

## *Estrutura Federativa e as cidades*

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

WANIA MALHEIROS B. ALVES

Universidade Federal do Espírito Santo

### A FEDERAÇÃO E O “PODER LOCAL”: NOTAS INTRODUTÓRIAS

JÁ HÁ ALGUMAS DÉCADAS, mais precisamente a partir do processo de reinstalação do Estado de direito na primeira metade dos anos 80, tornou-se não apenas comum mas consenso nacional que é nas cidades que o país acontece. Passou-se também a perceber com mais clareza a natureza por demais abstrata do Estado nacional e, conseqüentemente, da inoperância de um poder central para implementar e administrar as políticas públicas relativas ao bem-estar da população. Compondo-se com a urgência da institucionalização do Estado democrático, o princípio da descentralização voltou a ocupar o cenário dos debates políticos com a mesma intensidade que aqueceu o debate por ocasião da criação da República e da Federação brasileira. (Faoro, 1984: 463-464).

A Federação brasileira, portanto, constituiu-se mais como sinônimo de descentralização de poder do que um instrumento de associação de Estados com um mesmo fim. Fruto da luta das antigas províncias por autonomia, a estrutura federativa não serviu ao propósito intrínseco e essencial a um pacto federativo que é a distribuição de competências complementares entre as

diferentes esferas de governo visando ao bem comum. Antes, como lembra Faoro, serviu à extensão formal do poder central a unidades regionais que já detinham, na prática, uma boa parcela desse poder, liderados principalmente pelas províncias de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia. Constituíram-se, assim, os estados que passaram a representar importantes entes federados ao lado da União. (Faoro, 1984: 463-464).

A Federação do Pacto Republicano de 1891 consagrou-se com a autonomia do Distrito Federal, dos Estados e dos Territórios com relação às competências policial, fiscal, patrimonial e da justiça, ficando a autonomia dos municípios como poder delegado pelos Estados (Pinto, 2003: 2). As cinco Constituições republicanas que precederam a de 1988 reafirmaram a Federação sempre conferindo aos municípios um tratamento ambíguo, expandindo as áreas de autonomia municipal sem, no entanto, elevar o município à condição formal de ente federado, mantendo a submissão de várias matérias ora ao governo do estado ora ao governo federal.

A Constituição de 1988 finalmente integra o município à Federação sob influência de um certo ímpeto municipalista que se expressava no momento. Não por acaso, a noção de “poder local” assume forte significado referido aos municípios. A despeito do notável avanço com relação a essa matéria, a Constituição de 88 não foi ainda capaz de erradicar a contradição que marca as Cartas anteriores. Mantendo o mesmo espírito corporativo herdado do período colonial (Bicalho, 1998: 274)<sup>1</sup> e inscrito na origem da nossa República Federativa, reafirma-se a distribuição de poder numa empreitada, ilusoriamente democrática, de descentralização política via a distribuição isonômica de competências entre os municípios. Ao conferir autonomia política e administrativa igual a todos os municípios, os constituintes de 88 não dão relevo às desigualdades regionais ou às peculiaridades históricas que formam cada cidade, configurando o que Mara Biasi Ferrari Pinto diz denominar-se “síndrome da simetria”. (Pinto: 2003:4) o que, se levado em conta, responderia pelo espírito de “a cada um de acordo com suas necessidades e a todos de acordo com o seu dever público” em favor da coletividade. Regras iguais impostas a realidades diferentes, resultou no enrigecimento da estrutura administrativa municipal e restringiu o campo de manobra e de intervenção pública dos novos poderes locais.

A atual acepção do termo “poder local” claramente transcende a instância governamental, imprimindo às cidades um caráter uno que envolve num só interesse o executivo, o legislativo e a sociedade civil, num flagrante desafio ao

pacto federativo vigente. Pois, embora ainda carecendo de uma categorização científica e política, isto é, passar de expressão a conceito teórico, o termo “poder local” não é vazio de conteúdo histórico. Está contaminado pelo processo de desenvolvimento econômico e demográfico das cidades e principalmente dos chamados movimentos sociais originários das “revoluções” da década de 60. Tais movimentos se legitimaram como fonte de crítica política e de demanda por participação nas decisões de governo.

Os dados de conjuntura expressivos da tensão poder central X poder local resultante do caráter marcadamente formal da nossa Federação serão apontados e analisados nas seções que se seguem. Para tanto, lançamos mão de três diferentes questões de intervenção exclusiva do poder público para discutir, a título de exemplo, alguns pontos nevrálgicos da tensão entre as esferas de governo bem como as estratégias para superá-la com vistas a uma implementação de políticas mais responsáveis e comprometidas com os projetos que as enunciam. São elas: a questão habitacional; o problema de financiamento do investimento; o modelo político-administrativo municipal.

A idéia é mostrar como nessas três áreas, dado o tratamento igual dispensado aos diferentes municípios, a dependência de iniciativas legislativas e executivas do governo federal desfigura o seu propósito democrático. Não se trata, portanto, de uma discussão teórica de defesa ou crítica, do sistema federativo ou do sistema urbano em si mesmos, mas de tentar demonstrar a inadequação do nosso modelo federativo ao modelo eminentemente urbano de um país como o Brasil.

