, e que estimulem a participação do cidadão.

## NOVAS FORMAS DE PENSARMOS O LEGISLATIVO

### E-legislativo

■ O que queremos pensar agora é desenvolvimento de e-Legislativo, que seria o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação para promoção da cidadania.

O uso da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo no Brasil já vem ocorrendo em menor ou maior grau, mas todos são processos de modernização conservadora, que pouco avança na consolidação da democracia brasileira e não contribui para uma efetiva redistribuição de poder.

Verificando os portais das Assembleias Legislativas de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, além de portais do Senado e da Câmara Federal, verificamos que apesar de alguns serem muito bem feitos e apresentarem informações detalhadas sobre processo legislativo e apresentarem alguma transparência em relação aos gastos dos parlamentares, todos caracterizam-se pela pouca inovação ou ousadia em ofertar canais direto de participação popular e em oferecer algum serviço do legislativo ao cidadão. Podemos dizer, sem exageros, que os portais dos Legislativos no Brasil se limitam a um padrão já consolidado e que oferece o básico: trâmite de proposições, leis, notícias do que está ocorrendo, nomes dos parlamentares com telefone e email e um currículo, e a prestação de conta dos gastos parlamentares; as inovações ficam por conta da possibilidade de assistir-se a alguma sessão de comissão ao vivo, e a apresentação de relatórios produzidos pelo Legislativo ou fiscalização do Executivo.

As possibilidades de avanço do e-legislativo são imensas. O presente texto não tem a pretensão de esgotar o tema e nem condições de propor as melhores ideias, devido à nossa formação, mas é sabido que deveria existir um canal permanente nos Legislativos que encoraje a implantação de inovação, e a criação de um ambiente capaz de modernizar as práticas políticas nos legislativos, com a perspectiva de ampliação da participação democrática.

A utilização da internet e outros meios de comunicação é um dos exemplos de modernização, e haveria otimização – mais eficiência e eficácia – com a criação de uma rede telepresencial legislativa, que permita a interatividade de quem esteja assistindo. Nesse projeto, cada Assembleia Legislativa poderia transmitir um número infinito de informações aos Poderes Legislativos Municipais, e estes, por sua vez, criariam as salas com a participação de toda sociedade. A internet e outros meios de comunicação poderiam ser usados para o processo de elaboração das emendas ao orçamento, discussão de proposições de lei, de políticas públicas, LDO, plano plurianual, realização de todo tipo de audiência pública, frentes parlamentares e até transmitir cursos para qualificação dos funcionários do legislativo e outros destinados a toda população, que tenham como tema a educação política da sociedade.

As questões não se esgotam nos exemplos acima. Em síntese, poder-se-ia criar um canal de participação direta do cidadão e criar um Painel Popular: pelo canal o cidadão poderia opinar sobre a proposição que estiver em questão; o Painel mostraria, segundo a segundo, a opinião da população sobre determinado tema. Ambos os instrumentos poderiam balizar a decisão do parlamentar. Estamos cientes dos perigos desta proposta e não queremos aqui mascarar a extensão deles: sabemos que a tecnologia pode falhar e que a democracia não pode abandonar a opinião das urnas, e optar somente pelos meios tecnológicos. pelo menos por enquanto. No entanto, seriam mecanismos utilizados em grandes debates do legislativo: não se trata de um mecanismo para usar em todas as questões, porque seus resultados podem interferir na opinião parlamentar, e a opinião do parlamentar legitimamente eleito não pode se restringir a essas interferências.

A criação de um fórum de debates e de apresentação de propostas, onde as escolhidas pelos participantes desses debates podem ser transformadas em proposições é uma ideia, a existência de um canal de reclamações dos problemas dos bairros e cidades podem ajudar o Legislativo a fiscalizar melhor o Executivo, tendo como aliado o cidadão, a positivação nos regimentos internos das Câmaras Municipais de abaixo assinado virtuais que pudessem ser levados em conta pelos parlamentares, ou seja, analisados em Plenário, desde que contassem com um número mínimo de assinaturas.

Não podemos esquecer a tecnologia de telefonia móvel nem os serviços de mensagem a não deve obrigatoriamente interferir na eles associados: a telefonia móvel tem hoje grande penetração nas camadas mais desfavorecidas. As mensagens de celular podem ser utilizadas para que os parlamentares enviem informações que julguem importantes, como a aprovação ou discussão de um projeto,



prestação de contas ou mesmo solicitar a participação do cidadão em determinada questão, portanto, criando-se um canal de consulta pública ou mera manifestação de preferência.

As TVs legislativas, rádio, a internet, os jornais, a publicidade e a utilização de revistas (científicas e de divulgação dos trabalhos da Casa), não são inovações propriamente ditas, porém são mecanismos que, se bem trabalhados com linguagem de fácil acesso ao cidadão, são considerados poderosos instrumentos de comunicação.

## Indicadores

■ A utilização de indicadores por parte do Legislativo como instrumento de fiscalização, para melhor destinar a aplicação dos recursos públicos e como definidor de políticas públicas, não é muito difundido, e quando este instrumento existe, não é utilizado conforme deveria ser, talvez porque falta compreensão da importância de sua aplicabilidade. No relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2002, encontramos a definição de Bossel, sobre os indicadores.

Os indicadores são a nossa ligação ao mundo. Eles condensam a sua enorme complexidade numa quantidade manejável de informação significativa, para um subgrupo de observações que informam as nossas decisões e direcionam as nossas ações.(...) Os indicadores representam informação valiosa. (...) Os indicadores são uma expressão de valores. (Bossel,1999, p. 9).

A importância dos indicadores cresce com a modernização e a eficiência exigida da administração pública, pois a utilização dessa técnica traz mais segurança na tomada de decisão e pode evitar desperdício de recursos.

Hoje não se tem mais a visão de que os indicadores só podem ser utilizados para avaliar situações econômicas, os indicadores econômicos são importantes porque refletem uma situação de um determinado local, porém, podem ser considerados “muito frios”. Com a criação dos indicadores sociais, estes passaram a ser vistos de outra forma, pelo bom gestor, porque é instrumento capaz de revelar a realidade social, o amparo em técnica: a administração pública substitui o “achismo” pela coleta, análise de dados e resultados.

Nesse sentido é que os legislativos podem contribuir de maneira decisiva para definição de políticas públicas; é possível se pensar na criação de indicadores

sobre temas ambientais, segurança pública, saúde da mulher, educação, entre outros temas. Não se trata apenas de levantamento de dados que podem ajudar na fiscalização, mas sim de verificar se determinada política está dando resultado ou não, indicando até a correção de rumos.

Outra utilização dos indicadores dá-se no próprio Legislativo, com a possibilidade de se verificar o nível de satisfação da população com o Legislativo, podendo ser instrumento de monitorização para avaliar os objetivos deste Poder. A verificação do cumprimento das normas pode ser utilizada em áreas específicas para clarificar e sintetizar a informação sobre o nível de cumprimento das normas, e vai ao encontro dos objetivos da legística, que também será comentada neste trabalho.

As formas de utilização dos indicadores podem ser múltiplas, em gastos públicos, tomada de decisões, análise mais setORIZADA, análise de tendências, correção de erros, informação ao cidadão, e planejamento, mas todas convergem a ideia de sinalizar o gestor público sobre sua responsabilidade com as pessoas, o aprimoramento dos seus conhecimentos e a garantia de uma vida saudável.

O índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que é realizado sob a coordenação do Instituto do Legislativo Paulista (ILP), e desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), é talvez o melhor exemplo no país, da utilização de um índice para a fiscalização e a formulação de políticas públicas.

Organizado a partir de propostas elaboradas durante o Fórum de São Paulo XXI, realizado pela Assembleia Paulista em 2000, o IPRS nasceu com objetivo de analisar o desempenho dos 645 municípios que compõem o Estado de São Paulo, nas três vertentes do IPRS: riqueza, longevidade e escolaridade.

O IPRS tem reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), na medida em que, diferentemente do IDH, que tem periodicidade de 8 anos, o IPRS tem periodicidade de 2 anos, e é esse o fator que o torna importante instrumento de formulação de políticas públicas.

O índice vem crescendo em importância; vereadores procuram-no para melhor fiscalizar os Executivos municipais, e prefeitos que têm sua ação monitorada por esse instrumento se preocupam com as condições alcançadas por seu município e procuram saber detalhes do índice, como forma de corrigir erros ou de exaltar acertos.

A disponibilização do IPRS à sociedade e os formuladores de políticas públicas têm como fim a melhoria das condições de vida da população de cada um dos municípios paulistas, e esta é, sem dúvida, uma das mais importantes contribuições do Parlamento do Estado de São Paulo, e os deputados estaduais deveriam

se apropriar cada vez mais desse instrumento, para realizar a fiscalização em seus municípios.

A construção de indicadores pelos legislativos, à semelhança do IPRS ou não, deve refletir na qualidade de vida das pessoas e no serviço público, oferecido pelo Executivo. À medida que os indicadores passam a ser de conhecimento geral, é natural que eles provoquem uma demanda ao Poder Público.

### Escolas do Legislativo

■ As escolas do legislativo são uma realidade, estão presentes no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, no Tribunal de Contas da União, nas 26 Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em Tribunais de Contas Estaduais e em várias Câmaras Municipais, totalizando 148 escolas. No entanto, grande parte delas não têm recursos suficientes para implantar seus programas, e seu potencial como agente de aproximação do legislativo com a sociedade ainda não foi percebido.

A Constituição de 1988, no artigo 39, parágrafo 2º, prevê a necessidade de se manter escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores públicos. No primeiro momento surgem as escolas de governo nos Executivos; a primeira escola do legislativo surge em 1992 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mas graças a um movimento articulado e coordenado pela Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e Contas (Abel) que vem promovendo encontros bianuais, de troca de experiências, é inegável seu papel para o fortalecimento das escolas do legislativo, e tem seguido fielmente seus objetivos:

1. Promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas, através de eventos educativos de formação, capacidade e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum.
2. Difundir informações sobre os programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pelas Escolas do Parlamento.
3. Estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidas pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil;
4. Incentivar e orientar parcerias e programas de racionalização e otimização dos recursos alocados às escolas;
5. Apoiar as formas de comunicação entre as Escolas, com eventos periódicos, publicações, listas de discussão, videoconferências, dentre outros meios;

6. Fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estaduais e municipais, onde estas ainda não existam;
7. Defender interesses das Escolas associadas;
8. Apoiar e desenvolver programas para fortalecimento do Poder Legislativo;
9. Ser fórum de debates em assuntos de relevância nacional, e de interesse específicos das associadas.

