

PODER LOCAL E MUNICÍPIO NO BRASIL

José Alfredo Bosi

Mestrando em Administração
Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP.

Resumo

As cidades brasileiras enfrentam problemas crônicos de crescimento desordenado e mazelas na área social. Nos últimos anos surgiu uma nova legislação que tem contemplado os municípios com uma fração maior da receita tributária nacional além de proteger mecanismos de participação popular. Podem se destacar os conselhos municipais e o orçamento participativo. Verifica-se uma tendência de apropriação destes mecanismos pela sociedade civil ao mesmo tempo em que se defende a idéia do amplo acesso aos meios de informação.

Palavras chave

cidadania, democracia, Estado, informação, município e poder local.

Abstract

Brazilian cities face chronic problems of disordered growth and problems in the social area. In recent years a new legislation appeared that has contemplated the cities with a bigger fraction of the prescription national tax beyond protecting mechanisms of popular participation. The city councils and the participatory budget can be distinguished. A trend of appropriation of these mechanisms for the civil society is verified whereas the idea of a larger access to the ways of information is proposed.

Keywords

citizenship, democracy, State, information, city and local power.

PODER LOCAL E MUNICÍPIO NO BRASIL

José Alfredo Bosi

Mestrando em Administração

Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP.

Introdução

As cidades brasileiras sofreram importantes alterações ao longo do século XX. O êxodo rural e o forte processo de urbanização geraram conseqüências importantes e, de maneira geral, problemáticas. Crescimento desordenado, violência, pobreza e baixos níveis de qualidade de vida.

Este estudo pretende realizar um breve levantamento da situação das cidades brasileiras em um período recente e também apontar tendências de novas práticas administrativas. Tais práticas apontam para um aprimoramento da democracia e, conseqüentemente, para novas maneiras de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil. A questão da informação, as novas legislações e as atuais divisões da carga tributária entre os entes da federação são de fundamental importância para refletirmos sobre os novos caminhos dos municípios brasileiros.

Crescimento e pobreza

Durante o séc. XX, o Brasil viveu um intenso processo de urbanização. De um país predominantemente agrário e rural em que vivíamos ao final da República Velha, passamos para um país fortemente urbano no final do século XX. Isso não quer dizer que o país seja adequadamente *urbanizado*, no sentido completo da palavra. De acordo com os dados do IBGE, o número de pessoas que vivia nas cidades saltou de 31% em 1940 para mais de 80% no ano 2000 (91,8% na Região Sudeste e 81,4% na Região Sul). Essa alteração se deu principalmente devido ao aumento populacional, ao fluxo migratório de pessoas oriundas do campo e também à incorporação de áreas antes consideradas rurais. Spink (1999) ressalta que ainda existe uma significativa quantidade de municípios onde é comum perceber um espaço misto urbano-rural ou urbano-vila-rural que o IBGE considera região urbana. Acrescenta que houve uma grande evasão de trabalhadores acompanhada pelo aumento da concentração de terra em latifúndios. Estes

dados são especialmente preocupantes se considerarmos que quase 80% dos empregos no campo são de responsabilidade de estabelecimentos de menos de cem hectares.

Mesmo considerando que a maioria dos países desenvolvidos possui mais de 75% da população residindo em áreas urbanas, vale acrescentar que este processo no Brasil ocorreu de maneira desordenada e com uma absoluta falta de planejamento, salvo em raras exceções.

Como resultado, há cerca de 30 municípios no Brasil com mais de 500 mil habitantes. É digno de nota que todos eles abrigam favelas e assemelhados¹. Boa parte da população destas cidades enfrenta problemas graves de falta de saneamento básico, saúde, educação, transporte e habitação.

A legislação e o município no Brasil: os anos recentes

A partir da Constituição de 1988, a legislação sobre municípios tem sofrido alterações importantes com relação à sua autonomia e às suas responsabilidades. A partir de então, os municípios foram encarregados de elaborar a sua própria Constituição Municipal (Lei Orgânica do Município). O artigo 23 enumera diversas tarefas setoriais cujas responsabilidades cabem simultaneamente aos três níveis governamentais da federação: União, Estados e municípios. São elas: *saúde, educação e cultura, assistência social, segurança alimentar, moradia e meio ambiente e patrimônio histórico* (KRELL, 2003).

Vitale (2004) ressalta a ampliação dos poderes conferidos aos municípios pela carta magna. Estes ganharam status de ente federativo, obtendo autonomia política, administrativa e financeira (de acordo com os arts. 18, 29-31, 156, 158 e 159 da CF.). Também estão contemplados o planejamento local e a participação popular através do art. 29, XII. Em 2001, com a promulgação da lei federal denominada Estatuto da Cidade, a participação popular no planejamento municipal ficou mais fortemente amparada pela legislação.

