

JOSÉ FOGAÇA

**A**s cidades crescem e vivem em um ambiente de diversidade, e isto é condição fundamental para a democracia e para a solidariedade humana. Se impõe, então, uma nova forma de fazer política, de enfrentar os problemas. Acreditamos que o objetivo maior de um governo seja trabalhar com a comunidade e incentivar a energia civil de todas as pessoas que se doam em benefício do bem comum.

Ao assumir a administração de Porto Alegre, implantamos um programa de governo que buscou abranger algumas questões fundamentais: Como empoderar as comunidades locais? Como gerar mais cooperação entre governo e sociedade? Como envolver mais pessoas para alcançar metas de melhoria social e desenvolver um projeto comum de desenvolvimento sustentável? Como aumentar a eficácia das ações do Executivo, através da integração dos serviços e políticas públicas? Como promover a inclusão social, a qualidade de vida e convivência pacífica entre os cidadãos? Como alcançar novo patamar de bem-estar socioambiental? Como fortalecer o processo democrático?

As respostas podem ser múltiplas, mas acreditamos que seja possível colocar em prática cada um desses conceitos através de um novo modelo de relacionamento com a sociedade. Para fazer com que Porto Alegre seja referência em qualidade de vida, em um ambiente sustentável e participativo, focamos a nossa administração em três eixos institucionais principais: um Novo Modelo de Gestão, a Governança Solidária e o Orçamento Participativo. Com esses norteadores, fica evidente que a administração municipal não se preocupa apenas com o controle de qualidade, gerenciamento e eficiência,

mas com a participação democrática que promove o associativismo e o espírito de cooperação nas comunidades.

O novo modelo de gestão garante a eficácia e o controle dos programas de governo. Implantamos 21 programas baseados em objetivos e metas, que têm gerentes próprios, funcionários do quadro do município. A Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico foi criada exclusivamente para a implementação deste modelo, que também rompeu com a setorização dos departamentos da Prefeitura, integrando todas as secretarias. Qualquer governo que quiser dar continuidade ao nosso modelo de gestão pode fazê-lo tranquilamente, sem partidatismo, porque sempre privilegiamos a forma de fazer política que supere o conteúdo adversarial.

Este novo modelo de gestão traz a otimização dos recursos públicos, modernização administrativa e parcerias entre governo, empresas, sociedade civil e comunidade para solucionar demandas sociais e econômicas locais.

Porto Alegre vem ampliando a relação ente governo e sociedade através da Governança Solidária Local. A Governança é um dos 21 programas integrados da nossa administração, e a Secretaria de Coordenação Política e Governança Local (SMGL) é a responsável por assegurar a incorporação deste novo conceito nos programas da gestão municipal e, ao mesmo tempo, estimular a participação social, com os cidadãos compreendendo a sua co-responsabilidade na gestão das ações públicas.

A idéia fundamental da Governança é a redução da desigualdade, promovendo o protagonismo das comunidades em sua busca de emancipação, qualidade de vida, sustentabilidade e desenvolvimento. O mundo precisa de reflexão e da construção de novas possibilidades que possam transformar o engajamento cívico em resultados sociais em favor das comunidades. Compreender a Governança, um modelo que alia a participação democrática dos cidadãos à produção de um novo orçamento para a cidade, é entender uma nova forma de fazer política. É um processo que exige uma nova atitude e uma nova cultura, que supõe que as comunidades de iniciativa e de cidadãos gestores sabem e podem fazer muito.

A Governança Solidária Local, ao propor uma forma inovadora de atuação conjunta entre Estado e sociedade, representa um avanço importante nessa trajetória. Embora os conceitos de governança, solidariedade e territorialidade não sejam exatamente novos, até o início de nossa administração não haviam sido aplicados na gestão pública municipal brasileira de forma conjunta.

A implementação do Programa de Governança Solidária Local, com o apoio da Unesco, exigiu a adoção de uma metodologia específica, onde passo

a passo foram sendo tecidas novas redes sociais dispostas a agir em parceria com o poder público. Esse esforço teve início com a constituição do Comitê Gestor Local em 17 regiões da cidade (as 16 regiões do Orçamento Participativo mais as ilhas). O CGL é uma instância governamental responsável por estimular ações na sociedade e de endogovernança no Executivo municipal, agilizando, dessa forma, o atendimento das demandas da população.

Num segundo momento constituímos as equipes de articulação e as redes de Governança Solidária Local, responsáveis por debater com pessoas representativas das organizações da sociedade civil, das empresas e das demais instituições do Estado presentes em cada uma das regiões, o futuro desejado para o local onde vivem.

Até o final deste ano esperamos ter 13 mil agentes voluntários conectados e articulados numa grande rede de governança solidária local, atuando nos 82 bairros e 478 vilas da cidade. Ao final de 2009 queremos ter pelo menos 700 organizações da sociedade civil capacitadas em gestão de projetos e captação de recursos, dentro dessa visão de que não é mais possível continuar pensando que a responsabilidade pela solução dos problemas sociais é exclusividade do poder público.

Por que Governança Solidária Local? Governança porque baseada na parceria entre o governo e a sociedade, que estimula a participação social, o protagonismo e o empreendedorismo dos cidadãos e a sua co-responsabilidade na gestão das ações públicas.

Solidária porque baseada na cooperação e na ajuda mútua entre as instituições governamentais e não-governamentais e as pessoas que voluntariamente se disponham a participar da iniciativa, em busca de objetivos comuns.

Local porque essas redes, enquanto intersetoriais e multidisciplinares, têm como base a territorialidade constituída por regiões, bairros e vilas.

Temos a obrigação, como poder público, de implementar políticas universais, prestar serviços à população e incentivar o desenvolvimento. Queremos, porém, ir muito além desse dever constitucional. Prestamos contas à população, buscamos criar mecanismos de interação e diálogo com a sociedade, canalizamos esforços para propagar ações educativas e priorizamos iniciativas nascidas em meio às comunidades da cidade.

Isso significa investir em capital social, o que resulta em incremento às relações de confiança, diálogo e respeito mútuo alimentado por um ambiente favorável à cooperação e ao sentimento solidário para a construção de um projeto comum de sociedade.

Para falar sobre o Orçamento Participativo, surgido em 1989, é preciso contar um pouco da história da nossa cidade. Já na década de 50 do século passado, momento de grande efervescência política, Porto Alegre criou suas primeiras associações de vizinhos e moradores. Com isso foi sendo desenvolvida uma consciência social com o objetivo de influenciar na vida da cidade. Ao longo das décadas seguintes, foram criados mecanismos de democracia participativa, que permitem aos cidadãos contribuírem efetivamente para a definição dos rumos de Porto Alegre. Com isso, a Capital foi construindo um perfil muito autônomo, independente, característico, com elevado grau de excelência em diversos setores e forte expressão cultural.

A Secretaria de Coordenação Política e Governança Local é a responsável por assegurar a manutenção, ampliação, fortalecimento e qualificação do Orçamento Participativo, e este objetivo tem sido atingido. Mantivemos a mesma média de investimentos de anos anteriores, garantindo recursos orçamentários para a execução de demandas oriundas do OP. Além disso, a construção de um ambiente político altamente cooperativo resultou na construção de consenso na grande maioria das reuniões. É importante dizer que o OP dá direito à população a decidir sobre o orçamento, porém não produz recursos. Nas reuniões da Governança, mais do que discutir prioridades, são discutidas a viabilização dessas prioridades e a busca de recursos, através de parcerias, para melhorar a vida das comunidades.

A Governança veio para se somar ao OP. Agregando recursos humanos, sociais, financeiros, materiais e de conhecimento da comunidade podemos viabilizar soluções qualificadas para os problemas locais.

Ao longo desses quase quatro anos governamos para quem mais precisa, dando maior atenção à área social. Conscientes de que a Prefeitura pode fazer muito para os que dela mais necessitam, mas não pode fazer tudo, buscamos parcerias com o setor privado e as organizações da sociedade civil. Criamos um clima favorável ao empreendedorismo e ao crescimento econômico, mas sabemos que só isso não traz o fim da pobreza. Por isso o foco principal das ações da Prefeitura se dá nas questões sociais, transformando a realidade local neste contínuo processo de construção de um ambiente sustentável e participativo.

José Fogaça

Prefeito de Porto Alegre.

## Os municípios brasileiros e as eleições de 2008

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

**A** agenda para o sucesso das nossas cidades coincide, em muitas dimensões, com a própria agenda do desenvolvimento do país. A agenda das cidades do Brasil, neste ano eleitoral de 2008, é formada por desafios, gargalos, e problemas de dois tipos: aqueles que dependem basicamente de um bom governo local, capaz de formular e implementar políticas públicas eficientes em nível municipal; e os temas que dependem de ações dos governos estaduais e federal. Entre os assuntos que fogem da alçada local, estão as reformas visando a modernização do estado que inclui mudanças na estrutura e no funcionamento do próprio sistema federativo em nosso país.

O processo eleitoral nos municípios é decisivo para o avanço nessa agenda. Os governos municipais são levados ao julgamento das urnas e a vitória eleitoral das experiências exitosas fortalecerá politicamente as melhores práticas e os líderes dos governos bem sucedidos. A derrota dos maus governos abrirá espaço para a renovação política e para a experimentação de novas idéias. Ter esperança em um bom governo municipal anima e mobiliza as melhores energias da cidade. O debate dos temas estruturais também se fortalece na campanha e, durante o período pós-eleição, melhoram as condições para que o debate possa evoluir até desaguar em iniciativas reformistas no plano nacional.

Na primeira parte do presente artigo, pretendo apresentar uma visão pessoal das eleições como sendo o primeiro passo para um “bom governo municipal” e, na segunda parte, farei menção às principais “reformas estruturais pela ótica das cidades”. Muitas idéias deste artigo encontram-se melhor explicadas em meu livro *Qualicidades*, editado em 2006 pela editora Qualitymark.

As questões estruturais que transcendem o espaço político municipal não são desculpa para governos ruins. Nenhum município está condenado ao fracasso e um bom governo sempre nasce de uma campanha com honestidade de discurso, capaz de enunciar corretamente os desafios e obstáculos da nova administração, capaz também de formular um plano ao mesmo tempo factível e desafiador, capaz ainda de defendê-lo com lucidez e firmeza e assim convencer o eleitorado. Quem se elege prometendo milagres ou mercadejando os futuros espaços de poder na máquina pública municipal tem encontro marcado, cedo ou tarde, com a desilusão popular.

Municípios bem governados podem fazer muito. A opção por uma linha de atuação política que reforça o “protagonismo” das cidades é o primeiro passo para um discurso eleitoral mobilizador e um futuro governo realizador. Já o “caciquismo” alimenta o medo e a subserviência, o que inibe o trabalho de um governo municipal empreendedor, em busca da transformação da realidade local. O atraso político encoraja a mendicância administrativa e reforça o papel de capatazes de curral eleitoral, reservado aos líderes locais que se conformam em intermediar a troca de verbas e favores por votos e apoio político nas esferas estadual e federal. Os projetos eleitorais municipais que se deixam aprisionar em esquemas políticos de baixa qualidade viabilizam a reprodução ampliada das relações de dependência. Assim, o poder local se enfraquece e se isola, conformado com a própria incapacidade de fazer acontecer em seu próprio território.

#### POLÍTICA E GOVERNANÇA

Governar é mais que administrar. Os recursos de poder da prefeitura - financeiros, humanos e regulatórios - são limitados diante do desafio de fazer sua cidade ser um lugar melhor. Administrar bem os recursos de poder da prefeitura e saber reconhecer o poder dos demais agentes políticos da sociedade, além de dedicar-se a construir uma rede de solidariedade e apoio com estes atores em torno do projeto de desenvolvimento da cidade, são fatores-chave de sucesso para um bom governo. Trata-se de usar corretamente o poder nos assuntos onde o prefeito “manda” e conseguir liderar onde ele “não manda”.

A idéia de um “projeto maior”, que unifica a cidade por cima dos legítimos interesses específicos de cada segmento, relativiza e torna administráveis os conflitos e disputas. É, ao mesmo tempo, pré-condição e principal obra de

um bom governo. A identificação das ações da prefeitura com o “interesse público” confere autoridade e respeito ao bom governo. Quando prevalece a imagem de que houve uma apropriação do poder por interesses localizados, específicos, instala-se um ambiente que encoraja a gula suicida dos “náufragos no barco de chocolate”, que morrem afogados por querer cada um comer mais que o outro o barco que poderia salvá-los.

Para que vereadores, empresários, líderes sindicais, religiosos, autoridades de outros poderes, imprensa e políticos concorrentes sejam cooperativos, é preciso que se sintam sócios do projeto de desenvolvimento da cidade. Um bom governo faz política com os resultados esperados, com a expectativa de colheita, e não fatiando e distribuindo os recursos de poder à disposição do projeto. Buscar apoio político usando os “meios” e não os “fins” a que se destinam as ações de governo, aceitando nomear colaboradores inadequados e concordando com gastos não prioritários, fazendo da função de governar um cotidiano, nesse contexto, a distribuição de privilégios significa comer as sementes ao invés de plantá-las. Não corre o risco de dar certo.

Bons governos precisam de boa técnica combinada com boa política. Conhecimento organizado, métodos modernos, informações atualizadas e melhores práticas em todas as áreas são muito importantes. A boa política é a ferramenta principal da construção do interesse comum, do espaço do “público” que serve de referência e subordina o atendimento a demandas particulares. A boa política precisa também das ferramentas da boa técnica na construção do projeto de desenvolvimento da cidade, ainda que governar bem sempre signifique ser capaz de tomar decisões com conhecimentos parciais e incerteza.

Nem sempre é possível reunir na mesma pessoa atributos de habilidade e competência técnica e política. Contudo, é temerário confiar em situações extremas, tais como: políticos que nutrem desprezo pelo conhecimento organizado, que cultuam uma espécie de pensamento mágico que os livra de decisões difíceis e *trade-offs*, que se orgulham do próprio despreparo e exaltam a excelência da intuição, e que são capazes de enfrentar as leis da natureza com sua “vontade política”. Também são perigosos os técnicos de sólida formação acadêmica que são despreparados para o diálogo e para o trabalho de convencimento, que desdenham da ignorância do mundo real onde as decisões são tomadas, que adoram começar uma exposição declarando-se “não políticos”, como a se proteger das conseqüências das próprias opiniões, caso venham a ser adotadas pelos governos. Governar é sempre um trabalho político que envolve ciência e arte.

Para a grande maioria dos 5.564 municípios brasileiros (IBGE-2007), para cerca de 4.300, a grande questão que se coloca é a de como incrementar a economia local. Sem dinamismo urbano, industrial ou de serviços, esses municípios possuem pouca atividade econômica, com predominância da agricultura artesanal e baixíssima receita própria, quase toda comprometida com o custeio da máquina pública municipal. Em muitos deles, é viva a lembrança de promessas eleitorais não cumpridas de criação de distritos ou pólos industriais e atração de empresas para a realização do sonho de desenvolvimento econômico e de geração de empregos.

A estratégia de elevar a agricultura artesanal para padrões empresariais é a mais evidente nesses casos, se possível, combinada com o turismo ecológico em suas diferentes modalidades. A cidade capixaba de Santa Maria de Jetibá ganhou o prêmio “Prefeito Empreendedor” do Sebrae pela sua radical transformação motivada pela agricultura orgânica. Caminho semelhante foi seguido por Venda Nova do Imigrante, também nas montanhas do Espírito Santo. Em ambas as cidades, a prefeitura transformou-se numa verdadeira coordenadora do associativismo dos pequenos e médios produtores, viabilizando o acesso à tecnologia moderna e a canais de comercialização empresariais.

A economia é também o assunto mais importante nas outras 1.200 cidades brasileiras que possuem dinamismo urbano e geram a maior parte da produção industrial brasileira e oferta de serviços. Também nesses casos, o ativismo governamental da prefeitura pode fazer muita diferença. Partindo das atividades existentes, é possível fazer uma política de desenvolvimento econômico local usando a estratégia de adensamento das cadeias produtivas, com o fomento aos arranjos produtivos locais, os *clusters*, articulada a uma política de geração de ocupação produtiva capaz de promover cursos, oferecer microcrédito e acompanhar a incubação de empresas de base artesanal e de cooperativas.

A prefeitura deve organizar um cadastro sócio-econômico das famílias e da população economicamente ativa para subsidiar a formulação, a execução e a avaliação das políticas de desenvolvimento econômico e social da cidade. Medir a variação dos indicadores quantitativos de ocupação e renda é fundamental para que se possa avaliar a efetividade da ação da prefeitura.

O assistencialismo e a demagogia não podem ser combatidos senão com alternativas provadamente eficazes, evidências empíricas e racionalidade.

A coleta e a destinação final dos resíduos sólidos, a manutenção das vias e logradouros públicos, o transporte coletivo, a iluminação pública, o ensino infantil e fundamental, além da atenção básica e prevenção na área de saúde pública, são serviços públicos municipais e cabe à prefeitura estabelecer planos e implantar métodos de gestão que assegurem a evolução dos indicadores de qualidade de cada um.

Um bom diagnóstico da situação atual e o estudo das referências de “melhores práticas” em municípios de porte e complexidade semelhantes ajudam muito no plano. Metas quantitativas e objetivos concretos são fundamentais para que se possa mostrar a evolução ao final do mandato. Não bastam indicadores de “mobilização”, como o aumento no gasto. É preciso mostrar avanço em indicadores de “resultado”, como mortalidade infantil, notas dos alunos em exames de avaliação, resultado de pesquisas de opinião de clientes, moradores e usuários.

Tratando-se de serviços, a gestão dos recursos humanos permanentes da prefeitura, o funcionalismo, juntamente com os temporários, comissionados e terceirizados, além do uso de novas modalidades de parcerias com organizações não estatais como OS’s, OCIP’s, e contratos de concessão são fatores-chave para a implantação de mudanças e melhorias nos serviços públicos municipais.

É preciso criatividade e ousadia para superar as limitações legais que existem na implantação de uma política salarial que premie o mérito, a motivação e os resultados. Também é preciso enfrentar o corporativismo e a resistência à mudança arraigados no funcionalismo, além da incompreensão dos órgãos de controle e do judiciário que, se não forem conquistados como aliados, serão poderosos obstáculos.

#### EQUILÍBRIO FISCAL E CAPACIDADE DE INVESTIMENTO

A conquista de equilíbrio fiscal e de capacidade de investimento com recursos próprios é um objetivo para o qual convergem várias ações administrativas e financeiras e é condição absolutamente imprescindível para que se possa ter um bom governo municipal. No que se refere à arrecadação, a primeira tarefa é a conscientização dos produtores rurais para que emitam as DOT’s ( documento tributário - “Guia” ) referentes à produção realizada no município, de modo a assegurar que a participação do município no

ICMS não seja subestimada. Os impostos municipais, ISS e IPTU, usualmente não são cobrados nos municípios sem dinamismo urbano. Atualizar a legislação e arrecadar os impostos municipais, ainda que seja uma arrecadação pequena, são medidas muito importantes para o desenvolvimento da cidadania, e para que se reduza a dependência das transferências do estado e da União (FPM).

Na questão das despesas, controlar a folha de pagamentos, equacionar a despesa com inativos, administrar dentro de rigorosos limites as despesas de custeio e não permitir o surgimento de débitos não contratuais com fornecedores formam um bom ponto de partida. Introduzir o leilão eletrônico para compras diversas e gerenciar a qualidade do gasto através de controles eficazes constituem o passo seguinte até que seja conquistada uma capacidade de investimento com recursos próprios de, no mínimo, 10% da receita disponível. Os municípios mais prósperos, quando bem administrados, apresentam até 30% de capacidade de investimento.

A capacidade de investimento conquistada deve ser utilizada para alavancar operações de crédito com órgãos oficiais de financiamento (BNDES, BID, etc.) e também para servir como contrapartida de projetos em parceria com os governos estadual ou federal. Neste estágio, é de grande utilidade a metodologia de planejamento estratégico (Agenda XXI local) para que os projetos estruturantes sejam identificados e pactuados na sociedade. Grandes questões urbanas, envolvendo investimentos em infra-estrutura, saneamento, transporte e habitação, necessariamente exigem captação de recursos externos e longo prazo de execução. Muitas vezes, os projetos são em escala multimunicipal. Bons governos não temem começar.

#### A REFORMA DO ESTADO PELA ÓTICA DO PODER LOCAL

**T**eremos em outubro eleições nos 5.564 municípios brasileiros. Como se sabe, no Brasil, o município é a única forma institucional de poder local existente. Não temos mairies como na França que tem 36.000 prefeituras, nem counties como nos Estados Unidos, para formalizar governos multi-cidades. O município brasileiro sofre de uma doença congênita: a padronização institucional. É como se tivéssemos apenas sapatos de um mesmo número e modelo para oferecer à população, independente do tamanho dos pés, do sexo e da idade. Cidades ainda infantis, com pés minúsculos, e megacidades de milhões de habitantes, com pés tamanho 55 de jogadores de basquete da NBA, todas devem calçar sapatos do mesmo número.

A deficiência do modelo institucional brasileiro de poder local se manifesta de muitas maneiras. Nos 4.300 municípios rurais, sem dinamismo e sem capacidade de investimento, assistimos o absurdo de destinar grande parte da receita para despesas em atividades-meio da prefeitura e gastos com a Câmara de Vereadores. O peso do “custo governo” para esses municípios é brutal e ainda é agravado pelo processo de “municipalização autárquica” dos serviços públicos não municipais (expressão esta que ouvi do Deputado Estadual Marcus Pestana, PSDB-MG). Hospitais, Fóruns, Delegacias de Polícia, Companhias da Polícia Militar e Escolas de Ensino Médio são instituições demandadas e instaladas em pequenos municípios cuja população não confere escala mínima adequada para um serviço de qualidade. Por outro lado, os presídios e aterros sanitários ficam implorando por municípios que os aceitem.

Nas regiões metropolitanas, a falta de um governo entre o município e o estado federado é reclamada há décadas. A gestão do espaço urbano, o planejamento do uso e ocupação do solo, a gestão do trânsito e do transporte coletivo, a saúde e a educação públicas, o saneamento básico e o tratamento do lixo, enfim, em todas essas áreas, o limite do município não define o território de referência adequado para as políticas públicas. O resultado é superposição e conflito de atuação, populações desassistidas e muito desperdício de dinheiro público.

Os consórcios intermunicipais tentaram e não conseguiram responder a essa demanda que é das regiões metropolitanas e também dos municípios rurais. Não se conseguiu dar estabilidade jurídica à cooperação multimunicipal para contornar a fragilidade institucional dos consórcios.

As grandes cidades adotaram a descentralização através da implementação de subprefeituras para superar a evidente disfunção do modelo vigente. A prefeitura de uma cidade como o Rio de Janeiro ou São Paulo está mais distante do cidadão que o governo estadual de um estado como o Espírito Santo, cuja população de 3,0 milhões equivale a um terço e um quarto, respectivamente, das duas megalópoles citadas. O déficit de poder local é gritante nas grandes cidades e os sub-prefeitos não eleitos são concorrentes dos vereadores que tentam aprisioná-los à serviço da política de clientela e, quando não conseguem, dedicam-se a boicotar sua atuação.

A inadequação do modelo brasileiro de poder local se faz mais evidente quando se debate o custo e o tamanho das Câmaras de Vereadores. A figura do “parlamento” local é um arremedo deformado do Congresso Nacional com todos os defeitos do presidencialismo de coalizão piorados. O funciona-

mento do sistema de eleição dos vereadores, através do voto nominal com apuração proporcional, produz deformações e vícios ainda piores que na eleição de deputados estaduais e federais. A crise de identidade dos parlamentos estaduais e federal é ainda mais aguda nos municípios.

Nas cidades com dois turnos, acima de 200 mil eleitores, em média 60% dos votos são dados a candidatos que não se elegem. Regiões ou bairros inteiros ficam sem representação e os candidatos “pra fazer legenda” são a esmagadora maioria e negociam seu passe com partidos e governos a um ano das eleições e no momento das coligações proporcionais. As “estruturas” de assessores e cargos para cabos eleitorais consolidam e reproduzem a política de clientela da pior qualidade na base do sistema de representação.

Ao invés de se repensar o modelo, tenta-se diminuir o número de vereadores e impedir a criação de municípios que são percebidos, corretamente, como sendo apenas um aumento do gasto em atividades-meio e um mau uso dos recursos públicos escassos. A verdade é que o estado brasileiro, mesmo sendo grande e caro, tem baixa capilaridade tanto nas regiões metropolitanas, onde a estrutura e os serviços do poder público ficam a quilômetros de distância de bairros do tamanho de cidades, quanto no interior, onde existem municípios maiores que países europeus e milhares de aglomerações humanas e povoações abandonadas sem nenhuma estrutura de poder local.

#### CÂMARAS, VEREADORES E COMUNIDADES ORGANIZADAS

**O** Brasil precisa de uma nova estrutura de poder local, mais leve, mais barata e mais flexível que o município, para dar conta de um déficit de governo local para aglomerações humanas homogêneas, urbanas e rurais, que estimo serem em número de 50 mil. Para usar um termo usual no Brasil, que é também usado na Itália e na França, poderíamos batizá-la de Comunidade Organizada.

Nos Estados Unidos, são mais de 60 mil municípios e condados; na Itália, são 8.700 *Comunas* agrupadas em 500 governos provinciais; na França, as 36 mil *mairies* são classificadas em *Communautés de Communes*, até 50 mil habitantes, *Communautés Urbaines*, até 500 mil, e *Communautés Métropolitaines*, regiões com mais de 500 mil moradores.

O sistema eleitoral de vereadores deveria passar a ser distrital, permitindo-se candidaturas avulsas, e o papel das Câmaras deveria ser revisto para que as cidades passassem a ter um governo colegiado, ao invés de um parlamento limitado às clássicas funções de fiscalização e controle do executivo, exercidas

por um prefeito presidencialista. Deveria funcionar como um Conselho de Administração, sendo o Prefeito, eleito diretamente, seu presidente e o poder exercido por ambos como numa grande empresa, Prefeito e Conselho.

#### ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO E ELEIÇÃO DE DEPUTADOS

**U**ma instância de governo multimunicipal também deveria ser criada tendo por base as 17 regiões metropolitanas e as 600 microrregiões homogêneas do IBGE. Os orçamentos de investimento dos três níveis da federação passariam a contar com uma instância de pactuação para as obras de responsabilidade compartilhada e para as parcerias entre entes federados, que substituiria o sistema atual de transferências voluntárias via “convênios” da União e dos estados com os municípios e substituiria também o sistema atual de “emendas” parlamentares: O Orçamento de Investimento Público por microrregião.

O orçamento de investimento por microrregião conteria as obras e projetos multimunicipais e as dotações orçamentárias dos três níveis da federação. Funcionando como um contrato de gestão, assinado pelos prefeitos, representantes das Câmaras, representantes do executivo estadual e federal, além dos deputados da região, o orçamento por microrregião seria muito mais que uma autorização ou intenção de gasto, mas sim uma decisão e um compromisso público que serviria de instrumento para captação de recursos junto a instituições oficiais de crédito, a organismos internacionais e ao setor privado.

A mudança no sistema de orçamento e de transferência de recursos entre os entes federados abre espaço para uma alteração no sistema de eleição de deputados e, para que eles possam assumir um papel mais ativo na definição dos investimentos públicos, em suas bases. A idéia central, defendida em projeto já apresentado pelo Deputado Mendes Thame (PSDB-SP), é criar circunscrições eleitorais menores, de três ou quatro deputados federais, nos estados federados. Com isso, os deputados estaduais e federais teriam uma base eleitoral definida num território menor que seu estado.

No Espírito Santo, por exemplo, com 10 deputados federais e 30 estaduais, seriam delimitadas três circunscrições eleitorais, sendo duas com 3 federais e 9 estaduais e uma com 4 federais e 12 estaduais. Como o estado possui 11 microrregiões homogêneas e 78 municípios, cada circunscrição eleitoral teria 3 ou 4 microrregiões com um número de municípios que pode variar de 6 a 9 por microrregião. Os deputados seriam assim “delegados do orçamento” das microrregiões de sua circunscrição.

As 600 microrregiões brasileiras receberiam dotações orçamentárias do Orçamento de Investimento da União e as 11 microrregiões capixabas receberiam as dotações do Orçamento de Investimento do estado, sendo extintas as demais formas de transferência de recursos públicos entre entes federados para gastos de capital fixo.

### ACESSO AO CRÉDITO PELOS MUNICÍPIOS

Os municípios brasileiros ficam com 16% do bolo tributário nacional e são responsáveis por metade da formação bruta de capital fixo realizada pelo setor público em nosso país. Desde a crise de 1999 e do acordo operacional com o FMI, quando o Brasil passou a adotar o sistema de metas de superávit primário para o consolidado das contas do setor público, os municípios e os estados precisam pedir autorização prévia ao Tesouro Nacional para celebrar qualquer contrato de financiamento.