As Escolas do Legislativo surgem com intuito de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, mas rapidamente assumem outras funções, descritas no seus atos de fundação, geralmente Resoluções. Tem como missão a produção e divulgação de conteúdo científico dos Legislativos, a promoção de intercâmbio com outras instituições e a sociedade civil, prestação de assessoria qualificada a setores da Casa através de seus funcionários ou de seus parceiros e, por fim, a promoção da democracia, mediante a educação política para a cidadania.

Sem dúvida, as Escolas do Legislativo cooperam muito na qualificação do servidor público, e têm um importante trabalho na discussão desse Poder, trabalho que pode ajudar a melhorar a produção legislativa, melhorar os processos administrativos, ajudar na gestão interna, e podem ser importantes centros de inovação legislativa.

Duas missões das Escolas de Legislativo chamam a atenção, uma é a de trazer, para o Legislativo, as instituições públicas ou privadas e a sociedade civil organizada para participar do processo legislativo, qualificando o debate, legitimando esse processo; a outra é a educação para a cidadania ou democracia, que tem como objetivo principal oferecer ao cidadão educação política, formação para exercício pleno da cidadania – este, a nosso ver, é a tarefa mais importante das escolas do legislativo, e por que não dizer – a tarefa mais importante do Poder Legislativo, que deveria assumir a educação para a democracia como sua nova função.

A educação para a cidadania é o meio mais fácil de estimular a participação política; um homem do povo, que tem cultura política e é conhecedor dos seus direitos, é um cidadão; a formação de cidadãos é a garantia de uma qualidade melhor de eleitor, e por efeito de eleitos, é a certeza de um Poder Legislativo forte, porque todos conhecem sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Na organização das atividades das Escolas do Legislativo alguns procedimentos asseguram a solidez da escola, tornando-a perene. São procedimentos de capital importância: o Projeto Pedagógico (conteúdo programático), o Regimento Interno e a Lei/Resolução de Pagamento de Professores. No que concerne ao con-

teúdo programático, o planejamento é desenvolvido a fim de se tornar adequado ao público-alvo: Capacitação Profissional, Capacitação de Agentes Políticos, Formação Cidadã, etc. Para o atendimento das suas finalidades as escolas devem criar programas de atuação como o de capacitação profissional, capacitação de agentes políticos e comunitários e de formação para a cidadania, de aproximação dos legislativos aos Ensinos fundamental e médio, programa de parceria com instituições de ensino superior e pesquisa, programa de intercâmbio com casas legislativas, programa de difusão cultural, programa de pós graduação, programa de ensino à distância

As disposições sobre o Regimento Interno de cada Escola do Legislativo – após aprovadas pela Casa Legislativa – são promulgadas por uma Resolução, a qual contempla, entre outros, o recrutamento, contratação e pagamento de professores, palestrantes, conferencistas e instrutores. Em linhas gerais, o recrutamento é de caráter temporário, e a remuneração dos serviços prestados pelos professores, palestrantes, conferencistas e instrutores é processada de acordo com a tabela de valores previamente aprovada.

## CONSOLIDAÇÃO DE LEIS E LEGÍSTICA

■ A consolidação das leis, apesar de ter sido introduzida no Brasil de forma impositiva, através da Lei complementar 95/1998, não tem produzido os efeitos desejados, apenas algumas Casas Legislativas têm envidado esforços nesse sentido, notadamente o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas de Minas Gerais e São Paulo.

A legística, ainda praticamente desconhecida dos parlamentares, vem ganhando muitos adeptos entre os estudiosos do Poder Legislativo, e no Brasil temos conhecimento da experiência exitosa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A consolidação das leis não deveria ser considerada uma inovação, devido ao fato de sua positivação datar de 1998, mas foi feita nos Legislativos estaduais de forma muito tímida, e se fôssemos verificar a implantação da consolidação em nível municipal, seria praticamente inexistente. Mas o que é consolidação das leis? Diríamos que o próprio nome é autoexplicativo, mas a lei complementar nº 95/98, em seu artigo 13, assim diz:

As leis federais serão reunidas em codificação e consolidações, integradas por volumes e conteúdos matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal”. Outrossim, a ‘Consolidação consistirá na integração de todas

as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem *modificação* do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Lei Complementar nº 95/98, artigo 13).

Um dos intuitos da Consolidação da Legislação é de melhor conhecimento do ordenamento jurídico, pois as leis se encontram espalhadas e muitas vezes versam sobre a mesma matéria, criando uma confusão jurídica, tornando nebuloso o entendimento da aplicabilidade da norma.

Um dos objetivos da consolidação é tornar a estrutura coerente e clara. O processo de consolidação das leis acabou não ocorrendo como deveria, mas a lei complementar 95/98 tem méritos porque disciplinou a forma de se fazer leis no país. Um dos exemplos mais claros era o de que os textos das leis terminavam com a forma genérica: “revogam-se as disposições em contrário”, após a lei complementar exige-se que se aponte o que se pretende revogar, diminuindo as possíveis confusões e interpretações.

Em resumo, a Consolidação das Leis pretende agrupar leis e decretos, que tenham origem no Poder Legislativo ou não, reuni-los por temas, formando códigos temáticos, revogando-se aquelas normas que são contraditórias, aquelas que já deveriam ter sido revogadas, ou aquelas cuja existência não tem mais sentido, porque de fato não regulamentam mais nada, porque a situação que regulavam não mais existe. Essas medidas tornam mais acessível o conhecimento das leis por todos, diminuindo as confusões jurídicas, e por esse motivo criam um ambiente mais democrático.

A legística é um processo um pouco mais sofisticado, ainda com pouca aplicação pelos Legislativos Brasileiros; o excesso de proposições apenas atravanca a pauta legislativa, e faz bons parlamentares perderem horas precisas analisando verdadeiras aberrações jurídicas; o exagero de novas normas jurídicas, introduzidas no ordenamento pátrio, pode provocar incerteza jurídica. Não se mede a eficiência do legislador pela quantidade de normas apresentadas, mas por sua qualidade e eficiência.

No Brasil é comum ouvir dizer que há leis que pegam e outras que não pegam, isso ocorre porque normas foram baixadas sem nenhuma técnica na sua elaboração; certamente isso não ocorreria se a norma tivesse passado por um processo de discussão com a sociedade, através de audiências públicas, por exemplo.

Nesse contexto, a existência de tantas leis gera insegurança jurídica na sociedade, deixando os cidadãos com dificuldade de saber quais os seus reais direitos. A

legística pretende corrigir isso, atuando como importante método que contribui para melhorar a relação do Legislativo com a sociedade, incentivando a participação política e melhorando a construção de nossa democracia.

A legística nasceu há aproximadamente três décadas, tendo a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a França, e a Itália, como países que iniciaram estudos relativos à necessidade de se produzir boas leis, com qualidade. Os estudos realizados nesse país concluíram que a “boa” lei é capaz de produzir desenvolvimento econômico e social dos países.

Mas como definir legística? A professora Marta Tavares de Almeida, no Congresso Internacional de Legística, realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais a 11 de setembro de 2007, define assim:

A legística é a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A quantidade da lei é definitiva em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos; a harmonização com ordenamento vigente, e o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma (Almeida, 2007).

Outra definição é a que encontramos no livro *Legística – Qualidade e Desenvolvimento*, editado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

A legística é a área do saber que se ocupa do processo de elaboração das leis com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, resultando em maior confiança na legislação e nos legisladores. Da natureza interdisciplinar, a legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica. Avaliação Legislativa,, consultas à sociedade e técnicas de redação aprimoradas são exemplos de ações estudadas e recomendadas pela legística e que podem gerar benefícios como governabilidade, soluções de conflitos e desenvolvimento (Almeida, 2007).

A legística é tornar o processo legislativo datado de técnicas, que o legislador deve utilizar ao fazer uma proposição, e implica avaliar o impacto e a efetividade das proposições, antes ou depois de se tornarem leis, avaliar os resultados produzidos, podendo ser alteradas ou substituídas, se necessário. Realizar consultas

à sociedade, incentivar a participação do cidadão no processo de elaboração das leis, o que resultará uma maior eficácia e efetividade da lei, isso tudo dentro de um rigoroso processo de redação legislativa.

A introdução dessa nova técnica deve gerar uma nova cultura legislativa; parlamentares só editarão uma nova lei se ela for realmente necessária; haverá a busca de se resolver o problema de outra forma, que não a edição da lei. Como se vê, chegaremos a um patamar no qual legislar não será o que o parlamentar deve seguir a qualquer custo.

Outro fator importante de mudança que a legística introduz é relativo à função de fiscalizador do Poder Legislativo; como a questão passa a ser qualidade da norma, a discussão que se estabelece com o Poder Executivo, na verificação da eficiência, efetividade e qualidade, o Poder Legislativo fica mais próximo da sociedade. A atividade parlamentar é valorizada, porque se aproxima do povo, tornando eleito e eleitor mais cúmplices no processo de elaboração de leis, a linguagem das leis fica próxima do cidadão comum, esse, portanto, passa a entender a importância do seu representante e da lei.

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

■ A Comissão de Legislação Participativa (CLP), como o nome indica, tem por objetivo facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Por intermédio da CLP, a sociedade, representada por qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, etc., apresenta à Câmara de Vereadores suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde as propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a Câmara Federal, valendo-se da CLP, criou o Banco de Ideias, que tem o objetivo de facilitar aos cidadãos e cidadãs do país, o envio ou apresentação, individual, de sugestões ao Parlamento. A criação de um Banco de Ideias para receber propostas dos municípios, via CLP, pode ser replicada também pelas Câmaras Municipais.