### 1 - A Questão Habitacional

POUCAS QUESTÕES ESSENCIAIS NA VIDA dos brasileiros são tão definidas por mercados distorcidos quanto a habitação. É notória a baixa capacidade do Estado de formular e implantar políticas públicas nessa matéria que façam a necessária interação com os mercados, disciplinando, complementando e orientando seu funcionamento.

O mercado de terras urbanas é marcado pela informalidade, que favorece a sua mafialização na baixa renda e, principalmente, na indigência, e pela especulação predatória. A explicação do problema habitacional começa pelo arcaísmo da regulação fundiária, com institutos pré-capitalistas como cartórios e legislação enfiteuticista, tornando o direito de propriedade precário, informalizando relações de compra e venda e esterilizando a capacidade de

alavancagem (garantia real) das terras urbanas principalmente para posseiros pobres. A União mantém o monopólio da propriedade das terras públicas, que, além de favorecer uma gestão de má qualidade, faz da Secretaria do Patrimônio da União ser, na prática, o maior latifundiário de terras urbanas sem utilização do país, principalmente nas cidades costeiras submetidas ao ultrapassado conceito de “terrenos de marinha”.

Como exemplo, menos da metade das propriedades da cidade de Vitória-ES possuem escritura definitiva; mais da metade dos vazios urbanos remanescentes são “patrimônio da União” por serem “acrescidos de marinha”, não podendo ser vendidos; seus donos não são proprietários, são foreiros da União, e pagam taxa de aforamento e laudêmio quando são comercializados. A legislação federal de parcelamento do solo dificulta e, no mais das vezes, inviabiliza loteamentos legais, enquanto a tolerância com os ilegais é a regra.

De outro lado, sempre quando se pensa numa política habitacional, pensa-se num déficit habitacional a superar, na construção e nos mecanismos de financiar unidades habitacionais e na formação do principal capital das famílias. Entretanto, a expansão pura e simples de habitações pode equivaler a uma anomalia social e urbana totalmente indesejável. Aliás, o processo de urbanização no Brasil está mais perto de se parecer com uma proliferação doentia de células cancerosas do que com o crescimento de um ser vivo saudável.

Recentemente, quando o filme *Cidade de Deus* foi lançado, a secretária de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades, Raquel Rolnik lembrou que o conjunto habitacional que dá nome ao filme foi construído pelo estado do Rio de Janeiro no auge da expansão desordenada das cidades brasileiras, quando se imaginava ser possível impedir a favelização por essa via. Na verdade, o estado construiu favelas além de não impedir que o mercado as construísse.

É preciso mudar o enfoque da questão da habitação. O problema não é o déficit habitacional, mas sim como tratar das cidades doentes com o seu brutal estoque de crescimento desordenado e como promover um novo fluxo de crescimento saudável nos espaços urbanos. Hoje, não damos conta do enfrentamento do estoque da crise urbana, a despeito de muitos bons projetos já executados, nem tampouco do fluxo de agravamento da crise, na medida em que as regiões urbanas seguem crescendo desordenadamente.

Construir e financiar casas para a população brasileira não é a pergunta correta. A pergunta adequada é como fazer, promover, financiar e gerenciar um crescimento urbano saudável daqui para frente (fluxo) e como enfrentar o grande estoque de crise urbana formada em quatro décadas de adensamento desordenado. A pergunta

complementar é como lidar positivamente com as forças de mercado que atualmente, na ausência de políticas públicas eficazes, operam ilesos e soberanos a dinâmica imobiliária nas cidades brasileiras, principalmente na baixa renda. Trata-se de formular uma política pública capaz de interagir com o mercado imobiliário, aproveitando-se do seu dinamismo, empreendedorismo e criatividade para que a intervenção do Estado via regulação, crédito e subsídios seja capaz de conferir, ao mesmo tempo, equilíbrio saudável e ordem ao crescimento das cidades.

Uma política habitacional desenhada a partir dessa visão deve ser operacionalizada pelo poder local, mas a estratégia e os instrumentos são necessariamente de âmbito nacional. Por exemplo, somente com um atrativo de acesso a recursos federais é que governos de municípios vizinhos se organizarão para fazer um planejamento compartilhado visando à construção de novos bairros que atendam à região em seu conjunto.

Outro elemento conceitual importante é o enfrentamento simultâneo das dimensões “estoque” e “fluxo” da crise urbana. Temos melhores experiências de iniciativas governamentais com bons projetos de enfrentamento do estoque (urbanização de favelas, PMIs e HBB) do que de planejamento do fluxo de crescimento. O mercado imobiliário é extraordinariamente ágil para lidar com o fluxo e o poder público municipal paquidermicamente lento. As prefeituras dificilmente se envolvem em planos e projetos de expansão da cidade, até porque geralmente isso só ganha sentido de eficácia se feito em nível de região metropolitana, e se contentam em serem obstáculos aos empreendimentos imobiliários que vão se tornando cada vez mais predatórios do ponto de vista da cidade, que apenas resiste, quando consegue.