Além de comprovar capacidade de endividamento e de pagamento dentro do que estabelece a LRF e as normas do Senado Federal, o município que pleiteia fazer uma operação de crédito deve esperar que se abra uma folga no agregado da dívida consolidada do setor público brasileiro para ter sua operação aprovada. Hoje, na prática, os municípios saudáveis não possuem acesso a crédito porque a “folga” na dívida agregada custa a aparecer e quando aparece é logo preenchida por uma grande operação da União, dos estados e, muito raramente, de um ou outro município.

Os convênios e emendas parlamentares são os canais de financiamento externo que os municípios possuem. São canais estreitos e controlados por rigorosa seleção política em que ficam também sujeitos a intermediações onerosas suspeitas.

O município capixaba de Venda Nova do Imigrante, pérola do interior próspero das montanhas do Espírito Santo, com espetacular capacidade de investimento com recursos próprios de mais de 25% da receita e nenhuma dívida, não pode adquirir máquinas para manutenção de estradas vicinais com financiamento do BNDES/FINAME porque a dívida consolidada do setor público brasileiro vai aumentar 0,0001% e comprometer o ajuste fiscal do país e, por conseguinte, nosso equilíbrio macroeconômico.

Não é preciso refletir muito para perceber o tamanho deste absurdo que garroteia o investimento público exatamente onde ele acontece, nos municípios, para esconder o desequilíbrio e a desordem do gasto da União, que tudo centraliza e tudo decide.

É urgente acabar com a exigência de “anuência prévia” do Tesouro Nacional para operações de crédito dos governos sub-nacionais que estejam dentro dos limites da LRF e das normas do Senado, para que o ajuste fiscal e as metas de superávit sejam perseguidas com a contribuição principal dos setores hoje desequilibrados. A geração de superávits, às custas do estrangulamento do crédito para investimento, emite sinal trocado para os agentes públicos e privados que percebem a fragilidade e a baixa qualidade do “equilíbrio fiscal” mantido sem nenhuma preocupação com qualidade do gasto público.

### CONCLUSÃO

Somos herdeiros de um modelo de estado centralizado, imperial. Nosso federalismo é uma permanente tentativa de disfarce do caráter centralista do poder em nosso país. Os governos sub-nacionais, formalmente “entes federados” independentes, funcionam sob tutela, traço remanescente da formação do estado brasileiro onde a função principal do poder local era representar e ser preposto do poder central.

Nas eleições de 2008, ainda será forte a influência das estruturas de poder estadual e federal, principalmente pela maneira como o PT exerce o poder, ocupando de forma extensiva a máquina do estado e fazendo da tomada do poder, em todos os níveis, sua própria razão de ser. Por isso, hoje é mais importante que nunca a luta contra a herança do comportamento subalterno no debate político local.

O momento eleitoral deve servir para despertar, compreender e assumir a responsabilidade sobre as tarefas coletivas que podem transformar a dinâmica da cidade em direção a um futuro mais próspero, onde urbanidade seja verdadeiramente sinônimo de convivência construtiva, harmoniosa e civilizada.

Provocar a auto-estima dos moradores da cidade, fazê-los acreditar que existe uma parte importante do sonho de um mundo melhor que depende exclusivamente das coisas que acontecem no nosso município e das decisões que tomarmos. Assim, damos o primeiro e mais importante passo para um bom governo municipal.

Depois, é ganhar a eleição e fazê-lo acontecer.

Luiz Paulo Vellozo Lucas

Deputado Federal pelo PSDB-ES e Presidente do ITV – Instituto Teotônio Vilela.

---

VILMAR ROCHA

## I. INTRODUÇÃO

**A** Constituição Federal de 1988 completa duas décadas de sua promulgação. Comprometida com princípios essenciais da cidadania, que lhes conferiram o título de Constituição Cidadã, duas questões chamam a atenção. Primeiramente, suas garantias extremamente amplas ainda parecem afastadas da realidade, e parcelas expressivas dos brasileiros são vítimas das distâncias abissais entre o cotidiano e seus direitos.

A segunda característica importante diz respeito às responsabilidades adicionais dos municípios a partir de 1988, no que poderíamos chamar de um novo pacto federativo. As cidades ganham responsabilidades, que têm como objetivo contemplar direitos fundamentais. Além disso, novos princípios são trazidos, sobretudo nas áreas sociais. Pela primeira vez em sua história, por exemplo, uma Constituição brasileira firmou a universalização da saúde. Por meio de seu artigo 196 compreendemos a saúde como “direito de todos e dever do Estado”.

De acordo com Melo (1996), a partir da década de 80 a descentralização tornou-se um princípio orientador de reformas do setor público com abrangência internacional. Essa bandeira passou a expressar um semi-consenso, sobretudo em países egressos de regimes autoritários, onde o que podemos chamar de municipalização se tornou sinônimo de democratização.

Essa experiência fez com que o número de cidades se multiplicasse rapidamente no Brasil, sobretudo em virtude do instrumento constitucional que

permitiu a cada Estado estabelecer critérios próprios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de novos municípios sob orientação de um plebiscito regionalizado. Enquanto entre 1970 e 1980 assistimos um aumento de 0,5% no total de municípios brasileiros, atingindo 3.974; em 1990 já tínhamos 4.491 cidades e em 2000 cerca de 5.560, o que representam aumentos de 13,0% e 23,8% respectivamente.

A despeito dessa característica de nosso sistema federativo, o que efetivamente se pode apreender com essa mudança? Parece indiscutível afirmar que estruturalmente o país avançou. Entre 1991 e 2005 o percentual de cobertura das redes gerais de água deixaram de atender pouco mais de dois terços da população (68,0%) para atingir mais de três quartos (78,1%), de acordo com informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Nesse período, estados como Tocantins (106%), Ceará (58%), Maranhão (49%), Bahia (34%), Goiás (30%) e Rio Grande do Norte (30%) ampliaram de forma expressiva a oferta. Ainda assim, nenhuma dessas unidades atingiu 80% de cobertura – exceção feita a esse último estado. No que diz respeito ao esgoto, o avanço também foi significativo no período. Se inicialmente pouco menos da metade da população tinha acesso a esse serviço essencial (49%), em 2005 a oferta superou dois terços (67%). Estados como Amapá, Rondônia, Maranhão, Piauí, Sergipe, Ceará, Alagoas e Pará dobraram suas redes, e Tocantins multiplicou por 30 o percentual de cobertura, saindo de 0,8% para 23%, o que marca positivamente a evolução, mas demonstra o longo caminho a ser atingido até a universalização.

Na área da saúde não foi diferente, as taxas de mortalidade infantil caíram de 123,2 mortos para cada mil nascimentos em 1970, para 17,0 em 2005. A expectativa de vida, na faixa de 56,8 anos em 1980, atingiu 68,6 anos em 2000. A estruturação também pôde ser sentida no setor, em 1976 eram 5.805 estabelecimentos públicos de saúde nos 8,5 milhões de quilômetros quadrados do país, saltando para 35.086 em 2002, a grande maioria de atenção básica, sob responsabilidade dos municípios. Mas os leitos hospitalares ainda estão sob o guarda-chuva da iniciativa privada (65%), o que demonstra que o caminho a ser perseguido ainda é grande.

Por fim, na educação, o analfabetismo adulto, que atingia quase 80% da população com 15 anos ou mais na virada do século XIX para o século XX, caiu para 11,5% em cem anos, o que demonstra a necessidade de manutenção dos esforços, pois cerca de um quarto dos brasileiros com mais de 50 anos ainda não sabem ler e escrever. Em termos estruturais, atingimos quase 160

mil escolas públicas de ensino fundamental em 2001, mas temos menos de 10% desse volume em escolas de ensino médio.

A evolução, em todos os segmentos apresentados, é expressivamente maior que o aumento da população. Precisamos de 30 anos para dobrar nosso contingente de cidadãos. Éramos 90 milhões em 1970 e em 2000 chegamos à marca de 180 milhões. Diante de tamanho avanço, e dos grandes desafios que ainda nos restam, fica a questão: a descentralização é compensadora? A estruturação do país teria ocorrido da mesma forma em um sistema centralizado? Segundo Melo (1996) não se trata de questionar uma característica sem volta. Os debates sobre as reformas constitucionais da década de 90 planejaram a “rescentralização” de alguns setores, sobretudo tributários, mas parece que nas áreas sociais e de uma série de obras estruturais o município se fortalecerá. Figurará de forma cada vez mais clara como o responsável pela realidade cotidiana dos cidadãos, apesar de serem guiados por macro-políticas nacionais como, por exemplo, os princípios do Sistema Único de Saúde e de a grande maioria das cidades depender, e muito, do repasse de verbas de fundos nacionais e estaduais. Destaca-se que com a nova Constituição a participação dos governos municipais na receita fiscal disponível aumentou de forma significativa: de 9,5% em 1980 para 17,9%<sup>1</sup> em 2006. Tal montante representava 2,5% do PIB em 1980 e hoje significa 6,2%.

É importante também destacar o peso dos municípios na contratação de servidores públicos. Em 2007, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, a administração pública contava com um contingente de 7,72 milhões de servidores, a maioria estatutários. Desde o final da década de 90 os municípios superaram os estados como os principais empregadores, atestando a relevância da prestação de serviços e a estruturação local para o atendimento de demandas essenciais da sociedade.

O crescente peso do município no pacto federativo brasileiro altera o foco da discussão sobre a viabilidade da descentralização. Esse fenômeno é irreversível, e a questão a ser discutida diz respeito à necessidade de sabermos até que ponto esse fenômeno contribuiu para um gasto mais efetivo dos recursos públicos e melhorou a qualidade de governança. Torna-se necessário identificar situações em que as ações locais trouxeram efeitos positivos que possam ser reproduzidos. Nesse caso, destacam-se as obras de Figueiredo e Lamounier

1 Destaca-se que o percentual de arrecadação direta dos municípios era de apenas 5,8% em 2006.

(1997), Rocha (2000) e Figueiredo (2008). Enfatizamos que iniciativas inovadoras emergiram nas cidades. “A questão da gestão municipal converteu-se num ponto central da agenda democrática” (Melo, 1996). Mas se por um lado temos bons exemplos de quanto o país tem se estruturado no sentido de garantir os preceitos constitucionais relacionados à Cidadania, devemos lembrar que esses avanços não podem se configurar apenas em benefícios quantitativos. Números, por vezes, escondem desafios maiores. A realização de milhares de obras pelo Brasil continua sendo essencial para o sucesso dos governantes e bem-estar dos indivíduos, mas a realidade política local demanda questões adicionais, a que chamamos de uma “Nova Agenda Municipal”, comprometida com aspectos de natureza qualitativa.

## 2. UMA NOVA AGENDA MUNICIPAL

**D**iante dos desafios da descentralização, é possível afirmar o surgimento de novas demandas. Às cidades já não basta mais cumprir a rotina das obras públicas e do oferecimento de serviços sem um comprometimento significativo com valores que têm conquistado espaço na sociedade atual. Questões relacionadas à sustentabilidade, à transparência, à democracia, à humanização, à participação conjunta, à responsabilidade social e tantos outros tornam-se essenciais. O administrador público moderno garante direitos por meio de políticas públicas de estado e, adicionalmente, não pode descuidar da atenção à consolidação dos princípios essenciais da cidadania – que transcendem, e muito, a relação entre direitos e deveres. A reforma da escola, a pintura da Unidade Básica de Saúde e o asfaltamento das principais vias de uma cidade devem ser amparados por um serviço educacional de qualidade, um atendimento em saúde digno e um sistema de transporte e trânsito eficiente. Para tanto, o investimento em cimento, concreto e tinta mantém-se em alta, mas o caráter humano e os princípios essenciais da boa prestação de serviço ganham força imensurável. Aliar os aspectos estruturais físicos aos princípios da excelência em gestão exige um componente absolutamente indispensável: o planejamento. As cidades requerem planos consistentes de curto, médio e longo prazo que contabilizem aspectos legais, contábeis e sobretudo estratégicos. A Nova Agenda Municipal cobra dos governantes e da máquina pública princípios essenciais da eficiência e da eficácia, capazes de fazer com que aumente de forma significativa o rendimento dos recursos e dos esforços públicos. Mas qual é exatamente a responsabilidade do município?

As duas décadas da Constituição Federal, e uma série de determinações legais ao longo desse período, trouxeram exigências em diversos setores essenciais. O capítulo IV da Constituição apresenta as principais competências municipais. Dentre elas podemos destacar: a legislação sobre assuntos de interesse local; a suplementação da legislação federal e estadual; a instituição e arrecadação de impostos; a criação e organização de distritos; o oferecimento de serviços públicos essenciais com destaque para o transporte coletivo; a oferta, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, da educação infantil e fundamental, assim como da saúde com ênfase na atenção básica; a ordenação da ocupação do solo; e a promoção e proteção do patrimônio histórico e cultural. Além dos preceitos constitucionais, devemos enfatizar a relevância de leis como o Estatuto das Cidades, e seus princípios democráticos. Os desafios são enormes.

### 2.1 Desafios na saúde

Na saúde, por exemplo, o compromisso maior é com a atenção básica. Temos atualmente 190 milhões de brasileiros e em 2006 apenas 108 milhões eram cobertos pelo Programa Saúde da Família (PSF). Somados aos cerca de 35 milhões que possuem cobertura de planos privados, temos um déficit inicial de 47 milhões de brasileiros, se considerarmos, equivocadamente, que não existe sobreposição entre cobertura particular e atendimento do PSF.

Descontados os problemas estruturais de cobertura, que se repetem em diversos outros setores, resta saber se o serviço oferecido a esses 108 milhões de brasileiros, na área da saúde são condizentes com princípios gerais da qualidade, da eficiência e de uma série de valores indispensáveis. Assim, para que a municipalização funcione de forma adequada, alguns princípios do SUS são essenciais, e fazem parte do que estamos chamando de uma Nova Agenda Municipal. Devemos estar atentos, por exemplo, à participação popular por meio de conselhos. Adicionalmente, políticas nacionais de humanização (HumanizaSUS) amparam a necessidade de uma prestação digna dos serviços, que transcendem aspectos físicos e materiais. Ainda no que diz respeito ao Sistema Único de Saúde, um significativo desafio para os municípios é a consolidação da hierarquização dos serviços. A cultura centralizada no pronto socorro e no hospital deve ceder espaço à prevenção e aos níveis básicos de atendimento. Pesquisas do Ministério da Saúde mostram que cerca de 80% dos problemas levados aos níveis mais complexos de atendimento poderiam ser solucionados em Unidades Básicas de Saúde, onde os custos são menores.

## 2.2 Desafios na educação

Se por um lado é possível melhorar a forma de atender os cidadãos que demandam serviços de saúde, enfatizando a estratégica opção pela prevenção, na educação diversas ações também oferecem resultados positivos nos serviços prestados às comunidades. A municipalização do ensino infantil carece de atendimento a demandas crescentes. Os centros de educação infantil devem priorizar um serviço de qualidade, afastando-se do conceito tradicional de creche, onde as crianças eram simplesmente depositadas. Aos municípios também cabem as responsabilidades sobre o primeiro ciclo de educação fundamental<sup>2</sup> – até 4ª série – e muitos já ofertam o segundo ciclo – até 8ª. Nesse caso, diversas experiências inovadoras têm apresentado grau expressivo de sucesso. Destaca-se o que poderíamos chamar de formação integral, oferecida em períodos adicionais. Alguns municípios envolvem seus jovens em atividades esportivas, reforços nas principais disciplinas e novos conteúdos. Nesse último caso, destaque para: xadrez, meio ambiente, oficinas culturais, atividades artísticas, artesanato, experiências profissionalizantes, princípios de política e cidadania etc.

## 2.3 Desafios ambientais e assistenciais

Entre as questões sociais fundamentais também merecem destaque os princípios relacionados ao meio ambiente. A ampliação das obras de saneamento, garantindo acesso à água e ao tratamento de esgoto de qualidade são fundamentais. No entanto, tal questão parece trivial. Os desafios ambientais transcendem a coleta de lixo, a construção de aterros sanitários adequados entre outros. A sustentabilidade requer ações educativas e planejamento consistente. Códigos ambientais, limites para a construção, uso racional dos recursos, respeito a uma série de aspectos são desafios dos mais instigantes aos gestores. As exigências de uma nova agenda municipal não podem desconsiderar as questões ambientais, que indiscutivelmente impõem uma nova cultura e um olhar renovado sobre práticas sociais.

2 No segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva o Ensino Fundamental sofreu pequena alteração. Ao invés de oito séries passou a ter nove, sendo que o pré-primário foi transformado em 1ª série. Para os efeitos desse trabalho consideramos a organização anterior, que tem o primeiro ciclo entre a 1ª e 4ª séries e o segundo entre a 5ª e a 8ª.

Por fim, destaque para o caráter técnico das ações de assistência social. Aos gestores modernos não cabe mais a implementação de políticas assistenciais sem o devido cuidado com critérios transparentes e tecnicamente sustentáveis. O modelo eleitoreiro das práticas de assistência deve ceder lugar à elaboração de regras universais, capazes de contemplar cidadãos a despeito de suas relações pessoais com a prefeitura.

## 2.4 A qualificação e valorização dos servidores públicos

A despeito dessas exigências e das novas experiências, é importante chamar a atenção à baixa qualificação das burocracias municipais. Em países da América Latina é comum existir uma distância expressiva entre a qualificação dos burocratas centrais e locais. Assim, um primeiro ponto a ser destacado é o necessário investimento em educação do corpo permanente de servidores públicos. Prefeituras pelo Brasil criaram escolas de governo e se aproximaram de universidades para a consolidação de parcerias. De acordo com Azevedo (2004), a experiência de Jacareí-SP é emblemática. O município criou a Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal (EDSM) e passou a se preocupar com a “capacitação e a conscientização do servidor, enquanto agente de desenvolvimento de políticas públicas e de práticas de administração democrática”. Mas tal iniciativa demanda um “Programa de Modernização Administrativa”, uma vez que a prefeitura precisa assumir um novo papel perante os servidores, com conseqüências instantâneas e positivas sobre a sociedade. O prefeito, seu secretariado e os funcionários de maneira geral precisam estar preparados para uma mudança nos paradigmas culturais do serviço público. Um olhar acurado sobre os valores humanos da administração estimula o corpo burocrático e oferece condições mais propícias ao atendimento digno dos cidadãos.

Outra forma bastante interessante de capacitar os servidores públicos é por meio de parcerias consolidadas com renomadas instituições de educação superior. Aos servidores de carreira de Parnamirim-RN, por exemplo, a prefeitura oferece cursos de pós-graduação obtidos com descontos. Um acordo fechado recentemente possibilita que professores da rede pública cursem pós-graduação em técnicas de alfabetização pagando apenas 25% do valor da mensalidade cobrada por uma universidade da região. Tais benefícios, no entanto, representam gastos adicionais aos governos locais, e por vezes os recursos são escassos. Para contornar essas limitações, exemplos como os vividos em Porto Nacional-TO e Pradópolis-SP se destacam. A prefeitura possi-

bilita que um conjunto de professores realize capacitações com o compromisso de transmitir aos demais colegas os novos conteúdos. Nesse caso, é importante destacar que o IBGE aponta que 79% das prefeituras brasileiras tinham programas de capacitação de professores em 2006. Muitas dessas ações são realizadas em grandes convênios com universidades e abrangem significativo conjunto de municípios. Em Goiás, a Universidade Estadual (UEG) promoveu em cerca de cinco anos a capacitação de aproximadamente 15,5 mil professores.

Tais questões valorizam os servidores e precisam ser aplicadas em diversas outras áreas. Devem também ser conduzidas em aliança com um planejamento consistente de carreira, ou seja, efetivamente trata-se do rompimento de um paradigma cultural. As promoções, os aumentos, as ocupações de novos postos devem ser pautados em méritos, na imensa maioria das vezes. A distribuição política de funções não pode representar desestímulo ao funcionalismo. A modernidade da administração de pessoas deve aportar, com urgência, no serviço público.

Para tanto, é indispensável a consolidação de um plano concreto de avaliação de serviços e profissionais. Grandes organizações do mercado privado, com destaque para o mundo financeiro, promovem avaliações extremamente complexas. Pares, clientes internos, clientes externos, superiores e equipes avaliam lideranças e toda sorte de colaboradores. Os resultados são apresentados e discutidos, mas isso demanda uma já destacada alteração de cultura um tanto quanto complexa. A estabilidade do servidor não pode amparar a ineficiência de seu trabalho, pelo contrário. O colaborador da administração pública é o responsável operacional pela consolidação dos direitos e do bem-estar dos cidadãos. Assim, é essencial que os serviços sejam prestados de forma modernamente organizada e eficiente. A má organização tem reflexo na sociedade e nos cofres públicos. O investimento em ações de qualificação e modernização do funcionamento da máquina pública é item essencial da Nova Agenda Municipal.

### 2.5 A estruturação da máquina pública

A melhoria dos serviços também carece de estrutura. A informatização da administração pública municipal é absolutamente essencial, mas é possível notar que ainda há um déficit significativo nessa questão. Levantamento do IBGE de 2006, mostra que cerca de 1% das prefeituras brasileiras afirmavam não ter computadores. No entanto, 17% das cidades tinham máquinas que

não estavam ligadas em rede, e apenas 26% possuíam intranet - ferramenta que disponibiliza informações que auxiliam de forma significativa a interatividade de setores essenciais da administração pública. Pouco menos da metade dos municípios, por exemplo, não têm as suas secretarias de saúde e educação interligadas a essas redes.

Se por um lado é fundamental a existência de estrutura de informática para a administração pública, outra demanda tecnológica diz respeito à necessidade de o poder público ofertar aos cidadãos serviços por meio de páginas na internet. O que chamamos de governo eletrônico só é possível por meio de eficientes ferramentas virtuais. Mas de acordo com o IBGE, em 2006 apenas 48% das prefeituras do Brasil ofereciam tais serviços. A distribuição desse índice é heterogênea pelos estados. Enquanto São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina apresentavam mais de 70% de seus municípios com páginas na internet, Piauí e Amazonas não atingiam sequer 15%.

A existência de uma página oficial da cidade na rede mundial requer análise sobre seus conteúdos, que podem ser informativos, interativos ou transacionais. Esse último é o mais adequado, permitindo que serviços sejam realizados de maneira prática e rápida, sem que o cidadão utilize a estrutura física, por vezes dispendiosa, da burocracia municipal. Apesar da reconhecida importância desse serviço, apenas 3,3% das páginas eram consideradas transacionais em 2006. Com relação às informações apresentadas, destaca-se que: 16% das cidades permitiam acesso a documentos; 17% ofereciam informações sobre licitações; 9% disponibilizavam o serviço de Ouvidoria; 2% desenvolviam pregões eletrônicos; 3% viabilizavam a possibilidade de consultas a processos; 18% apresentavam informações do Diário Oficial; 19% destacavam concursos públicos; 3% emitiam certidões negativas de débitos e alvarás; e menos de 1% ofereciam matrícula escolar e agendamento de consultas médicas.

### 2.6 A transparência, a participação e o planejamento

No caso dos serviços apresentados acima se enfatiza o compromisso com a prestação de importantes informações, estreitando os laços do município com os princípios da transparência e da governança. A aproximação com a sociedade é essencial, sua participação na administração também. Em um regime democrático o cidadão deve compreender seu papel ativo diante de seus representantes, tendo em troca a possibilidade de acessar informações e serviços. A ouvidoria, destacada no parágrafo anterior, é sinônimo desse com-

promisso. Ferramentas de contato com a população devem ser criadas em mais de uma modalidade. Números do IBGE para 2006 mostram resultados consolidados dessa prática. Aproximadamente 93% das cidades apresentavam meios de contato com o público. A maioria por telefone (87,2%), mas também existe a possibilidade do fax (77,6%), do correio (66,9%), do *email* (54,7%) entre outros. O desafio, nesse caso, é saber se a expectativa criada por meio de um canal de contato é contemplada por um atendimento eficiente capaz de trazer respostas convincentes. Além disso, precisamos conscientizar o cidadão de que a queixa, a reclamação, a denúncia e a proximidade são importantes para que a administração pública atinja seus objetivos.

Mas existem outras ferramentas que podem ser apontadas como exemplos de participação e aproximação. A primeira delas é a composição, requerida por lei, de Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos mais diferentes setores. Mesmo sob exigência legal, algumas cidades brasileiras não possuem órgãos dessa natureza. A disseminação varia de acordo com o tema. Nas áreas da saúde e assistência social, por determinações legais claras, a disseminação se aproximava de 100% das cidades em 2005. Em ambos os casos, a grande maioria era formada por órgão paritários com reuniões mensais. A educação também tem papel relevante. Em 2006, segundo o IBGE, 67,6% das cidades tinham conselhos, dos quais 70% eram paritários, 90% contavam com representantes de pais ou alunos, 89% participavam da elaboração de políticas públicas e “apenas” 21,5% tinham menos de três reuniões por ano. Outros exemplos de setores da administração pública, no entanto, demonstram certo afastamento da sociedade. Apenas 8% das cidades tinham conselhos de segurança, 17,6% de habitação e 21% de cultura.

A despeito da disseminação de conselhos, sobretudo em três áreas sociais fundamentais – educação, saúde e assistência social – destaca-se que uma análise acurada do funcionamento desses órgãos revela problemas. A moderna administração deve fortalecer esses organismos, possibilitando a composição democrática, incentivando a realização periódica de encontros, realizando as eleições em períodos determinados por lei, ouvindo reivindicações e possibilitando a participação na construção conjunta das políticas setoriais. O que se observa em muitas cidades, no entanto, são conselhos formados por pessoas próximas dos prefeitos, uma dificuldade em discutir visões dissonantes e, principalmente, a falta de preparo dos representantes da sociedade. Coelho (2004) mostra o problemático caso dos conselhos de saúde na cidade de São Paulo entre 2001 e 2004. Não são poucos, no entanto, os exemplos de prefeituras que realizam planos bem sucedidos de capacitação de conselheiros,

algo fundamental ao debate equilibrado entre poder público e sociedade. Destaca-se nesse caso o exemplo de Itapecerica da Serra-SP nas gestões de 1997 a 2005.

No que se refere ao princípio da participação, também observamos o fortalecimento, desde 1989 com a experiência de Porto Alegre-RS, de práticas participativas de composição do orçamento público. Enfatizado pelo Estatuto da Cidade, esse instrumento tornou-se realidade em muitas cidades. De acordo com o IBGE, em 2005 cerca de 72,1% dos municípios brasileiros apresentavam ferramentas de aproximação com a sociedade na questão de definição orçamentária. Nesse caso, mais uma vez, é necessária a compreensão sobre o método utilizado para essa participação e o preparo cultural dos cidadãos para o reconhecimento devido desse mecanismo.

Outra ferramenta de planejamento fundamental que deve contar com a participação popular são os Planos Diretores. Obrigatórios em cidades com mais de 20 mil habitantes, esses documentos atestam a capacidade de as cidades ordenarem seus objetivos, enfatizando suas vocações e organizando suas prioridades com ênfase na qualidade de vida e desenvolvimento local. Para a elaboração desses planos alguns princípios devem ser respeitados. Primeiramente, não devem ser resultados de modelos prontos. É fundamental que a sociedade seja envolvida em audiências públicas e canais diretos de construção. O aspecto estratégico das informações contidas em um plano diretor não pode privilegiar grupos específicos da sociedade. A experiência protagonizada pela Câmara Municipal de Natal-RN em 2007, mostra como o uso indevido de informações do plano diretor pode beneficiar a indústria imobiliária em detrimento dos interesses da sociedade.

A atenção com as questões do planejamento é essencial ao sucesso das cidades. O orçamento e o plano diretor são bons exemplos de leis fundamentais à organização municipal. Mas é importante destacar que sozinhas essas ferramentas não respondem pela plena demanda de atitudes responsáveis nessa área. A administração local deve investir com vigor em ferramentas consistentes e permanentes de planejamento. As já citadas capacitações e a informatização são essenciais. Além disso, deve ser observado um rigor absoluto com questões de ordem fiscal, sobretudo aquelas previstas em leis específicas. O cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é muito importante. Muito mais do que um princípio legal, a LRF é um marco cultural na administração pública brasileira. Suas dimensões e exigências ressaltam a responsabilidade do país com a aplicação consistente dos recursos públicos. Adicionalmente a essa questão, os municípios podem criar indica-

dores de excelência no uso desses recursos. Tem sido bastante comum nos últimos anos a criação de *rankings*, por parte de organizações do terceiro setor, que classificam as cidades levando em consideração resultados básicos em áreas sociais e administrativas. Perseguir a excelência é atitude responsável que deve ser priorizada na Nova Agenda Municipal.

Essa excelência, sinônimo de um planejamento sustentável e consistente, deve enfatizar alguns aspectos dos gastos públicos. Os municípios devem se apegar aos princípios da transparência em suas compras e contratações. As licitações devem ser pautadas em aspectos claros. As obras, os produtos e os serviços devem ser contratados sob o rigor da lei. Os pregões eletrônicos têm se destacado, assim como outras ferramentas que utilizam a tecnologia em benefício da transparência e do gasto eficiente.