Recorrendo à CLP é possível se conhecer todo o ordenamento jurídico do município: assim o cidadão terá mais facilidade de participar do processo legislativo com propostas por intermédio de seus vereadores, levando diretamente à Câmara dos Vereadores sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana.



## OUVIDORIAS

■ A criação de uma Ouvidoria justifica-se porque se trata de um instrumento democrático de controle e avaliação, que permite acompanhar, sugerir e comentar a atuação política dos representantes do povo, contribuindo para a construção e fortalecimento da democracia, com ética e transparência. Trata-se de um espaço para o registro de críticas, reclamações, denúncias, sugestões, etc., e é evidente que se tornam necessárias as respostas ao cidadão, caso contrário a Ouvidoria não tem razão de existir.

As relações entre eleitos e eleitores não pode se esgotar nas urnas. O cidadão tem o direito de acompanhar o desempenho do vereador, de quem espera a atuação em defesa do interesse coletivo e popular. A criação de uma ouvidoria é um dos exemplos mais notáveis disso, porque é um instrumento de participação popular e sua importância vem crescendo nos parlamentos e suas atribuições, gradativamente, são mais compreendidas.

A ouvidoria tem a missão de estreitar a comunicação entre a sociedade e o Poder Legislativo, de permitir que o cidadão participe do processo de fiscalização dos atos da administração do Legislativo, e no processo de elaboração e discussão das leis.

A existência de ouvidorias públicas comprova que a população reclama um novo modelo de gestão governamental, que saiba priorizar o respeito à diversidade humana e às demandas do cidadão, principalmente as relacionadas aos direitos fundamentais. A instalação da ouvidoria não é a ideia de criar um “muro de lamentações”, mas sim a concretização dos ideais de cidadania e democracia, aproximando a instituição dos cidadãos.

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO TRAZ MAIS TRANSPARÊNCIA

■ O Poder Legislativo, assim como os demais poderes estão obrigados a disponibilizar informações e dados públicos, abrindo assim espaço para a participação popular e o controle social; as informações deverão estar em formato simples e organizado, em linguagem acessível para leigos.

Com a Lei de acesso à informação, o sigilo torna-se exceção; a regra, agora, é que todos os dados estejam disponíveis. As Câmaras Municipais, portanto, devem se adequar à norma, sem temor; este é um importante canal de comunicação com a sociedade, a qual pode despertar seu interesse pelas atividades da Poder

Legislativo. Neste contexto, a criação de um portal ou sítios que contenham o maior número de informação como salários, número de cargos, contratos, dias e horários de licitações, transmissão online de sessões plenárias e de reuniões de comissões são bem-vindos. Municípios com menos de 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação pela internet.

### Controle Interno

■ As Mesas das Câmaras Municipais devem entender o Controle Interno como relevante aliado para que ações ilícitas ou inadequadas não ocorram e não aten-tem contra os princípios da Constituição Federal elencados no art. 37, seus inci-sos e parágrafos .

Lamentavelmente, muitas Câmaras Municipais não possuem Controle Interno; algumas mantêm um funcionário responsável pelo controle, mas este não tem autonomia para exercer esta atividade. É necessário que o responsá-vel pelo controle interno tenha autonomia e conheça a estrutura e os processos administrativos.

O Controle Interno compreende o planejamento e a orçamentação dos meios, a verificação das atividades e uma avaliação periódica da atuação dessas atividades. Portanto, o controle é importante instrumento de gestão, e está pre-visto na Constituição Federal em seu artigo 70.

### FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

■ Em todo o Poder Legislativo, existe uma preocupação muito grande com a discussão da peça orçamentária elaborada pelo Poder Executivo; é comum os Vereadores passarem dias na discussão do orçamento e existir uma disputa muito grande com relação à apresentação de emendas ao orçamento. No entanto, mui-tas vezes eles se esquecem da fiscalização da execução orçamentária, e esse ponto é muito importante, pois só assim o Poder Legislativo pode exercer seu poder de fiscalização e ainda terá importante papel de informar a sociedade de como estão sendo aplicados os recursos públicos.

Apesar de estar ligada ao Orçamento, a Seção referente à fiscalização encon-tra-se no capítulo Do Poder Legislativo, fato que justifica esta nossa preocupação. É bem verdade que a peça orçamentária é de difícil entendimento para uma pes-soa leiga, e o Poder Executivo não apresenta a execução orçamentária de forma clara, mas cabe ao Poder Legislativo, usar de todos os meios necessários para

tornar a execução dos recursos públicos transparente, lembrando sempre que o Poder que representa o povo é o Legislativo, e, portanto, deve estar ao seu lado.

Salientamos que o ideal é a possibilidade de um determinado cidadão acessar o site da Câmara Municipal ou ir até ela, para saber se os recursos – por exemplo, para o asfaltamento de sua rua – estão liberados, qual o valor, qual a previsão para início e término da obra. É bem verdade que, assim, esta informação será retirada de quem tem a obrigação de fazer a obra, o Poder Executivo, mas informar e fiscalizar se isso realmente vai acontecer, é dever do Legislativo moderno que propomos.

## CRIAÇÃO DE BIBLIOTECAS LEGISLATIVAS

■ É indiscutível a importância da biblioteca legislativa para a sociedade. A relevância de seu papel social é confirmada na interação que a biblioteca legislativa promove entre a informação oferecida e o conhecimento que se estabelece na mente dos usuários, sob os auspícios da Ciência da Informação. A biblioteca legislativa não apenas deve ser aberta à sociedade, como também deve ser fomentadora da leitura e da cultura; a relação intrínseca com a comunidade gera conhecimento e favorece a cidadania.

Ter uma Biblioteca no Poder Legislativo, aberta ao público, é importante na medida que este espaço deve ser enriquecido com um acervo sobre o próprio Poder Legislativo, a cidade, ao processo legislativo e à política. Nesse contexto, rapidamente, este espaço pode ser reconhecido pelos cidadãos como um local de pesquisa da memória e tradições da sua cidade, exposições temporárias e permanentes e para os próprios funcionários ser um local de pesquisa dos mais variados assuntos diários do Poder Legislativo, ajudando, assim, na qualificação dos trabalhos. A criação de bibliotecas é facilmente realizável mediante um Projeto de Resolução.

Este espaço tem dois objetivos fundamentais: ao primeiro compete oferecer conhecimento aos seus usuários e auxiliar o trabalho legislativo. O objetivo do segundo é construir um acervo com toda a produção legislativa da história do Poder na cidade, a documentação que está nos anais das Câmaras, a produção dos vereadores desde o início do município até os dias de hoje.

Florian Madruga, Diretor da Gráfica do Senado, é um dos maiores incentivadores da criação de Bibliotecas no Poder Legislativo: “Considero um divisor de águas a criação de Bibliotecas em Câmaras. Aliás, um fato inédito, pois são poucas as casas legislativas que possuem uma biblioteca e que abrem esse espaço para

o cidadão. Enfim, a inauguração de uma biblioteca é motivo de festa, de alegria e satisfação, porque o livro é talvez o melhor remédio que o ser humano possui. Ele cura a pior de todas as doenças, que é a doença da ignorância.”

## CONCLUSÃO

■ Para encerrar este texto, cujo escopo foi tentar elucidar o desafio do fortalecimento das câmaras municipais, após discutirmos brevemente as funções e a importância do Poder Legislativo, as possibilidades de avanço do e-legislativo, a utilização de indicadores, as escolas do legislativo, a consolidação de leis e legislação, o acesso à informação e a transparência, a fiscalização da execução orçamentária e a criação das bibliotecas legislativas – enfatizamos a incorporação da Responsabilidade Social nas organizações das atividades das câmaras municipais.

Para tudo dizer, lembramos que as câmaras municipais – cuja atividade-fim constitucional é fazer e aprovar as leis em nome do Estado democrático – já buscam alinhar suas práticas com o modelo de desenvolvimento sustentável, compatível com a preservação do meio ambiente. Entre as ações desta opção, e entre tantas outras, destacamos: reciclagem de matéria prima, adoção de equipamentos e materiais não poluentes, oferta de creches para as famílias, cursos de formação continuada e de capacitação para o trabalho, e promoção integral da saúde.

Esse esforço e essas práticas demonstram o compromisso das câmaras municipais de manter de forma racional a oferta de bens e serviços, a preservação de recursos não renováveis e a renovação dos recursos naturais, a fim de desenvolver programas de inclusão social, reduzir as desigualdades socioeconômicas – enfim, de promover a cidadania.

# Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais

VALDEMIR PIRES

## INTRODUÇÃO

■ Em 2017 assumirão os governos municipais eleitos em 2016, sob uma conjuntura econômica e política francamente desfavorável ao país e aos governos federal, estaduais e municipais. O crescimento econômico rasteiro e a arrecadação míngua, combinados com demandas crescentes ao poder público, fruto do desemprego e da precarização decorrente dos baixos investimentos (privados e estatais), colocarão os novos prefeitos e vereadores diante de enormes desafios, que lhes exigirão criatividade e ação conjunta, como poucas vezes, porque esta conjuntura encontra os municípios com muitas responsabilidades em suas mãos, assumidas ao longo das últimas décadas, e eles poderão contar com pouca ajuda voluntária ou excepcional dos Estados e da União, também eles sob fortes restrições financeiras, a União tendo que se concentrar na busca de equilíbrio fiscal.

Em tal contexto, o municipalismo, como movimento de aglutinação de prefeituras, prefeitos e vereadores visando o reconhecimento e o fortalecimento do papel dos governos locais no federalismo brasileiro, merece especial atenção. Relembrar sua trajetória, avaliar seu papel desde os ganhos obtidos na Constituição de 1988 e os desdobramentos deles até hoje, e pensar nos seus desafios atuais e vindouros é um exercício de responsabilidade para com o presente e de compromisso com um futuro melhor. Por meio deste exercício ficará claro que repensar o federalismo brasileiro privilegiando a reconstrução a partir das suas bases locais é uma necessidade urgente, sob pena de os remendos não serem suficientes para evitar o esgarçamento do tecido principal.