Existe um abismo entre os conceitos e a teoria que informam a legislação brasileira, como o Estatuto das Cidades, os PDUs, os Códigos de obras, entre outros institutos, e o planejamento urbano que se pratica nas cidades. Na prática acabam prevalecendo as pressões do mercado e a lógica da valorização dos empreendimentos isoladamente e assim os novos bairros vão se formando, surgindo e crescendo de forma descontrolada. Não por acaso, nos países em estágio de desenvolvimento mais avançado, os novos bairros não são decididos pelo mercado apenas.

### *1.1- A política habitacional pela ótica das cidades*

São três as dimensões de uma política habitacional pela ótica das cidades:

1 - Erradicação/urbanização dos assentamentos subnormais. O modelo dos

Projetos Multissetoriais Integrados – PMIs – do BNDES é a estratégia a seguir. É mais que uma política habitacional, é também uma estratégia de enfrentamento da pobreza urbana e de erradicação da indigência. O investimento público em infra-estrutura e serviços básicos é a mola mestra da atuação governamental, que necessariamente é de médio prazo e exige forte capacitação do poder local, líder do processo. O principal obstáculo é a restrição de crédito aos municípios.

2 - Oferta da casa própria de interesse social. O modelo do Programa de Arrendamento Residencial-PAR, da Caixa Econômica Federal-CEF, é a estratégia a seguir. Em Vitória, as famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos pagam de aluguel, em média, 50% a mais do que pagariam na aquisição de um imóvel construído dentro do modelo do PAR, sem computar o custo do terreno. Essa parte do déficit habitacional pode ser zerada com parcerias público-privadas, com enorme efeito de crescimento econômico e distributivo. O principal obstáculo é o atraso da gestão fundiária urbana para disponibilizar áreas adequadas. As legislações urbanísticas municipais, quando muito irracionais, também atrapalham.

3 - Fomento a empreendimentos e bairros novos. Empreendimentos para a classe média e alta devem orientar e alavancar a expansão das cidades. Criar novas zonas de valorização para diminuir a pressão sobre áreas esgotadas é o único caminho sério de combate à especulação predatória. Vazios urbanos em áreas valorizadas devem ser combatidos com projetos de ocupação sustentada e taxaço. A previsão de habitações de interesse social nas novas áreas é decisiva para inibir a favelização em seus cinturões. Mais uma vez, aqui o obstáculo é a questão fundiária e a dificuldade de planejamento conjunto das regiões metropolitanas. O preconceito de ver o setor público se ocupando do segmento de alta renda também pode atrapalhar.

## 2- Financiamento do investimento nas cidades

A PARTIR DO FIM DO REGIME DE superinflação indexada, mais precisamente a partir de 1999, o ajuste fiscal passa a ser perseguido como um dos principais elementos de sustentação da estabilidade macroeconômica. Desde então, o Governo Federal passa a se comprometer com resultados fiscais primários positivos no sentido de assegurar o compromisso com a solvência do setor público.

No caso brasileiro, o compromisso com resultados fiscais do agregado do setor público foi precedido de um bem sucedido programa de desestatização,

da renegociação da dívida dos estados e grandes municípios e do reconhecimento contábil de mega-dívidas conhecidas como “esqueletos”. Assim, o ajuste fiscal brasileiro ganhou credibilidade junto aos mercados e instituições internacionais.

Como é usual, o ajuste fiscal começa de maneira linear, não fazendo distinção entre despesas públicas e dívidas públicas de nenhuma natureza. Ocorre o corte de gastos e o aumento de receitas de todas as maneiras possíveis para assim produzir um superávit capaz de dar tranquilidade a credores e investidores.

A aprovação da Lei Complementar 101 de 4/5/2000, a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, torna obrigação legal as boas práticas de gestão financeira, quantifica parâmetros de avaliação da saúde fiscal dos entes federados, cria relatórios de execução fiscal que permitem acesso à informação e transparência inéditas e, ainda, prevê punições. Estava criado o instrumento que o Brasil precisava para melhorar a qualidade do ajuste fiscal. Hoje, porém, no quinto aniversário da LRF, esse assunto ficou para trás na agenda governamental.

Os problemas da gestão macroeconômica, tais como o tamanho das metas de superávit primário, a política de juros e de câmbio, o crescimento das despesas do Governo Federal, a virtual impossibilidade de solucionar a equação fiscal via aumentos na carga tributária (por si só um grande entrave ao crescimento da economia) ocupam todo o espaço no debate. Como discutir a necessidade de melhorar a qualidade do ajuste fiscal quando há grandes dúvidas quanto à sua própria consistência e sustentabilidade?

A rigor, a qualidade do ajuste fiscal foi piorando e hoje o bloqueio de crédito aos municípios, entre outras conseqüências perversas, está ajudando a esconder performances negativas dos demais elementos do balanço fiscal agregado.