### 2.7 As parcerias com os setores públicos e privados

Enfatiza-se também a necessária obtenção de recursos junto aos demais entes federativos: estados e união. Alguns ministérios se queixam da sobra de capital destinado a investimento em cidades por falta de projetos consistentes. A falta de capacitação e planejamento afastam centenas de municípios da possibilidade de acessar fundos destinados a ações essenciais. A capacidade de trabalho de um bom prefeito também guarda relação com uma boa gestão política. O Poder Executivo local deve conhecer os caminhos para a obtenção de recursos e benefícios para sua cidade. Nesse caso, devemos lembrar da capacidade adicional de os gestores públicos acessarem empresas e organizações do terceiro setor para o estabelecimento de boas parcerias. Milhões em recursos são disponibilizados por grandes organizações compromissadas com projetos sociais associados às prefeituras. Empresas do mercado financeiro, instituições de educação superior e grandes organizações dos mais diversos ramos de atividade investem em ações de responsabilidade social em grandes parcerias com o poder público. A habilidade para a obtenção dos mais diferentes recursos demonstra a capacidade de o administrador público se beneficiar dessas parcerias.

### 2.8 A comunicação

Por fim, merece destaque um plano de comunicação consistente. A Constituição Federal observa que os governantes devem tornar públicos seus atos. Tal questão guarda relação com a necessidade de a sociedade compreen-

der as atitudes dos governantes e usufruir de programas e projetos de forma plena. Ações de comunicação, no entanto, costumam ganhar grande destaque em períodos eleitorais, o que representa um equívoco cultural dos mais significativos. Uma gestão responsável permanece próxima da sociedade ao longo de todo um mandato, estabelecendo um planejamento capaz de informar muito mais do que fazer propaganda e pedir votos.

## 3. CONCLUSÃO

O que chamamos de uma Nova Agenda Municipal não significa que descartamos as tradicionais exigências dos gestores públicos. O que apresentamos são princípios e atitudes adicionais que aprofundam a responsabilidade dos gestores num compromisso ainda maior com o patrimônio público, seus recursos e, sobretudo, seus cidadãos. Resumidamente, é possível elencar dez pontos que indicam os novos desafios dos gestores. Tendo em vista a realização de eleições em 2008, seria bastante interessante que os mais de 5,5 mil prefeitos e cerca de 60 mil vereadores que assumirão (ou reassumirão) seus mandatos a partir de janeiro de 2009, tenham a consciência de suas responsabilidades. Para tanto, estamos diante de uma revolução cultural na administração pública brasileira, que altera posturas de representantes, e também dos representados.

1. Investimento em qualificação do corpo burocrático, com plano consistente de capacitação;
2. Informatização e modernização das instituições públicas;
3. Construção de um plano de carreira que priorize aspectos técnicos e minimize o efeito das decisões políticas na distribuição de cargos e salários;
4. Consolidação da transparência, criando portais transacionais na internet, prestando contas, fortalecendo e formando conselhos gestores capacitados, abrindo canais permanentes de comunicação e aproximando a administração pública do cidadão;
5. Humanização e hierarquização da saúde, priorizando a atenção básica, as parcerias com as demais esferas de poder e ofertando um serviço digno e comprometido com o cidadão;
6. Educação infantil e fundamental preocupadas com a formação de um corpo docente tecnicamente capacitado, diretores com capacidade de gestão e disseminação de conteúdos que transcendam as tradicionais matrizes curriculares apresentadas pelo Ministério da Educação em ações integrais;

7. Planejamento responsável, contínuo, sustentável, transparente e participativo. nfase nas questões orçamentárias, nos planos diretores consistentes, na responsabilidade com as contratações e na criação de indicadores permanentemente apresentados e discutidos com a sociedade;
8. Respeito às questões ambientais, valorizando os princípios elementares do Desenvolvimento Sustentável e alterando a cultura local por meio de ações educativas;
9. Parcerias sólidas e benéficas com a União, com o Estado, com outras cidades, com as empresas, as organizações do terceiro setor e as universidades. Valorização da gestão política e da capacidade de os administradores buscarem recursos por meio de projetos consistentes;
10. Respeito às vocações regionais e de cada uma das cidades. O sucesso de uma boa administração não pode desconsiderar os potenciais específicos de um município. Nesse caso, no entanto, destacamos que um bom gestor deve conhecer detalhadamente experiências bem sucedidas em outros locais. Além disso, redes regionais devem ser formuladas com o intuito de as cidades desenvolverem ações conjugadas nas mais diferentes áreas.

Os desafios são imensos, certamente maiores do que as possibilidades técnicas e financeiras de muitas cidades brasileiras. Muitos dos princípios aqui apresentados são conquistados ao longo do tempo, no médio e longo prazo, e servem de princípios norteadores. Certamente, no entanto, os esforços, a criatividade e a capacidade de envolvermos os cidadãos na construção conjunta das realidades, aproximando-os de seus direitos e do bem estar social tornam a missão de governar algo significativamente desafiador e capaz de alterar realidades.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Aprimoramento da gestão pública em municípios: algumas reflexões críticas; e o caso (exemplar) de Jacareí. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer, ano V, número 1, 2004.
- BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario. Município: parte integrante da federação? Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer, ano V, número 1, 2004.
- COELHO, Vera Schattan. *Os conselhos de saúde na cidade de São Paulo*. São Paulo: CEBRAP, 2004.
- DANTAS, Humberto. *Saúde e democracia: uma realidade possível?* São Paulo: Paulus, 2006.

FERRARI PINTO, Mara B. A reforma urbana e o estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer, ano V, número 1, 2004.

FIGUEIREDO, Rubens e LAMOUNIER, Bolívar. *Cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira*. São Paulo, MH, 1997.

FIGUEIREDO, Rubens. *Cidades nota 10: vida inteligente na administração pública brasileira*. São Paulo: Cultura, 2008.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? São Paulo: SEADE, Revista São Paulo em Perspectiva, número 10, volume 3, 1996.

PRAÇA, Sérgio e DINIZ, Simone (orgs.) *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.

ROCHA, Vilmar. *Nova agenda municipal: alternativas políticas de desenvolvimento das cidades*. Goiás, 2000.

Vilmar Rocha  
Falta biografia

POR RAQUEL ROLNIK

**H**á um consenso entre os estudiosos e gestores de cidades no país, de que a capacidade de controle do processo de uso e ocupação do solo municipal é extremamente frágil e, por esta razão, nossas cidades crescem de forma desordenada e caótica.

Se por um lado, é verdade que a maioria dos municípios brasileiros carecem de uma estrutura mínima de gestão – não apenas no campo do controle urbanístico, mas em todas as esferas, esta, a nosso ver é apenas uma – e ousou dizer, talvez não a mais importante das dimensões do problema. A princípio aqueles que atribuem o crescimento desordenado à baixa capacidade institucional local, consideram que temos no país um marco regulatório do controle do uso e ocupação do solo desenvolvido e adequado para garantir um desenvolvimento urbano equilibrado e que este não é aplicado por incompetência ou fraude dos gestores públicos.

Examinemos mais atentamente a questão: é fato que a grande maioria dos 5564 municípios no país possuem estruturas administrativas próprias acanhadas e pouco preparadas e/ou poucos recursos humanos, financeiros e operacionais para operá-los. A maior parte dos municípios tem também pouco acesso às fontes de recursos – via transferências voluntárias dos governos estaduais ou federal ou financiamentos via bancos públicos para captar financiamentos ou dinheiro a fundo perdido para melhorias urbanísticas ou institucionais, mesmo aquelas destinadas à melhoria da capacidade de gestão municipal. É fato também a baixíssima captação das fontes de receita própria e, conseqüentemente, a enorme dependência de transferências por parte

dos governos estaduais e federal. Desta forma, os municípios vivem uma espécie de círculo vicioso onde sua precariedade institucional para cumprir o marco regulatório da gestão administrativa, financeira e urbanística também funciona como bloqueio para o acesso a meios para superar esta precariedade.

São inúmeros os exemplos que podemos dar : é comum a situação de municípios permanentemente no CAUC<sup>1</sup>, municípios que não conseguem preencher os requisitos e formulários para acessar programas destinados para seu aperfeiçoamento institucional

como o PNAFM e PMAT<sup>2</sup>. Porém, para entender o círculo vicioso da precariedade, é fundamental examinar natureza e características de nosso marco regulatório, bem como seu funcionamento no quadro político-institucional do país, assim como os limites e possibilidades do modelo federativo brasileiro.

#### CIDADES BRASILEIRAS: A LÓGICA DA DESORDEM

**E**m menos de 40 anos, entre as décadas de 1940 e 1980, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, esse movimento sócio-territorial, um dos mais rápidos e intensos de que se tem notícia, ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que privou as faixas de menor renda de condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade. Além de excludente, tal modelo mostrou-se também altamente concentrador: 60% da população urbana vive hoje em 224 muni-

1 A pesquisa Perfil Municipal (MUNIC-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e 80% das cidades com populações entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. De acordo com estimativas do IPEA, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

2 Sistemas de transporte de alta capacidade, baixo consumo energético e baixo potencial poluidor, como os trens e metrô, requerem concentração de viagens e, portanto, alta densidade de ocupação ao longo das linhas, o que, do ponto de vista do modelo de cidade, é bastante distinto da necessidade de levar cotidianamente multidões dispersas a seus locais de trabalho e devolvê-las à suas casas no final do dia. A crise atual do modelo de mobilidade urbana, que atinge principalmente as metrópoles, com conseqüências nos congestionamentos veiculares e nos processos de aquecimento global decorrentes da emissão de gases de efeito estufa, é um dos sintomas das “deseconomias” e impactos ambientais provocadas por este modelo.

cípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

Concentrando incrementos econômico/demográficos em algumas regiões do território e esvaziando as demais, esse movimento é concentrador também no nível intra-urbano: em cada município caracterizado pelo crescimento e pela dinâmica urbana, as qualidades urbanísticas se acumulam em setores restritos, locais de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população moradora. Essas áreas, ditas “de mercado”, são reguladas por um vasto sistema de normas, leis e contratos, que tem quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada e registrada. É ela a beneficiária do crédito e a destinatária do “habite-se”. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política de crédito imobiliário tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que possuem recursos e propriedade “formalizada” da terra em seu nome.

Para as maiorias, sobram as terras que a legislação urbanística ou ambiental vetou para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal, ou os espaços precários das periferias. Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de precariedade urbanística e irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. No vasto e diverso universo dos 5.564 municípios que existem hoje no Brasil, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população assentada precariamente<sup>3</sup>.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia; falta de acesso aos recursos técnicos e profissionais; e terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental e urbanística para o mercado imobiliário formal. Assim, em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida de infra-estrutura, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade.

3 Trata-se de um sistema de controle de regularidade fiscal instituído pelas autoridades fazendárias federais que controla *on-line* as obrigações tributárias por parte dos municípios e que impossibilita os repasses de recursos federais em caso de inadimplência.

Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária do poder público.

Ao delimitar as fronteiras que separam os regulares/formais dos irregulares/informais, o modelo de exclusão territorial que define a cidade brasileira é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda, funcionando como uma espécie de engrenagem da “máquina de crescimento que, ao produzir cidades, reproduz desigualdades”<sup>4</sup>. Em uma cidade dividida entre a porção rica, legal e infraestruturada e a porção pobre, ilegal e precária, a população em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades econômicas e culturais que o ambiente urbano oferece. O acesso aos territórios que concentram as melhores condições de urbanidade é exclusivo para quem já é parte dele.

Finalmente, a lógica da desordem se completa com o caráter predatório do modelo, que condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico. Em primeiro lugar, a concentração das oportunidades em um fragmento da cidade e a ocupação extensiva de periferias cada vez mais distantes impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e potencial poluidor<sup>5</sup>. Em segundo lugar, a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental – como mananciais de água, complexos dunares ou mangues – é decorrente de um padrão extensivo de crescimento por abertura de novas fronteiras e expulsão permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado.

Esse padrão, regido por um mercado ávido por lucros rápidos e confrontado com um território que sempre pareceu ser uma vastidão sem limites, ditou a lógica de produção do “novo”, expandindo os limites da cidade de forma fragmentada e a partir de iniciativas de proprietários de terra e lotea-

4 Expressão empregada por João Sette Whitaker Ferreira no livro “O Mito da Cidade Global- O papel da Ideologia na produção do espaço urbano”. SP. Ed. Vozes/Editora UNESP/ANPUR 2007.

5 Os dois são programas formulados no âmbito do governo federal destinados a melhorar a capacidade institucional dos municípios. O PNAFM, voltado para a melhoria da capacidade de gestão orçamentária e fiscal por parte dos municípios é gerido pelo Ministério

dores, ou arrasando e removendo o tecido construído para acolher os outros produtos imobiliários destinados às parcelas “solventes” dos moradores urbanos. E a engenharia urbana mecanicista, que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação, tratou sua geografia natural – os rios, os vales inundáveis, as encostas – como obstáculo a ser superado, terraplanando, aterrando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o insaciável mercado de solos.

O modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório, que estruturou a lógica da desordem de nossas cidades na passagem para uma economia e sociedade modernas, tem origens profundas na formação histórico-política brasileira. Trata-se, nas palavras de Ronaldo Vainfas, da “obsessão diabólica pela riqueza fácil”<sup>6</sup>, que perpassou o sistema colonial e regeu, entre outros, os “ciclos” do açúcar, do tabaco, do ouro e dos diamantes. Evidentemente, tal modelo, inscrito na ordem administrativa que regula a cidade, não foi fruto de pactuação. Sua lógica é marcada por dois elementos constitutivos de nossa cultura política: a indistinção e a ambigüidade entre o público e o privado e entre o real e o legal.

#### MUNICÍPIO: ENTE AUTÔNOMO DA FEDERAÇÃO?

**N**o modelo de federação brasileira, chamamos de “município” e, por conseguinte, atribuímos as mesmas competências e responsabilidades para entidades político-institucionais radicalmente distintas – como uma cidade de 10 milhões de habitantes que faz parte de uma região metropolitana de 17 milhões e um município de 1000 habitantes, situado em região eminentemente rural. Assim também consideramos as fontes de receita própria e a grande maioria dos critérios de transferência, que, no máximo diferenciam tamanho de população e nenhuma outra característica econômica ou socio-territorial. Considerando, por exemplo, as fontes de receita própria dos municípios – IPTU, ISS, ITBI, IVV – são todas eminentemente “urbanas” e diretamente proporcionais ao dinamismo de atividades imobiliárias e comerciais dos centros urbanos, características presentes em menos de 10% do total de municípios. Ora, é evidente que esta isonomia de tratamento dos governos locais nada tem de isonômica, na medida em que pouco dialoga com a diversidade e realidades locais.

6 Ronaldo Vainfas. A arte de furtar. Jornal Folha de São Paulo, Caderno MAIS, 03/06/2007, p. 6.

Porém, não apenas a divisão de competências desconhece a heterogeneidade de nossos “municípios”: todo o marco regulatório básico do uso e ocupação do solo, assim como os programas de financiamento ou apoio ao desenvolvimento urbano local são únicos para o conjunto do país, levando a enormes distorções nas possibilidades de acesso e, sobretudo, de aplicação destes marcos. Além de únicos, são em sua grande parte formulados a partir de uma cultura técnico-burocrática formada nos grandes centros e referenciada em produção internacional, com pouquíssima ou nula interlocução com os modos de produção do território local.

Também é fundamental apontar para a fragmentação da regulação do território em dimensões que não dialogam – como é o caso da gestão ambiental versus gestão urbanística; destas com a gestão do patrimônio histórico; destas com o patrimônio público; destas com a gestão da logística como portos e aeroportos, entre tantas outras que incidem sobre os mesmos territórios numa superposição de lógicas muitas vezes contraditórias. Além de regras que não dialogam, isto é agravado pela existência de esferas de controle e fiscalização verticalizadas e dependentes de estruturas centralizadas ligadas a diferentes entes da federação que, através de suas gerências e superintendências regionais, exercem poderes sobre o espaço muitas vezes conflitantes.

Finalmente, não podemos deixar de apontar os efeitos (ou causas?) políticas desta equação: diante de uma situação de fragilidade institucional, marco regulatório excludente e sobreposição de competências e esferas de gestão, é a intermediação política que entra em campo, definindo quem tem acesso aos recursos ou à palavra final na definição do que pode ou não ser feito no território municipal. Desta forma, se perpetua um sistema político segundo o qual uma das mais importantes moedas de construção de esferas de controle político sobre territórios (e conseqüentemente seus votos) está na capacidade de “liberação” de recursos e/ou obras. Este sistema estrutura (organiza) eleições desde a esfera local – prefeitos e vereadores – até o nível federal – deputados, senadores e ministros.

## DA POBREZA À VIOLÊNCIA

**S**e esta foi a lógica predominante de estruturação de nossas cidades ao longo do processo de urbanização, as transformações que definiram a nova fase do capitalismo impactaram fortemente a ordem urbanística. Como aponta Loïc Wacquant: “Junto com a modernização econômica acelerada, provocada

pela reestruturação global do capitalismo, a cristalização de uma nova divisão internacional do trabalho (fomentada pela velocidade frenética dos fluxos financeiros e dos trabalhadores através de fronteiras nacionais porosas) e o desenvolvimento de novas indústrias de uso intensivo do conhecimento baseadas em revolucionárias tecnologias da informação e geradoras de uma estrutura ocupacional dual, produziu-se a modernização da miséria: a emergência de um novo regime de desigualdade e marginalidade urbanas”<sup>7</sup>.

No caso brasileiro, os efeitos dessas transformações se fizeram sentir principalmente nas metrópoles, em especial naquelas que se constituíram na fase do capitalismo fordista, quando as esperanças de modernização e integração por meio do emprego formal, da “casa própria” e do acesso à educação e ao bem-estar alimentaram identidades coletivas e fertilizaram as lutas pela inclusão territorial e a reforma urbana.

Nos anos 1990, o desemprego (decorrente do processo de automação ou da destruição de um parque industrial outrora protegido por barreiras alfandegárias) e a agenda do ajuste estrutural (que limitou o gasto público, reduzindo as possibilidades de distribuição de benefícios) transformaram a geografia da pobreza urbana e da vulnerabilidade social, com impactos profundos na dinâmica de agregação societária do território popular e nas relações reais ou simbólicas que este estabelece com o restante da cidade.<sup>8</sup>

Essas mudanças introduziram novas variáveis para a estruturação da cidade. As grandes áreas da produção fordista foram sendo substituídas por uma economia de fluxos, desterritorializando-se e deixando grandes áreas urbanizadas vazias, muitas vezes contaminadas, pelo caminho. O território popular se densificou, sobre uma base urbanística frágil e tosca, fruto de intervenções fragmentadas, desconectadas e descontínuas, definidas e executadas na temporalidade “da política”. O espaço metropolitano da era industrial também se transformou, expandindo-se sobre a zona rural, redefinindo as fronteiras urbanas e espalhando enclaves como condomínios, hipermercados e *shopping centers*.

A antiga dualidade centro-periferia se desfez, para dar lugar a uma nova: lugares seguros versus lugares violentos. A captura de assentamentos precários

7 Loïc Wacquant. *Parias Urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial 2007.

8 Orlando Santos Jr & Luis César de Queiroz Ribeiro. *Democracia e Segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira*. Santiago do Chile: Revista EURE vol. XXIX n. 88 pp. 79-95, dez 2004.

pelo comércio varejista de drogas impôs, nesses territórios, uma nova sociabilidade, violenta e implementada de forma paralela aos aparatos de segurança do Estado. Embora presente em apenas alguns dos assentamentos precários do país, a territorialização das favelas pelo tráfico de drogas contribuiu para construir no imaginário urbanístico a identificação de todas as favelas e periferias precárias do país com “lugares violentos”. Para citarmos novamente Wacquant, “a nova marginalidade mostra uma tendência a aglomerar-se em áreas ‘irredutíveis’ e aonde ‘não se pode ir’, que são claramente identificadas – tanto por seus próprios residentes como por pessoas externas – como poças urbanas infernais, repletas de privação, imoralidade e violência, onde somente os parias da sociedade tolerariam viver”.

O impacto dessa configuração vai, no entanto, além do aprofundamento da segregação socioespacial, limitando a permeabilidade entre os territórios populares e o restante da cidade. A essa formação de enclaves “fora do controle estatal” corresponde, na outra ponta do espectro, a auto-segregação das elites e classes médias, gerando – esta também – territórios de exceção. Os chamados “lugares seguros” são espaços fechados e exclusivos, nos quais a multiplicidade da cidade não penetra. São cercados, murados, vigiados por câmaras e protegidos por dispositivos eletrônicos e um exército de seguranças privados. Entre esses dois pólos, a “cidade das ruas”, estruturada a partir de espaços e equipamentos públicos, fenece, exposta e desprotegida por não contar com comandos e milícias nem com aparatos sofisticados e guardas particulares.<sup>9</sup> Imediatamente, o mercado traduz esse definhamento em produtos imobiliários, estimulando, com a ajuda de estratégias de marketing, o desejo por um paraíso asséptico, homogêneo, imune às tensões e conflitos: vale dizer, fora da cidade.

A instalação das classes médias e altas nas periferias em assentamentos de baixa densidade conectados a rodovias reatualiza a força do modelo centrípeto que como vimos é um dos responsáveis para insustentabilidade de nosso modelo urbanístico.<sup>10</sup>

Entretanto, a fragmentação sociopolítica territorial resultante desta reconfiguração representa não apenas uma nova forma de estruturação urbana, mas um desafio para a noção mesma de cidade, na medida em que, nas palavras de

9 Marcelo Lopes de Souza. *O desafio Metropolitano*: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiros. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

10 A perversidade neste caso é que um dos principais argumentos de venda destes produtos é justamente suas característica “ecológicas”!

Marcelo Lopes Souza induz a uma “erosão bastante real das condições de exercício da cidadania e busca de autonomia”, requisitos indispensáveis para a construção de um desenvolvimento urbano incluyente e sustentável.

Considerando o exposto acima, as dificuldades de gestão do território municipal enfrentadas pelos municípios vão muito além de uma questão meramente “técnica” ou “ética”. De fato, o que explica a insustentabilidade de nossa gestão territorial é o fato de que nosso território não foi jamais objeto de pactuação, ou seja, de estabelecimento de regras claras que incluem e dialogam com o conjunto de atores governamentais e não governamentais ali presentes e atuantes, e que consideram a especificidade sócio-econômica ambiental e cultural do espaço sobre o qual pretendem incidir.

Assim, não é apenas mais ética, controle e fiscalização estatal que necessitamos e sim, da construção de um pacto sócio-territorial que envolva os cidadãos, os segmentos econômicos e políticos presentes que considerem como ponto de princípio, um projeto de inclusão de todos os moradores.

A construção de um verdadeiro sistema nacional de gestão territorial para o país, desenvolvendo nosso tosco pacto federativo na sua relação com nosso sistema político e incorporando setores, segmentos e olhares é, portanto, nosso maior desafio.

#### Raquel Rolnik

Urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e Relatora Especial do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

EDUARDO CURY

**A** elevação da nota de crédito da dívida externa e de longo prazo do Brasil de BB+ para BBB-, pela agência de classificação de risco Standard & Poor's, que levou o país a entrar no grupo de países considerados de baixo risco – é o grau de investimento, ou investment grade; o anúncio da descoberta de grandes reservas de petróleo na chamada “camada pré-sal”; o anúncio de que o país passou a ser credor externo; e a até aqui bem-sucedida resistência da economia nacional à crise econômica internacional – todos esses fatores levaram diversos analistas econômicos a prever um forte crescimento da economia nacional, que estaria entrando num novo momento de sua história.

Por certo, esse não é um cenário unívoco, mas sim complexo, o que se evidencia no retorno da inflação, que surpreende o governo e, quando é escrito este artigo, parece jogar um pouco de água fria nas expectativas dos mais otimistas.

Seja como for, é um fato que há neste momento uma perspectiva concreta de fortalecimento da economia brasileira – fala-se, no exterior, que “o gigante está despertando” – e esse crescimento, em se provando real, não poderá deixar de ter reflexos nas economias municipais.

É preciso, portanto, que nós, administradores municipais, estejamos preparados para ele.

## “REDUÇÃO DE DANOS”

O leitor talvez pensará, ao ler esta última afirmação, que as administrações municipais têm pouco ou nada a fazer, quando se fala de economia nacional.

Não é bem assim.

É claro, o papel de uma prefeitura é voltado ao município, não ao Estado, muito menos ao País. Excetuando-se o caso de países muito pequenos, em que uma única cidade pode ter influência real, cabe antes a uma municipalidade *sentir* os efeitos da situação econômica nacional do que *atuar* sobre qualquer de suas causas. É uma posição, neste sentido, mais de espectador do que de ator.

Mas, se não cabe a um município agir sobre o cenário nacional, cabe-lhe, certamente, agir sobre o cenário local, sobre seu domínio natural.

Essa ação, no caso de um cenário nacional negativo, terá, necessariamente, mais um aspecto de “redução de danos” do que de desenvolvimento. Não deixará, por isso, de ser muito importante.

Em São José dos Campos, tivemos um exemplo instrutivo desse caso quando do primeiro mandato do ex-prefeito, atual deputado federal, Emanuel Fernandes. A cidade vivia um momento de muito desemprego, e Emanuel fez sua campanha, entre outras coisas, baseado na proposta de um grande esforço para reverter essa situação. O esforço foi feito – e bem feito. Atraíram-se empresas, criaram-se empregos, aliviou-se um quadro de estagnação. Mas não com a amplitude que se desejava, porque, precisamente, o cenário nacional era negativo. A economia do país como um todo não ia bem, e isso restringia diretamente os esforços na escala municipal.

## PREPARAR A CIDADE

No entanto, a perspectiva é diferente quando se trata de lidar, não com uma economia adversa, mas com um momento positivo no cenário nacional.

Afinal, não só as situações negativas são um desafio. Saber tirar o máximo proveito das boas oportunidades também constitui um desafio, e às vezes até maior.

Esse desafio, entendo que tem de ser enfrentado por um grande esforço de preparar a cidade para que tanto indivíduos como empreendimentos tirem, também eles, o devido proveito das condições favoráveis à sua disposição.

Esse esforço, dada a natureza dinâmica do mundo moderno, é basicamente um esforço de modernizar, e se beneficia, em muito, do emprego inteligente da tecnologia.

Esquematizando, podemos dividir a atuação de uma municipalidade, em relação à modernização e ao emprego da tecnologia, em três vertentes básicas:

1. Modernização interna;
2. Modernização dos serviços, das atividades-fim;
3. Fomento à modernização fora do setor público.

## MODERNIZAÇÃO INTERNA

Por modernização interna entendo a modernização e o uso da tecnologia de forma a alterar os próprios conceitos e métodos de trabalho da municipalidade.

É o que acontece com a implantação de sistemas mais novos em áreas internas, otimizando recursos, provendo novas informações, permitindo tanto um conhecimento quanto uma ação mais amplos e eficazes. Essa é uma atuação que quem está de fora muitas vezes não vê, e que mesmo internamente nem sempre dá resultados imediatos. É, no entanto, uma atuação imprescindível.

Na prefeitura de São José dos Campos, fizemos, por exemplo, uma ampla informatização na Secretaria Municipal de Saúde. Boa parte dessa informatização foi “interna”, serviu mais para que entendêssemos esse universo complexo que é a saúde pública e para que pudéssemos partir para uma organização calcada em fatos, em dados. Daí estamos tirando resultados que, é claro, vão atingir a ponta, a atividade-fim.

Outro exemplo, que teve ao mesmo tempo impacto junto aos munícipes, foi a instalação das catracas eletrônicas nos ônibus do transporte público, que ocorreu ainda durante a gestão anterior. Houve temores de que isso redundaria na demissão de cobradores, mas o objetivo, para nós, estava bem claro: precisávamos nos encaminhar para uma licitação do transporte coletivo, e para fazer uma licitação era preciso conhecer o sistema, em detalhe. O objetivo foi plenamente atingido. Essa informatização do sistema foi uma condição *sine qua non* para o processo licitatório que estamos neste momento finalizando.

Não é difícil de ver como, ao aprimorar processos internos, uma prefeitura está também se preparando para lidar com as oportunidades positivas da economia nacional. Oportunidades são aproveitadas por termos recursos, por

estarmos preparados. O administrador público que não percebe essa correlação pode acordar um dia vendo que o bonde da modernidade passou e parou em outra estação, porque a dele não estava preparada.

### PREPARAÇÃO DE QUADROS

**A** modernização interna de uma municipalidade envolve também, e mesmo em primeiro lugar, a preparação adequada de seus quadros.

Essa, todos sabem, não é uma tarefa simples, dada a característica do serviço público de apego aos usos e costumes mais antigos, sua dificuldade de readaptação, e às vezes certo desinteresse pelo novo. Soma-se a isso a dificuldade, por todos conhecida, de trazer profissionais da iniciativa privada, devido à questão salarial.

Contudo, nossa experiência tem mostrado que, se a modernização interna não é fácil, não se trata também de coisa impossível. Com firmeza de propósitos, planejamento adequado e esforço constante, pode-se ir fincando aqui e ali balizas que aos poucos se multiplicam e ampliam seu raio de ação.