Neste capítulo o objetivo é contribuir com algumas constatações e sugestões para este exercício analítico-político candente, sem pretensão de esgotar o assunto ou de abordá-lo cientificamente/neutralmente. O que se tem em mente é fomentar o debate a partir de uma perspectiva que considere uma série de fatos novos na realidade brasileira, que requerem uma abordagem municipalista inovadora, sob pena de o municipalismo se tornar ineficaz, uma palavra-de-ordem vazia, um fantasma de si mesmo.

Na seção 1 é feito um brevíssimo resgate de aspectos relevantes das origens e evolução do movimento municipalista no Brasil, apontando suas contradições genéticas. Na seção 2 discute-se os impactos da Constituição de 1988 sobre os municípios e uma série de novidades posteriores, que geraram novas possibilidades ainda não totalmente aproveitadas no país. Na terceira e última seção são apresentados e comentados alguns desafios atuais para um municipalismo renovado, com potencial para contribuir, democrática, republicana e gerencialmente, para melhorar a governança pública e a governabilidade democrática no país. Conclui-se reforçando a necessidade de um municipalismo renovado, que possa contribuir para que os municípios venham a materializar o potencial constitucional de serem verdadeiros e efetivos entes federativos no Brasil.

## I. O MOVIMENTO MUNICIPALISTA NO BRASIL: ORIGENS, EVOLUÇÃO E CONTRADIÇÕES

■ O movimento municipalista no Brasil – assim entendidos o discurso, as reivindicações, a articulação e a ação políticas de cunho local, ou referenciadas no nível inferior da estrutura federativa, com vistas ao empoderamento dos governos municipais e à destinação de recursos a eles – é antigo e permeia a política, as finanças e a gestão públicas ao longo de todo o período republicano. Conforme esclarece Melo (1993, p. 1), “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”, não obstante a ambiguidade do conceito. Conforme este autor, a ação dos municipalistas tem forte relação com a modernização do Estado, entre 1920 e 1960, ao se colocar contra a “ideologia anti-urbana” prevalente na República Velha.

O histórico do municipalismo no Brasil vai de uma rejeição a ele (na República Velha, por criar uma desordem descentralizadora e por representar uma visão idealizada de uma sociedade que, na essência, é rural, conforme alguns

ideólogos<sup>1</sup>), à sua acolhida como estratégia democratizante e eficientizante dos governos (desde os anos 1970, com ênfase no período da recente redemocratização).

Num momento definitivo da industrialização e da urbanização do país, sob Getúlio Vargas, o municipalismo aparece de um modo que revela a contradição entre o discurso de seus defensores e as práticas governamentais. Sintetiza Melo (1993, p. 4): “A adoção da ideologia municipalista no Estado Novo representaria um paradoxo. Por um lado, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora. A autonomia do município em matéria financeira, por exemplo, foi restringida, como também foi proibido o endividamento externo municipal. Por outro lado, a Constituição elege o município “como órgão constituinte dos poderes”.

Na prática, entretanto, a contradição se resolve:

Embora o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma profunda centralização política, administrativa e financeira – e, portanto, contrária ao conceito de autonomia que é subjacente ao municipalismo –, ele se baseia numa concepção plebiscitária (Pitkin, 1967) e corporativa de representação política. Nessa concepção, o município – matriz básica da sociedade política – está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações – de instâncias territoriais ou político-partidárias – que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois polos. O município emerge, nessa perspectiva, como uma esfera comunitária – portanto pré-política – que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores ainda não distorcidos pelas instâncias de representação (MELO, 1993, p. 4).

A decolagem do municipalismo, como movimento, propriamente dito, se dá na redemocratização do segundo pós-guerra, quando o tema aparece com força nas propostas da campanha presidencial, tendo como consequência a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios – ABM e o consenso entre os constituintes de 1946, independentemente de suas filiações partidária. “Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorrida no período” (MELO, 1993, p. 4). E trazia consigo um agrarismo ainda muito forte: a ideia de município como espaço de exercício do poder não

---

1 Oliveira Vianna (1975), por exemplo.

coincidia com a ideia de cidade, de mundo urbano: Medeiros (1947, p. 95), por exemplo, atribuiu ao municipalismo a tarefa de se contrapor à “concentração demográfica em certos centros urbanos”, que acarretaria “sensível desfalque nos municípios”; Xavier (1948, p. 66), reclama: “...o urbanismo, no Brasil, devorou o país e agora também se acha dominado pela autodestruição”.

A natureza urbana, claramente favorável à modernização governamental e à gestão do espaço citadino como tarefas do municipalismo, se imporá aos poucos, às vezes esbarrando, outras sendo impulsionada pela conjuntura política, mas sempre com importante papel de grupos de técnicos federais (do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT e da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, esta pertencente à Fundação Getúlio Vargas – FGV). O foco do municipalismo na provisão de políticas públicas, tal como hoje entendidas, foi fruto de desenvolvimentos mais recentes.

A criação, em 1952, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, como entidade sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e tampouco com natureza partidária, foi um passo definitivo para consolidar o municipalismo em sua vertente técnica engajada na modernização dos governos municipais e da gestão urbana, sem perder de vista a necessidade de fortalecer politicamente o elo frágil do federalismo brasileiro. ABM e IBAM, atuando, até certo ponto, em sintonia, contribuíram para consolidar essa trajetória.

A ABM, todavia, encetou uma espécie de municipalismo que fez escola – reivindicacionista em relação ao governo federal, deu origem ao frentismo, de longa vida: “...os municípios, embora melhor dotados a partir das quotas constitucionais de que participam, e apesar de todas as emendas orçamentárias formuladas pelos congressistas nos orçamentos federais, não estão sendo beneficiados no sentido do desenvolvimento econômico-social” (MARANHÃO, 1960, p. 175), afirmam suas lideranças. E seu enfoque mantinha forte componente ruralista: “... apoiavam – embora não de forma explícita – a ideia de um Estado forte, que assegurasse transferências e promovesse a modernidade. Na realidade, o centralismo burocrático era atacado sobretudo por esvaziar as áreas rurais. Nessa perspectiva, o conteúdo substantivo do municipalismo é a reversão do abandono das populações rurais” (MELO, 1993, p. 7).

O IBAM, por seu turno,

...inscreve-se no processo histórico de construção organizacional do Estado brasileiro que se inicia a partir de 1930. Incumbido de efetuar a reforma da administração



pública federal, instituindo o sistema do mérito na seleção de pessoal federal e introduzindo os métodos da moderna administração pública, o DASP constituiu o instrumento privilegiado desse projeto modernizador. A proposta de atuação do IBAM guarda estreita semelhança com a proposta de reforma institucional do DASP. No entanto, no caso do IBAM, a questão era a de como compatibilizar, num contexto democrático e descentralizado, uma estratégia de reforma e modernização da administração municipal por uma instância que não era – e não podia ser – municipal” (MELO, 1993, p. 7)

Não tardou para que o “casamento de conveniência” entre ABM e IBAM terminasse, este se envolvendo em consultorias de forte teor técnico, urbanístico e de planejamento, e aquela seguindo seu rumo de articulação política. Com o IBAM cumprindo esse papel, “o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano” (MELO, 1993, p. 10).

Desde então, tanto o Brasil como as cidades (mais numerosas e urbanas) passaram por muitas e profundas transformações. A industrialização e a urbanização avançaram aceleradamente, o Estado brasileiro foi objeto de inúmeras reformas e foi chacoalhado por períodos de ditadura e de democracia, o federalismo fiscal fez avanços e também foi objeto de alguns retrocessos, o modelo de desenvolvimento agrário-exportador dependente foi sucedido pelo de industrialização por substituição de importações e este deixou de ser funcional com o advento da recente onda globalizante da economia. Com a complexificação das relações sociais, de trabalho/produção e políticas, típica de um país que se moderniza enfrentando as dificuldades de inserção nas ondas internacionais de comércio e os obstáculos para a redução de desigualdades profundas em seu território e no seio de sua população, o Estado e os governos foram e são pressionados constantemente a se adequarem aos rearranjos nas correlações de forças entre classes sociais, suas frações e grupos de interesse. O municipalismo, enquanto movimento que agrega prefeitos, vereadores e algumas categorias de técnicos (como os ligados à orçamentação, por exemplo), entretanto, dá sinais de pouca evolução, em termos de concepção e de práticas: não atualiza seu ideário de “primo pobre” na federação, dependente e com fraca musculatura, clamando por descentralização de recursos. Mas chega ao final dos anos 1980 vitorioso, pelas conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988.

O que era movimento nacional, de início, desdobrou-se em um conjunto de numerosas associações estaduais e regionais, numa fragmentação que se, por um lado, permitiu aglutinar atores políticos de cidades com maior proximidade e si-

militude de potenciais e problemas, por outro lado reduziu a coesão e fragmentou as pautas nacionais, agora articuladas não por meio de associações, diretamente, em que pese o papel daquelas de nível nacional, mas através de “marchas” esporádicas de prefeitos a Brasília, sempre “de pires na mão”, geralmente diante do incêndio de problemas já postos.

As entidades técnicas do municipalismo, por sua vez, perderam a força inicial que tiveram. O IBAM, no Rio de Janeiro, teve seu protagonismo reduzido; o órgão correlato em São Paulo, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, criado em 1967, foi aos poucos perdendo expressão, até ser extinto pelo governador Geraldo Alckmin em 2015<sup>2</sup>, como parte de um pacote para contenção das despesas do governo paulista, cuja Secretaria de Planejamento e Gestão afirmou que, em nota acerca da decisão: “...com o passar do tempo, as atribuições e obrigações do CEPAM perderam força e sentido. A atuação junto aos municípios em pareceres técnicos, por exemplo, deixou de ter relevância na medida que as prefeituras criaram e aprimoraram suas estruturas jurídicas.”