Em agosto de 2002, as operações de crédito da Petrobrás para aquisição de equipamentos deixaram de ser contabilizadas na dívida agregada do setor público e, tempos depois, também a Eletrobrás passou a ter o mesmo tratamento. O mercado compreende que as operações de crédito dessas estatais são “dívida saudável”, cujo crescimento não aumenta o risco macroeconômico do país. Seu expurgo não foi entendido como sendo leniência com os gastos, mas sim aperfeiçoamento da contabilidade das metas fiscais para que elas não mandem sinais equivocados ao mercado.

Em 2003 o bloqueio foi total. Nenhum centavo de operação de crédito para municípios foi contratado pelas agências oficiais de crédito. Em 2004, chegando perto da data limite de 30 de junho, houve um desbloqueio de R\$14 milhões para o setor de saneamento e os principais tomadores foram as empresas

estatais estaduais de saneamento. O BNDES foi obrigado a desmembrar as operações de PMI (Programas Multissetoriais Integrados) para contratar apenas a parte relativa a saneamento, sepultando justamente a abordagem multissetorial que dá nome ao programa.

Os municípios brasileiros ficam com 14% do bolo tributário e respondem por 49% da formação bruta de capital fixo empreendida pelo setor público em seu conjunto. Os investimentos municipais correspondem integralmente a obras de infra-estrutura urbana, drenagem e pavimentação de vias, saneamento, habitação popular e equipamentos para os serviços municipais de saúde, educação, lazer e assistência social. São obras físicas com 20 a 30 anos de vida útil, que são custeadas com poupança corrente, sem nenhuma alavancagem.

O crédito é o oxigênio do investimento. Sem crédito, os municípios, sejam eles bem ou mal geridos, lutam por repasses voluntários na forma de convênios com o estado e com a União para viabilizar suas obras. Os legislativos consolidam como sendo sua função mais importante ser instrumentos de intermediação política para obras locais. Sem crédito, perde-se no tempo a grande vantagem da responsabilidade fiscal, a grande “cenoura” para incentivar um comportamento gerencial e político de qualidade por parte dos gestores das cidades: o acesso ao crédito.

O município de Brejetuba, na serra capixaba, foi emancipado de Afonso Cláudio há menos de dez anos. É o maior produtor de café arábica do Espírito Santo. Sua população é de imigrantes italianos, sua renda per capita bem maior que a média do estado, possui pobres, mas não há famílias miseráveis; a infra-estrutura é escassa e os serviços públicos ruins. A prefeitura gasta menos de 35% com pessoal e não tem nenhuma dívida. O prefeito é um empreendedor e visualiza a oportunidade de melhorar as estradas vicinais e ajudar os agricultores a entrarem na piscicultura, adquirindo, pela prefeitura, equipamentos de terraplanagem para serem alugados a preço de custo variável para a construção de poços de criação de peixes e sistematização de várzeas. O seu plano é dinamizar a economia da cidade para arrecadar mais e poder investir na melhoria da infra-estrutura e dos serviços municipais.

Entretanto, a prefeitura não pode comprar as máquinas pelo BNDES/Finame porque aumenta o endividamento agregado do setor público brasileiro e, por conseguinte, a percepção de fragilidade macroeconômica do país por parte do mercado. Será que prefeitos sendo recebidos por governadores ou pelo presidente em busca de verbas, convênios, dinheiro a fundo perdido em troca de declarações de fidelidade política nas eleições, sinaliza melhor para o mercado o compromisso do país com a austeridade fiscal?

Os municípios são a parcela mais saudável do setor público brasileiro. Com exceção de São Paulo, Rio de Janeiro e mais um pequeno grupo de cidades que estão com endividamento total superior a um ano de RLD – receita líquida disponível –, os demais municípios estão subdivididos e investindo muito menos do que poderiam e deveriam.

Os municípios saudáveis pelos parâmetros da LRF deveriam ser acompanhados numa subconta à parte e retirados da contabilidade da dívida agregada do setor público, como acontece com a Petrobrás e Eletrobrás. Essa operação, se bem feita, pode mandar sinais positivos para o mercado, principalmente se houver mecanismos independentes de auditoria econômica, gerencial e fiscal nas cidades e respectivas prefeituras. A falta de crédito para investimento desorganiza ainda mais os orçamentos de investimento. Obras de interesse local são colocadas no orçamento da União, dos estados e dos municípios sem que haja nenhuma articulação entre os três. Descontinuidade, desarticulação, pulverização de iniciativas, falta de controle e ausência completa de sentido de prioridade nas decisões de investimento fazem a restrição fiscal ter efeitos ainda mais perversos.

Avanços fundamentais no sentido do aumento da racionalidade do gasto público poderiam ser promovidos pelas agências de crédito ao induzirem novos procedimentos como, por exemplo, fazer valer os planos plurianuais para balizar todo e qualquer investimento público numa dada região urbana, forçando a cooperação multimunicipal quando a ação integrada é requerida por um dado projeto. Superar a falta de horizonte, as decisões erráticas, a falta de continuidade e contribuir para a melhoria da qualidade do ambiente e das práticas políticas são medidas urgentes para desobstruir e sistematizar os canais de esgotamento da crise urbana. O resultado seria o aumento do volume de investimento onde ele se faz mais necessário, que é nas cidades, constituindo uma equação de soma positiva.