Para isso, duas iniciativas são importantes. Por um lado, é preciso identificar, nos quadros públicos, aqueles profissionais de nível que estão apenas à espera de uma grande oportunidade. Por outro lado, é preciso trabalhar com habilidade para sensibilizar profissionais de alto nível da iniciativa privada para que consentam em dar sua contribuição à causa comum, ou que se sintam atraídas pelo desafio. Afinal, como diziam os romanos, o cidadão de bem que se nega a participar de um governo arrisca-se a ser governado por pessoas piores do que ele.

A modernização de conceitos e métodos de trabalho está diretamente vinculada, é óbvio, à preparação dos quadros, à formação de equipes, no sentido de que esta é uma condição para aquela. Os dois esforços têm de ser feitos paralelamente e se influenciam mutuamente. A introdução de novas visões e métodos aos poucos cativa parcela do funcionalismo, que responde a ela com crescente entusiasmo. E a preparação de quadros abre novas possibilidades de modernização, traz novas idéias, repensa caminhos.

Exemplo disso é a implantação de sistemas GIS (*geographic information system*), que são poderosos elementos de integração e de equalização de procedimentos nas diferentes áreas da administração, e envolvem diretamente os quadros, “trazendo-os” para o trabalho.

(É importante dizer, também, que uma certa dose de modernização acontece quer se queira, quer não. O serviço público é um organismo vivo,

que não tem como não responder a pressões, internas e externas, e as pressões pela modernização do atendimento são constantes.)

### MODERNIZAÇÃO DO ATENDIMENTO

**A**lém da modernização interna, cabe a uma municipalidade, é claro, lançar mão de recursos modernos e tecnológicos no atendimento direto da população e na oferta de serviços como um todo.

Isso significa sempre, se forem feitas as escolhas corretas, economia de recursos humanos, materiais e financeiros. Significa atendimento mais preciso, mais rápido e mais eficaz. Significa também um elemento importante para o reforço da cultura interna da modernização e da tecnologia.

Quando oferecemos à população recursos tecnológicos – em nossa experiência administrativa, temos, por exemplo, parquímetros eletrônicos, monitoramento por vídeo, unidades de acesso à internet, serviços *online* dos mais diversos tipos –, quando oferecemos esses recursos à população, além de prestarmos um melhor serviço, estamos contribuindo para uma sensação geral de modernização, para o desenvolvimento de uma cultura de modernização, que por sua vez influenciará outros segmentos da iniciativa privada ou da sociedade civil e, por fim, retroagirá sobre o próprio serviço público.

Em São José dos Campos, como em muitas outras cidades de porte semelhante, temos tido bons resultados em projetos como os citados, bem como na utilização de uma série de outros equipamentos. A resposta dos municípios é em geral boa, satisfeita. Sua percepção é de que o serviço público está evoluindo para melhor atendê-lo.

### EDUCAÇÃO: SEMPRE PRIORIDADE

**E**m terceiro lugar, por fim, cabe a uma municipalidade não só se modernizar internamente, não só oferecer serviços modernos, mas, e este é um ponto primordial, agir sobre a cidade como um todo, fomentando o desenvolvimento, o uso do conhecimento, a modernização.

Um dos grandes meios de fazer isso é desenvolver um trabalho sólido na área educacional.

Seria falar o óbvio dizer que é preciso lutar seriamente pela melhora do ensino público. Mas, se essa é uma verdade que todos conhecem, nem todos vêem a relação direta entre a escola, o estudo, e o desenvolvimento do município. Antes parece ser uma relação frouxa, distante.

Pois não é. Uma população preparada significa uma cidade preparada – em todas as áreas e níveis. O esforço que se tem de fazer, portanto, é constante. Simplesmente não se pode relaxar.

Em primeiro lugar, há que agir no ensino fundamental e médio. Depois, é preciso trabalhar em consonância com instituições de ensino para a oferta de cursos profissionalizantes de todos os tipos, com ênfase nos voltados à vocação econômica do município. Deve-se, ainda, provocar a oferta de cursos superiores, de graduação e pós-graduação, tanto públicos como privados, para que atenda a demanda, para que abra novas portas, para que possibilite um desenvolvimento do cidadão, tanto profissional como humano.

Em São José dos Campos, no nível superior, fez-se um esforço contínuo para atrair escolas superiores de renome. Oferecemos bolsas integrais em parceria com escolas privadas. Também procuramos prestigiar e apoiar toda iniciativa na área.

Nas escolas, continuando política específica anterior, trabalhamos com firmeza na reforma das instalações físicas, na ampliação de vagas, na otimização do uso dos recursos, no treinamento de professores, na informatização das escolas.

Criou-se também um programa específico para alunos talentosos (os chamados “superdotados”) e outro específico para o incentivo à leitura.

Realizamos um vasto programa de cursos gratuitos para a difusão de conceitos de informática, cursos esses que têm formado milhares de pessoas dentre as que já estão fora da escola. Por fim, estamos prestes a implantar cursos de inglês para a população em geral.

Demos também continuidade, ampliando-o, ao programa de empreendedorismo juvenil, que já se enraizou na cultura municipal, envolve todas as escolas e dá resultados concretos.

Todos esses são esforços de formação, não só de mão-de-obra, mas do ser humano. Nenhum deles é, sozinho, capaz de provocar grandes mudanças. Mas todos juntos, com o passar do tempo, têm certamente um impacto, um resultado visível. Um resultado que mobiliza o componente humano da cidade, o faz crescer, o prepara para as chances que terá de saber explorar.

#### INICIATIVA PRIVADA E ACADEMIA

**M**as há outro meio pelo qual um Executivo municipal pode e deve agir sobre a cidade, no sentido da modernização e do uso consciente da tecnologia. Esse meio é o fomento da aproximação entre a iniciativa privada e as universidades e os centros de pesquisa.

Essa aproximação, ou melhor, essa colaboração – pois é uma colaboração que se almeja – coloca a pesquisa a serviço do desenvolvimento de tecnologias com aplicação comercial e industrial, colocando ao mesmo tempo as empresas, por meio da disponibilização de recursos, a serviço da pesquisa e da produção de conhecimento.

Neste ponto, gostaria de fazer um breve comentário sobre a ligação entre São José dos Campos e a tecnologia.

São José teve suas primeiras indústrias e, portanto, seus primeiros desenvolvimentos tecnológicos ainda nas primeiras décadas do século XX. Mas foi na década de 1950 que demos a grande arrancada em direção a essa vocação que hoje, nacional e internacionalmente, é reconhecida como nossa principal característica. Isso aconteceu com a instalação do CTA, iniciativa do Brigadeiro Casimiro Montenegro Filho.

Homem de visão, Montenegro procurou repetir no Brasil condições de ensino e pesquisa que viu no MIT, quando esteve nos Estados Unidos. Ele acreditava fortemente que tínhamos plenas condições de desenvolver tecnologia, de sair de uma condição subordinada para uma condição de igual para igual com os melhores centros de desenvolvimento de tecnologia do mundo. Não só acreditava, como lutou para tornar isso possível em nosso país.

A história de sucesso do CTA e do ITA é bem conhecida para que eu precise repeti-la aqui. Daquela iniciativa saíram gerações de engenheiros do mais alto nível, que tiveram papel de primeira plana no desenvolvimento tecnológico do Brasil como um todo, nas mais diferentes áreas. Dela resultou a grande Embraer, que tanto nos orgulha, e uma série de outras empresas de tecnologia, de diferentes portes. Dela resultou também o INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais –, órgão de pesquisa do mais alto nível, também de renome internacional.

#### PARQUE TECNOLÓGICO

**E**m São José dos Campos, sem dúvida devido a essa cultura tecnológica que teve início há mais de meio século, com a fundação do CTA e do ITA, estamos neste momento desenvolvendo um trabalho que tem recebido grande atenção e promete dar grandes resultados em prazo não muito longo.

Trata-se do Parque Tecnológico, fruto de um convênio firmado em 2006 com o Governo do Estado. Esse convênio se dá dentro do que o Estado denominou de Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, que inicialmente contaria com pólos em outras quatro cidades: São Paulo, Campinas, São Carlos e

Ribeirão Preto. (Hoje, prevê-se a inclusão de outros municípios, como Sorocaba, Piracicaba e São José dos Rio Preto.)

São José dos Campos saiu na frente ao adquirir modernas instalações de uma fábrica fechada – na margem da Dutra, numa área de 180 mil metros quadrados – e na seqüência criar no seu entorno um condomínio industrial de um milhão de metros quadrados. Paralelamente, foram atraídas para a iniciativa empresas de peso como Embraer, Petrobras, Vale, Microsoft, e instituições de pesquisa de renome como o ITA, a Unifesp, a Unesp, o IPT.

O intercâmbio que essa proximidade produz é prenhe de possibilidades e anima todos os parceiros. Não à toa, estão previstos para o Parque Tecnológico, nos próximos cinco anos, da parte da iniciativa privada e de órgãos de fomento, investimentos da ordem de R\$ 500 milhões.

Ainda no Parque, é bom citar, temos a presença do Cecompi (Centro para a Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista), com uma incubadora de negócios que no momento conta com 20 projetos em andamento, bem como de cursos da Fatec.

O Parque Tecnológico é um exemplo de como há um grande trabalho a fazer, em nível municipal – neste caso, em parceria direta com o governo estadual – de fomento da modernização e do desenvolvimento tecnológico.

É claro que, em São José dos Campos, beneficiamo-nos de uma cultura tecnológica já existente, como fiz questão de apontar acima. Mas, mesmo nos centros em que esta cultura não é tão forte ou é incipiente, há com certeza espaço para um trabalho similar, ainda que, talvez, de menores proporções. Tudo depende de que a administração pública enxergue essas possibilidades e se disponha a mobilizar a sociedade para tanto.

## BUSCAR A INOVAÇÃO

O grande objetivo de uma iniciativa deste tipo, está claro, é a hoje tão falada “inovação”. Se a Microsoft chega a denominar seu centro de pesquisas – há pelo país diversos outros semelhantes ao instalado no Parque Tecnológico – de “Microsoft Innovation Center”, certamente há para isso um motivo.

A inovação tecnológica é, de fato, no cenário empresarial atual, o motor de sucesso das grandes empresas, numa corrida em que quem chega antes, como diz o ditado, bebe água limpa. Dela dependem o desenvolvimento da economia, principalmente se formos considerar a necessidade constante da oferta de novos produtos, da redução de custos, da otimização de recursos e

da troca de tecnologias prejudiciais ao meio ambiente e ao homem pelas tecnologias ditas “limpas”.

## TECNOLOGIA E QUALIDADE DE VIDA

Chegado aqui, peço ao leitor licença para um parêntese sobre a questão importantíssima da relação entre qualidade de vida e tecnologia.

Um dos grandes desafios do político e do administrador público é saber como lidar com a questão da modernização e do desenvolvimento tecnológico. Essas palavras exercem um fascínio imediato e podem levar a erros se forem consideradas de forma superficial, irrefletida, automática.

Toda modernização, todo desenvolvimento tecnológico representa uma modificação. E qualquer modificação, para ser responsável, exige um conhecimento do que está em jogo. Exige um conhecimento do que é que está a se modificar, e de a quais resultados essa modificação poderá levar.

Quando se fala em modernização, pensa-se imediatamente em progresso. Hoje, no entanto, sabemos que essa idéia de progresso não é um consenso. A crise ecológica, com suas diversas facetas, está aí para todos verem. A poluição do ar, a destruição da camada de ozônio, a poluição das águas, dos mares, do solo, a poluição sonora, a poluição visual – todos esses são fenômenos presentes, tão presentes que há um ponto em que “desenvolvimento”, para muitos, parece estar em grande parte oposto a “qualidade de vida”.

Neste cenário, que nenhuma pessoa esclarecida pode ignorar, e que é dever absoluto de um governante ter sempre em mente, é fundamental que o administrador público, rodeado de uma equipe de alto nível técnico, interaja com as outras instâncias públicas e a sociedade civil de uma forma que lhe permita tomar decisões que se mostrem, daqui a dez ou vinte anos, ter sido acertos.

## VISÃO GLOBAL

Digo isso porque o desenvolvimento tecnológico não é algo que aconteça globalmente, dentro de um contexto em que as partes se encaixam e compõem um todo harmônico. Esse progresso é realizado com iniciativas que são em geral independentes. Quem as faz é um especialista, que, precisamente por ser um especialista, não tem necessariamente a visão do todo. Não tem como responder à pergunta: Qual o impacto do meu trabalho tecnológico sobre o ser humano global?

Sabemos hoje que uma série de processos tecnológicos antes saudados como uma evolução se provaram posteriormente danosos ao homem e ao meio ambiente – medicamentos cancerígenos, produtos nocivos liberados por processos industriais, “novos” métodos de trabalho que geraram doenças aos funcionários que os utilizam – todas essas coisas são ou foram desenvolvimentos, mas desenvolvimentos que surgiram de forma um tanto independente, especializada, e, portanto, sem considerar o todo. Foram uma “modernização”, mas não foram iniciativas integralmente boas.

Isso é uma prova cabal de que nem tudo o que se diz “moderno” é bom. É uma prova, também, de que, para empregarmos a tecnologia, para incentivarmos seu uso, de forma responsável, não podemos nunca ser ingênuos.

A tecnologia, a modernização, é positiva. Disso ninguém tem dúvida. Mas é fundamental que ela siga determinados princípios.

Isso só faz reforçar nossa consciência de que um mandato público é coisa grave e exige responsabilidade. Como em todas as áreas, cabe ao administrador público, também em sua interação com iniciativas de desenvolvimento tecnológico, ter sempre isso em mente, não para impedir, está claro, mas para orientar, estabelecer limites, apontar rumos.

## MEIOS E FINS

**L**igada a esta questão, dos limites, dos princípios que devem embasar o desenvolvimento e o uso da tecnologia, está a dos meios e dos fins na política. Essa é uma questão importante na vida pública, porque há uma forte tendência à confusão e à inversão.

É fato que todo político – e mesmo toda pessoa que pretenda ter destaque em sua área de atuação – precisa de prestígio para poder atuar. Sem prestígio, não há portas abertas, não se consegue nem mesmo ser ouvido. O prestígio é claramente um meio para atingir um fim.

Por outro lado, o melhor prestígio é o que vem de nossos méritos, de nossos feitos, de nossas realizações. Assim, ele é um resultado (das coisas que fizemos) ao mesmo tempo que um meio (para podermos fazer mais coisas).

O que acontece é que muitos políticos tendem a inverter a relação normal e a ver o prestígio não como um meio, mas como um fim. Em vez de procurar o prestígio para poder fazer mais, eles passam a fazer as coisas para ter prestígio.

Com isso, vem um problema gravíssimo: o político e o administrador público podem passar a valorizar suas ações não por seus resultados para a

população, para a cidade, mas pelo prestígio que possam conferir. Se uma coisa dá prestígio, é boa, é importante, é urgente. Se não dá, fica em segundo plano (a menos, é claro, que possa prejudicar o prestígio causando uma mancha ruim).

Mas há muitas coisas que são boas e não aparecem, portanto não dão prestígio. Obras subterrâneas são um bom exemplo disso. Ao contrário, há coisas que dão prestígio, mas pouco contam para o bem da população.

Ora, isso está intimamente ligado à questão tecnológica.

## PRESTÍGIO

**A** modernidade e a tecnologia, como dissemos, causam evidente fascínio. Elas dão prestígio imediato. Por isso, seguindo a inversão de ver o prestígio não como um meio, mas como um fim, há a tentação, para o político, de usar a tecnologia independentemente dos resultados que dê ou não dê.

Podemos dividir a tecnologia, segundo esse critério, em três tipos:

- 1) Tecnologia “de fachada”. É a que é “bonita”, enche os olhos, dá prestígio, mas traz pouco ou nenhum benefício concreto para a população.
- 2) Tecnologia que dá resultado, mas não aparece. Por exemplo, é o que fizemos em São José dos Campos com a informatização da Secretaria de Saúde. Quase não aparece. Mas contribui de forma decisiva para uma melhor gestão.
- 3) Tecnologia que dá resultado e aparece. Por exemplo, a integração no transporte coletivo, permitindo ao usuário economizar uma passagem.

O correto seria o administrador público esquecer o item 1 e considerar somente o 2 e o 3. Ocorre que o item 1 é muito mais fácil de fazer e, por isso mesmo, é muitas vezes o que é preferido ou priorizado. Os resultados concretos simplesmente não são avaliados a fundo. É o prestígio que o trabalho dará que vai definir a opção por ele. Os problemas decorrentes disso são óbvios.

## ESCOLHAS RESPONSÁVEIS

**S**er político e, mais ainda, ser um administrador público é função, repito, de enorme responsabilidade. As escolhas importantes que fazemos devem ser estudadas. Devem ser consideradas de todos os ângulos possíveis.

Obviamente, não podemos nem devemos negar nosso tempo e nos fechar para o que é moderno e o que é tecnológico. Isso seria simplesmente um suicídio. Mas também não podemos, sem trair gravemente nossa responsabilidade, optar por soluções modernizadoras e tecnológicas sem termos certeza de que elas de fato contribuem para o bem comum, e sem termos sólidas razões para acreditar que não trazem em seu bojo efeitos secundários ou colaterais importantes.

O grande desafio do homem público é o de não inverter meios e fins, de não fazer do prestígio seu fim e de suas ações públicas um meio para esse prestígio, para sua fama, para sua glória pessoal.

É isso que nosso amigo e antecessor, o deputado Emanuel Fernandes, dizia e ainda diz: que é importante sempre nos colocarmos a seguinte pergunta: estou fazendo isso para o povo ou, no fundo, estou fazendo para mim? E só uma resposta honesta a essa pergunta, uma resposta calcada na compreensão dos dilemas que até aqui apontei, que nos levará a um uso consciente, positivo e responsável da tecnologia, a uma modernização consciente, positiva e responsável de nossos métodos e meios de trabalho.

## CONTRIBUIR SIGNIFICATIVAMENTE

**F**eita esta advertência, volto ao tema da modernização e da tecnologia, para encerrar este artigo.

O século XXI, sem sombra de dúvida, reserva para nós grandes mudanças. A aceleração das transformações por que vem passando a sociedade é crescente. Para estarmos preparados para interagir com essas mudanças, é fundamental que tenhamos compreensão dos cenários que temos e teremos pela frente. Essa compreensão exige uma constante modernização e uma constante atualização tecnológica.

Em nível municipal, é um dever premente modular as influências que a vida nacional terá sobre sua vida local. Reduzir os danos quando o cenário nacional é negativo. Tirar proveito das vantagens quando é positivo.

Os indicadores são de que nosso cenário, em que pese ao risco de aumento da inflação, é um cenário muito positivo para o crescimento econômico.

Para nos prepararmos para ele, precisamos nos atualizar, modernizar e pôr a par com as mais novas tendências tecnológicas.

Fazemos isso modernizando internamente o serviço público, na medida do possível, e tanto em termos da capacitação do quadro do funcionalismo quanto em termos do emprego de novas tecnologias em sistemas e equipamentos.

Fazemos isso também oferecendo à população serviços modernos, que se beneficiam de novas tecnologias.

Por fim, fazemos isso oferecendo à população oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, e estimulando, facilitando, apoiando as parcerias entre centros e atividades de pesquisa e a iniciativa privada.

Se atuarmos nessas três áreas, conscientes dos princípios que devem reger qualquer proposta de mudança, estaremos contribuindo significativamente para o desenvolvimento de nosso município e o bem-estar de nossos concidadãos.

Eduardo Cury  
Prefeito de São José dos Campos

---

RUBENS FIGUEIREDO

## INTRODUÇÃO

O marketing político deve ser pensado como uma estratégia fundamental para que os governantes, os partidos e os candidatos alcancem sucesso em partes significativas de suas ações. Um planejamento bem sucedido considera o pleno conhecimento das novas tecnologias, das necessidades do eleitorado, dos temas recorrentes e valores da opinião pública, e uma série de outros aspectos. Dentre esses se destacam as questões de ordem legal. Mudanças nas leis que determinam o funcionamento do sistema político, partidário e eleitoral de um país costumam impactar de forma absolutamente direta o marketing político. Se tomarmos como base os vinte anos da Constituição Federal de 1988, veremos que nunca assistimos uma eleição ser disputada no Brasil sob o mesmo conjunto de regras do pleito anterior. Tal característica instável exige atenção especial. É possível destacar, por exemplo, a verticalização de 2002, que alterou a lógica dos acordos estaduais em razão da valorização dos acertos no plano federal – nesse caso, exclusivamente pautado na eleição para o cargo de Presidente da República. Em 2004 não foi diferente, e foram alterados de forma expressiva os totais de vereadores na imensa maioria das cidades brasileiras. A diminuição na soma de legisladores municipais alterou estratégias. Por fim, em 2006 destacamos as novas leis que restringiram de forma marcante a propaganda eleitoral e a decisão de considerar inconstitucional a

cláusula de barreira aprovada ainda na década de 90, e que debutaria naquela disputa<sup>1</sup>.

Sobre a lei que alterou a forma de os candidatos se apresentarem ao eleitorado por meio de propaganda, uma nova cultura de campanha precisou ser criada. E é possível afirmar que ainda estamos muito distantes de verificar na prática a plenitude das novas limitações legais. O oferecimento de brindes, por exemplo, sempre fez parte da cultura eleitoral brasileira. Os chaveiros, as camisetas, os bonés e tantas outras pequenas peças eram aguardados a cada dois anos pelos eleitores, sobretudo os mais humildes. Esses objetos serviam para fixar nomes e números, aproximando os candidatos do eleitorado. Por outro lado, é inegável que, numa sociedade carente e desigual como a nossa, uma camiseta (ou várias) pode fazer a diferença na hora do eleitor decidir seu voto. A interpretação sobre a proibição desta farta distribuição recaiu sobre o equilíbrio econômico necessário às disputas. A posição é significativamente polêmica, mas passou a direcionar as campanhas.

Outras duas questões merecem destaque no que diz respeito às mudanças de 2006 quando tratamos diretamente do marketing político. Primeiramente ressaltamos a proibição de eventos artísticos e a utilização de seus principais expoentes na propaganda eleitoral, outra decisão justificada por razões econômicas que alterou de forma significativa a estratégia de algumas campanhas, sobretudo as majoritárias dos principais colégios eleitorais. A segunda proibição diz respeito à instalação de propaganda nas vias públicas. Os tradicionais estandartes que decoravam postes, as faixas nos viadutos, as grandes pinturas em muros e uma série de outras ações de natureza semelhante foram vetados ou limitados. Metragens específicas para a pintura de propaganda e instalação de fachadas em residências, por exemplo, alteraram a forma de se fazer campanha. A justificativa está mais uma vez vinculada às questões de ordem econômica, e é polêmica, pois que é difícil prever se os candidatos passaram a gastar menos ou direcionaram seus tradicionais dispêndios em outras ações.

Nesse sentido, é importante a reflexão sobre as formas permitidas de a propaganda ser realizada. Os *jingles* utilizados nos carros de som estão cada vez mais bem elaborados, com músicas que têm como objetivo fazer com que o eleitor grave nomes e, principalmente, números<sup>2</sup>. Outra ferramenta bastan-

1 Sobre as atuais questões do Marketing Político, ver Figueiredo (2008).

2 Com o advento da urna eletrônica a propaganda passou a enfatizar forma emblemática o número dos candidatos, o que antigamente não tinha tamanho destaque.

te utilizada é a Internet. Apesar de uma série de restrições à utilização plena de seus recursos, os *sites* constituídos sob a orientação: [www.nomedocandidato-numerocandidato.can.br](http://www.nomedocandidato-numerocandidato.can.br) têm ganho importância crescente, tendo em vista a conquista de parcelas jovens do eleitorado e a ampliação do acesso à rede mundial de computadores no Brasil. Em São Paulo-SP, por exemplo, em 2004 um candidato se elegeu para a Câmara dos Vereadores com um discurso que enfatizava a realização de uma campanha limpa do ponto de vista ambiental. Sem impressão de material e pautado no contato virtual com o eleitorado, foi escolhido com mais de 22 mil votos. Algumas das estratégias utilizadas na ocasião estão atualmente sob consulta do Tribunal Superior Eleitoral, que tem demonstrado certa intolerância em relação a uma série de atitudes de divulgação de campanhas.

Mas a despeito de todas as questões relacionadas à propaganda, destaca-se que o marketing político não se resume exclusivamente à elaboração de peças para chamar a atenção do eleitorado e captar votos no período eleitoral. É algo muito mais amplo, que envolve a comunicação institucional das Prefeituras nos três anos e meio de mandato que antecedem a campanha eleitoral propriamente dita. A realização de pesquisas qualitativas e quantitativas ampara ações e decisões essenciais. A pesquisa é a alma do marketing político, pois assim como no mercado de consumo, o sucesso de um produto costuma ser atingido após profundo conhecimento dos limites, desejos e características do consumidor (eleitor). Nesse caso, recentes alterações também pesaram sobre a divulgação de pesquisas. A discussão tinha como intuito maior evitar que levantamentos fraudados ou realizados sem os devidos cuidados científicos fossem levados a público e distorcessem a visão de parcelas do eleitorado que utilizam as pesquisas como fonte de decisão do voto – muitas vezes estimuladas pelo alarde da mídia a cada rodada de pesquisa. Não à toa, desde 2002 foram realizadas reuniões, seminários e debates entre profissionais do marketing político, dirigentes dos principais institutos de pesquisa e seus organismos representativos, e a justiça eleitoral. Como resultado de profundas reflexões, a Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP) lançou um guia para a divulgação de levantamentos nos órgãos de imprensa. Mais uma vez, questões de ordem legal pesaram sobre as ações de marketing político, dessa vez tornando-o mais sério e reforçando a credibilidade das pesquisas.

Pautado nas questões de ordem legal, é importante enfatizar que determinações dessa natureza, em um país conhecido por aberrações culturais do tipo “essa lei não vai pegar”, podem se tornar peças meramente folclóricas.

Até que ponto a justiça eleitoral conseguirá, efetivamente, fiscalizar os candidatos e suas campanhas, para que essas sejam desenvolvidas sob o estrito rigor da lei? Difícil prever. Fato é que nas eleições municipais as dificuldades são significativamente maiores. Primeiro por conta do universo compreendido por esse tipo de disputa. Estamos falando de um movimento que mobiliza, simultaneamente, mais de cinco mil e quinhentas cidades e elege prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Em 2004, foram escolhidos 5.562 prefeitos, 5.562 vice-prefeitos e 51.862 vereadores em um total de 377.902 candidatos, contingente pouco inferior ao registrado, por exemplo, na população carcerária do país. Esse número equivale à população de cidades importantes como Olinda-PE, Campina Grande-PB, Mauá-SP, Caxias do Sul-RS e Diadema-SP, ou ainda capitais como Florianópolis-SC de acordo com o último Censo do IBGE.

Além dessa enormidade de postulantes e cargos em disputa, devemos ressaltar que parte significativa desses cidadãos não conhece a fundo o funcionamento do sistema político, partidário e eleitoral brasileiro. Em palestras oferecidas aos candidatos de alguns partidos em uma série de cidades, não é incomum encontrarmos aqueles que não dominam os principais detalhes sobre os limites para a realização de propaganda eleitoral, por exemplo. As estratégias imaginadas, sobretudo pelos pré-candidatos a vereador, muitas vezes desrespeitam totalmente as leis.

Diante das questões apresentadas é possível apontar que nos últimos anos o Brasil tem verificado um adensamento da complexidade das normas que orientam as eleições, uma instabilidade jurídica significativamente preocupante e o impacto marcante de tais orientações sobre as questões do marketing político. Antigamente entendia-se que bons profissionais de marketing político, uma equipe de assessores de comunicação competente e estrategistas políticos realizavam excelentes campanhas. Atualmente, parece impossível a realização de uma campanha condizente com os princípios da legalidade se não estiverem inseridos nesse conjunto bons advogados e contadores. A prestação de contas e os rigores legais impuseram aos partidos e seus candidatos cuidados especiais. Se por um lado assistimos disputas amparadas pela lei, por outro verificamos verdadeiras batalhas de advogados das principais campanhas nos bastidores.

Cabe ressaltar, no entanto, que a imensa maioria dos municípios brasileiros é pequena, e os principais candidatos nessas cidades não contam com esse tipo de aparato. As campanhas para prefeitos em cidades com menos de 50 mil habitantes, por exemplo, raramente são conduzidas por estrategistas e

equipes profissionais de marketing político. Importante lembrar que é impossível comparar os recursos utilizados pelos principais candidatos de cidades com mais de 200 mil eleitores e o investimento feito em pequenos municípios. As eleições para prefeito de São Paulo-SP, por exemplo, movimentam mais dinheiro em marketing e comunicação do que a imensa maioria das disputas para o governo de uma série de estados. Assim, é bastante esperado que nas eleições municipais as novas regras demorem a se cristalizar como conduta natural de candidatos. Tal questão poderia resultar numa imensidão de recursos, processos, multas e cassações. Mas devemos destacar que a Justiça Eleitoral é frágil do ponto de vista estrutural. Seu contingente é limitado, e normalmente as denúncias chegam sob o formato de acusação de adversários. E como esperar uma enxurrada de representações se os candidatos que poderiam acusar, na imensa maioria das vezes, incorrem em erros semelhantes ou não são profundos conhecedores das leis? As eleições municipais, indiscutivelmente, ainda se configuram num emaranhado complexo de atitudes que desafiam as leis eleitorais e se pautam em condutas culturais legitimadas a despeito da lei. As ações de “marketing político” em muitas cidades brasileiras ainda se inspiram na intuição e na atuação em um ambiente pouco desvendado por pesquisas, levantamentos e estratégias eleitorais. É muito comum, por exemplo, que um sobrinho ou primo do candidato se arvore na condição de marketeiro e toque uma campanha absolutamente amadora.