A perda de prestígio do IBAM – que atua nacionalmente – e a extinção do CEPAM são acontecimentos emblemáticos da contradição mais recente do municipalismo no Brasil: acontecem exatamente num momento em que os municípios ganharam importância e passaram a ter acesso a mais recursos, ou seja, quando mais necessitam de apoio técnico, ao mesmo tempo em que podem pagar por ele (embora os pequenos, a imensa maioria, dificilmente consiga pagar com facilidade por assessorias e consultorias de alto custo). Talvez isso se explique pelo fato de que as demandas dos municípios tenham se alterado numa rapidez e em direções que essas entidades não foram capazes de acompanhar. Um episódio que corrobora esta leitura é o da elaboração dos Planos Diretores municipais, obrigatórios<sup>3</sup>: na maioria dos casos, a demanda por consultoria e assessoria se dirigiu a empresas privadas, por meio de licitações.

---

2 No ano seguinte, sob a mesma alegação de contenção de despesas, o governo paulista extinguiu a FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo.

3 De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), até o ano de 2006 deveriam ter promulgados seus Planos Diretores as cidades I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de área de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

## 2. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM POTENCIAL A SE MATERIALIZAR

■ O momento constituinte de que resultou a Constituição Federal de 1988 foi muito expressivo para os municípios. A Carta Magna foi bastante influenciada pelo movimento municipalista, não só porque muitos dos mais ativos constituintes vinham de experiências em governos locais – alguns, lideranças na oposição à ditadura – mas também porque ela foi, em grande medida, influenciada por posturas democratizantes calcadas na ideia de descentralização e de fortalecimento dos governos locais, inclusive com redistribuição dos recursos arrecadados com os tributos. O resultado foi alçar os municípios à condição formal de entes da federação e beneficiá-los com maior participação no bolo tributário, tanto da União, como dos Estados. “Ao lado da União e dos Estados, os municípios brasileiros, dentro de seu território, são detentores de legítimo poder estatal. Sua autonomia é tanto de natureza administrativa como política. Seu peculiar interesse local e a eletividade da administração local são os dois princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira” (KRELL, 2003, p. 42). “É inegável que o texto constitucional fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pela sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação da sua capacidade tributária. Nos primeiros anos da década de 90 os Municípios chegaram a concentrar 18,5% do volume de recursos financeiros arrecadados pelo Poder Público” (BREMAEKER, 2003, p. 5).

Entretanto, a ação da União e dos Estados para compensar suas perdas de receita na Constituição não tardou a acontecer: “...o ganho financeiro em favor dos Municípios fez com que tanto a União quanto os Estados fossem transferindo gradualmente parte de suas responsabilidades para os Governos municipais, sem a correspondente transferência de recursos, levando-os a amargar sérios prejuízos, não apenas financeiros, mas também, muitas vezes, na sua imagem como prestadores de serviços à população” (BREMAEKER, 2003, p. 5). A União chegou a reduzir, por meio da hoje denominada Desvinculação das Receitas da União – DRU<sup>4</sup> o tamanho do “bolo” a considerar para a retirada da fatia destinada

4 Trata-se de um mecanismo que permite ao governo federal não transferir aos Estados e Municípios 20% das receitas com todos os tributos federais que compõem os fundos de participação desses entes. Criada em 1994, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. A denominação DRU data de 2000.

aos Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, assim como os Estados, passou a forçar os governos locais a assumirem maiores responsabilidades e despesas. Saúde (via maior gastos das prefeituras junto ao Sistema Único de Saúde – SUS) e Educação (via municipalização e mecanismos do – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF/FUNDEB) se tornaram políticas públicas com forte atuação dos municípios. Com o agravante de que são políticas definidas de cima para baixo.

Este conflito distributivo interfederativo pós-Constituição de 1988 evoluiu e

Para conciliar (...) objetivos a priori antagônicos – ajuste fiscal com ampliação do gasto social – (...) reformas institucionais impuseram constrangimentos à autonomia decisória dos governos municipais em nome da coordenação federal sobre a gestão fiscal e sobre a execução descentralizada das políticas, por meio da imposição de limites de gastos e do direcionamento de recursos disponíveis aos municípios para programas prioritários selecionados pelo governo federal (VASQUEZ, 2012, p. 263).

Ademais, como a União aporta recursos nessas políticas, passou a fiscalizar as aplicações por meio da Controladoria Geral da União – CGU<sup>5</sup>.

De certa forma, os novos “entes federativos” de base vão se tornando quase “prestadores de serviços” dos entes superiores: recebem, na saúde, conforme os procedimentos; na educação, de acordo com o número de alunos atendidos. E têm que prestar contas com regularidade e transparência. O que é bom para a *accountability* e, potencialmente, para o avanço das políticas públicas, mas que certamente coloca em xeque a condição de verdadeiro ente federativo constitucionalmente reservada ao município. Quanto aos prefeitos, muitos, de início, inauguram hospitais, ampliam leitos, municipalizam o ensino, pois mais serviços públicos geram votos; em seguida, ficam reféns de novas responsabilidades e despesas. Então passam a pressionar Estados e União por mais recursos. Quando a receita tributária cai, por conta da redução do nível de atividade econômica (a exemplo do que vem acontecendo recentemente), o aperto se torna maior e, conseqüentemente, os conflitos federativos explodem. A reação do movimento municipalista tradicional, por meio das suas associações, costuma ser contrarrestada com o atendimento de suas reivindicações imediatas, como ocorreu, por

---

5 Com isso, por meio de sorteios anuais, a CGU fiscaliza as despesas municipais e detecta numerosas fraudes, abrindo procedimentos e processos contra os gestores locais.

exemplo, recentemente, quando o Governo Federal terminou compensando, por meio de restituição, as perdas no repasse do FPM provocadas pelas reduções tributárias concedidas a setores industriais como forma de manter a produção e o emprego frente à crise.

De fato, os municípios e o movimento municipalista devem ficar atentos a potenciais perdas de receita, porque por mais que tenham obtido vantagens na Constituição de 1988 (parte corroída pela redução de receitas por conta de crises econômicas desde então e parte retomada por manobras da União), e por mais que a receita lhes tenha sido favorável no período de crescimento econômico (2004-2011), estão diante de pressões para despesas que são mais fortes do que seus respectivos caixas podem suportar (dadas as demandas reprimidas por infraestrutura urbana, serviços públicos e políticas sociais), além de terem pouca margem de manobra para despesas discricionárias, em consequência de percentuais mínimos de gastos estabelecidos legalmente (Educação e Saúde), de tetos para outros gastos (funcionalismo, por exemplo), de dificuldades para contrair operações de crédito (endividamento) e de restrições advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Mas isso não justifica que se limitem a buscar novas fontes de receita, como as emendas parlamentares e a assinatura de convênios com o Estado e/ou com a União. Aliás, os convênios com a União, mediados pelo Ministério das Cidades (em princípio uma conquista municipalista, mas de fato algo ainda a ser avaliado quanto a isso e quanto à sua funcionalidade), terminam exigindo contrapartidas e uma capacidade para elaboração de projetos que não estão disponíveis na maioria das prefeituras.

O movimento municipalista necessita, adicionalmente, ampliar a discussão e fortalecer a luta por um redesenho federativo que leve a um rearranjo em que os municípios, de fato, se tornem protagonistas da gestão pública brasileira, valorizando a sua condição de porta de entrada das demandas da sociedade para o Estado. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, abriu uma janela de oportunidade para isso, mas logo foi fechada pela “cortina” das práticas de balcão para atendimento de demandas pontuais por investimentos e obtenção de recursos em programas federais.

Se, por um lado, o caminho para o fortalecimento do município na estrutura federativa de poder, de responsabilidades e de acesso a recursos pode ser beneficiado por um movimento municipalista que vise este fortalecimento, e tenha uma estratégia para isso (quem sabe até operando com associações constituídas não apenas pelo recorte regional, mas pela similaridade de porte e, decorrentemente, de

problemas e soluções à ao alcance<sup>6</sup>), por outro lado, a perspectiva aberta recentemente para novas formas de encarar e enfrentar problemas municipais (os consórcios intermunicipais<sup>7</sup> e a metropolização<sup>8</sup>) é uma via alternativa e não excludente para isso, com elevado potencial de sucesso. Como formas de organização da ação nos interstícios do federalismo, os consórcios e as regiões metropolitanas são tecnicamente bastante favoráveis ao fortalecimento dos municípios, por oportunizar a ação conjunta na solução de problemas específicos (juntando talentos e recursos conforme as possibilidades de cada um), sendo, entretanto, arranjos que requerem uma densidade política que o municipalismo brasileiro ainda está por conquistar. Isso porque implicam uma nova visão acerca do poder dos prefeitos e também um complicador quanto à legitimação eleitoral das conquistas obtidas. Agir consorciadamente ou ao abrigo de uma região metropolitana implica ceder parte do poder da prefeitura para uma instituição coletivamente dirigida. Por outro lado, o que se constrói ou se faz por meio dessas entidades não resulta diretamente em reconhecimento do eleitorado ao prefeito. Ademais, somente anos de prática de Regiões Metropolitanas e consórcios levarão a um aperfeiçoamento das ações e a melhores resultados, as próprias normas carecendo de aperfeiçoamentos constantes, até atingir suficiente nível de adequação à realidade em transformação.

### 3. DESAFIOS AO MOVIMENTO MUNICIPALISTA PARA EMPODERAR OS MUNICÍPIOS EM UM NOVO ARRANJO FEDERATIVO

■ O movimento municipalista se depara, hoje, no Brasil, com novos desafios, bastante distintos daqueles da sua origem e também daqueles com que se defrontou após as conquistas obtidas na Constituição de 1988. Trata-se de desafios que

6 Merece menção, neste caso, a Frente Nacional de Prefeitos – FNP. “Criada em 1989, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é uma entidade municipalista suprapartidária que reúne municípios brasileiros incluindo a participação de 26 capitais brasileiras e de mais de 100 cidades de médio e pequeno porte. Em um universo de 5.570 municípios, a FNP prioriza sua atuação em 400 destes, o que diz respeito a 7% do total de municípios brasileiros, 60% da população total do país, 75% do Produto Interno Bruto (PIB) e 100% das capitais. A FNP é a única representante dos municípios brasileiros dirigida exclusivamente por prefeitos e prefeitas em efetivo exercício de mandatos” (<http://www.fnp.org.br/fnp/historico>).