Com as cidades saudáveis financeiramente tendo acesso a crédito para investimento nas agências oficiais, teremos um ambiente propício à construção de mecanismos de acesso ao mercado de capitais. Em países desenvolvidos, os “bonds” municipais são sempre parte do quadro de fontes dos programas de obras de infra-estrutura urbana e habitação. Existem estudos em organismos internacionais no sentido da criação de fundos de aval para viabilizar o lançamento de títulos no mercado internacional de capitais, para financiar investimentos nas cidades africanas.

É certamente um longo caminho a percorrer, mas precisa ser iniciado o quanto antes. O primeiro passo é a definição de uma metodologia simples para

a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Regionais (PDUR) pelos municípios que compartilham um espaço comum em termos de vocação econômica, recursos naturais, dinâmica imobiliária e serviços públicos básicos. Os três níveis de governo devem se envolver na elaboração do PDUR e pactuar as participações de cada um no quadro de fontes de financiamento dos investimentos estruturantes identificados no Plano.

Na França, funciona um sistema semelhante em que os Planos Plurianuais de Investimento possuem a força legal de contratos, de modo que cada nível de governo se compromete com suas respectivas dotações orçamentárias e, a partir desse contrato, os governos locais procuram alavancar crédito para viabilizar a execução do conjunto do Plano.

O gasto público de maior eficácia na superação dos desequilíbrios sociais do Brasil é o investimento nas cidades. É também a melhor maneira de iniciar um processo de melhoria da qualidade do gasto e do ajuste fiscal do país.

### 3 - O Modelo político-administrativo dos Municípios

EM 2004, DURANTE O PROCESSO ELEITORAL para prefeitos e vereadores, o Poder Judiciário decidiu pela redução do número de vereadores em várias cidades brasileiras. A imprensa e a opinião pública acompanharam o debate que se seguiu com o Congresso, tentando, sem conseguir, restabelecer a situação anterior. A “torcida” mais forte sempre foi pela redução dos custos das câmaras municipais e do número de vereadores, certamente influenciando para que houvesse prevalecido a interpretação do judiciário.

Existe uma quase unanimidade nas análises, entrevistas e nos artigos de estudiosos e políticos de opinião quanto à inconveniência da criação de novos municípios: mais burocracia, mais gastos com atividades meio e câmaras para a mesma disponibilidade de recursos. Em muitos estados da federação fizeram-se leis estaduais para dificultar e até impedir novas emancipações. Depois de 1988, mais de 2000 municípios foram criados, totalizando 5.561 municípios nas eleições do ano passado.

A necessidade de formar arranjos multimunicipais para a implantação de políticas públicas locais em áreas conurbadas ou que compartilham uma mesma vocação econômica ou recursos naturais comuns, tem provocado intenso debate desde a falência do modelo das regiões metropolitanas criadas nos anos setenta. Os Consórcios municipais de bacias hidrográficas, de saúde e outros formados para elaborarem planejamento urbano comum têm sido incapazes de dar conta

da necessidade de uma instância de governo formal à semelhança dos “counties” norte-americanos, províncias italianas e outros tipos de governos regionais. O Governo Federal recentemente mandou para o Congresso projeto de lei complementar propondo nova regulamentação para os consórcios, mas a matéria foi recebida com grande desconfiança e o debate encontra-se paralisado.

O município brasileiro é uma forma institucionalizada de poder local extremamente rígida que se torna inadequada, grande demais, cara demais para pequenas cidades, ao mesmo tempo em que é carente de autonomia e mal organizada espacialmente para as grandes cidades e áreas metropolitanas. A França possui 36 mil cidades, a Itália 8,7 mil cidades e cerca de 600 províncias, os EUA mais de 60 mil cidades e condados. Só o Texas tem mais de 16 mil cidades e condados.

Os constituintes de 88 quiseram descentralizar e dar importância aos municípios, chegando a conferir ao município o *status* de ente da federação. Na prática, o grau de centralização da federação brasileira continuou muito grande e, para quase todas as matérias, os governos subnacionais são tão mais fortes quanto mais se identificam como sendo poderes delegados do poder central. Os governos locais continuam sendo vistos como poder de segunda ou terceira linha, meros prepostos do poder central. A centralização tributária e estrutura jurídica do Estado brasileiro estabelecem entre os três níveis federativos uma rotina de subordinação. A consequência é a falta de consciência da importância do poder local, a acomodação própria do sentimento de impotência, o fortalecimento das políticas de clientela, barganha e compadrio e a baixa capacidade do município de protagonizar o seu próprio desenvolvimento.

Uma outra deformação grave é o processo de profissionalização da representação e da atividade política que está emasculando e até eliminando a participação dos cidadãos voluntários nas esferas de maior capilaridade da ação do poder público. O sistema eleitoral proporcional e o confuso papel reservado às câmaras municipais provocam tal fenômeno, o qual guarda estreita relação com o descrédito crescente das casas legislativas locais. Esse descrédito acontece também nos demais níveis da federação, mas no plano local é particularmente grave.