## ○ DEBATE SOBRE A REELEIÇÃO

O cenário apresentado sobre as questões de ordem legal e a ação dos candidatos em eleições municipais guardam relação com um debate que chama a atenção da classe política brasileira, ocupando constantemente destaque na opinião pública. Se as constantes alterações legais alteram a forma de as campanhas serem realizadas, com impacto direto sobre as estratégias e ações de marketing político, a medida sobre a qual nos debruçaremos agora talvez tenha sido a mais representativa mudança no cenário eleitoral. Estamos falando especificamente da Emenda Constitucional 16, editada em 1997, que a partir de 1998 permitiu a reeleição de ocupantes de cargos do Poder Executivo. Desde então tivemos cinco processos eleitorais: três envolvendo os cargos de Presidente e governadores (1998, 2002 e 2006) e dois o cargo de prefeito (2000 e 2004). O principal objetivo desse artigo é tratar do impacto da reeleição sobre as disputas e, especificamente, sobre as estratégias de Marketing Político.

No caso das eleições presidenciais, nas duas ocasiões possíveis o índice de sucesso de recondução foi absoluto: Fernando Henrique Cardoso se manteve no poder em 1998 e Luiz Inácio Lula da Silva em 2006. Entre os governadores, em 1998 tivemos 21 candidatos nos 27 estados e 14 reeleitos – o que indica um índice de 66,7% de aproveitamento. Em 2002 o número de candidatos baixou para 14, pois devemos destacar que os reeleitos não podiam disputar uma terceira eleição seguida. Nesse ano tivemos 10 reeleitos, com 71,4% de aproveitamento. Nas eleições seguintes, em 2006, 19 governadores tentaram a reeleição e 14 foram mantidos no cargo, o que indica 73,7% de recondução. Esse sucesso crescente guarda relação com o fato de a alteração legal ter passado por um processo de amadurecimento. As equipes de campanhas, os assessores de mandato, e os estrategistas políticos apreenderam o funcionamento de uma medida que nunca havia funcionado no Brasil. É possível afirmar que a reeleição alterou de forma significativa a ação de marketing nas eleições para cargos majoritários nas eleições majoritárias nacionais e estaduais. Mas e nas cidades?

Nas capitais brasileiras, as eleições de 2000 trouxeram 23 candidatos à reeleição em 26 possíveis. Desses, 16 foram mantidos no cargo, com um índice de aproveitamento de 69,5%. Nas eleições seguintes 11 prefeitos tentaram a reeleição, e 8 foram reconduzidos. O índice, nesse caso, subiu para 72,7% e manteve ritmo semelhante ao encontrado nas eleições para os governos de estado.

Diante desse conjunto de números sobre a reeleição é possível afirmar que: o índice de renovação política sob o advento da reeleição é pequeno, os números municipais (capitais) e estaduais são semelhantes, e crescentes (Bernardes Neto, 2007). A despeito da relevância de tais resultados, é importante lembrarmos que as eleições municipais ocorrem em mais de cinco mil cidades. Em 2000, de acordo com Bremaeker (2000), tivemos 5.505 cidades em que o prefeito eleito esteve apto a se reeleger. Desses, 2.169 se mantiveram nos seus respectivos cargos, com um aproveitamento de 39,4%. Destaca-se que o autor não separa os municípios onde efetivamente os prefeitos disputaram as eleições, o que certamente elevaria o índice de aproveitamento eleitoral dos titulares dos cargos<sup>3</sup>.

3 O autor destaca que na ocasião cerca de 30% dos prefeitos eleitos em 1996 já haviam ocupado o cargo em outras ocasiões, o que demonstra significativa importância de grupos e lideranças políticas no Brasil e reforça a tese de Dantas (2007) que afirma que nas cidades, sobretudo naquelas em que a disputa para as prefeituras ocorrem em turno único, duas lideranças costumam polarizar as disputas eleitorais.

Regionalmente, Bremaeker destaca o Nordeste, onde o índice de reeleitos pautados nos critérios utilizados se situa na casa dos 48%. Isso indica que em cada duas cidades um prefeito se manteve no cargo. Quando distribuídos de acordo com grupos populacionais, é possível notar que nas cidades com mais de 500 mil habitantes os índices de reeleição são significativamente maiores. Das 27 cidades existentes, em 17 os prefeitos foram reconduzidos, o que representa aproveitamento de 62,9%. Em parte expressiva desses municípios destacam-se campanhas bem estruturadas, com orçamentos significativos e equipes bem preparadas que as colocam, guardadas as devidas proporções, em condições de profissionalismo próximas às encontradas nas eleições estaduais e até mesmo nacionais.

Dantas (2007) chega a número semelhante de reeleitos utilizando informações do Tribunal Superior Eleitoral. Indica que em 2000 o total de prefeitos reconduzidos foi de 1.903 (contra 2.169 de Bremaeker), total que diminuiu para 1.022 em 2004, lembrando que a impossibilidade de um terceiro mandato consecutivo impediu que muitos prefeitos concorressem novamente. Com base no banco de dados do IPEA, Dantas aponta que em 2000 tivemos 1.425 reeleitos, sendo que 59,2% com votação superior à conquistada na primeira eleição. Já em 2004 tivemos 1.021 prefeitos reconduzidos, sendo que em 52,1% das cidades com votação superior à conquistada em 2000. Outra característica importante da reeleição diz respeito à tentativa de um candidato eleito em 1996 e derrotado em 2000, tentar voltar em 2004. Tal movimento ocorreu em apenas 234 cidades, sendo que apenas 107 tiveram percentual de votos superior ao obtido na primeira eleição.

Diante desses resultados, importante salientar que alguns estudos foram realizados sobre a reeleição<sup>4</sup>. Que tipo de estratégia é utilizada? Existem aspectos que garantem ou explicam as chances de um ocupante de cargo do Poder Executivo se reeleger? Veiga e Veiga (2004) mostram que em Portugal algumas estratégias são muito comuns. Resultados empíricos mostram que os autarcas (prefeitos) têm comportamentos eleitoreiros em anos de eleições: aumentam os déficits, elevam as despesas municipais e concentram suas ações em medidas de grande impacto político. Mas o objetivo desse texto é tratar a realidade nacional.

No Brasil, Meneguín e Bugarin (2003) indicam movimento contrário. Com o intuito de compreender o que leva um governante a reeleição com

4 Importante destacar o estudo de Pereira e Rennó (2007) que analisam a reeleição para a Câmara dos Deputados, o que foge dos objetivos desse trabalho.

base nas eleições municipais de 2000, os autores analisam variáveis fiscais. O objetivo é verificar a relação entre gastos públicos, receita e sucesso eleitoral. Concluem que duas correntes de pensamento são complementares: as ações dos políticos afetam as chances de permanência no poder e a possibilidade de reeleição interfere nas ações desses políticos. Assim, prefeitos utilizam como estratégia um controle maior dos gastos públicos no primeiro mandato, pois suas chances de reeleição diminuem à medida que as despesas aumentam. Quando essa despesa é dividida entre manutenção da máquina pública e investimento público, os autores percebem que o eleitor penaliza a primeira e premia a segunda opção, o que atesta a predileção do cidadão por obras públicas. No que diz respeito à arrecadação, o estudo mostra que os eleitores aprovam as gestões que conquistam mais receitas para os municípios, sobretudo quando tal montante não representa a cobrança de novos impostos. A grande contribuição do estudo está em mostrar que o modelo estatístico testado aponta dois aspectos relevantes do comportamento político dos prefeitos.

Por um lado o governante é consciente de que pode influir em sua probabilidade de reeleição por meio de sua política fiscal, o que cria um incentivo ao gasto excessivo em anos eleitorais. Por outro lado, os eleitores percebem esse incentivo e, além disso, o próprio governante percebe o custo futuro desse comportamento caso seja eleito. Finalmente, o governante com frequência tem uma percepção bastante acurada de suas chances finais de reeleição muito antes do final da campanha eleitoral, o que pode fazer com que, nesses últimos meses de mandato, ele adote como fixa sua probabilidade de reeleição independentemente de suas escolhas de política fiscal. (Meneguín e Bugarin, 2003 – pág. 17)

Possível notar na conclusão dos autores que as estratégias políticas resultam em escolhas que guardam relação com as campanhas. Os gastos e as realizações têm relação direta com os planos utilizados para a permanência no poder. Exageros podem punir o próprio candidato / governante, significativas economias podem comprometer o reconhecimento do eleitorado. Nesse sentido, qual o melhor caminho a ser seguido? A resposta vai depender de uma série de fatores.

Mendes e Rocha (2004), por sua vez, tentam compreender a eficiência da reeleição para a seleção dos melhores políticos. Ou seja: ao instituir a reeleição, o país estaria possibilitando a premiação, por parte do eleitorado, do melhor conjunto de políticos? Algumas hipóteses são testadas: os eleitores têm informações imperfeitas e guiam-se por fatos de grande divulgação; a eficiên-

cia da reeleição é função direta do grau de informação do eleitorado e inversa de sua heterogeneidade. Os resultados obtidos corroboram as hipóteses. Os autores atestam que as chances de reeleição aumentam quando existe ampla divulgação dos bons resultados de um trabalho, fortalecendo a função do marketing governamental e sua ligação com as ações eleitorais. Outra conclusão importante diz respeito às taxas de analfabetismo: quanto mais instruída é a sociedade, maiores as chances de os prefeitos que têm seus nomes envolvidos em processos serem punidos pelo eleitorado. Assim, a eficácia da reeleição como ferramenta para selecionar os melhores governantes municipais depende do grau da escolaridade e da capacidade de o eleitorado obter e processar informações. Pesam de forma significativa, nesses casos, estratégias consolidadas de comunicação.

Se por um lado os estudos apresentados apontam questões que utilizam a reeleição como medida instituída, Barreto (1998) e Costa (2004) questionam essa ferramenta, apontando como principais argumentos o abuso do poder econômico por meio de programas governamentais que “compram” o voto do eleitor e pelo uso abusivo da máquina administrativa em benefício das campanhas, uma vez que a tentativa de reeleição não exige desincompatibilização por parte do candidato governante do cargo ocupado.

## ○ MARKETING POLÍTICO E REELEIÇÃO

O debate acadêmico sobre a reeleição em eleições majoritárias no Brasil, instituto adotado desde as eleições de 1998, se pauta na crítica dos estudos jurídicos e nas análises da ciência política sobre o impacto desse instrumento nos resultados. Foi possível verificar que existe relação entre bons governantes – identificados pelo nível de informação e realizações que beneficiam o eleitorado – e recondução. Nesse sentido, é fundamental o papel do marketing político nas estratégias dos ocupantes de cargos públicos. A Constituição Federal indica que os governos devem tornar públicos os atos de seus respectivos mandatos. Assim, é esperado que parcela do orçamento de uma cidade, de um estado e da União seja destinada à comunicação. Nesse caso, mais uma vez, o debate pode estar associado ao abuso do poder público. Não à toa a lei proíbe que o Poder Executivo despenda, em anos de eleições para os seus cargos, parcelas de recursos com comunicação que sejam superiores às médias registradas nos três anos anteriores ou no ano anterior à eleição, o que for menor. Essa é a forma de se manter o cidadão informado sem abusos eleitorais.

Diante do uso de tal ferramenta, é possível afirmar que um candidato governante tem à sua disposição um importante instrumento de comunicação. Tal afirmação é verdadeira, e pode representar vantagem significativa para esses postulantes. Tal benefício se torna ainda mais relevante diante das inúmeras restrições à propaganda eleitoral que discutimos no início desse trabalho. Assim, se por um lado os adversários estão amordaçados por uma lei que, diga-se de passagem, também atinge os ocupantes dos cargos em disputa, por outro as prefeituras e os demais governos podem veicular propagandas de seus feitos com recursos públicos. O enaltecimento de tais realizações, como mostrou alguns dos estudos analisados, pode ajudar desde que o eleitorado compreenda os benefícios trazidos pelas ações. Nesse caso, boas estratégias de marketing político são essenciais. É por meio das pesquisas que um candidato governante descobre o grau de reconhecimento de suas ações e a capacidade de atender demandas consideradas essenciais para o momento eleitoral.

Mas apenas marketing e comunicação não são suficientes. Existem aspectos simbólicos que influenciam de forma significativa. Realizei um trabalho numa cidade na qual o prefeito, do ponto de vista objetivo (indicadores, construção de equipamentos públicos, área fiscal etc), tinha realizado muito mais do que seu antecessor. Em outra cidade, próxima a São Paulo, com muita gente e pouco orçamento, os eleitores consideram os serviços prestados pela administração municipal sofríveis, mas o prefeito tem uma avaliação excepcional. Mas era por ele batido em todas as pesquisas de intenção de voto. E existem casos em que prefeitos investem muito em marketing e comunicação, mas as pesquisas não lhe sorriem. Por quê? Porque as realizações comunicadas têm pouco a ver com os anseios e as necessidades dos eleitores.

Quem está no poder tem uma evidente vantagem: pode comunicar com dinheiro público. Mas alguns analistas políticos indicam que a reeleição do Poder Executivo confere às disputas um caráter plebiscitário. Em texto publicado no jornal *O Tempo* de Belo Horizonte em 2006, e disponível no portal do Instituto Teotônio Vilela, o atual governador de São Paulo José Serra afirma que um candidato eleito não teria como deixar de considerar “o caráter plebiscitário que as eleições passam a ter”, apesar de o uso da máquina impedir uma escolha isenta<sup>5</sup>. Serra continua: “mais pernóstico até do que o plebiscito, o pleito assume a condição de um referendo: uma eleição de quatro

5 Sobre o uso da máquina por ocupantes dos cargos em disputa, o autor afirma: “bem poucos homens públicos assentiriam com a possibilidade de, naquele referendo, ouvir um “não” do eleitorado. E tal ameaça faz com que quase tudo seja permitido.”

anos valeria por uma de oito, com uma consulta no meio: “Ele fica ou ele sai?” Diante dessa reflexão, é possível apontar que no caso de se apresentar para um novo mandato não há como escapar de uma avaliação criteriosa do eleitorado a respeito dos quatro anos que terminam.

Tal característica também é capaz de engessar as pretensões de candidatos, sobretudo na esfera municipal. Um governador que cumpre um excelente mandato e, ao invés de tentar a reeleição, se lança como candidato à Presidência da República pode ter seguido um caminho considerado natural. Mas o que leva um prefeito a desistir da possibilidade de reeleição? O que justifica o cumprimento de apenas quatro anos de mandato sem a tentativa de se manter no poder? Existe algo positivo que justifique essa decisão, ou apenas questões negativas relacionadas a desgastes, más avaliações ou problemas de ordem pessoal? Certamente existem. A mais provável justificativa são os acertos entre lideranças. Em algumas cidades, após cumprirem oito anos de mandato, prefeitos extremamente bem avaliados elegem seus sucessores. Quatro anos após cobram de volta a cadeira – algo bastante comum. Alguns “pupilos” concordam em sair, outros se recusam e brigam dentro do partido pela obtenção da legenda, existindo exemplos de prefeitos derrotados dentro de sua própria organização por grupos politicamente mais fortes.

A despeito de tal característica, é importante salientar que o marketing político na reeleição tem um forte limitador. Ele tenta reconduzir ao cargo um político que tem história, passado recente e carrega consigo feitos atuais para a cidade. Assim, não cabe estratégia diferente de mostrar o que “foi feito”. Campanhas de reeleição não podem desprezar o candidato do governante, a probabilidade de tal estratégia funcionar é mínima. Assim, se por um lado existe a possibilidade de fortalecimento de candidaturas de governantes em virtude da força da máquina pública e das prerrogativas legais que permitem ações de comunicação que podem ser confundidas com puro marketing eleitoral, por outro só é possível pensar em sucesso de governantes bem avaliados. E, nesse caso, é importante salientar que existem políticos muito bem avaliados em seus mandatos que não conseguem se manter no cargo, apesar de suas chances aumentarem de forma expressiva.

## CONCLUSÃO

**A** análise proposta nesse trabalho teve como objetivo principal discutir o impacto do marketing político e as limitações impostas pelo arcabouço legal no processo de reeleição municipal. Foi possível notar que a decisão de

permitir, desde as disputas de 1998, que titulares do Poder Executivo disputassem eleições para um mandato consecutivo não surgiu de maneira isolada. Restrições à propaganda, novas regras eleitorais e a possibilidade de os governos destinarem recursos para ações de comunicação (a Lei estabelece um teto de 2% do orçamento para a área) de seus atos contribuem para que alguns analistas critiquem de maneira frontal os abusos cometidos em benefício da manutenção do cargo. Nesse cenário os índices de manutenção de poder são significativos, o que pode mostrar, negativamente, uso da máquina administrativa, mas também, positivamente, a capacidade de o eleitorado avaliar seus governantes e mantê-los no cargo.

A despeito de tal constatação, não são todos os prefeitos e governadores que conseguem continuar no poder. No caso dos representantes municipais, análises mostram que existem algumas variáveis capazes de explicar o que leva o eleitorado a manter um prefeito no poder. Boas ações, que não representem gastos adicionais, são destacadas, e quanto mais instruído for o cidadão, maior a chance de ele promover esse tipo de análise. Assim, as eleições ganham caráter de referendo, segundo análise do governador de São Paulo José Serra. Nesse sentido, poucas são as justificativas que impedem um bom governante de disputar uma prefeitura. O marketing político tem um desafio que soa como compromisso indissociável da campanha que será realizada. Não cabe escolher o posicionamento em relação ao governo, afinal de contas o candidato é o governante. Críticas terão que ser rebatidas com maior assiduidade, e a campanha se pautará com maior ênfase em realizações recentes. As comparações com candidatos que ocuparam o mesmo cargo anteriormente podem ocorrer, mas não sem deixar de considerar que o presente está mais vivo na cabeça do eleitor. Nesse caso, as pesquisas deverão mostrar os principais temas e as realizações mais relevantes, e à equipe de marketing não caberá a construção de peças críticas, e sim uma campanha capaz de destacar boas realizações e promessas futuras. Essas, no entanto, nem sempre funcionam, que o diga o bem avaliado governo de Marta Suplicy em São Paulo, a maquete eletrônica voadora do CEU da Saúde e a derrota nas eleições municipais de 2004.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETTO, Lauro. *Reeleição e Continuidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.
- BERNARDES NETO, Napoleão. *Aspectos jurídicos do instituto da reeleição para chefe de Poder Executivo*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10799&p=1> acessado em 20/07/2008. Jus Navigandi, 2007.

- BREMAEKER, François. *Panorama estatístico das eleições municipais em 2000: os prefeitos reeleitos*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2001.
- COSTA, José Rubens. *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- DANTAS, Humberto. *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2007.
- FIGUEIREDO, Rubens (org.). *Marketing Político e persuasão eleitoral*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2000.
- FIGUEIREDO, Rubens (org.). *Marketing Político em Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2008.
- MENDES, Marcos e ROCHA, Alexandre. *Reeleição sob informação imperfeita: evidências para os municípios brasileiros*. Brasília: Universidade de Brasília, série de textos para discussão, nº 313, 2004.
- MENEGUIN, Fernando e BURAGIN, Mauricio. *O que leva um governante à reeleição?* Brasília: Universidade de Brasília, série de textos para discussão, nº 305, 2003.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. *O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados*. Revista Dados, vol. 44, nº 2, Rio de Janeiro, 2001.
- SERRA, José. *De quanto tempo precisa quem sabe o que quer?* Disponível em <http://www.itv.org.br/site/biblioteca/conteudo.asp?id=583> acessado em 21/07/2008. Instituto Teotônio Vilela, 2006.
- VEIGA, Linda Gonçalves e VEIGA, Francisco José. *Ciclos político-econômicos nos municípios portugueses*. In. Conferência do Banco de Portugal – “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu”. Lisboa: Banco de Portugal, 2005.

Rubens Figueiredo  
Falta biografia

---

HUMBERTO DANTAS

○ CENÁRIO DOS PARTIDOS BRASILEIROS

Os principais estudos sobre os partidos na Ciência Política brasileira estão concentradas no plano federal. Quando analisam os resultados das eleições, o sistema político, a distribuição ideológica das legendas e uma série de outras temáticas os analistas têm focado Brasília. O funcionamento do Poder Legislativo e a sua relação com o Executivo também são vistos sob a ótica federal. Poucas são as investidas sobre as questões de ordem estadual, sobretudo no que diz respeito às análises legislativas, e menor ainda a preocupação com o plano municipal. Estudos de caso, avaliações de um conjunto de cidades contido num mesmo estado ou em uma região metropolitana são encontrados, mas são raros os esforços acerca da totalidade das mais de cinco mil e quinhentas cidades brasileiras. Sobretudo no que diz respeito às questões de ordem eleitoral.

Quando se trata do tema coligações, foco principal desse trabalho, o cenário não é diferente. Poucos são os estudos específicos sobre o assunto. É possível destacar a dissertação de mestrado de Vivaldo de Sousa de 1996, a tese de doutorado de Rogério Schmitt de 1999 e a obra organizada por esse segundo em parceria com Silvana Krause em 2005, lançada pela Fundação Konrad Adenauer – “Partidos e coligações eleitorais no Brasil”. Nesses três casos os municípios são deixados de fora das discussões. Recentemente, em 2007, dois trabalhos de conclusão de pós-graduação trataram do assunto, abordando a totalidade das cidades brasileiras e enfatizando a disputa das pre-

feituas. As abordagens dos trabalhos são muito semelhantes, assim como as conclusões sobre a relação entre o plano municipal e a esfera federal<sup>1</sup>.

Em sua dissertação de mestrado, Machado (2007) analisa as coligações para a disputa de prefeituras em 2000 e 2004, enfatizando seis partidos políticos – PP(B), PFL, PSDB, PMDB, PDT e PT – e testando duas variáveis de ordem nacional: consistência ideológica e apoio ao governo federal. O objetivo central é compreender se os partidos se alinham nos municípios pautados em questões de ordem mais ideológica, ou se estabelecem seus acordos respaldados pelo posicionamento diante da base de sustentação ao Presidente da República no Congresso. Com a preocupação de verificar no nível local o comportamento nacional das legendas, o autor cria dois indicadores: IVI – Índice de Viés Ideológico, e IG – Índice de Governismo. O PT em 2000 parece respeitar melhor as questões de ordem ideológica, mas tão logo passa a controlar o Executivo Nacional ocorre o enfraquecimento de tal indicador. Machado conclui que acerca das questões ideológicas não há “obediência por parte das organizações municipais com relação às diretrizes nacionais”. Já o posicionamento em relação ao governo pode oscilar.

Em sua tese de doutorado, Dantas (2007) aborda dez partidos – PP(B), PTB, PL, PFL, PSDB, PMDB, PPS, PSB, PDT e PT – e se debruça sobre as mesmas questões relacionadas à ideologia e relação com o governo federal. Utilizando métodos diferentes de análise, chega a conclusões semelhantes nesse plano. O trabalho, no entanto, tem uma preocupação adicional ao desvendar que as variáveis federais pouco são capazes de explicar o comportamento nacional. O autor investe na lógica da política estadual, corroborado pela tese de Ângelo Panebianco (1990) de que em países federalistas os partidos tendem a se organizar de formas diferentes nas diversas unidades. Esta variável é capaz de explicar com maior clareza o comportamento dos partidos políticos brasileiros. Ou seja, organismos mais próximos dos municípios são capazes de determinar com melhor clareza o comportamento das legendas no nível local. Tal questão, no entanto, não explica a totalidade dos acordos para as disputas de prefeituras. Assim, mesmo em um estado em que duas legen-

1 A primeira obra, defendida em janeiro na Universidade de Brasília, foi intitulada “Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil – 2000 e 2004”, e conferiu o título de mestre em Ciência Política a Carlos Augusto Mello Machado. O segundo trabalho, defendido em dezembro sob o título “Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004”, resultou no doutoramento em Ciência Política de Humberto Dantas pela Universidade de São Paulo.

das são adversárias, será possível assistir alianças entre elas em algumas cidades. O fenômeno, inclusive, foge ao controle dos próprios organismos centrais dos partidos, que costumam lançar orientações às vésperas das eleições, muitas delas ignoradas.

Tais afirmações não indicam a inexistência completa de relação entre as eleições municipais e as disputas federais e estaduais. Pelo contrário. Por mais que não reflita tal como um espelho o alinhamento dos partidos, é possível afirmar que os acordos realizados, principalmente nas maiores cidades, têm peso sobre as disputas estaduais e nacional. Dalmoro e Fleischer (2005) abordam as eleições proporcionais nos estados. Ao questionarem a idéia de nacionalização, concluem que “existem no Brasil diferenças regionais gritantes e distorções que variam de acordo com o tamanho das circunscrições, que ficam acobertadas quando são observados os dados nacionais. Entretanto, o Brasil não é uma grande circunscrição. Pelo contrário, são 27, com tamanhos variados e realidades diametralmente opostas” (Dalmoro e Fleischer, 2005, pg. 109). Assim, o peso dos estados é relevante e tais realidades podem ter impacto sobre as eleições municipais.

Nesse sentido, Fleischer (2002) afirma que muitos dos prefeitos eleitos nas capitais em 2000 tornar-se-iam candidatos naturais ao governo do estado em 2002. Além disso, mais de 70% dos governadores escolhidos em 1998 elegeram seus aliados prefeitos de capitais em 2000. Nas eleições proporcionais estaduais – deputado estadual e deputado federal – a influência sobre os municípios é expressiva. O autor afirma que o contingente de representantes municipais que tomou posse em 2001 teria forte impacto sobre as eleições dos parlamentos em 2002. Existe, segundo Fleischer, relação direta entre o número de prefeitos eleitos e o total de deputados na Câmara Federal. O movimento contrário também é relevante: de acordo com o autor, no pleito de 2000, 96 deputados federais foram candidatos a prefeito ou vice-prefeito. O número de eleitos determinou uma mudança considerável na configuração do Congresso, e também nas assembleias estaduais. Assim, há relação entre as esferas, com forte influência sobre os resultados eleitorais. Para 2008 não é possível esperar movimento diferente. Parcelas significativas da Câmara dos Deputados devem se apresentar nas disputas municipais, seja na qualidade de candidato ou como cabos eleitorais decisivos. Na Assembleia Legislativa de São Paulo, por exemplo, em fevereiro de 2008 o Movimento Voto Consciente, organização que fiscaliza o Legislativo paulista, estimava em um terço o número de deputados candidatos a prefeito. Tal cenário tem forte impacto sobre a política estadual, seja pela possibilidade de renovação das

fileiras legislativas, seja por fenômeno conhecido por “recesso branco”, que indica a paralisia legislativa em virtude das eleições, com manutenção de vencimentos e estruturas.

Diante desse cenário inconsistente, o que esperar para as eleições de 2008 no que diz respeito às coligações? Como os partidos se comportarão? Depende. Do tamanho da cidade e da relevância da disputa. Braga (2003) acredita que os partidos se organizam de forma mais coerente em termos nacionais nas grandes cidades, em virtude de interesses mais amplos. Dantas (2007) discorda dessa tese, apontando que ela se ampara com maior ênfase em uma realidade muito pontual: São Paulo-SP e a divisão nacionalizada entre PSDB e PT. Resta saber que tipo de acordo será celebrado pelas legendas, sendo possível afirmar que não existem “surpresas” em um ambiente tão complexo.