7 Iniciados nos anos 1990, aglutinando municípios por bacias hidrográficas, os consórcios intermunicipais avançaram, em seguida, para a área de coleta e tratamento de resíduos sólidos, atingindo atualmente outros setores. São regulamentados pela Lei Federal 11.107/20015 (Marco regulatório dos Consórcios Públicos).

8 A possibilidade de criação de regiões metropolitanas não é recente no Brasil e, de fato, várias já existem, como menor ou maior êxito. Desde a Lei Federal 13.089/2015, ou Estatuto da Metrópole, há maior possibilidade de adoção bem sucedida deste tipo de arranjo.

devem conduzir a um empoderamento real dos municípios, sob um novo arranjo federativo, que supere o atual conflito, camuflado, por recursos e para empurrar responsabilidades de cima para baixo ou de baixo para cima; um novo arranjo que capacite os entes da federação para lidar com a problemática, ainda atual, de uma Constituição promotora de direitos, face a governos insuficientemente dotados de capacitação e recursos para promovê-los; que distinga entre responsabilidades exclusivas, concorrentes e concomitantes dos entes federados.

Tendo os problemas, e as condições para enfrentá-los, características novas, em grande medida, assim como magnitudes ampliadas, o que está em pauta é a necessidade de um municipalismo renovado, cujos desafios centrais específicos são a seguir comentados. Como se poderá concluir facilmente, são todos desafios tecnopolíticos, ou seja, simultaneamente densos e exigentes em habilidades negociais e de articulação (políticas) e competências de gestão, administrativas (técnicas), não cabendo imaginar que possam ser conduzidas por lideranças políticas e gestores públicos que atuem separadamente, sem um diálogo constante, mutuamente respeitoso e construtivo.

### 3.1. O desafio do financiamento

O município, no Brasil, enfrentou, enfrenta e enfrentará, ainda por muito tempo, o desafio do financiamento. Dotado de reduzida margem de manobra para criar e arrecadar tributos próprios (o que não justifica o abandono do esforço tributário necessário para arrecadar o que a lei lhe permite), permanece dependente de transferências estaduais e municipais. Quando se trata de municípios menores, a dependência se acentua e se ancora na União (transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM), pois sua dinâmica econômica oferece reduzidas oportunidades de receita com a tributação da propriedade urbana e dos serviços e sua capacidade de agregar valor é pequena, resultando em baixos índices de participação nas transferências estaduais. Além disso, em fases recessivas da economia, as prefeituras enfrentam verdadeira penúria, pois as transferências dependem de impostos cuja arrecadação está atrelada à produção (circulação de mercadorias, produção industrial, geração de renda).

É fato que a Constituição de 1988 melhorou a receita disponível para os municípios, mas a reação da União para reconstituir seu combalido caixa não tardou (como já esclarecido) e se mantém. Foram criados tributos não transferíveis e uma parte do “bolo” do FPM vem sendo há décadas retida, com consentimento do Congresso Nacional.

Assim, a grita por mais recursos segue sendo uma bandeira municipalista. Mas o dado novo é que o problema não é conjuntural: está ossificado na lógica do federalismo fiscal brasileiro, no qual a disparidade de porte e de capacidade de manejo de recursos e políticas dos municípios é gritante. De fato, há municípios e *municípios*, no Brasil: desde muito pequenos (até vinte mil habitantes, a imensa maioria) até enormes (com populações na casa dos milhões, uns poucos). E sem um tratamento diferenciado quanto às suas responsabilidades e destinação de recursos não poderá haver solução municipalista no país<sup>9</sup>.

Ao municipalismo renovado compete não apenas buscar recursos pontualmente – seja para que as prefeituras consigam fazer algum investimento, seja para recompor caixa frente a crises –, mas entrar na discussão e propor alternativas ao atual arranjo federativo, de modo a de fato beneficiar o município em termos de receita disponível, dando-lhe braços e pernas para que venha a ser de efetivo ente federativo. O que não será possível sem que haja tratamento diferenciado quanto às responsabilidades atribuídas e eventuais formas de apoio no caso dos pequenos e muito pequenos.

O municipalismo renovado, além disso, ao invés de apoiar acriticamente a criação de novos municípios, o que fraciona os recursos disponíveis e gera, no mais das vezes, novos entes frágeis, deve se focar na busca de mecanismos de colaboração regional e de divisão de tarefas, entre si, visando um processo paulatino de solidariedade cotidiana – para além da simples filiação em associações – entre municípios.

### 3.2. O desafio das responsabilidades

O desafio das responsabilidades a cargo do município é o reverso do desafio do financiamento, porque este deve ser proporcional àquela. Na medida em que o município é revestido de novas atribuições, deve ser dotado de novos recursos, a fim de que dê conta do que é de sua competência. Mas a questão não se limita a esta proporcionalidade. É preciso, sobretudo, ter claro papel do município no desenvolvimento, na economia e na gestão pública – e não apenas na lógica do acesso e do exercício do poder.

Um dos fatos que legitima os municípios no Brasil é a adequação histórica entre a ocupação do território e os elos entre atores e grupos políticos, que permi-

---

9 Pires et. al. (2012) discutem essa problemática a partir da análise do quadro financeiro dos municípios da região administrativa central do Estado de São Paulo.



te o encadeamento de forças de baixo para cima e de cima para baixo no exercício dos poderes local, intermediário e central, assegurando um padrão de governabilidade. Prefeitos, vereadores, governadores, deputados (estaduais e federais), senadores e presidente da república são chefes de Poderes Executivos e legisladores, em seus respectivos níveis, que se elegem e se mantêm a partir de acordos formais e informais que contêm cláusulas de apoio mútuo. São muitos prefeitos (5.570) e uma multidão de vereadores, sustentando nas bases eleitorais seus aliados que, por sua vez, oferecem em troca atenção e recursos no exercício de seus mandatos executivos em níveis estadual e federal. Há uma série de problemas neste encadeamento, principalmente no que diz respeito à forma como os acordos são construídos na relação com o eleitorado (ensejando coronelismos, populismos, clientelismos etc.) e ao uso patrimonialista dos recursos, mas um fato incontestado é que este municipalismo pragmático tem sustentado a unidade nacional a partir das bases, num território imenso e desigual.

Afora esta responsabilidade referente à coesão territorial e também político-partidária, os municípios devem se ater ao que, na gestão pública, e de acordo com os princípios teóricos do federalismo fiscal, é conveniente que esteja sob o poder e o escrutínio de um poder público que se exerça localmente, relacionando-se quotidianamente com a população – o que justifica a tão defendida descentralização. Assim, tudo que diga respeito ao urbanismo e aos serviços públicos relacionados ao espaço urbano deve estar sob a égide do governo local, se possível assegurando-se que a ampliação de benefícios ocorra mediante o correspondente aumento dos tributos para os residentes.

No Brasil – e, de resto, em tantos outros lugares – o respeito a este princípio do federalismo fiscal não é estritamente observado, o que se justifica principalmente pela incapacidade financeira do poder local, na maioria das cidades, e pela diferença entre as demandas ali existentes, fruto de uma heterogeneidade urbana e territorial muito grande. O que se observa são áreas com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e urbano, sob a gestão de prefeituras e câmaras de vereadores, mas operando, contraditoriamente, segundo uma lógica homogênea, amparadas precariamente por recursos e eventuais apoios logísticos e de gestão vindos de outros níveis de governo. Além disso, políticas públicas (como as de Educação e de Saúde, por exemplo) traçadas em nível federal são levadas a efeito com a participação dos municípios na operação, de modo aproximado à de prestadores de serviços, o que dificulta sobremaneira a adequação dessas políticas aos perfis das populações locais, mesmo sabendo-se que o lado positivo de tal procedimento é uma relativa homogeneização do atendimento – como estariam fun-

cionando as políticas educacionais e de saúde pública no país, caso os municípios as traçassem e implementassem isoladamente?

No caso das grandes políticas nacionais, definidas centralmente, mas com aplicação dependente de parcerias, o que convém a um municipalismo renovado é buscar a definição de papéis e responsabilidade municipais que levem em consideração o fato de se tratar de municípios muito pequenos, pequenos, médios, grandes ou gigantes. Em tais políticas o tratamento homogêneo do que é heterogêneo leva a disfuncionalidades graves, que penalizam as populações. Há que se fugir ao que bem poderia ser denominado municipalismo centralmente capturado.

### 3.3. O desafio das relações com entes superiores do federalismo e da estruturação nos interstícios federativos

Um dos preceitos do federalismo fiscal é o do respeito à escala: serviços cuja oferta deve se dar em grande escala tendem a ser melhor financiados e geridos a partir da esfera central (ou intermediária) do poder, e serviços demandados em pequena escala devem, opostamente, ser ofertados por poderes locais e mantidos por receitas localmente obtidas. Basta pensar no exemplo das vias públicas: rodovias que integram o território nacional sob a responsabilidade do governo central; rodovias estaduais para ligar os municípios; logradouros urbanos mantidos pelas municipalidades – os traçados rodoviários e viários e suas formas de conexão vistos como partes de um sistema de integração entre as áreas do território, as populações e a atividade econômica. Dentro deste, o transporte de carga tratado diferentemente do transporte coletivo urbano e interurbano, também com diferentes responsabilidades por parte de União, Estados e Municípios.

Levando-se em conta a questão da escala e também a já aludida necessidade de cada nível da federação se ater ao que mais convenientemente se adequa ao seu perfil (espaço urbano a cargo do município, relações internacionais a cargo do poder central, por exemplo), o federalismo tende a funcionar a contento. Mas nem sempre essa adequação é plena, dadas as especificidades de cada país. Se, por exemplo, o desenvolvimento urbano é precário e lento, inadequado, em dada região, uma política estadual ou federal pode ser necessária para superar os problemas decorrentes (como é o caso do saneamento básico no Brasil, por exemplo: dificilmente poderá ser resolvido apenas pelos municípios). Assim como pode ocorrer que as relações internacionais necessitem, para melhor solução, de maior diálogo entre as prefeituras de uma região fronteira e o poder central. Situações-problema ou eventuais janelas de oportunidade, então, requerem, para melhores

soluções ou aproveitamento, diálogos criativos entre os responsáveis dos diferentes níveis da federação.