Ao lado dos problemas causados pela centralização de receitas na União, a atual estrutura jurisdicional dos municípios brasileiros contribui para a distorção do processo de distribuição da cota-parte do ICMS entre os municípios em cada estado. As cidades “dormitório” nas regiões metropolitanas, por exemplo, são muito prejudicadas na partilha do ICMS, dado o critério de arrecadação desse tributo e a realocação dos recursos dele advindos.

Antes de pensarmos em soluções e modelos ideais, precisamos ter claro que a enorme diversidade do país e o grande desnível de dinamismo econômico, capacidade gerencial, acesso à informação, maturidade política entre os municípios faz com que seja obrigatório pensar em processo de evolução da estrutura federativa para modelos diferenciados com critérios de liberdade de escolha e, naturalmente, em processos de transição.

Faz-se cada vez mais necessário um modelo que combine um governo local de estrutura mais leve que a do município atual com uma outra, de segunda instância, que dê conta da necessidade de governos multicidades, metropolitanos ou regionais. Como um exercício de reflexão, chamemos o nível local de Prefeitura Municipal ou Prefeitura Comunitária, e a estrutura multicidades de Governo Regional.

As cidades poderiam ter Prefeitura Comunitária ou Prefeitura Municipal dependendo do tamanho, dinamismo econômico, capacidade de arrecadação e de gestão. Na Prefeitura Comunitária, o Prefeito seria eleito diretamente e podendo ser voluntário ou profissional. Um Conselho de Administração da Cidade seria formado por Vereadores Comunitários, não profissionais, eleitos em sistema distrital, elegendo-se um vereador comunitário por cada zona eleitoral formada por bairros afins. No sistema de governo comunitário não existiriam executivo e legislativo. O Prefeito e o Conselho de Administração da Cidade exerceriam de forma compartilhada o poder normativo e o executivo. As cidades geridas no sistema comunitário teriam obrigatoriamente que estar vinculadas a uma estrutura de Governo Regional ou a uma cidade gerida no sistema municipal vigente.

A adoção do voto distrital no sistema de governo municipal seria também compulsória para cidades com segundo turno e voluntária para as demais por emenda à lei orgânica do município.

Digamos que para uma cidade ter um governo de tipo municipal ela precise ter no mínimo 50 mil habitantes e participação das receitas próprias na receita disponível total de, no mínimo, 10%. Os municípios que, no prazo de quatro anos, ou um mandato, não estivessem dentro desses parâmetros, passariam para o sistema comunitário. Hoje, menos de 1.500 cidades brasileiras atenderiam a esses dois requisitos. Naturalmente, os padrões mínimos podem ser outros.

O Governo Regional seria formado por cidades que, por adesão, desejassem a sua criação. O Governo seria exercido por um Presidente e um Conselho de Administração da Região. Os Conselheiros seriam eleitos pelos vereadores comunitários ou municipais das cidades da Região e o Presidente pela maioria

do Conselho. Os cargos de Presidente e de Conselheiro da Região poderiam ser exercidos cumulativamente por Prefeitos e Vereadores, e não seriam remunerados. Atribuições e receitas seriam estabelecidas caso a caso. Já a cota-parte do ICMS, vocacionada que é para funcionar melhor no plano regional, do mesmo modo que serviços públicos, como transporte coletivo, planejamento urbano, saneamento e sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, entre outros, seguiria um critério único, cujos determinantes seriam as características da categoria multitudes. Nessa nossa hipótese, os Governos estadual e federal podem e devem condicionar a alocação de recursos para investimento e custeio à constituição dessa instância para estimular a racionalidade e a economia de escala, além de promover uma salutar “desintermediação” no processo de alocação de recursos, contribuindo para a melhoria da qualidade política em todas as instâncias da federação.

Capitais e grandes municípios passaram a criar administrações regionais ou subprefeituras para dar capilaridade, eficácia e aumentar a resolutividade das prefeituras. É uma evolução transformar subprefeituras em prefeituras comunitárias, principalmente na dimensão política de resgate do voluntariado e conseqüente fortalecimento da participação dos cidadãos no sistema formal de governo.

Precisamos de menos “municípios”, não há dúvida. Mas precisamos de muito mais governos de cidades capazes de operar o dia-a-dia das políticas públicas e serem organizações locais de altíssima credibilidade e transparência, alavancando a participação da cidadania e o protagonismo das cidades.

### *3.1- A reforma política na visão das cidades*

A eleição do Deputado Severino para a Presidência da Câmara dos Deputados, no início de 2005, e a mobilização da opinião pública contra o aumento dos salários dos deputados e da verba de gabinete dos parlamentares colocaram combustível novo no debate sobre a ética na política e a necessidade de reformas no sistema político brasileiro.

Na mesma semana o Ibope divulgou uma pesquisa mostrando que 9% dos eleitores declararam terem sido vítimas de tentativa de compra de voto. Parlamentos e partidos políticos costumam disputar o último lugar nas pesquisas sobre confiança da população nas instituições.