#### AS ALIANÇAS EM ELEIÇÕES MUNICIPAIS

O ano de 2008 começou cercado por uma enorme polêmica: Aécio Neves (PSDB), governador de Minas Gerais, articulando aliança com o PT – adversário histórico no plano federal – em torno de uma candidatura do PSB à prefeitura de Belo Horizonte. A notícia rendeu alguns meses de reportagens, e até o momento em que este texto foi produzido ainda aparecia com ênfase nos jornais – meados de abril de 2008. Abaixo algumas manchetes do jornal *O Estado de S. Paulo* retiradas do site [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br):

- 17/04/2008 – Contra o casuísmo eleitoral
- 15/04/2008 – Executiva Nacional do PT ameaça vetar aliança em BH
- 11/04/2008 – Aécio convida Alencar para aliança na prefeitura de BH
- 02/04/2008 – Pimentel defende alianças em BH
- 01/04/2008 – PSB deve aprovar aliança com petistas e tucanos em BH
- 30/03/2008 – Aliança entre PT e PSDB em Belo Horizonte
- 28/03/2008 – Prefeito de BH fica insatisfeito com críticas à aliança PT-PSDB
- 26/03/2008 – PSDB libera alianças em todo país, até com petistas
- 24/03/2008 – PT deve abrir exceção para aliança com PSDB em MG
- 22/03/2008 – A aliança PT-PSDB em Minas
- 22/03/2008 – Acordos diluem rivalidades partidárias
- 20/03/2008 – Ciro busca apoio para aliança entre PT e PSDB em MG
- 19/03/2008 – Ciro e Aécio deixam possibilidade de união em aberto
- 19/03/2008 – Aécio e Pimentel minimizam frente contra PT-PSDB
- 14/03/2008 – Pimentel diz que é preciso agenda comum entre PT e PSDB

- 09/03/2008 – PT tenta maquiagem aliança com tucanos em Minas
- 28/02/2008 – Aécio e Patrus se reúnem para discutir aliança em BH
- 25/02/2008 – PT e PSDB não precisam ser sempre inimigos, diz Aécio
- 25/02/2008 – Executiva do PT não aceita aproximação com PSDB
- 25/02/2008 – “É natural eventual ligação PT-PSDB para 2008”, diz Aécio
- 11/02/2008 – PSDB de Belo Horizonte espera acordo eleitoral com PT
- 26/01/2008 – Prefeito de BH defende aliança entre PT e PSDB

Aos paulistas, por exemplo, e àqueles cidadãos que miram suas análises políticas no plano federal, o noticiário acima rendeu dose expressiva de surpresa. Como petistas e tucanos, rivais diretos desde pelo menos 1994, poderiam se aliar? Simples. E a resposta não está pautada apenas no casuísmo e no pragmatismo eleitoral. Deve se fixar em um cenário de diversidades que transcendem o eixo São Paulo-Brasília. Em 1998, por exemplo, PT e PSDB apoiaram os mesmos candidatos ao governo do Acre e do Piauí<sup>2</sup>. No primeiro caso a vitória foi do petista, com apoio dos tucanos, e no segundo o candidato do PSDB ficou em terceiro lugar respaldado pelo PT. Na Bahia, a aproximação entre essas duas legendas, contra a força de Antonio Carlos Magalhães nos últimos anos, era comum. No Rio de Janeiro, onde esses partidos não atingiram índices expressivos de apoio do eleitorado nos últimos pleitos, também é normal verificarmos tal aproximação. Em Nova Iguaçu-RJ, município com população estimada em 830 mil habitantes em 2007, Lindberg Faria (PT) venceu as disputas municipais de 2004 com o apoio formal do PSDB. Essa aliança ocorreu em outras 900 cidades em 2004.

Em 130 delas os candidatos eram do PT (14,4%), tornando-se vencedores em 59. Em 260 (28,9%) a candidatura era do PSDB, sendo que em 136 houve vitória. Nos outros 511 municípios os candidatos apoiados pela aliança entre PT e PSDB eram de outros partidos. Assim, o cenário desejado em Belo Horizonte pode ser considerado mais comum do que imaginam as análises pautadas em questões federais. Os esforços de Aécio Neves para a união entre o PSDB e o PT talvez sejam inspirados, em certo sentido, pelo cenário político de São João Del-Rei-MG, cidade onde está sepultado seu avô Tancredo Neves. Em 2004, o candidato Sidney Antônio de Sousa (PSDB) foi

2 Tal cenário não se repetiu, formalmente, nas eleições seguintes porque em 2002 e 2006 vigoraram os princípios da verticalização, que impediam que adversários no plano federal se aliassem nos estados. A pressão dos partidos e dos congressistas foi tão significativa que a imposição da Justiça Federal deixará de vigorar, a partir de 2010, por força da aprovação de uma emenda constitucional aprovada em 2006.

eleito com mais de 60% dos votos válidos e contou com o apoio formal do PT em uma coligação que envolvia 11 partidos.

Essa união, menos incomum do que se costuma noticiar, ocorreu em todas as regiões do Brasil, apesar das consideráveis desproporções. PT e PSDB estiveram juntos em 14,5% das cidades da região Norte, em 17,6% dos municípios do Sul, em 24,8% do Sudeste, em 25,3% do Nordeste e em 29,8% do Centro Oeste, sendo possível afirmar que em todos os estados do Brasil ocorreu essa aliança.

Diante dos cenários apresentados, é possível afirmar que as eleições municipais não parecem ser explicadas apenas por decisões tomadas pelas executivas nacionais dos partidos. Em alguns locais as determinações “fogem ao controle”. Afinal, simultaneamente ocorrem a escolha de quase seis mil prefeitos e mais de cinquenta mil vereadores. No total, em 2004, o Brasil teve cerca de 377 mil candidatos. Parece possível aceitar a dificuldade de os partidos controlarem esse contingente, mas é possível afirmar também que a despeito dessa massa, existem acordos locais que transcendem o alinhamento nacional das legendas.

Tal panorama é reforçado por documentos centrais lançados pelo PT e pelo PFL (hoje Democratas) em 2004. Em cartilha disponível na internet, os petistas afirmavam que alianças entre o partido e o PFL ou o PSDB estavam proibidas, sendo necessário um julgamento por parte dos órgãos centrais da legenda. Tal determinação não impediu o resultado já exposto em relação aos tucanos, e tampouco que o partido se aliasse ao PFL em 672 municípios. Curioso, nesse caso, que Jorge Bornhausen, então presidente do PFL, assinou documentos publicados em Diário Oficial onde sugeria que seu partido não se vinculasse ao PT.

Na maioria dos casos, entretanto, os partidos costumam ofertar liberdade para o julgamento das alianças municipais pelos órgãos estaduais, reconhecendo e reforçando a tese de Dalmoro e Fleischer (2005) de que o quadro partidário brasileiro deve ser compreendido sob óticas diferentes. A complexidade estadual dos acertos entre os partidos caminha no sentido dos ensinamentos de Panebianco. Ou seja, em um país federalista, estados diferentes tendem a reproduzir relações e configurações distintas entre os partidos políticos nacionais.

## ○ QUE ESPERAR DE 2008?

**A**s coligações para as eleições de 2008 sofrerão o impacto direto das realidades estaduais, e muitas vezes dos próprios arranjos municipais. Esses

casos específicos podem transparecer a sensação de que os partidos são meras ferramentas legais utilizadas para o lançamento de candidaturas. O peso da campanha de 2010, no entanto, será sentido. Sobretudo em alguns discursos e discussões pela imprensa, protagonizados nas principais capitais, apesar de cenários como o vislumbrado em Belo Horizonte-MG.

Em relação à liberdade de atuação dos partidos, o PSDB, por exemplo, já sinalizou que irá liberar seus organismos locais para os mais diferentes acordos. É o que aponta o título da reportagem destacada na lista anterior: “PSDB libera alianças em todo país, até com petistas”, do dia 26 de março. Na mesma direção seguiu o PDT. O deputado Vieira da Cunha, presidente em exercício, declarou ao jornal *O Estado de S. Paulo* que o objetivo é estabelecer estratégia para ampliar o número de prefeituras conquistadas, mesmo que isso represente as mais diferentes alianças.

Destaca-se que continuará pesando de forma marcante o fenômeno do governismo – marcado pela atração exercida pelo partido que controla o Executivo em qualquer esfera. Assim, sua presença não será sentida apenas em relação ao governo federal, mas também, e muito, sobre a força dos partidos que governam os estados. As coligações continuarão sendo ferramentas amplamente utilizadas. Os dados da Tabela 1 mostram que há tendência crescente no uso desse mecanismo, esperada em 2008. É possível notar um crescimento de 14,2% no seu uso, e um peso crescente sobre o total de candidaturas. Tal fenômeno pode ser explicado pela ascendente presença dos principais partidos políticos nos municípios brasileiros, o que não representa um crescimento expressivo de chapas, e sim um aumento no número de partidos por coligação. Esse fenômeno é resultado do que Duverger (1970) chama de tendência bipolar, característica marcante de eleições majoritárias de turno único<sup>3</sup>. Reforça essa tese a diminuição no número de legendas entre as eleições – de 30 em 2000, para 27 em 2004 – acompanhada por um aumento na média de partidos por coligação: de 3,6 para 4,2.

3 Importante notar que em 2004 apenas 68 das 5.563 cidades brasileiras tinham mais de 200 mil eleitores, o que de acordo com a lei possibilita a existência de segundo turno em eleições municipais. Entre as eleições de 1996 e 2004 mais da metade dos municípios apresentou disputas polarizadas apenas entre dois candidatos. E a despeito do número de concorrentes, os votos se concentraram em duas candidaturas. Em 2000, 84% dos municípios assistiram os dois primeiros colocados acumularem 80% ou mais dos votos válidos no primeiro turno. Em 2004 esse percentual diminuiu para 82%, mas ainda assim é representativo e atesta a concentração de votos em dois nomes principais nas disputas majoritárias de turno único.

**Tabela 1.** *Informações gerais sobre as eleições municipais – 2000 e 2004*

	2000	2004
Total de municípios no Brasil	5.560	5.563
Total de candidatos a prefeito	15.032	15.720
Total de Candidatos por coligações	11.070	12.637
% das coligações sobre o total	73,64%	80,39%
Média de candidatos por município	2,70	2,83
Partidos por coligação	3,58	4,20
Partidos aptos para as disputas	30	27

Fonte: Dantas (2007)

Individualmente, é importante ressaltar que nenhum dos dez grandes partidos analisados em Dantas (2007) fez pouco uso das coligações em 2004. Com exceção feita ao PFL, todos os dez maiores partidos aumentaram suas presenças nas cidades brasileiras entre 2000 e 2004, e unanimemente elevaram os percentuais de disputas sob o formato de alianças. Apenas o PT registrou índices de candidaturas isoladas próximos de 15% em 2000. Nos demais casos, nenhum partido superou 10%, mostrando a força das alianças nas estratégias.

Esse constante e crescente uso das coligações pode ser explicado pelas taxas de sucesso obtidas pelos dez maiores partidos nas eleições de 2004. É possível sugerir que a adoção do mecanismo revela um cálculo bastante preciso do quanto a legenda é capaz de ganhar quando procura parceiros para suas candidaturas – não é à toa que PSDB e PDT já declararam a liberação de seus organismos municipais. O sucesso das parcerias em 2004 é mais relevante que em 2000. Tais vitórias são obtidas por meio da eleição de um candidato próprio apoiado por diversos parceiros, ou ainda pela conquista de secretarias, cargos, recursos e outros benefícios comuns às relações entre partidos no poder. De acordo com a Tabela 2, apenas três partidos superam 20% de sucesso em conquistas isoladas – sem a presença de outras organizações. Mesmo assim, destaca-se que essas legendas utilizaram timidamente o recurso de candidaturas avulsas. Os resultados obtidos nas colunas “cabeça” e “parte” não são superados em nenhum caso pelos números da coluna “isolado”. As alianças são, realmente, fundamentais às estratégias dos partidos em pleitos majoritários, o que reforça os argumentos de diversos autores como Kinzo (2005), Carreirão (2006) entre outros.

**Tabela 2.** *Taxas de sucessos dos partidos nas eleições majoritárias de 2004 por forma de participação – isolado, cabeça de coligação ou parte de aliança*

Partido	Isolado (%)	2004 – Taxas de Sucesso	
		Cabeça (%)	Parte (%)
PP	18,28	47,91	50,08
PFL	21,32	48,64	51,35
PL	9,60	41,39	50,45
PTB	19,09	41,51	49,83
PMDB	32,08	44,35	49,79
PSDB	22,70	48,46	51,71
PPS	7,58	38,99	49,55
PDT	9,64	42,35	47,62
PSB	5,74	34,08	47,49
PT	6,01	30,44	45,41

Fonte: Dantas (2007)

Atestada a relevância das coligações, é importante apontar que a expectativa para as eleições de 2008 é de desordem ideológica, e também em relação aos aspectos governamentais, sobretudo no plano federal. A Tabela 3 apresenta o cenário de 2004. Os números indicam em quantas cidades do Brasil os dez principais partidos estiveram juntos. Nota-se que o menor valor está na associação entre o PFL e o PT, mas assim mesmo tal aproximação ocorreu em mais de 12% das cidades brasileiras, e foi assistida por 8,4 milhões de eleitores. A associação mais comum ocorreu entre o PFL e o PSDB, em mais de 1,8 mil localidades. Esses acordos foram testemunhados por mais de 50 milhões de eleitores, mostrando que pode existir certa lógica nos acordos, mas ela não responde pela totalidade das alianças eleitorais. No caso dessa associação entre liberais e tucanos, é possível notar que por mais esperada que fosse, sua representatividade ultrapassa timidamente a marca de um terço das cidades brasileiras. Fosse o quadro partidário brasileiro mais uniforme, esse número deveria estar próximo do total de municípios em que os dois partidos estiveram presentes, assim como muitos dos cruzamentos da Tabela 3 seriam iguais a zero.

**Tabela 3.** Quantidade de municípios em que os partidos se associaram em 2004

Partidos	PP	PFL	PL	PTB	PMDB	PSDB	PPS	PDT	PSB	PT
PP	—									
PFL	1653	—								
PL	1331	1507	—							
PTB	1417	1572	1395	—						
PMDB	1473	1491	1413	1589	—					
PSDB	1589	1812	1325	1681	1535	—				
PPS	931	1132	1028	1149	1287	1139	—			
PDT	1182	1150	1087	1232	1347	1225	1018	—		
PSB	729	743	769	881	852	791	765	799	—	
PT	913	672	1046	1072	1542	901	1101	1090	1001	—

Fonte: Dantas (2007)

Ainda no que diz respeito à Tabela 3 um exercício adicional é importante para corroborar a mescla generalizada representada pelas coligações. Se deixarem de ser consideradas as associações binárias – união pontual entre dois partidos, a despeito dos outros componentes da coligação – representadas nos cruzamentos da tabela, três quartos das alianças celebradas nos municípios brasileiros em 2004 misturavam partidos de situação e oposição ao governo federal. No que diz respeito à ideologia, mais da metade dos acordos misturavam direita e esquerda, ou representantes dos três posicionamentos no espectro. Tal cenário será, certamente, mantido para as eleições desse ano.

Para ilustrarmos de forma mais clara a desordem esperada para as disputas de 2008, é importante apresentarmos tais números em perspectivas relacionadas ao período 2000 a 2004. A tabela 4 mostra que todas as associações possíveis entre partidos aumentaram. Em destaque aquelas alianças que dobraram, ou atingiram percentuais maiores de evolução. Algumas apresentam dupla inconsistência: ideológica e relacionada à posição perante o governo federal. É o caso da aproximação entre o PT e o PFL, que aumentou 252% entre as duas últimas eleições municipais. Os demais casos em destaque envolvem o PT e o PL, fortalecendo o fenômeno do governismo. No caso dos trabalhadores, os maiores destaques ficam por conta das relações estabelecidas com legendas de direita, sobretudo aquelas que faziam parte da base de Luiz Inácio Lula da Silva no Congresso – PP, PL e PTB.

**Tabela 4.** Evolução percentual das associações entre os partidos utilizando como base as eleições de 2004 em relação a 2000

	PP(B)	PFL	PL	PTB	PMDB	PSDB	PPS	PDT	PSB	PT
PP(B)	—									
PFL	2,23	—								
PL	80,35	54,25	—							
PTB	18,98	16,70	72,22	—						
PMDB	16,17	6,12	66,24	31,00	—					
PSDB	25,02	12,90	67,51	31,84	7,19	—				
PPS	48,72	63,35	135,24	93,43	49,65	34,47	—			
PDT	51,15	44,84	119,15	67,85	36,06	54,87	69,10	—		
PSB	71,53	54,79	130,24	97,98	50,80	37,80	48,54	46,61	—	
PT	291,85	251,83	362,83	260,94	119,03	99,78	109,32	66,16	69,09	—

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

## CONCLUSÃO

O principal objetivo desse trabalho foi apontar as perspectivas eleitorais de 2008 utilizando como variável principal as alianças eleitorais. Foi possível notar que esse tipo de instrumento faz parte da estratégia dos partidos políticos brasileiros de forma significativa e crescente. A relação com questões de ordem federal é inferior ao peso da organização e relacionamento dos partidos nos estados, onde pesa também questões municipais. Assim, o grande alvoroço criado pela imprensa sobre a aproximação de PT e PSDB nas eleições municipais de Belo Horizonte é justificada, apenas e tão-somente apenas, pelo cenário incerto das disputas de 2010, que têm o governador do estado de Minas Gerais como possível candidato e adversário dos petistas. A “desordem” das alianças é fenômeno comum, e até mesmo esperado em países com nossas características.

Dessa forma, alianças e aproximações estranhas ao cenário federal nos municípios são recorrentes e comuns, de acordo com as teses de Dantas (2007) e Machado (2007). O grande desafio, nesse caso, fica por conta da

necessária atenção que a Ciência Política brasileira ainda deve às análises municipais. O comportamento dos partidos políticos foge, e muito, do controle federal e do cenário dos principais estados da nação. As teorias de Duverger e Panebianco sobre as organizações das legendas, sobretudo em países federalistas, não deixam dúvidas de que podemos esperar as mais diferentes aproximações nos quase seis mil municípios brasileiros. Longe de resultar em desordem, tal ambiente poderia ser classificado como esperado. Tratam-se das características de nosso quadro político, partidário e eleitoral.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. O Ultrapartidarismo estadual. In: SILVA, Regis de Castro (org.) *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo, Edusp / FAPESP, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Os barões da federação* São Paulo, Hucitec, 1998b.
- ABRUCIO, F. L., TEIXEIRA, M. A. C., VALERIANO M. F. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998 In. SANTO FABIANO (org.) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. São Paulo, FGV Editora, 2001.
- BRAGA, M. S. S. *O processo partidário eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo, Tese de doutorado apresentada ao DCP-USP, 2003.
- CARREIRÃO, Y. *Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina*. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p.136-163, abril/maio 2006.
- CONEGLIAN, O. *Lei das Eleições Comentadas – Lei 9.504/97*. São Paulo, Juruá Editora, 2002.
- DALMORO, J., FLEISCHER, D.. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade, in KRAUSE S., SCHMITT, R. (org) *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- DANTAS, H. *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004*. São Paulo, tese de doutorado apresentada ao DCP-USP, 2007.
- DANTAS, H., PRAÇA, S. “Os pequenos partidos no Brasil: uma análise do posicionamento ideológico com base nas alianças municipais em 2000 e 2004”. In: 13<sup>o</sup> ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 2007.
- DANTAS, H., PRAÇA, S. Os pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000, in Revista Leviatã, número 1. São Paulo, Hucitec DCP-USP, 2004.
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970.
- FLEISCHER, D. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). In. *Opinião Pública*, v 8, n 1, Campinas, 2002.
- JORGE, V. L. “*Participação eleitoral, partidos e candidatos nas disputas pelas prefeituras dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1992 a 2000*”. Alceu, volume 4, número 8, pág. 168 a 190, jan/jun, Rio de Janeiro, 2004.
- KINZO, M. D. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, 57, São Paulo, fevereiro de 2005.
- KINZO, M. D. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-85, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, 54, São Paulo, fevereiro de 2004.
- KINZO, M. D. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1993.
- KRAUSE S., SCHMITT, R. (org) *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- MACHADO, C.A.M. *Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil – 2000 e 2004*. Distrito Federal, dissertação de mestrado defendida na UNB, 2007.
- MORAIS DE SOUSA, J. Coronelismo: tendências teóricas. In: 13<sup>o</sup> ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 2007.
- NEPOMUCENO SILVA, J. *As alianças e coligações partidárias*. Del Rey, Minas Gerais, 2003.
- NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1996.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PORTO, W. C. *Dicionário do voto*. UNB, Distrito Federal; Imprensa Oficial de São Paulo, São Paulo, 2000.
- SCHMITT, R. *Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil*. Rio de Janeiro, Tese de doutorado apresentada ao IUPERJ, 1999.
- SOARES, G. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 17, julho 1964.
- SOUSA, V. *As coligações partidárias no período 1986-94 versus 1954-62*. Distrito Federal, Dissertação de mestrado apresentada à UNB, 1996.

#### Humberto Dantas

Doutor em Ciência Política pela USP. Professor do Centro Universitário São Camilo. Coordenador de Cursos de Formação Política na ALESP e na Oficina Municipal.

---

MARCO AURÉLIO NOGUEIRA

**A**berto formal e efetivamente o processo eleitoral, algumas antigas e já bastante discutidas questões voltam a intrigar analistas e eleitores.

Como explicar a facilidade com que adversários incondicionais e muitas vezes furiosos no plano nacional se coligam em várias cidades do país, numa demonstração de elasticidade que beira a irresponsabilidade? Como entender que aliados históricos, afinadíssimos no combate ao governo federal, não consigam caminhar juntos em alguns municípios e cheguem mesmo, como ocorre em São Paulo com o PSDB e o DEM, a se converter em adversários e facilitar as coisas para candidatos de partidos contra os quais se batem por toda parte?

Partidos amigos no plano nacional convertem-se em inimigos no plano municipal e emprestam apoio a chapas que não se coadunam com os propósitos proclamados nos estatutos e documentos partidários. A “esquerda” alia-se sem muito pejo com a “direita”, dando origem a blocos desprovidos de coerência profunda. As disputas regionais são mais fortes que as nacionais e praticamente proíbem que os candidatos se declarem fiéis ou leais ao que quer que seja. Não é por acaso que os políticos não lidam bem com a fidelidade partidária e vivam tentando flexibilizá-la ou burlá-la, quase sempre em nome de uma necessária dose de “liberdade de pensamento e ação” ou da alegação de que o quadro partidário é jovem demais para ser racionalmente estruturado. Muitos dos atritos entre o Poder Judiciário e a política passam por aí. Boa parte das decepções do cidadão também.

Dado o caráter do federalismo brasileiro e do próprio regime presidencial instalado por aqui, as eleições municipais têm enorme valor estra-

tégico. Jogam papel determinante tanto na sustentação dos governos estaduais e federal quanto na dinâmica das eleições para governadores e presidente da República. Deste ponto de vista, 2008 é a ante-sala de 2010. E quase tudo o que é feito hoje tem um olho depositado no que será feito daqui a dois anos.

O eleitor tem motivos de sobra para se sentir perdido e ludibriado. Dada a incoerência com que se depara, é como estivesse abandonado pelos políticos e pelos partidos.

E o que dizer então da força que ganham as pequenas legendas? Muitas vezes, os grandes partidos, ou os candidatos mais fortes, entregam-se a uma luta insana para obter o apoio dos pequenos. Fazem de tudo para integrá-los em suas coalizões, prometendo-lhes mundos e fundos e anunciando-os como fatores decisivos, verdadeiros fiéis da balança. Quase sempre a operação é feita simplesmente para prejudicar os adversários, na linha da máxima “o inimigo de meu inimigo é meu amigo”, ou seja, com o objetivo mais de atrapalhar que de somar ou agregar. É a sedução usada como mero artifício de campanha, sem muita sinceridade ou rigor.

São evidentemente operações legítimas, sancionadas por qualquer bom manual de estratégia política. É impossível criticar os partidos por desejarem mais apoio para suas chapas ou por pretenderem embaçar a vista e embaralhar os passos dos adversários. Apoios, em política, são como o sal da terra. Sempre têm alguma tradução prática e muito valor simbólico.

Coligações eleitorais pesam em termos contábeis. Fornecem aos partidos recursos de campanha, material de divulgação, minutos importantes na propaganda eleitoral, tribunas alternativas em certos setores, áreas ou regiões, além da possibilidade de ampliar os apoios pela via da multiplicação do número de candidatos comprometidos com o vértice da coligação.

Ao serem buscados e concretizados, os apoios funcionam como atestados de flexibilidade, desprendimento e largueza de visão, prova de que os candidatos não querem tudo, estão abertos a compartilhar os frutos da vitória desejada, como se desejassem demonstrar uma generosidade que a disputa pelo poder tende a ofuscar ou a impedir. Há alianças que simbolizam um compromisso com o futuro, outras que espelham a nova face de um partido, outras ainda que são um esforço para revalidar identidades ou sugerir caminhos alternativos. Pode ser extraordinário, por exemplo, o efeito simbólico da inclusão, no mesmo palanque, de pessoas que pensam diferentemente ou de antigos adversários, figuras dotadas de carisma específico, heróis de batalhas passadas, ícones da nacionalidade.

Mas os grandes partidos não costumam ser muito generosos quando se trata de decidir quem ocupará a “cabeça da chapa”. Nestes casos, o desprendimento é bastante relativo, e muitas vezes não passa de dissimulação e jogo de cena.

Partidos são seres de duas almas: a conquista do poder e a organização dos interesses e opiniões. A primeira delas exige visão tática e estratégica, é fria e obstinada, não mede esforços para se completar. A segunda depende de cultura, ideologia, teoria social, empuxo programático, marcas de identidade. Alianças sem outro critério que não o de viabilizar o acesso ao poder, ainda que legítimas, não ajudam à alma substantiva dos partidos e podem até mesmo feri-la, apequená-la ou descaracterizá-la. Justificam-se no curto e médio prazo, mas podem ser letais no longo prazo se, por exemplo, chamuscarem a identidade e a coerência doutrinária dos partidos.

Não se trata de uma escolha de Sofia. As duas almas são indispensáveis para o partido político. Há momentos em que simplesmente não há como escolher, os fatos empurram as decisões. Mas o ideal seria sempre manter as almas em equilíbrio e integração, até para que uma possa moderar ou chamar às falas a outra.

O problema é que hoje, nestes tempos “líquidos”, consumistas e velozes em que vivemos, a alma programática e ideológica encontra-se combalida, menosprezada e sem eixo para se sustentar. Com isso, a volúpia pelo poder ganha completa independência e espalha sua lógica pelo sistema político e pelos mais diferentes circuitos sociais.

SEBASTIÃO MISIARA

**A**s eleições de 2008 nos 5.564 municípios brasileiros trazem em seu significado mais profundo para Democracia algumas modificações de conceito que devem ser analisadas pelo cidadão interessado em participar efetivamente da construção de um novo modelo de política.

Devemos recordar que em 1999, para combater a compra de votos e o uso da máquina administrativa durante o período eleitoral, os cidadãos brasileiros tomaram a iniciativa de propor uma lei de controle da corrupção sob a guarida da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. O povo se organizou para coletar mais de um milhão de assinaturas que tornaram possíveis o surgimento da Lei 9.840, a primeira norma de iniciativa popular da história do País.

Em 2008, diante dos resultados inexpressivos da Lei em tela, a mesma Conferência dos Bispos que reúne os pastores da Igreja Católica, lança nova campanha para coletar 1,5 milhão de assinaturas e propor um projeto de iniciativa popular para barrar os candidatos “ficha suja” nas eleições. Claro que não há tempo para que este projeto tramite e seja aprovado até eleições de outubro de 2008. Sem embargo, trata-se de uma semente fecunda que deve ser plantada agora, no calor do processo eleitoral, como uma forma complementar de expressão do eleitor, primeiro interessado em barrar aqueles candidatos que estão sendo questionados no Poder Judiciário.

O candidato e o eleitor deverão ser os maiores defensores da aplicação desta nova lei que certamente será promulgada após a manifestação popular por meio da lista da CNBB. Os candidatos realmente engajados na constru-

ção do Bem Comum não se sentem confortáveis na companhia de colegas com antecedentes criminais. É parte de sua ação política a denúncia dos concorrentes que não possuem um histórico de respeito ao dinheiro público e ao mandato democrático. O eleitor, por sua vez, precisa conhecer muito bem os candidatos em quem pretende votar para o Legislativo e o Executivo Municipal e que estarão nos próximos anos comandando as instituições do Poder Público mais afeitas ao cotidiano da população.

### A IMPORTÂNCIA DAS CÂMARAS DE VEREADORES

**T**oda Democracia tem como base fundamental as eleições locais, momento em que se elegem os Vereadores que são os mais próximos representantes do povo. O Vereador é aquele cidadão que se destaca por sua militância em favor de sua comunidade. É o líder local dos movimentos sociais e das associações representativas dos interesses comunitários fundamentais nos campos social, cultural, esportivo, econômico, educacional, assistencial etc. Os Vereadores são pessoas que fazem parte do cotidiano dos cidadãos.

Para se ter ainda mais clara a importância desse voto no Vereador é preciso conhecer melhor as origens do Poder Legislativo. A Câmara Municipal, como designa a Constituição Federal, é também chamada de Câmara de Vereadores. Salvo modificações, em poder do Congresso Nacional, o número de Vereadores em cada Município é regulado pelo artigo 29 da Constituição (inciso VI, a, b e c) que descreve um critério de proporcionalidade entre a população do Município e o número de assentos na Câmara.

As Câmaras Municipais instalam-se no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao da eleição, data considerada o início da legislatura. O principal órgão da Câmara é o Plenário que é a expressão do corpo constituído da própria Câmara e assume o Poder Legislativo Municipal. No exercício das funções legislativas o Plenário da Câmara promove a elaboração de emendas, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções. Têm também os seus membros o direito de aprovar ou rejeitar projetos do Executivo, bem como, de aprovar ou rejeitar vetos do Prefeito Municipal.