Outra solução, menos sujeita às nuances conjunturais, é aquela a que se pode recorrer quando não há escala para um serviço, mas ele segue sendo necessário para a população; ou, simplesmente, a conveniência da ação conjunta se faz evidente para os afetados: pode-se optar pela criação de entes construídos nos interstícios do federalismo (já mencionados) – entes que aglutinam prefeituras em consórcios, regiões ou outras formas de atuação conjunta<sup>10</sup>. São todas formas híbridas, que não têm respaldo direta e unicamente na lógica federativa, em que o poder, as responsabilidades e os recursos estão sob o mando de poderes executivos e legislativos eleitos especificamente para decidir e implementar atividades de interesse comum. Implicam, por isso, um tensionamento entre os poderes tradicionais e aquele compartilhado no interior de uma instituição que não é municipal, estadual ou federal: uma região metropolitana tem sua direção política colegiada e um corpo técnico distinto daqueles do município; do mesmo modo, um consórcio de prefeituras traz para o seu interior decisões e ações que em princípio eram privativas de uma delas e passam a ser compartilhadas, no tocante custos e benefícios. Em ambos os casos, a divisão do poder, o rateio de custos e a distribuição de benefícios são os objetos de mais difícil concertação. De modo que se trata de formas de pactuação, organização, decisão e ação densas em articulação política. E que podem funcionar em determinados momentos e perder funcionalidade em outros, ao sabor de adesões e deserções, por mais que sejam regulamentadas e bem urdidas.

Salto aos olhos o fato de que o municipalismo renovado dialoga com os entes superiores da federação e também se articula horizontalmente (através de entes que são inovadores) na busca de soluções para os problemas enfrentados pelo município e também pelo país, não se limitando a simplesmente apresentar suas demandas financeiras, até porque o desafio duplo de manter o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, evitar ao máximo a derrocada dos serviços públicos e das políticas públicas, é de todos.

### 3.4. O desafio do planejamento e do controle interno

O planejamento é um indício de responsabilidade nos governos. Por meio dessa prática se torna possível melhorar a alocação dos recursos e ampliar as chan-

---

10 A respeito, ver coletânea de Keinert, Rosa, Meneguzzo (2006), que trata do assunto na área da Saúde.

ces de sucesso das políticas públicas. Reconhecidamente o planejamento é frágil na maioria dos municípios brasileiros, mormente nos de pequeno e médio portes. Muitas vezes os Planos Diretores são peças estritamente legais, contratadas de consultorias, permanecendo nas gavetas como meras obrigações cumpridas, sem qualquer impacto na vida quotidiana do município, a não ser no tocante aos interesses em conflito no disciplinamento do uso do solo e das construções. Os Planos Plurianuais, por sua vez, com frequência não espelham o Plano de Governo, daí resultando orçamentos anuais que não dialogam com metas e prioridades bem estabelecidas para o uso do dinheiro público. Portanto, transformar Planos Diretores e as peças de planejamento orçamentário e financeiro (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) em instrumentos de gestão é uma tarefa urgente para que os municípios assumam suas responsabilidades com o forte compromisso de delas de desincumbir com eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Mas não basta, nesse tocante, apenas planejar, projetar. É preciso monitorar o que se decidiu fazer, avaliando e corrigindo rumos. Por isso, acoplado ao desafio do planejamento está o do controle interno. Os municípios necessitam estruturar este segmento da gestão pública, até em obediência à legislação, mas não apenas com o intuito de ser ele um instrumento de auditoria prévia ao controle interno do Tribunal de Contas, mas sim um braço do Poder Executivo para acompanhar o andamento de seus planos, além da lisura dos procedimentos (a qual, aliás, pode ser melhor garantida pela transparência, outros dos desafios a seguir discutido). Trata-se, pois, de um controle interno para além do legalismo, apontando na direção do gerenciamento do plano de governo.

O movimento municipalista contribui para o adequado enfrentamento desse desafio colocando o tema em debate, permanentemente; descobrindo, premiando e divulgando experiências exitosas; mobilizando expertise para apoio às prefeituras e contribuindo para o diálogo entre os planos municipais e os planos estaduais e federais.

### 3.5. O desafio da transparência

A transparência se tornou um requisito da governabilidade contemporânea, por razões democráticas (aprofundamento da *accountability* e reforço do republicanismo) e também por interesse econômico (redução da assimetria de informações entre governos tomadores de empréstimos e o mercado financeiro), não se limitando ao antigo princípio da publicidade. E encontra-se no estágio em que deve

ser praticada em tempo real, na rede mundial de computadores (Pires, 2010). Pode-se dizer que é demandada como uma política pública: provisão permanente, rápida, segura e sistemática de dados, informações e análises circunstanciadas acerca da estrutura, dos processos, das decisões e suas finalidades, das ações e dos resultados dos governos e de seus entes e entidades, para qualquer indivíduo ou organização que solicitar (exceto nos casos previstos em lei).

Contribuir para que no nível local essa transformação ocorra, no Brasil, e se aprofunde ao longo dos anos, é um desafio do municipalismo renovado, na medida que se trata de uma variável postural legitimadora da reivindicação por mais recursos, e que contribui para que as responsabilidades sejam assumidas com confiabilidade.

A maneira pela qual o municipalismo renovado pode contribuir para o aprofundamento da transparência nas prefeituras é por meio de campanhas em sua defesa e, sempre que possível, através de suporte técnico, possivelmente compartilhado em associações, para a implementação de portais e políticas de transparência municipal, preferencialmente rompendo a postura predominante de apenas cumprir requisitos legais a este respeito, sem maiores preocupações e cuidados quanto a ser a transparência, de fato, uma postura, e constituir, verdadeiramente, uma diretriz de governo. Outra maneira de fomentar esta prática é premiar e, depois, difundir experiências exitosas na área.

As próprias associações municipalistas – de municípios, de prefeitos, de vereadores – podem dar o exemplo, praticando a transparência nos seus atos e gestão. Podem ainda, manter portais aglutinadores dos sites de transparência das prefeituras a elas associadas, além dos estaduais e federais.

### 3.6. O desafio do controle social e da participação popular

Governos locais dialógicos, que não se furtam a submeter suas propostas ao crivo dos cidadãos-eleitores-contribuintes-demandantes de serviços e políticas públicos, ou a deles solicitar sugestões para a administração, são a marca da gestão pública contemporânea de qualidade, responsiva e promotora do desenvolvimento socioeconômico sustentável (Brugué, 2009). São construções em processo, que deixarão no passado os atuais governos centralizadores, auto-referenciados, avessos à tendência de democracia participativa, em contexto de questionamento da democracia representativa tradicional. Tais governos avançam impulsionados por reivindicações de segmentos organizados da sociedade e/ou por iniciativas de governos comprometidos com padrões de governabilidade e governança pública fo-

cados na qualidade da representação, na *accountability* democrática, na gestão por resultados e impactos e no apreço pelo republicanismo.

A Constituição de 1988 acolheu, a seu modo, essa ideia de governos dialógicos, ao exigir ou fomentar a criação de instâncias, mecanismos e processos diversos de diálogo entre governantes e governados. A legislação infraconstitucional se encarregou de ampliar e difundir essa lógica, transformando o país num verdadeiro laboratório de participação popular em temas governamentais. As práticas se disseminaram, muitas delas premiadas nacional e internacionalmente, estando agora sob o escrutínio de estudiosos e pesquisadores, a fim de avaliar sua efetividade (Pires, 2011).

O movimento municipalista renovado tem por desafio refletir sobre os limites e potencialidades das instituições participativas, considerando a teoria nacional e internacional e as reconhecidas práticas brasileiras, sabendo de antemão de sua importância nos governos locais, a fim de municimar prefeituras, prefeitos e vereadores, além de lideranças comunitárias e populares interessadas, de condições mínimas para adotarem práticas da democracia participativa, como os conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2006) e orçamentos participativos (Pires, 2000) e audiências públicas (Dal Bosco, 2002).

### 3.7. O desafio da organização e da capacitação profissional

A organização das prefeituras e a capacitação de seus quadros de funcionários para governar e gerir são desiguais no país, sendo possível aglutinar os níveis de organização e capacitação conforme o porte dos municípios. Prefeituras de cidades grandes, em geral, estão em melhor situação, graças ao acesso a maior volume de recursos: possuem setores estruturados, carreira funcional e formas de capacitação, pagam melhores salários, podem contratar consultorias etc. Mesmo essas padecem de debilidades comuns e de outras específicas, conforme o histórico de suas respectivas burocracias públicas e perfil dos políticos que as comandaram.

Quanto às prefeituras de pequenas cidades, assim como de médias, sua organização e a capacitação dos gestores tendem à precariedade, não obstante melhorias recentes, fruto de maior capacidade de contratação e remuneração e de uma ou outra política recente de formação e treinamento.

Ocorre que o avanço das reformas no nível federal e a complexificação das políticas públicas, mormente as sociais, cada dia mais compartilhadas com os municípios, pressionam as prefeituras a também se modernizarem, o que também ocorre por força de dois outros vetores: o clamor popular e nas mídias por

governos mais eficientes e o debate acadêmico/teórico sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. Retorna a necessidade de qualificação técnica que se propunham a atender os antigos idealizadores do IBAM, nos anos 1950-60. Mas agora num outro patamar quantitativo e qualitativo. O movimento municipalista renovado precisará encontrar uma forma de atender a esta demanda ou de articular o atendimento a ela. E não poderá fazê-lo isoladamente. Isso porque atualmente existem vários segmentos se propondo a contribuir para a melhoria dos governos e da gestão pública no país, inclusive em nível municipal. Há uma rede de Escolas de Governos<sup>11</sup> se articulando há alguns anos (<http://redeescolas.enap.gov.br/>). Existem organizações sem fins lucrativos dispostas a colaborar (por exemplo, em São Paulo, a Oficina Municipal (<http://www.oficinamunicipal.org.br/>) e o Instituto Pólis (<http://polis.org.br/>), entre tantos, em todos os grandes centros do país). Nas universidades, constitui-se, desde 2010, o chamado Campo de Públicas<sup>12</sup> (<https://campodepublicas.wordpress.com/>), que aglutina, sob Diretrizes Curriculares Nacionais próprias (Resolução MEC/CNE/CES 01/2014) os mais de duzentos cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social, que já somam milhares de egressos, poucos, ainda, empregados em prefeituras, menos ainda em associações municipalistas.