Curiosamente, as primeiras notícias neste ano de 2005 sobre os entendimentos em curso no Congresso dão conta de que o objetivo imediato é o fim da verticalização. Essa é a agenda da anti-reforma.

Na democracia representativa, políticos e partidos representam interesses de grupos, regiões, classe sociais, categorias, atividade econômica, empresas e indivíduos. São todos interesses legítimos, ainda que particulares e até egoísticos. Entretanto, o interesse maior do país, o interesse coletivo acima dos particulares, não se constitui senão como resultado de uma construção política enunciada no campo abstrato das idéias e do debate e funciona, bem ou mal, no terreno concreto da competição pelo poder, bem como em seu exercício.

Políticos são seres humanos nem mais nem menos éticos que pastores, médicos, jornalistas, advogados ou dirigentes de futebol; esses últimos já lembrados no relatório da Transparência Internacional. A questão é que as eleições proporcionais e o funcionamento das casas legislativas no Brasil têm muita pouca relação com a construção do interesse público coletivo; são o império dos desejos específicos, uma soma das partes. O sucesso e a reeleição dos deputados não têm qualquer relação com sua contribuição na construção do bem comum. No sistema atual não terão nunca. Da forma como está organizada, a política brasileira não corre qualquer risco de funcionar bem, a favor do Brasil, mesmo que os políticos sejam muito mais éticos que os demais brasileiros.

Os interesses particulares são legítimos até o momento em que eles são tratados como se fossem interesse geral. Esse contrabando privatiza o Estado e sua atuação e cria privilégios. A moeda de troca corrente nas eleições proporcionais é o interesse particular. Apenas. Para o grande público, a política em geral e a eleição em especial é uma corrida às benesses, acessíveis para os que conseguem se locupletar, ou se eleger. Quase a mesma coisa.

Os poucos parlamentares que compõem a diminuta bancada do interesse nacional vinculados a teses gerais, que não possuem bandeiras específicas fortes, têm dificuldade de ser reeleitos. Vários abandonaram a vida pública. Muitos não conseguem entrar. É mais competitivo eleitoralmente quem consegue operar pedaços da máquina do Estado para atender a interesses particulares. Empregos e verbas públicas são disputados a tapa entre os que votam a favor do governo; afinal, no sistema vigente, a percepção dominante é a de que se o país vai bem só quem ganha é o executivo. Só ele tem responsabilidade de fazer o que é melhor para o país, principalmente quando se trata de aplicar “medidas e políticas com custos concentrados e benefícios distribuídos”, como são quase todas as reformas estruturais do Estado.

Em vez de profissionalizar o Estado e desprofissionalizar a política, estamos fazendo exatamente o contrário. Os mandatos são empreendimentos privados

altamente profissionalizados, até o mais humilde cabo eleitoral, e as estruturas do Estado ocupadas por profissionais da política para dar musculatura aos mandatos aliados e assegurar sua reprodução. Os profissionais do Estado se submetem ou são alijados.

Formular e implantar um novo sistema político dentro de um regime de liberdades públicas que se quer democrático não é tarefa que devesse ser chamada apenas de reforma. Como o conceito de *revolução* está fora da ordem do dia, porque sob revisão quanto ao seu significado histórico de mudança (MacFarlane, 1987; Furet, 1989)<sup>2</sup>, é fundamental que se pense numa reforma profunda que inclua agenda de *evolução*, significando o alcance e consolidação de avanços parciais, possibilitando fôlego para continuar num processo necessariamente longo e conflituoso. É preciso sair da conhecida paralisia do “como não se pode fazer tudo então não se faz nada”.

Quase todos os analistas políticos colocam lenha na fogueira do debate sobre ética na política a cada manifestação desastrada do deputado Severino. Na internet, cresce rapidamente um movimento de repúdio à política e aos políticos. O economista Roberto Macedo publicou em O Estado de São Paulo artigo pregando o voto nulo para os legislativos dos três níveis até que se faça uma verdadeira reforma política.

A base do sistema político democrático é o poder local. Um novo sistema político formulado para funcionar primeiro no nível local é o caminho para termos um processo reformista profundo e ao mesmo tempo gradual. Ao invés de começarmos pelo Congresso Nacional, pela legislação partidária, deveríamos começar pelas cidades. O Projeto Qualidades está estudando os diferentes modelos políticos de poder local em funcionamento hoje nas sociedades contemporâneas para chegarmos a uma proposta de um novo sistema político para o governo de cidades no Brasil.

### 3.1.1 - O papel da Câmara Municipal

A necessidade real de um poder legislativo municipal para legislar e fiscalizar o executivo é altamente duvidosa. A própria noção de lei municipal é ruim. Leis autorizativas de iniciativa do legislativo em matéria administrativa, votos de congratulação e nomes de logradouros respondem pela quase totalidade da produção legislativa municipal. Leis de uso e ocupação do solo e códigos de postura, de obras e ambientais, leis orçamentárias municipais, são normas legais que, a despeito de sua alta importância, são tratadas como de segunda classe no

judiciário, até porque se misturam com o entulho legislativo sem importância. A proposta em estudo no Projeto Qualidades é a fusão do legislativo e do executivo municipais num único poder local com funções executivo-administrativas e normativas.