O Plenário tem ainda a importantíssima função fiscalizadora do Poder Executivo de acordo com o artigo 31 da Carta Magna que traz no seu texto o famoso princípio dos “freios e contrapesos” entre os Poderes de Estado. As Câmaras Municipais possuem ainda funções de caráter organizacional exercidas pela chamada Câmara Administrativa, responsável por todos os serviços e

operações internas. Há também a Câmara Judiciária responsável pelos processos e julgamentos do Prefeito Municipal e dos próprios Vereadores. A Câmara tem ainda a função de Assessoramento, ao votar indicações, sugerindo ao Prefeito medidas de interesse da administração pública municipal.

As câmaras municipais surgiram no Brasil de certa forma copiando o modelo dos “Conselhos de Portugal” que cuidavam essencialmente dos assuntos locais. A reforma constitucional de 1926 incluiu a autonomia municipal, ampliada em 1934, dando ao município poderes até então implícitos, dentre eles, o de tributar. Os constituintes, à época, fizeram, também, referência na Carta aos dois poderes: Executivo e Legislativo.

O Estado Novo interrompeu o ciclo democrático da política local, mas por pouco tempo. Dez anos depois, novamente os Vereadores e Prefeitos voltaram a ser eleitos diretamente pelo povo. A partir de 1967, com a reforma constitucional, aconteceu a inclusão da cassação dos direitos políticos. Na década de 70, as restrições impostas às atribuições do legislativo municipal foram extirpadas e com o advento da Nova República e a promulgação da Constituição Cidadã, há vinte anos, os parlamentares ganharam mais autonomia, conferindo a importância que os legislativos têm desde a criação da primeira Câmara Municipal, em São Vicente-SP, em 1.528.

Em sua história, as Câmaras Municipais sempre buscaram traduzir os anseios populares. Aos poucos, homens e mulheres eleitos livremente, se organizaram para realizar as aspirações políticas de seus representados. Hoje, os Legislativos Municipais têm a consciência das desafiantes responsabilidades que lhes incumbem: promover o desenvolvimento econômico e abrir perspectivas de progresso em todos os setores do município.

### O PAPEL ATUAL DO VEREADOR COM VISTAS AO FUTURO

**A**tualmente o papel do Vereador ganha um caráter cada vez mais social na medida em que os cidadãos, mais conscientes e engajados, cientes da importância de seu voto, passaram a cobrar de maneira mais incisiva as atitudes do homem público. O cidadão usuário dos serviços públicos quer transparência nas ações do seu representante até porque o sustenta politicamente e com os tributos que recolhe ao fisco.

Por sua vez, o Vereador do presente passa a ter uma mirada mais determinante para o futuro pois com o acesso a informação em caráter global tem uma maior consciência do impacto das decisões locais sobre as mudanças nacionais e no mundo. Por viver o cotidiano da cidade, por estar em contato

diário com seus concidadãos, que têm suas famílias sujeitas ao ambiente vivido no dia-a-dia da cidade, o Vereador tem um novo papel de agente do desenvolvimento sustentável. Para isso deve ser capaz de contemplar de modo integrado as questões sociais, ambientais, econômicas e de infra-estrutura. Deve debater o conjunto da cidade e influir nos rumos do seu desenvolvimento com perfil humano e saudável.

E não há segredos para quem quer realmente contribuir com a geração de riquezas de modo simultâneo a proteção ao bem estar social. Basta dirigir um olhar diferente, criativo e integrador, de modo a bem representar o conjunto da Cidade em seu Parlamento local. Em segundo lugar, as Câmaras devem ser capazes de tomar a frente e ter iniciativa para garantir junto ao Executivo as obras e os serviços públicos realmente prioritários e que serão destinados à população a curto, médio e longo prazos.

Vereadores e suas equipes técnicas devem estar habilitados para envidar esforços para que os recursos arrecadados sejam investidos em atividades produtivas vinculadas à base de produção e à força de trabalho do município. devem sobretudo cobrar a transparência e a lisura da Administração Pública. É este Vereador, esta Vereadora, que se espera venha a nascer das urnas de outubro. Pessoas profundamente comprometidas com a comunidade e com profundo desejo de transformar, cada vez mais, a Câmara Municipal no estuário da vontade popular. O Parlamento local, como se observa em democracias maduras, é a caixa de ressonância das esperanças, dos problemas e das reivindicações populares.

Atento a essa realidade o Vereador do futuro precisa se nortear pelos princípios do Estado Democrático de Direito. Ou seja, deve ser um operador do Direito. Pessoa habilitada a pleitear direitos, conservar direitos e defender direito já conquistados pelos cidadãos. Seus deveres são mais do que obrigações, são privilégios do status especial que a sociedade lhes confere. Desde o berço da Democracia na Grécia Antiga, o Poder Legislativo evoluiu muito e passa atualmente a uma etapa extremamente exigente de dar conta da tarefa de confluir atitudes e harmonizar pensamentos oriundos de grupos com diversos interesses presentes na coletividade. A humanidade vive na sua maior parte nas cidades. Neste ambiente urbano, nem sempre agradável, o Vereador deve aprender a funcionar como um ombudsman do povo, muito ágil e eficaz na sua representação. O Vereador é um defensor inato dos Direitos Humanos, é o ouvidor e o procurador do cidadão. Quanto melhor realizar estas tarefas mais será respeitado como referencial ético da sociedade em que se insere.

## ○ ELEITOR DE HOJE: CIDADÃO LOCAL E CIDADÃO GLOBAL

O eleitor é o caminho mais próximo, e único, para que a sociedade veja acontecer as mudanças que espera nas Câmaras de Vereadores do país. O eleitor projeta o Vereador do futuro no seu voto e na sua militância cidadã. O eleitor faz a seleção dos candidatos que merecerão ver seus nomes gravados nas urnas eletrônicas. O eleitor é a alma da política de uma cidade e de uma nação. Sobre ele recaem, ao fim e ao cabo, todas as responsabilidades sobre seu próprio destino quando se considera realmente a Democracia como governo do povo, pelo povo, para o povo.

Konrad Adenauer, Primeiro Chanceler Federal da República Federal da Alemanha disse que “a melhor maneira de ensinar a Democracia é nos municípios. São neles que o trabalho prático e o resultado de uma eleição têm a melhor visibilidade”. Os seguidores de sua visão política, inspirada na Doutrina Social da Igreja, têm a íntima convicção de que o regime democrático assegura a igualdade de oportunidades, a justiça, a liberdade e a vigor dos Direitos fundamentais do Homem. Por outro lado, consideramos também, como apontava Burgess, que o governo do povo e pelo povo, deve ser realizado pelos melhores do povo. Por isso, a grande missão dos Partidos Políticos é a de concorrer para que a democracia se realize pela seleção moral e intelectual dos seus candidatos. Os Partidos têm portanto uma função essencial na seleção, militância e formação de lideranças. Bem cumprida esta tarefa partidária, caberá ao eleitor dar a sua procuração ao seu representante, lembremos, com caráter finito e provisório.

Por fim, é preciso destacar a importância de entidades representativas de lideranças políticas. No contexto paulista chamamos a atenção do leitor para União dos Vereadores do Estado de São Paulo – UVESP. Além do caráter representativo esta entidade tem a tarefa formadora de preparar aquele eleitor que é lançado por seus pares como candidato a Vereador e quer subsídios seguros para o pleno exercício do seu mandato. Não temos dúvida que o futuro do governo popular, democrático, está subordinado a essa condição: eleitores e eleitos deverão adquirir, pela educação e pela prática das instituições livres, melhores condições para construção do bem comum. E educação cívica e política são bases para o discernimento na tomada de decisões de interesse público. Ao lado da educação, o espírito cívico traz os elementos solidários e fraternos que conferem poder ao indivíduo, poder este baseado no serviço desinteressado!

Sem dúvida, há injustiças a corrigir e desigualdades a remover no sistema político brasileiro, a começar das bases municipais. Mas estamos certos de

estes desafios devem estar encarregados à própria prática democrática, dentro da ordem constitucional. Sua indesejada ruptura de nada mais serve se não à instituição de regimes totalitários, em que não se encontram nem igualdade, nem liberdade, nem fraternidade.

Com um novo olhar sobre o papel do Vereador, sobre a importância de sua escolha, sobre a necessidade de seu preparo e sobre seu comprometimento com a solidariedade é que haveremos de superar as formas antigas e perversas de se fazer política. Apostar na Vereança legítima e digna é maneira de escrever a História que nossos sonhos um dia almejaram. Essa crença fundamenta e explica o princípio Democrático.

#### Sebastião Misiara

Jornalista e advogado é Presidente da União dos Vereadores do Estado de São Paulo; Presidente em Exercício da União dos Vereadores do Brasil; Conselheiro e Apresentador da Rede Vida de Televisão; Conselheiro do Centro de Integração Empresa Escola – CIEE.

## Municipalismo no Brasil e suas personalidades

DALVA CHRISTOFOLETTI PAES DA SILVA

**N**o espaço que tenho para escrever sobre esse tema vou registrar alguns pensamentos e fatos que a minha vivência de 54 anos no movimento municipalista permite, na expectativa de que, pelo menos para algumas pessoas, alguns deles seja novidade.

Início lembrando que segundo o grande Aurélio, Municipalismo “é um substantivo masculino que significa sistema de administração que atende em especial a organização e prerrogativas dos municípios”. Diz mais: “é a descentralização da administração pública em favor dos municípios”. Sobre Municipalista define como adjetivo e “Relativo a municipalismo; que é adepto do municipalismo”.

Bem, sou adepta ferrenha do municipalismo, pois foi na prática que senti as dificuldades geradas pela centralização e as suas conseqüências.

Iniciei minha vida profissional na Prefeitura Municipal de Rio Claro, onde, funcionária de carreira e concursada me aposentei após 32 anos. Era fevereiro de 1954 e nessa época os municípios brasileiros viviam na mais absoluta penúria, pois, sem regularidade das transferências e sem estrutura de receita própria, mendigavam de pires na mão, recursos. A estrutura federal era absolutamente centralizadora e refletia na estadual que não deixava de ser muito menos.

Em 1954 Getúlio Vargas era o Presidente da República - que suicidou-se em agosto do mesmo ano - e Governador de Estado, Lucas Nogueira Garcez. Falar da turbulência do cenário político nacional daquela época não vem ao caso. Suicídio, parlamentarismo, renúncia, golpe, Regime Militar e

abertura para a democracia, são tópicos de um período que os Municípios ainda estavam totalmente relegados. A Constituição de 1967 com a criação do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e a Emenda de 1969 que desvinculou o controle das despesas, trouxeram um pouco de esperança para os Municípios.

Mas foi somente com a Constituição de 1988 que o Município teve um salto na sua autonomia. Passou a ser considerado Ente Federativo, a ter competência de elaborar sua Lei Orgânica, antes feita pela Assembléia Legislativa do Estado. Também foi na Constituição de 1988 que o repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios passou a ser feito a cada 10 dias e o ICMS todas as semanas. Antes a União e o Estado faziam as transferências sem cronograma e quando entendiam. Com essa Constituição considerada por Ulysses Guimarães “Constituição Cidadã” o Município pode ainda criar o ITBI e o IPVA, esse último com 50% já retido no Município.

Essas conquistas resultaram de muita luta dos municipalistas de todo o país, que em dezenas de Marchas à Brasília, liderados por Lincoln Magalhães, antes e após a sua posse como Presidente da Associação Paulista de Municípios, mesmo sofrendo detenção, pressão e todo o tipo de constrangimento, não desanimaram e numa sessão histórica no Congresso Nacional, tiveram aprovadas parte das suas reivindicações.

São tantas as personalidades do movimento municipalista que será preciso um levantamento mais apurado – e que pretendo resgatar juntando todos os meus registros – e um cuidado muito grande para não se cometer injustiças.

Em nível nacional, dentre centenas de nomes, destaque para o Senador Passos Porto e o Deputado Federal Airton Sandoval, proponentes das Emendas que determinaram o aumento do FPM.

Mas enfocando o cenário estadual, mais em procedimentos e posturas que em alterações constitucionais e números, vamos falar de Personalidades, primeiramente dos Governadores.

Paulo Egydio Martins nos recebia em sua casa, em Campos do Jordão, e com a dona Lila proporcionava em finais de tarde, confraternização e momentos de descontração, todas as vezes que fazíamos os Congressos Estaduais da APM naquela cidade.

Mas foi em 1983, com o início da gestão Franco Montoro, que começou o processo de descentralização da administração estadual. Foi Montoro quem reuniu os Prefeitos no Palácio dos Bandeirantes – e pelo que me lembro essa foi a primeira vez que lá estavam - para uma reunião de trabalho, divididos por grupos e atendidos também pelos diversos Secretários de Estado, das

diversas áreas e de acordo com o interesse de cada um. Inclusive para a continuação dessa prática criou a Secretaria do Interior, extinta no governo que o sucedeu. E essa prática durou anos e em algumas gestões. Dizia sempre a frase repetida até hoje: “O cidadão vive no Município, não no Estado e na União”.

Orestes Quércia, naturalmente por ter sido vereador, prefeito e Presidente da APM antes de ser Governador, e ter conhecido as dificuldades desses cargos e funções, fez a sua gestão aumentando a descentralização e os recursos para os municípios. Desempenhou ainda um papel importante nas conquistas de 1988, pois, municipalista convicto, ainda como vice e Presidente da Frente Municipalista Nacional, se integrou no movimento do país e apoiou decisivamente as várias Marchas à Brasília, participando e debatendo as reivindicações. Por ter nascido e ocupado cargos eletivos municipais no interior, tem uma efetiva relação com muitos municípios. Ofereceu para a sede da APM que lá permaneceu por anos, o 6º andar inteiramente mobiliado das antigas instalações do extinto BADESP, na Avenida Paulista, inclusive o auditório do 2º andar. Lamentavelmente com a federalização do Banespa a APM perdeu a sede.

Mário Covas recebia a diretoria da APM toda 1ª segunda feira do mês, pontualmente, às 09h00. Quando chegávamos já tinha lido os jornais e dependia das notícias a duração de nossa reunião. Não tinha pressa nenhuma, avaliava e resolvia quase sempre, na hora, as reivindicações que a APM levava. Chamava os Secretários das áreas envolvidas e ficava muito bravo quando não os encontrava. E se dependia de resposta, ele nos dava pessoalmente.

Foi o Governador que durante toda a sua gestão respeitou o cronograma para receber a Entidade, mensalmente. Se a data tinha impedimento, transferia imediatamente para o dia seguinte. Era grande incentivador dos eventos da APM.

Geraldo Alckmin profundo conhecedor da gestão pública municipal e pelo próprio perfil, sempre teve atenção especial para com os prefeitos e vereadores, respeitando e apoiando todos, indistintamente e em especial a Entidade que os representa, a APM. Recebia frequentemente a sua Diretoria e Conselhos e incentivava os seus eventos e se fazia presente neles. Tanto que cedeu e participou da inauguração de uma sede para a APM, no antigo Palácio da Saúde, na Avenida São Luis, que foi disponível até 26 ou 27 de dezembro de 2006. Na oportunidade do pedido de restituição do imóvel ele estava licenciado para concorrer nas eleições para a Presidência da República e no Governo do Estado estava Cláudio Lembo, que muitas vezes participou dos eventos da Entidade.

José Serra antes de ser prefeito da cidade de São Paulo e Governador do Estado, nunca deixou de participar dos Congressos da APM, fosse qual fosse o cargo que estivesse ocupando e sempre foi um dos políticos mais esperados do Encontro. Hoje continua contribuindo com os eventos da Entidade, como fez no 52º Congresso Estadual de Municípios, levando para Santos toda a estrutura do Estado, através de espaços com amostras dos seus serviços e com técnicos de alto nível explicando os mesmos, sob a coordenação da Secretária Adjunta de Comunicação, senhora Cristiane Ortiz.

## ENTIDADES MUNICIPALISTAS

**A**s entidades municipalistas nacionais, a ABM- Associação Brasileira de Municípios, a mais antiga, a CNM- Confederação Nacional de Municípios, fundada em 1980 e a mais recente a Frente Nacional de Prefeitos, tiveram e têm papel importante e decisivo no movimento. Pelo passado e presente personalidades como o Professor Diogo Lordelo, do IBAM no Rio de Janeiro, Henrique Brito Jr., da Bahia, Welson Gasparini, de São Paulo e Paulo Zilkoski do Rio Grande do Sul, dentre dezenas de outros.

As estaduais existentes em quase todo país têm sua história ligada a grandes nomes, não só de presidentes como de diretores ou secretários executivos, muitos deles há décadas contribuindo para a sua sustentação e desenvolvimento. Como a FAMURS do Rio Grande do Sul, a UPB da Bahia, a ASSO-MASUL de Mato Grosso do Sul, a AMUNES do Espírito Santo, a AMP do Paraná, a AGM de Goiás, a AMM de Mato Grosso, a AMM de Minas Gerais, a AMUPE de Pernambuco, a FAMEP do Pará, a APRECE do Ceará, a FAMUP de Paraíba, a EMERJ NO Rio de Janeiro, a FECAM em Santa Catarina, dentre outras e a AMA, de Alagoas que teve como Presidenta Roseana Beltrão, prefeita de Feliz Deserto, profunda conhecedora dos problemas do nordeste onde atua em toda a sua extensão, tornando-se no seu estado a grande expressão e esperança política.

Mas a mais antiga entidade municipalista estadual que completa 60 anos em outubro próximo, e que apadrinhou a grande maioria das entidades congêneres do Brasil, é a Associação Paulista de Municípios.

Dessa Entidade eu falo com muito carinho e emoção, pois ela esta impregnada na minha alma e faz parte da minha história. Graças a ela forjei o meu espírito e crença como municipalista. Nela convivi com Helly Lopes Meirelles, meu primeiro e grande mestre com quem aprendi os princípios da

gestão pública municipal; com Eurico Andrade Azevedo, Geraldo Ataliba e tantos outros.

Com que orgulho chego na sede da APM e vejo na Galeria dos Presidentes, homens que fundaram a entidade e outros que empunharam a sua Bandeira e continuaram a construir a sua história.

Anis Badra, grande político e amigo, fundador e Presidente de 1948 a 1960; José do Vale Pereira, o Pereirinha que no seu período de Presidência, de 1961 a 1970, enfrentou a turbulência política num processo que nos levou para o Regime Militar e mesmo assim liderou a primeira Marcha à Brasília levando uma grande caravana de municipalistas que de caminhões, tratores, jipes, caminhonetes e ônibus, percorreram vários estados e levaram muitos dias até chegar ao destino. Reivindicavam uma Política Agrícola de apoio aos municípios com grandes áreas rurais.

Wilson José, jornalista e radialista, ex-vereador de Avaré que presidiu a Entidade a primeira vez de 1970 a 1983 e pela segunda de 1992 a 1996 era chamado “mascate do municipalismo” tal sua trajetória nos municípios do estado. Visitava a todos levando a sua mensagem de municipalista convicto. Ele também teve que enfrentar o novo Regime e com muita coragem e sofrendo pressão, continuou fazendo eventos reunindo prefeitos e vereadores e nos Congressos fazia deles o palco livre e democrático para as reivindicações dos municipalistas. Na sua gestão foi a primeira vez que o Congresso Estadual de Municípios recebeu um Presidente da República: Ernesto Geisel, no Guarujá.

Orestes Quércia assumiu a Presidência em 1983 e renunciou em junho de 1986 para se candidatar a Governador do Estado. Wilson José ficou no cargo como Presidente em exercício e em agosto do mesmo ano foi eleito José Lincoln Magalhães, então Prefeito Municipal de Rio Claro.

Lincoln antes de tomar posse na APM em 1986, já tinha história no movimento municipalista nacional. Em maio de 1983, ano que iniciou sua gestão como prefeito de Rio Claro, inconformado pela injustiça e desigualdade na distribuição do bolo tributário, convidou e reuniu na sua cidade centenas de prefeitos, quando foi fundada a Comissão Suprapartidária de Prefeitos Pró-Reforma Tributária. Compunha a Comissão representantes dos cinco partidos. Pelo PMDB, Lincoln Magalhães; pelo PDS, Cláudio Giannini, de Cabreúva; pelo PTB Rubens Benazzi, de Agudos; pelo PT Gilson Menezes, de Diadema e pelo PDT, Oswaldo Munhoz de Dourado.

Nesse processo, destaque especial para o saudoso municipalista Chopin Tavares de Lima, na época Secretário de Estado do Interior que colocou à dis-

posição da Comissão técnicos daquela Casa, dentre eles Luiz Amad Costa que em muito contribuíram na elaboração da “1ª Carta de Rio Claro” que provocou o reinício do Movimento Municipalista Nacional.

Essa Comissão liderada por Lincoln mobilizou prefeitos e vereadores de todo o país, que usando o mesmo modelo da iniciativa de São Paulo mobilizaram milhares de prefeitos, vereadores e outros políticos para a 1ª. Marcha a Brasília, realizada em 27 de setembro de 1983. Nessa Marcha os municipalistas buscavam entre as Emendas apresentadas no Congresso Nacional, uma que atendessem melhor os municípios. Levantadas as de Marco Maciel, Afonso Camargo dentre outras a do Senador Passos Porto foi a escolhida. E ela elevava o Fundo de Participação dos Municípios de 11% para 13.5 % no primeiro ano e no segundo ano para 14%. Quando da 2ª Marcha, em 23 de novembro do mesmo ano a Emenda foi aprovada numa histórica sessão do Congresso Nacional.

Ao assumir a Presidência da APM em 1986, Lincoln continuou a reunir os municipalistas do país e formou o Conselho Brasileiro de Integração Municipal, com representantes de todo o país, quando foi eleito Coordenador do Conselho e eu Secretária Executiva. Passamos então a viajar para até 3 estados por dia, quando da organização da Pauta para as Marchas a Brasília. Destaque para Antonio Sérgio Baptista, hoje e há muito Coordenador do Conselho Técnico Multidisciplinar da APM e o saudoso Jamil Reston, do IBAM que, juntamente com muitos outros, contribuíram e muito com os pareceres técnicos das propostas do Movimento. E esse Conselho passou a liderar as ações que levaram às conquistas contidas na Constituição de 1988. Dentre as já citadas o aumento de 14% para 22.5% do FPM, através da Emenda Airton Sandoval, que aumentou 0.5% ao ano, gradativamente, até chegar ao limite previsto.

Nesse período São Paulo já tinha a União de Vereadores do Estado de São Paulo, então presidido pelo ilustre vereador na época, Carlos Cruz, que presidiu a Câmara Municipal de Campinas, cidade da qual posteriormente foi vice-prefeito e prefeito por períodos, tendo feito um extraordinário trabalho junto as Câmaras Municipais de todo o Estado, visitando-as e atualizando os seus membros, e como excelente advogado, ajudando-os nas dúvidas quanto a legislação vigente e as propostas de mudanças que caminhavam para grandes alterações. Hoje é Diretor de Finanças da APM. A UVESP atualmente é presidida pelo municipalista Sebastião Misiara, vibrante, grande comunicador e que também tem história na APM onde presta por décadas bons serviços.

Tinha ainda a Associação de Vice-Prefeitos do Estado que foi bastante atuante quando na sua diretoria Aquevirque Nhola, hoje Presidente do Conselho Deliberativo e Diretor Executivo da APM.

Só não tinha uma Associação de Prefeitos. Então, novamente em Rio Claro, em 1984, foi fundada a Associação de Prefeitos do Estado de São Paulo, a APESP, que teve como primeiro presidente Lincoln Magalhães, oportunidade em que assumi a Secretaria Executiva da nova entidade.

Essa Associação que teve como 2º Presidente o então Prefeito de São Manuel, Milton Monti, hoje deputado federal após ter sido também estadual, foi um braço forte, ativo e comprometido com o Movimento Municipalista Estadual e Nacional.

Wilson José assumiu novamente a Presidência da APM acumulando o mandato com o de vice e depois Presidente da CNM. No término da sua gestão foi sucedido por Celso Giglio, então prefeito de Osasco.

Celso Giglio também antes de assumir a APM, com sua larga experiência municipalista criou e reuniu mais de 2.600 municípios no Movimento União pelo Município, que lutou pela Reforma Tributária, tendo muitas das suas propostas sido incluídas nas discussões do Congresso Nacional.

Como Deputado Federal voltou a assumir a Presidência da APM e foi um período bastante rico para a Entidade, pois ele levava para o Congresso Nacional, diretamente, as propostas de interesse dos Municípios, lutando por elas e conseguindo a adesão da maioria dos seus companheiros. Ele reestruturou a entidade e reforçou a sua identidade e a do movimento.

Em 2.000 Gilberto Kassab presidiu a Entidade por aproximadamente nove meses - pela renúncia de Celso Giglio como candidato a deputado federal, marcando sua passagem destacadamente pela realização do 1º CBTIM – Congresso Brasileiro de Tecnologia da Informação. Ele aceitou o projeto de autoria do CEAME – Centro de Estudos e Apoio aos Municípios e Empresas, do qual sou presidenta e promoveu o evento único no Brasil, no gênero e especificamente para os Municípios. Neste ano o CBTIM proposto para ser realizado anualmente chega na sua 9ª versão, sem interrupção.

Marcos Roberto Casquel Monti, o sucessor de Kassab na presidência da APM é bastante jovem, mas tem grande vivência no mundo político e experiência em gestão municipal, pois foi prefeito de São Manoel e exerceu antes da presidência por anos vários cargos na Diretoria da APM. Foi Presidente em 1998, 2004 e 2005 substituindo Celso Giglio. Foi Vice Presidente da ABM e membro fundador da ABRAP e nessas funções lutou muito pela fatia maior do bolo tributário. Eleito novamente até 2008, como Presidente da

APM, participa ativamente de todas as atividades do Movimento Municipalista Nacional, sempre com atuação decisiva, inclusive ocupando já há muitos anos e ainda hoje, cargo de Diretoria na Confederação Nacional de Municípios. Nessa Entidade participou ativamente na luta pelo aumento recente de 1% (um por cento) do FPM e de muitas outras conquistas. A sua gestão na Entidade é moderna e democrática e com seu nítido espírito de liderança conduz, com tranquilidade, a trajetória da mais antiga entidade municipalista estadual.

O mais jovem dos Presidentes o era na festa dos 50 anos da APM, comemorados em grande estilo num mega evento no Expo Center Norte, com bolo e velas apagadas pelo saudoso Mário Covas. Agora, novamente como Presidente Marcos Monti prepara a festa dos 60 anos e nós, municipalistas ou não, aguardamos ansiosos o grande momento.

Para todos os mencionados e para os muitos e muitos outros que não foram ainda, mas que o serão num futuro breve, a certeza de que me lembro de todos, com muito carinho e respeito.

**Dalva Christofolletti Paes da Silva**

Presidenta do Centro de Estudos e Apoio aos Municípios e Empresas – CEAME e Relações Públicas da Associação Paulista de Municípios – APM.

## Estratégias para o fortalecimento da democracia local na Alemanha

RAIMUND WIMMER

“A melhor maneira de ensinar a democracia é nos municípios. É neles que o trabalho prático e o resultado de uma eleição têm a melhor visibilidade”.

KONRAD ADENAUER (1876 – 1967)

*Primeiro Chanceler Federal da República Federal da Alemanha e nomeador da Fundação Konrad Adenauer*

Prezadas Senhoras, prezados Senhores,

No ano de 1808, há exatos 200 anos, a Lei Prussiana das Cidades proclamava o “direito de as cidades alemãs resolverem seus assuntos sob administração própria por intermédio de representantes locais eleitos”. Desde aquela época temos refletido sobre estratégias de como podermos manter viva na Alemanha a democracia local. Este é o tema da palestra que proferirei a seguir.

### I<sup>a</sup> PARTE: DÉFICITS ESTRUTURAIS E FRAQUEZAS FUNCIONAIS DA AUTOGESTÃO MUNICIPAL ALEMÃ

**H**á algumas semanas, o colunista de um grande jornal alemão escreveu que ainda *existiriam* os políticos que não sucumbem ao cinismo do poder, optando por servir ao bem comum. Os políticos que agiriam por convicção. Que teriam uma outra conduta e que a manteriam. Que seriam fidedignos. Mas também afirmou que seria necessário fazer uma penosa busca para encontrar tais políticos. Com sua crítica, o jornal reflete uma observação e uma opinião muito disseminada na sociedade alemã. E aí se incluem *também políticos municipais*. Pois, não raro, também estes seriam pouco qualificados,

desprovidos de perspectivas, facilmente influenciáveis, não-cumpridores de promessas, interesseiros, populistas, bem como voltados para sua própria imagem e para sua reeleição.

Este deve ser *um* dos motivos pelos quais o reconhecimento público de políticos alemães – e aí também se incluem os políticos municipais – atualmente ocupa a última posição na escala de prestígio profissional: em uma recente pesquisa de opinião pública sobre esse tema, apenas 6% dos cidadãos alemães votaram nos políticos (enquanto 78% dos entrevistados preferiram votar nos médicos).