## CONCLUSÃO

■ O municipalismo no Brasil é um movimento que desfruta de uma perenidade incomum, embora suas bandeiras e motes historicamente revelem mudanças e contradições. Surgiu como contraponto local a posturas centralistas, sem colocá-las em xeque, evoluindo para uma perspectiva reivindicacionista (por mais recursos) de prefeitos em relação ao governo central, inicialmente associada (depois dissociada) a uma proposta de qualificação técnica das gestões municipais. Posteriormente reforçou o caldo de cultura de oposição à ditadura militar de 1964, tornando-se uma força importante no momento constituinte dos anos 1984, inscrevendo na Constituição de 1988 muitas de suas reivindicações. Sob a democracia, retomada em meados dos anos 1980, manteve-se ativo, geralmente encampando e encabeçando os processos de diálogo com os governos estaduais e, principalmente, federal, por mais recursos, contra as ameaças e/ou recuos na con-

11 A respeito das Escolas de Governo, ver FERNANDES (2015).

12 A respeito do Campo de Públicas, ver PIRES et. al. (2014).

dição de ente federativo dos municípios e pela pactuação de políticas de interesse comum entre os três níveis da federação. Vê-se agora defrontado com os desafios de se renovar, frente às novas condições em que opera e diante de suas fragilidades históricas. Esses desafios, tecnopolíticos, concernem 1) à necessária repactuação federativa em torno de responsabilidades e financiamento da ação municipal, sob risco de ampliação de competências sem correspondente aporte de novos recursos; 2) ao estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre os municípios (visando ação conjunta em regiões e consórcios, por exemplo) e entre estes e os Estados e a União, para resgatar/ampliar a funcionalidade do federalismo fiscal no país, sem o que é possível que se aprofundem os problemas históricos da administração pública municipal, principalmente sob crescimento econômico fraco e restrições fiscais severas (dos quais o país não escapará, intermitentemente, nos próximos anos); 3) à urgência no enfrentamento de aspectos contemporâneos centrais da democracia e da gestão pública (planejamento e controle interno, transparência e controle social/participação popular), que exigem novas posturas e políticas dos governos municipais; 4) à necessidade premente de melhor organização das prefeituras e de capacitação de sua burocracia.

Um municipalismo renovado, ou seja, que vá além da postura reivindicacionista tradicional e se coloque como articulador de municípios que se comportem como verdadeiros entes federativos desejosos de efetiva parceria com os governos dos outros níveis da federação (independentemente de sua heterogeneidade, que deve ser respeitada e levada em conta), é o que se faz necessário no momento atual, no qual a capacidade de atuação do Estado está em cheque, assim como a funcionalidade do federalismo, principalmente nos seus aspectos fiscais, para articular a ação governamental.



## REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA aprova extinção de centro de pesquisa do governo de SP. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 ago. 2016. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/4195942/assembleia-aprova-extincao-de-centro-de-pesquisa-do-governo-de-sp>>. Acesso em: 11 jul. 2016.
- BREMAEKER, F. E. J. *Impostos sobre a propriedade: vantagem ou uma ilusão para os municípios?* Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/2621129A-D868-95FA-216ED8285CBC461625032015080642.pdf&ci=2876](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/2621129A-D868-95FA-216ED8285CBC461625032015080642.pdf&ci=2876). Acesso em: 12 jul. 2016.
- BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa. In: Gobierno de Aragón/Dirección General de Participación Ciudadana. *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*, p. 55-72. Disponível em: [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro\\_dgpc.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_dgpc.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- DAL BOSCO, M. G. Audiência Pública como Direito de Participação. *Revista Jurídica UNIGRAN*, vol. 4, n. 8, p. 137-158, jul.-dez. 2002.
- FERNANDES, C. C. C. *Escolas de Governo: conceitos, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil*. VIII Congresso CONSAD. Brasília, 26-28/05/2015. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII\\_Consad/027.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2016.
- GOHN, M. da G. Conselhos Gestores e Políticas Públicas. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 42, n. 1, p. 5-11, jan.-abr. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Desktop/6008-18468-1-SM.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2016.
- KEINERT, T. M. M.; ROSA, T. E. da C.; MENEGUZZO, M. *Inovação e Cooperação Intergovernamental – Microrregionalização, Consórcios, Parcerias e Terceirização no Setor Saúde*. São Paulo: Anablume, 2006.
- KRELL, A. J. *O Município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- MARANHÃO, J. *Municipalismo e ruralismo*. Rio de Janeiro: DASP/IBCA, 1960.
- MEDEIROS, O. de. *O governo municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.
- MELO, M. A. B. C. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993. Disponível em: < [http://www.anpocs.org/porta1/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=142&Itemid=203](http://www.anpocs.org/porta1/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=142&Itemid=203)>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvolo7.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvolo7.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- PIRES, V. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Ed. Manole, 2000.
- PIRES, V.; MANCINI, B; RAMALHEIRO, G. de F.; FAVERETO, E. As limitações das finanças públicas municipais no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos pequenos municípios

– Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, 2006-2008. In.: CASAGRANDE, E. E. *Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança*. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2012.

PIRES, V. *Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta*. Prêmio SOF 2010. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-ormentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema\\_1\\_Valdemir\\_1\\_lugar.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-ormentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf)>. Acesso em 11 jul. 2016.

PIRES, V.; MIDDLEJ E SILVA, S. de A.; FONSECA S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. de S. Dossiê: Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 6, n. 3, p. 109-167, jul.-set. 2014. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/719/371#.V4UkMPlriHs>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*, Berkeley: The University of California Press, 1967.

VASQUEZ, D. A. *Execução local sob regulação federal*. Impactos da LRF, FUNDEF e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Anablume, 2012.

VIANNA, O. *Pequenos estudos de psicologia social*. 3.a edição revista e aumentada. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1975 (original 1942).

XAVIER, R. *Pela revitalização do município brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

## 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
21— 5	4.155,34	3.228,44	3.323,61	4.193,20	4.775,69	4.402,11
51— 10	2.812,26	2.402,01	2.339,65	2.956,05	3.145,09	3.345,02
101— 20	2.461,48	2.168,76	2.141,16	2.804,19	2.753,08	2.756,78
201— 50	2.298,73	1.870,26	1.901,33	2.791,88	2.669,59	2.512,27
501— 100	2.321,43	1.814,94	1.823,41	2.901,74	2.486,43	2.611,99
1001— 200	2.466,36	2.125,48	1.832,63	2.865,31	2.616,65	1.945,03
2001— 500	2.678,60	2.089,98	1.804,47	2.988,22	2.767,28	2.568,35
5001— 1000	2.701,28	-	2.251,46	2.918,73	2.999,37	2.687,26
10001— 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 Bremaecker.

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
21— 5	3,32	3,66	1,37	3,84	3,13	5,16
51— 10	4,74	5,43	1,94	5,25	5,37	7,77
101— 20	5,53	6,68	2,77	6,13	8,37	8,36
201— 50	7,83	5,06	4,32	9,27	12,43	9,80
501— 100	11,55	5,95	7,08	14,99	13,23	12,50
1001— 200	14,81	10,44	9,33	16,91	16,18	13,56
2001— 500	18,76	14,16	12,57	20,50	18,83	15,07
5001— 1000	20,79	-	17,62	21,70	19,73	23,57
10001— 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
21—5	138,10	118,05	45,49	161,06	149,59	227,24
51—10	133,41	130,54	45,44	155,16	168,87	259,79
101—20	136,08	144,94	59,23	171,85	230,48	230,54
201—50	180,03	94,62	82,09	258,67	331,92	246,24
501—100	268,22	107,90	129,06	434,87	328,91	326,59
1001—200	365,35	221,90	170,91	484,52	423,44	263,74
2001—500	502,40	295,92	226,87	612,64	521,16	387,09
5001—1000	561,54	-	396,62	633,24	591,78	633,40
10001—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 série 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](http://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 Stein<sup>1</sup>, 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 Napoleão<sup>2</sup>.

- 
- 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 desempenho<sup>3</sup>.

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*)<sup>4</sup>. 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 Alemanha<sup>5</sup>, 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 empresariais<sup>6</sup>.

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 cidadão<sup>7</sup> 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.

## ○ 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 qualidade<sup>8</sup>.

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 exemplar<sup>9</sup>.

## 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.”<sup>10</sup>

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” <sup>11</sup>

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 revigoramento 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.<sup>12</sup>

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.



## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Mudanças climáticas:  
o desafio do século (n. 2, 2016)

Educação política no Brasil: reflexões,  
iniciativas e desafios (n. 1, 2016)

O global e o local (n. 4, 2015)

Internet e sociedade (n. 3, 2015)

Cidades resilientes (n. 2, 2015)

Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)

Cibersegurança (n. 4, 2014)

Eficiência energética (n. 3, 2014)

Governança e sustentabilidade  
nas cidades (n. 2, 2014)

Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)

Relações Brasil-Alemanha /  
Deutsch-Brasilianische Beziehungen  
(caderno especial, 2013)

Novas perspectivas de gênero no século  
XXI (n. 3, 2013)

Candidatos, Partidos e Coligações nas  
Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)

Perspectivas para o futuro da  
União Europeia (n. 1, 2013)

Democracia Virtual (n. 3, 2012)

Potências emergentes e  
desafios globais (n. 2, 2012)

Economia verde (n. 1, 2012)

Caminhos para a sustentabilidade  
(edição especial, 2012)

Municípios e Estados: experiências  
com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)

Ética pública e controle da corrupção  
(n. 3, 2011)

O Congresso e o presidencialismo  
de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento  
(n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional  
(n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e  
práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América  
Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro:  
perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento  
sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de  
Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a  
queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008  
(n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã  
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação  
e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos:  
quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul:  
dois momentos especiais da integração  
regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biociência em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Este livro foi composto por  
Cacau Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e  
impresso pela Stamppa em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em dezembro de 2016.