### 3.1.2 - O voto distrital.

Sob o sistema de voto distrital, elege-se o prefeito em eleições diretas, o qual assume a presidência da Câmara, que funciona como uma diretoria colegiada cujos membros, os vereadores, são eleitos em eleições nominais e distritais com permissão de candidaturas avulsas. A contratação de Secretários e gestores profissionais, aprovação de contratos, homologação de licitações e outros expedientes administrativos são procedidos pelas comissões e plenária da Câmara, coordenada e presidida pelo prefeito.

O voto distrital no município e a eliminação da dualidade de poder que existe no sistema vigente favorecem as boas práticas de cidadania e participação ao aproximar as estruturas de representação e os indivíduos da sociedade local. A consequência natural é a interrupção do processo de desmoralização progressiva da política e dos políticos, com prefeito e vereadores assumindo conjuntamente as responsabilidades de governar e os cidadãos/eleitores assumindo também suas responsabilidades num novo sistema em que as pessoas se sintam seus legítimos donos, como num condomínio.

A adoção do novo sistema poderia ser obrigatória em todas as cidades com segundo turno (mais de 200 mil eleitores) e facultativa, referendada em plebiscito, para todas as demais.

### 3.1.3 - Prefeitura Comunitária e Governo Regional.

O Projeto Qualidades também estuda uma proposta de aperfeiçoamento do pacto federativo na ótica das cidades com a criação de um novo modelo de governo local mais flexível, mais barato, mais baseado em trabalho voluntário e mais apropriado tanto a cidades menores quanto a distritos de grandes metrópoles. Em lugar de se criarem mais municípios, o que se estuda é a criação de Prefeituras Comunitárias com Vereadores Comunitários, sem a rigidez dos municípios. Grupos de cidades que compartilham realidades espaciais, econômicas, geográficas e culturais seriam estimuladas a constituir Governos Regionais a partir das Prefeituras Municipais e Comunitárias. Municípios com

baixo dinamismo econômico e com pequenas populações seriam estimulados a mudar para o modelo de Prefeitura Comunitária, que passaria a ser obrigatório depois de um dado prazo. Por exemplo, cidades com arrecadação própria menor que 10% da receita líquida disponível só poderiam se organizar no modelo Prefeitura Comunitária.

O modelo e a estrutura dos Governos Regionais deveriam ser adaptados à realidade de cada região do país. A legislação nacional deveria permitir a organização em modelos diferenciados, de acordo com as características de cada situação e nos tempos adequados a uma evolução sem choques. Os governos regionais (multicidades) são fundamentais para uma reengenharia nos processos de elaboração e execução dos orçamentos de investimento dos três níveis, reduzindo brutalmente a dispersão, a baixa racionalidade alocativa e, principalmente, permitindo a desintermediação política, eliminando, dessa forma, uma das principais moedas correntes dos cleros de baixa qualidade dos legislativos no modelo atual.

#### Referências Bibliográficas

BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 18. no. 36, 1988, p. 274

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1984, v.2. pp.463-464

MACFARLANE, Alan. *A Cultura do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1987; FURET, François. *Pensando a Revolução Francesa*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989

PINTO, Mara Biasi Ferrari. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. In: *Revista de Administração Municipal – Municípios*. Encarte Especial. Rio de Janeiro: IBAM, nov/dez 2003, no. 244, p.2.

#### Notas

<sup>1</sup> Maria Fernanda Bicalho defende que o pacto no contexto da relação política Portugal-Brasil Colônia é de extração corporativa, implícita da versão do direito natural português, e não contratualista, própria da concepção de sociedade e de constituição do poder verificada na França e na Inglaterra do século XVIII. Citando Antonio Manuel Hespanha, a autora reforça que “[...] para a doutrina política corporativa, não é o pacto que fundamenta o direito, mas é antes este que funda a obrigatoriedade dos pactos. Como não é o pacto que limita o Poder, mas a limitação originária dos poderes que obriga a pactuar”.

<sup>2</sup> Os autores estabelecem interessante discussão sobre o papel de mudança histórica das famosas Revolução Industrial e Revolução Francesa, respectivamente, mostrando que a real mudança tanto

na Inglaterra quanto na França para a era moderna se deu fora e para além dos fatos que dão o nome de revolução àqueles dois momentos.

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pesquisa em andamento: "Qualidades: a Reforma Federativa do estado brasileiro e o desenvolvimento sob a ótica das cidades"

Órgãos financiadores: Bandes, BNDES, Ufes, Instituto Jones Santos Neves via convênio inter-institucional

lpvlucas@yahoo.com.br

WANIA MALHEIROS B. ALVES

Doutora em Ciência Política pelo Iuperj (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro)

Pesquisa em andamento: "Qualidades: a Reforma Federativa do estado brasileiro e o desenvolvimento sob a ótica das cidades"

Órgãos financiadores: Bandes, BNDES, Ufes, Instituto Jones Santos Neves via convênio inter-institucional

w.malheiros@gmail.com