A má fama que os políticos geralmente têm na Alemanha reflete-se também na participação dos cidadãos nos pleitos eleitorais, a qual vem diminuindo há anos. Nas *eleições municipais* realizadas no período dos últimos cinco anos até o ano passado, a participação dos eleitores nos pleitos chegou, em média, a 45,7% em 7 estados pesquisados, tendo alcançado um máximo de 52,8 % no estado de Baden-Württemberg e um mínimo de 36,5 % no estado da Saxônia-Anhalt. Na eleição para prefeito de Leipzig, uma cidade de grande porte, apenas 31% dos eleitores foram às urnas, embora, segundo pesquisas de opinião pública, 70% da população considerem as eleições municipais importantes.

Em consequência desses fatos, na Alemanha também tem diminuído o número de pessoas qualificadas com disposição para *atuarem como vereadores*. Grande é o número de cidadãs e cidadãos capazes, engajados e criativos que não chegam sequer a candidatar-se ou que já desistem após *um* período eleitoral, por considerarem o trabalho realizado nas câmaras municipais pesado, ineficaz e pouco levado a sério pela prefeitura. Principalmente nos seis novos estados que passaram a integrar a Alemanha após a Reunificação, já houve municípios em que nem todas as vagas de vereadores foram preenchidas ou nem mesmo o cargo de prefeito conseguiu ser ocupado.

Esse “recuo” dos cidadãos, normalmente dos melhores dentre eles, perante o engajamento político também é percebido pelos grandes *partidos populares* alemães. Os eleitores alemães tradicionalmente estão voltados para os partidos. E até hoje são os partidos que, de maneira predominante, determinam e assumem a política local tanto nas grandes cidades quanto nos municípios de menor porte. O *número de filiados* dos Social-Democratas baixou de cerca de 943.000 em 1990 para cerca de 540.000 em 2007, enquanto o dos Democrata-Cristãos caiu, no mesmo período, de cerca de 780.000 para 536.000. Na ótica dos partidos, esses números podem ser considerados indubitavelmente dramáticos.

Para não provocar quaisquer mal-entendidos, gostaria de repetir aqui a idéia com que iniciei meu texto: *Também há os muitos outros*, ou seja, também existem políticos municipais excelentes e realmente exemplares na Alemanha. Da mesma forma também existem muitos municípios que realizam suas tarefas com perfeição. E muitos cidadãos que empenham suas próprias forças em prol do bem-estar da coletividade local.

Todavia, cabe aqui esta pergunta: haverá no momento uma crise da democracia local na Alemanha?

Democracia é um *sistema* e ao mesmo tempo um processo.

A República Federal da Alemanha é um Estado social e democrático de Direito, desenvolvido e consolidado ao longo de sessenta anos. Ao longo dessas décadas, seu *sistema* de governo e gestão foi comprovado e aprovado. Suas assembleias parlamentares tanto na área federal quanto nos 16 estados da Alemanha, assim como os representantes do povo nos municípios, são eleitos com lisura e assim também executam suas tarefas. A administração pública, a infra-estrutura do país, das metrópoles e dos municípios, a assistência à população, tudo, de um modo geral, tem funcionado. No momento atual a economia alemã mostra-se bastante próspera – mas como se sabe, esse quadro pode mudar. Na Alemanha não existe pobreza extrema, e a amplitude das tensões sociais (ainda) é suportável. Em nossos sistemas de seguridade social, na área de saúde, na assistência à terceira idade, no setor educacional, são necessárias algumas mudanças. Enquanto todos os municípios queixam-se de um fundo de participação muito reduzido, a Alemanha vai empurrando um endividamento *per capita* de 17.975 € = 27.861 US \$ por habitante (dados de 2006). Não obstante, essas e outras falhas não são indicadoras de nenhuma crise sistêmica em nossa República. Mas isso obviamente revela *déficits estruturais*, inclusive no nível municipal.

Também se podem apontar pontos de extrema fraqueza no *funcionamento* desse sistema, mais precisamente nas grandes metrópoles e nos municípios em geral.

Tentarei descrever o que empreendemos contra tais déficits e pontos fracos, isto é, tentarei mostrar êxitos e insucessos já experimentados. Em minha explanação, considerarei duas áreas. Por um lado, tratarei da área “oficial” propriamente dita, ou seja, a esfera referente à política municipal e ao direito municipal; e por outro lado, considerarei a coletividade formada pelas cidadãs e pelos cidadãos, a comunidade juridicamente não-constituída de cidadãs e cidadãos municipais.

2.1 *Reformas territoriais e administrativas*

Na parte livre do que antes era a República Federal da Alemanha dividida até 1990, o número de municipalidades foi reduzido, mediante reformas territoriais e administrativas previstas por lei, de cerca de 24.400 para cerca de 8.500 municípios, enquanto o número de distritos rurais sofreu uma baixa de 425 para 235. Nos seis estados da antiga Alemanha Oriental, reformas semelhantes já estão em andamento ou até já foram concluídas. Com isso foi estabelecida uma promessa de fortalecimento e profissionalização da força de gestão local e regional. O que também acabou ocorrendo. Em contrapartida, apesar de melhores possibilidades de comunicação, puderam-se constatar alguns *prejuízos* no tocante a alguns aspectos, tais como: os vínculos locais entre cidadãos e municípios, a influência dos cidadãos na solução de seus problemas locais, a proximidade da população com vereadores e gestores, dentre outros. Para compensar tais déficits, as grandes cidades costumam ter Leis Orgânicas Distritais, através das quais competências parciais são delgadas a distritos municipais.

Até a presente data, as vantagens e as desvantagens dessa onda de reformas ainda permanecem envoltas em controvérsias.

2.2 *Aprimoramentos da Legislação Municipal*

Nos últimos anos, um número crescente de estados da federação alemã tem organizado sua Legislação Municipal de forma diferenciada, para assim poder, na medida do possível, fazer jus aos anseios dos cidadãos.

Atualmente prefeitos e gestores de distritos rurais já são eleitos, *em todos os lugares*, diretamente pelo povo. E, se necessário, também podem ser impedidos de suas funções diretamente pelo povo. Antigamente eram eleitos, na maioria dos casos, pelas câmaras de vereadores, isto é, num processo de duas fases. Sua eleição não costuma ser vinculada a partidos. Trata-se, muitas vezes, realmente da escolha popular de uma personalidade: mais de um terço dos prefeitos alemães não tem vinculação partidária. Além disso, para contrastar com a má fama geral que detêm os políticos em meu país, 79% da população alemã declaram-se contentes com seus prefeitos.

Do ponto de vista legal, tornou-se mais fácil candidatar-se para uma câmara municipal, pois já não existe qualquer exigência de vinculação a um

partido. Quanto às possibilidades de diferenciação oferecidas aos eleitores, os sistemas com os quais se realizam tais eleições já superam, de maneira bastante considerável, os padrões democráticos normalmente utilizados (d'Hond, Hare / Niemeyer). Houve um nítido crescimento dos detentores de mandatos independentes, que também devem situar-se atualmente na faixa dos 30 %.

Por conseguinte, a chamada cláusula de barreira de 5% praticamente fica eliminada nesses casos.

Além dos próprios alemães, aproximadamente 1,12 milhões de cidadãos da União Européia que residem na Alemanha, dos cerca de 83,2 milhões de habitantes do meu país, têm direito a voto ativo e passivo nas eleições municipais. Por outro lado, a Constituição alemã não reconhece o direito de voto para os cerca de 5,5 milhões de cidadãos não oriundos da União Européia, que vivem nas grandes cidades e nos municípios de médio e pequeno porte alemães, cujo maior número é formado por cidadãos turcos. Trata-se de uma grande controvérsia política, se eles deveriam obter o direito de voto por meio de uma proposta de emenda constitucional ou não. Para uma melhor integração desses concidadãos em nossos municípios, essa certamente é uma questão importante, mais que ainda permanece sem solução.

2.3 *Boas condições de trabalho para detentores de mandatos municipais*

Na Alemanha, os detentores de mandatos municipais contam com boas condições de trabalho. Mediante cursos e seminários (p. ex. nas academias dos partidos políticos), contam com inúmeras possibilidades de instruir-se sobre as diretrizes jurídicas que envolvem sua atividade parlamentar, de treinar técnicas políticas de cunho prático, de entender o funcionamento de planos orçamentários municipais, bem como de exercitar a interação entre a câmara e o governo municipal. Podem exercer o mandato parlamentar paralelamente à sua atividade profissional principal e, além disso, a lei prevê que seu empregador lhes conceda uma liberação parcial de suas funções profissionais. O Município reembolsa suas eventuais perdas salariais e também cobre, caso necessário, valores gastos com creches para os filhos e outros gastos decorrentes da atividade parlamentar. Além disso, também recebem uma verba destinada a despesas, que varia de lugar para lugar. Para ilustrar, em minha cidade natal, Bonn (cerca de 315.000 habitantes), essa verba importa em 332 € = cerca de 514 US\$ mensais, acrescidos de uma pequena verba referente à par-

ticipação nas reuniões. Ademais, o Município financia o trabalho das bancadas, cujos funcionários de carreira (em cidades de maior porte) prestam um apoio técnico e organizacional aos membros da câmara municipal.

#### 2.4 Participação cidadã como complemento da democracia representativa

Há muito tempo, a participação cidadã não mais se encontra reduzida às eleições realizadas a cada cinco anos. Ao invés disso, os Municípios possuem e praticam diversas formas de comunicação e participação, para assim, antes de as câmaras municipais tomarem suas decisões, averiguarem e, na medida do possível, realizarem os desejos e interesses dos cidadãos:

- 1) *Informam* os cidadãos, sondam seus interesses e pontos de vista, e formam opiniões. A informação ocorre por meio de todas as mídias possíveis, nomeadamente: publicações próprias e acesso à Internet, eventos informativos com palestras, visitas *in loco*, audiências públicas com a população ou assembleias de moradores, escritórios cidadãos nos municípios, bem como atendimento à população (também fora dos horários de atendimento reservado ao público em geral). Paralelamente a essas atividades, os parlamentares municipais e os partidos políticos prestam informações aos eleitores. Não faz muito tempo passou-se a pôr em prática um novo e interessante modelo em Hamburgo. Trata-se de uma plataforma de Internet criada e financiada pela iniciativa privada, através da qual qualquer pessoa pode lançar perguntas e iniciar um debate on-line com seus parlamentares do Parlamento Municipal de Hamburgo (acesso: [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de)). Deve-se destacar que esses dados podem ser acessados pelo público em geral.
- 2) Os municípios fazem os cidadãos *participar* de modo *formal* ou *informal*, ou os cidadãos participam de forma espontânea:
  - *Modo formal*: As leis municipais prevêm a participação de cidadãos peritos em determinadas áreas e oriundos de determinados setores populacionais na qualidade de membros de comissões parlamentares municipais com direito a voto, as quais são responsáveis pela preparação de decisões a serem tomadas pela câmara municipal. Existem os chamados conselhos consultivos, cujos votos os grêmios responsáveis pelas

decisões municipais respeitam e executam – o que não é raro acontecer. Em muitos processos de planejamento, a lei prevê uma explanação pública dos respectivos planos, que deve ser seguida de uma audiência pública em que são examinadas as sugestões e as dúvidas encaminhadas. Em um estado da federação alemã já existe o direito de audiência pública garantido por lei para associações de moradores. Há pouco tempo, as chamadas leis de liberdade de informação passaram a conceder aos cidadãos um direito de examinar atas de processos públicos. O modelo de orçamento participativo desenvolvido em Porto Alegre e premiado pela Conferência Habitat II da ONU chamou a atenção de muitos municípios que também passaram a imitá-lo, não apenas no Brasil e na Alemanha, mas também na França, na Espanha, no Canadá e na Nova Zelândia. Não obstante, ainda não ousamos ir além de um procedimento meramente consultivo. Isso traz a desvantagem de as propostas dos cidadãos permanecerem não vinculatórias, e de haver pouca motivação para participação nos debates.

- *De modo informal*: Os métodos de participação e cooperação informal são inúmeros e dotados de muita imaginação. Enquanto um grande número de municípios e associações de moradores chega realmente a rivalizar entre si, há grandes fundações privadas que assumem o desenvolvimento de novas idéias, e até existe premiação para a maior proximidade entre eleitores e eleitos, assim como para ações simpáticas aos cidadãos. Por trás de nomes como Oficina do Futuro e Oficina de Perspectivas ou Agenda 21 Local (baseada na Agenda 21 lançada na ECO 92 no Rio de Janeiro), sempre há projetos municipais que visam ao desenvolvimento continuado das municipalidades e dos quais os cidadãos participam ativamente. (Posteriormente voltarei a falar sobre essa temática em um outro contexto.) Há inumeráveis formas de participação, tais como o co-planejamento de escolas ou creches, o beneficiamento de uma área com ciclovias, a criação de zonas com fluxo reduzido de veículos nas cidades, medidas de revitalização de áreas rurais e urbanas, o planejamento de áreas verdes, a reestruturação de zonas com impacto social, o fomento de jovens marginalizados, apenas para citar alguns exemplos.

Além disso, os cidadãos participam de forma espontânea ou não, ao se manifestarem e exercerem influência por escrito (há muito tempo isso já se faz por *email*) ou oralmente através dos meios de comunicação.

## 2.5 Democracia direta nos municípios

Certa vez, o escritor suíço Max Frisch afirmou que democracia significa intrometer-se em seus próprios assuntos. Os cidadãos poderiam fazê-lo da melhor maneira, participando diretamente das tomadas de decisões que lhes interessam. Devido à complexidade imposta pelas muitas formas de experiências de vida, é evidente que uma democracia direta e abrangente dessa natureza quase não é exequível. Ademais, excetuando-se a Suíça e alguns estados da federação norte-americana, ela também não mais existe. Em todo caso, como as pessoas têm necessidade de poder participar de importantes decisões políticas, não se pode negar o efeito que a co-gestão cidadã possui como ativadora da democracia.

Por esse motivo, a Lei Orgânica dos municípios alemães prevê, além da eleição direta de prefeitos e gestores de distritos rurais, três possibilidades de tomada de decisões cidadãs. Em primeiro lugar há a *petição de moradores* (*Einwohnerantrag*), que obriga a câmara municipal a tratar de um assunto importante para a municipalidade. Em segundo lugar há a *iniciativa popular* (*Bürgerbegehren*), que também é dirigida à câmara municipal e, caso atinja o *quorum* mínimo de 10% dos votos dos eleitores, obriga-a realizar uma consulta popular (*Bürgerentscheid*). Uma consulta popular é bem-sucedida quando aprovada por uma maioria, abrangendo pelo menos de 15% a 25% dos eleitores aptos a votar (os números variam de acordo com cada estado).

Nos últimos anos, o número de iniciativas populares e consultas populares tem crescido vertiginosamente. Dentre os temas abordados, encontram-se questões importantes como, por exemplo, se o serviço municipal de abastecimento de água ou os hospitais locais devem ser privatizadas; se um determinado município deve construir uma casa de *shows* e concertos; se o parque imobiliário de um município deve ser vendido; se o município deve criar “passagens sociais” para as cidadãs e os cidadãos que circulam nos ônibus municipais; se uma piscina que se encontra fechada deve ser reaberta; se em uma determinada localidade devem ser instaladas antenas de transmissão e recepção de telefonia celular supostamente danosas à saúde pública; se o nome de uma grande cidade deve ser mudado; ou ainda se uma rua de Berlim pode ter seu nome trocado para Rudi Dutschke (um controverso revolucionário social do movimento de 1968).

O fato de os cidadãos realmente fazerem uso dessas possibilidades de co-gestão é um sinal de que se trata de importantes instrumentos de fortaleci-

mento da democracia local. Pois bem: a lei exclui dessas possibilidades determinadas matérias, como p.ex. uma decisão sobre o orçamento municipal (o conhecido “tabu financeiro”). Ela também estabelece mais uma barreira na qual esbarram algumas petições: é mister que as iniciativas populares “contenham uma proposta exequível de cobertura dos gastos decorrentes das medidas exigidas”. Ou seja: Na Alemanha, a democracia direta encontra algumas pedras em seu caminho!

## 2.6 Margens financeiras

Nos dias de hoje, o ponto fraco da democracia local normalmente é imputado ao fato de o fundo de participação dos municípios alemães ser demasiadamente reduzido e, por essa razão, quase não haver margens para a atuação das câmaras municipais. O tema é vasto, antigo e mundial – mas isso em nada altera o fato de serem corretas as queixas municipais. Por esse motivo, é imprescindível uma ampla reforma do sistema do fundo de participação dos municípios, embora não haja sinais de que isso esteja prestes a acontecer. Mas, na verdade, aquilo que nós alemães designamos como “gargalo financeiro” é relativo, afinal de contas, em outras partes do mundo somos considerados ricos, e nossas margens de ação municipal sempre ainda costumam parecer consideráveis. No entanto, realmente existem municípios, especialmente no leste da Alemanha, nos quais, devido a cofres totalmente vazios, se pode registrar um verdadeiro desencanto dos cidadãos em relação aos políticos. Aí é necessário que os estados intervenham, e eles o fazem. De modo geral, todavia, as dificuldades financeiras existentes na esfera municipal deveriam ser muito mais um desafio para a coletividade e para os políticos municipais. Como desculpa para a diminuição do engajamento político municipal, não se permite que eles atuem.

## 2.7 Privatização de imóveis e serviços municipais

Para a democracia local, passa a haver um sério problema quando os municípios transferem algumas de suas tarefas para a esfera privada ou quando assumem as tais parcerias público-privadas. Em muitos lugares, não foram apenas coisas bem simples, tais como a limpeza de prédios públicos ou a gestão de cantinas, que deixaram de ser responsabilidade das câmaras municipais. Não é raro que isso afete até mesmo tarefas substanciais, como o fornecimento de energia, a responsabilidade por hospitais, lares de idosos e institui-

ções de tratamento, creches infantis, coleta do lixo, limpeza urbana, transporte público de passageiros nas áreas urbana e suburbana, administração dos terrenos e prédios municipais. Não resta dúvidas de que, através da terceirização, os municípios acabam perdendo importantes espaços de ação e organização, e até mesmo uma parte de sua substância. Também é certo que isso acarreta uma redução de sua capacidade política. Em primeira linha, os detentores privados que assumem essas tarefas visam ao lucro. Na verdade, os municípios ainda contam com possibilidades restritas de influência e controle. Mas os membros voluntários das câmaras municipais em geral não têm condições de aproveitar tais chances de maneira adequada. Nessas áreas, normalmente quase não ocorre mais uma organização realmente democrática, e os mecanismos de controle do direito público acabam tornando-se inoperantes através de habilidosos modelos contratuais.

Na Alemanha, agora já se vem impondo a idéia de que algumas dessas privatizações foram equivocadas. Já são realizadas “ações de retomada” e uma espécie de “basta” nas privatizações municipais.

### 2.8 Liberdade de mídias e diversidade de mídias – vigilantes da democracia local

É óbvio que em uma política municipal democrática é preciso que os municípios desenvolvam e comuniquem suas ações políticas de forma transparente e pública. Eles *mesmos* devem prestar esclarecimentos sobre situações de conflito, sobre custos e benefícios de decisões, sobre a necessidade de processos de avaliação, sobre planejamentos de curto, médio e longo prazo, bem como sobre a execução destes. Na Alemanha isso vem sendo feito mais ou menos. Mas ainda não é satisfatório, como veremos a seguir.

A Constituição alemã garante liberdade de expressão e de imprensa para todos os órgãos de publicação. Essa liberdade reflete-se, por exemplo, em 334 jornais locais e regionais com uma tiragem diária de 14.8 milhões de exemplares, em muitas estações locais de rádio e televisão, assim como em inúmeros portais de Internet locais. Essas mídias locais poderiam ser propulsores eficazes, monitores e controladores de uma democracia local, e com frequência também o são. Mas a concentração de imprensa que também se constata na Alemanha acabou dando origem a diversos jornais monopolizadores nas mãos de poderosas empresas midiáticas, que em algumas regiões seguem as regras dos mercados sem enfrentar nenhuma concorrência. Tratam com especial deferência seus clientes que as abastecem de classificados, assim financiando

metade ou um terço desses jornais. Não são poucas as redações locais que “se abrem para todos os lados”, optando por seguir um *mainstream* neoliberal, empregando pouco pessoal e praticamente não realizando um jornalismo crítico-investigativo.

Na descrição desse estado de coisas também reside, ao mesmo tempo, o indício de como as mídias locais poderiam tornar-se mais eficazes do que têm sido até agora em relação a prestadores de ajuda da democracia local, ou seja, de como poderiam mudar essa situação. Afinal de contas, liberdade de mídias também significa co-responsabilidade pelo funcionamento dessa democracia.

Em resumo: ao longo do tempo, o *marco* legal e administrativo para o desenvolvimento democrático dos municípios alemães sempre tem melhorado. Por outro lado, em detrimento da democracia local, as margens de responsabilidade da política municipal têm diminuído e precisam ser ampliadas. Seja como for: se as cidadãs e os cidadãos dela fizeram uso, se os detentores de mandatos públicos cumprirem suas tarefas responsavelmente, se as mídias tiverem consciência de seu papel fiscalizador, sem dúvidas é possível construir uma boa política municipal assentada sobre tais bases.

## 3ª PARTE: CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO CONTINUADO DA DEMOCRACIA LOCAL

**Q**uem quer fortalecer a democracia local, não pode preocupar-se apenas com estruturas de natureza estatal-municipal, com pessoas atuantes e forças propulsoras. Nossa república está fundamentada no chamado princípio da subsidiaridade: os municípios e o governo federal somente devem assumir aquelas tarefas inseridas em sua missão de prover os serviços públicos básicos que os cidadãos não podem cumprir sozinhos e da melhor forma. No mínimo tão imprescindível quanto isso também é a visão voltada para o que a *própria* sociedade faz visando a modelar os destinos e o futuro de suas coletividades. Na verdade, também isso faz parte das *bases* da democracia local. Em seguida, deve-se responder à pergunta que trata de como o governo federal e os municípios podem e devem fomentar a democracia local.

### 3.1 Atividades sociocidadãs – base da democracia local

Esse trecho das minhas reflexões tem como ponto de partida o fato de as pessoas em nossos municípios desenvolverem e cultivarem uma vida socioci-

dadã bastante rica, fazendo-o na verdade de modo espontâneo. De maneira marcante, as pessoas caracterizam os destinos e as feições de suas localidades e *elas* são fortes portadoras e propulsoras da prosperidade local. Para elas cunhamos o conceito de *societate civitas*.

### 3.1.1 Os engajamentos sociocidadãos tradicionais como base da co-responsabilidade cidadã

No ano de 2002 o Governo Federal alemão publicou um relatório-pesquisa pormenorizado intitulado “Sobre o futuro do engajamento sociocidadão”, em que estão claramente documentadas essas atividades. Segundo o relatório-pesquisa, 34% de todas as cidadãs e todos os cidadãos engajam-se voluntariamente em uma ou mais atividades. Isso significa que essas pessoas, de forma voluntária, por motivos altruístas, sem remuneração (recebendo apenas auxílio para despesas) e fora de sua atividade profissional, fazem algo que tem uma relação direta com o bem coletivo. Trata-se de cerca de 22 milhões de pessoas. Um número imponente! O engajamento dessas pessoas pode ser classificado da seguinte maneira:

Um grande grupo populacional atua em associações, grêmios e igrejas. Aproximadamente 60% da população alemã acima de 15 anos são membros de uma associação, e muitos deles assumem alguma função de direção, gerência e coordenação. As associações são locais onde se pratica uma intensa comunicação e o exercício de virtudes sociocidadãs em muitos campos da ação social. Gostaria de apresentar-lhes alguns exemplos dentre os inúmeros existentes, a começar pelas associações desportivas. A Federação Alemã de Esportes congrega diversas associações desportivas que possuem quase 27 milhões de sócios, sendo, por conseguinte, o maior movimento cidadão da Alemanha. No setor de “atividade física e esporte” estão engajados 22 % das pessoas que exercem alguma tarefa espontânea e voluntária. As associações desportivas garantem o engajamento voluntário e auto-responsável, sem fins lucrativos e sem remuneração por parte dos cidadãos, por exemplo, na área de medicina preventiva, na inclusão de portadores de deficiência, no conagraamento de todos os segmentos sociais e todas as faixas etárias, na correta escolha de atividades de lazer especialmente voltadas para crianças, jovens e pessoas da terceira idade, bem como na prevenção efetiva da criminalidade e da violência através do trabalho que as associações realizam com jovens. – É praticamente impossível mencionar o sem-número de outros tipos de engajamentos voluntários de menor porte em diversas áreas, tais como: planejamento urbano e urbanis-

mo em geral, preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, conservação e manutenção dos bens locais, cuidados com a segurança no deslocamento das crianças para a escola, setor cultural, por exemplo, em igrejas e comunidades humanistas seculares, corais, orquestras, associações musicais e artísticas, museus e bibliotecas, centros de comunicação, conservação de usos e costumes, por exemplo, o carnaval, que na Alemanha também goza de muita popularidade.

A área de trabalho e ação social é um outro setor igualmente importante no tocante ao voluntariado sociocidadão. Aqui são dignos de menção os sindicatos, bem como as atividades ligadas ao trabalho com mulheres, crianças, jovens, terceira idade e doentes, a ajuda no combate à dependência química, o trabalho com migrantes, o acompanhamento e a assistência de pessoas socialmente menos favorecidas. Por meio das agências prestadoras de trabalho voluntário, as pessoas interessadas em ajudar têm a oportunidade de aplicar voluntariamente seus conhecimentos e suas experiências em prol do bem de outras pessoas. Essa e muitas outras ações na verdade não são realizadas apenas seguindo rígidas estruturas organizacionais, mas também de forma espontânea: moradores de uma área retiram o lixo de um bosque, outros se organizam para viabilizar a cirurgia de uma pessoa carente, outros se juntam para melhorar a situação financeira de uma escola local, tornar seguro o deslocamento de seus filhos até a escola ou ainda para prestar assistência à vizinhança.

Pode-se também tomar como exemplo a área de prevenção de incêndios e calamidades públicas. Apenas as cidades alemãs de maior porte, a saber, 100 grandes municípios, possuem um corpo de bombeiros profissionais. Em compensação, existem 26.500 corpos de bombeiros voluntários e sem vínculo empregatício em todo o país. Deles fazem parte 1 milhão e 300 mil cidadãs e cidadãos, inclusive 220.000 jovens, que se colocam a serviço da coletividade sem auferirem qualquer benefício financeiro.

Também é necessário que se mencionem as chamadas fundações cidadãs, cujo surgimento tem sido cada vez mais freqüente na Alemanha. Trata-se de organizações independentes e sem fins lucrativos, com as quais as cidadãs e os cidadãos promovem ações nas áreas social, cultural, ecológica etc. em municípios de pequeno, médio ou grande porte, contribuindo com o aporte de valores patrimoniais.

Aqui encerro a enumeração de exemplos, na certeza de que as senhoras e os senhores certamente poderão mencionar outros através de sua própria experiência.

### 3.1.2 O “município cidadão” como modelo de democracia participativa continuada?

Para além da participação sociocidadã (anteriormente descrita), sempre vinculada a respectivos projetos, também se discute na Alemanha a questão dos chamados municípios cidadãos. Esse conceito baseia-se na idéia de conectar de maneira *ampla*, ou seja, envolvendo o maior número possível de campos de ação municipal, a política municipal com uma co-assessoria sociocidadã e também com uma *co-gestão* cidadã. Os cidadãos deverão ser estimulados e receber apoio para poderem engajar-se e intervir em todo o leque de competências municipais e exercer influência sobre a formação da vontade política dos órgãos municipais. Estes, por seu turno, deverão aceitar regularmente uma influência dessa natureza. – Tal procedimento deverá ser executado, a título de exemplo, com o auxílio de comissões de cidadãos (nas grandes cidades, um fórum cidadão) e grêmios semelhantes aos existentes nas câmaras municipais. Para assumir a função de “dobradiça” entre a sociedade civil e a prefeitura, deverá haver um núcleo de coordenação. Atualmente já se está refletindo seriamente sobre a realização desse tipo de projeto, à guisa de exemplo, em Potsdam e no distrito berlinense de Lichtenberg.

Em relação a *esse* modelo de co-gestão cidadã supostamente sociocidadã, assumo um posicionamento cético, primeiramente porque traz consigo o perigo de uma “democracia paralela”, que é incompatível com nosso sistema de democracia representativa. Além disso, as tentativas feitas no campo prático até agora têm revelado que tal modelo não funciona duradouramente naquela abrangência planejada, pois dessa forma não se pode ativar a sociedade como um todo para assuntos municipais. Por outro lado, antevejo um futuro promissor para o ativamento e a participação dos cidadãos em *diversos projetos* e em *grupos de interesses*, como os por mim descritos neste artigo.

### 3.2 *Recomendações na esfera da ação política para o fomento da sociedade cidadã*

Tal ativamento e tal viabilização por parte do governo federal, dos estados e dos municípios já acontecem na Alemanha em uma amplitude considerável. Em muitos lugares, logrou-se abrir – muitas vezes por meio de iniciativa e pressão dos próprios cidadãos – as instituições estaduais e municipais para o reconhecimento e o fomento do voluntariado sociocidadão, e algumas vezes foi possível até mesmo envolvê-los formalmente. Associações, iniciativas de moradores, atividades sociais normalmente são levados a sério, os assuntos