De acordo com o pensamento de Spink (1999, p. 192), a Constituição sinalizou um desejo do país de reconfigurar três elementos que possuíam um significado histórico distinto: *poder local, município e cidadania*. “O primeiro se referia à oligarquia de mando; o segundo a um território físico e o terceiro a um jogo simbólico do ter, mas não ter”. Esta reconfiguração legal, evidentemente ainda não atingiu plenamente sua efetividade operacional. Trata-se apenas de um incipiente

¹ *Fatos e Números*. São Paulo, Ed. Abril, 2005.

conjunto de medidas no sentido de promover algumas mudanças no desenho institucional do município enquanto entidade.

A Constituição de 1988 refez o pacto federativo naquilo que é mais polêmico e delicado: a fração a ser recebida pelas entidades União, Estados e Municípios do total de tributos arrecadados no país. O percentual de participação dos Estados e Municípios melhorou significativamente em detrimento da participação da União no total da receita². A tabela 2 nos mostra alguns resultados destas alterações.

Tabela 1
Gastos totais por nível de governo (%)

País	Ano	Federal	Estadual	Local
Canadá	1992	41,3	40,3	18,4
EUA	1992	60,3	17,3	22,4
Áustria	1992	70,4	13,7	16,9
Austrália	1992	52,9	40,4	6,8
Brasil	1987	65,8	24,5	9,6
Brasil	1992	56,0	28,0	16,0

Fonte: Spink (1999, p. 194)

A tabela demonstra uma tendência, entre os países mais desenvolvidos, de atribuir um percentual de recursos para os municípios mais altos do que no Brasil. A exceção é a Austrália, que possui forte concentração de gastos em nível estadual.

De acordo com visão apresentada no *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997* (p. 127-128), não existe uma fórmula universal ideal para o percentual de gastos a ser atribuído aos entes subnacionais. Cada país possui “uma estrutura de disposições intergovernamentais” específica a ser considerada. Mas o texto complementa afirmando que existem princípios que podem orientar os responsáveis pelas políticas nacionais:

O princípio mais claro e importante (freqüentemente denominado princípio do subsidiarismo) é de que a provisão de bens e serviços públicos deve ficar a cargo do mais baixo nível de governo capaz de absorver inteiramente os custos e benefícios.

² Uma explicação plausível para esta nova redistribuição das receitas tributárias pode estar em uma possível debilidade política do poder executivo federal. No decorrer dos anos 90, o governo majorou e instituiu alguns impostos federais (como por exemplo a CPMF, tributo que não é incluído nos fundos de participação de Estados e Municípios) visando recuperar a capacidade de financiamento da União.

Os dados demonstram, para o caso brasileiro, um inequívoco aumento dos gastos locais, e uma ligeira melhoria dos estaduais, no início da década de 90.

O primeiro efeito prático desta nova divisão dos tributos foi, evidentemente, um grande reforço na receita dos orçamentos públicos municipais. Este incremento financeiro pode ser considerado um passo decisivo em termos de maior autonomia da entidade federativa. Se considerarmos que é no município onde se avistam mais de perto problemas como miséria, violência e urbanização desordenada, tanto este novo aporte de recursos, como as novas atribuições municipais previstas em lei, o tornam um local especialmente estratégico para o enfrentamento dessas questões.

O Relatório do Banco Mundial de 1997 ressalta que pode existir uma cilada referente à descentralização política e fiscal. O endividamento subnacional pode contribuir para a instabilidade macroeconômica. O caso do Brasil, nos anos 90 é citado pelo Relatório como um exemplo de que é muito importante que a descentralização fiscal seja proporcional a uma correspondente descentralização das responsabilidades de despesa. O texto complementa afirmando que: “cumprir melhorar a capacidade institucional dos governos estaduais e municipais, e o governo federal deve exigir orçamentos rígidos nas suas relações fiscais e financeiras com os governos subnacionais”. É interessante lembrar que três anos após a publicação deste relatório, foi aprovada no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Esta lei veio a acrescentar uma série de exigências para a execução do processo orçamentário. Exigências que incluem a adoção de procedimentos e técnicas administrativas no sentido de limitar gastos às receitas, às despesas com pessoal bem como publicar relatórios periódicos da gestão fiscal (CRUZ, 2000).

Mais do que o incremento de responsabilidades a serem assumidas pelos municípios devido a estas novas normas legais (refiro-me aqui principalmente à Constituição Federal de 1988), é importante refletirmos sobre como o cidadão pode se apropriar deste poder para influir sobre os destinos de sua comunidade. Apesar destes novos dispositivos previstos em lei, ainda existe a predominância de centros decisórios distantes do cotidiano do cidadão.

Com relação à nova Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), cuja promulgação se deu em abril de 1990, podemos afirmar que neste caso houve um significativo avanço em termos de abertura para a participação popular. De acordo com Calderón (1999, p. 159), esta lei

[...] tem se caracterizado pela institucionalização de novos mecanismos de participação popular na administração municipal. Por institucionalização estamos entendendo, nesse caso, o estabelecimento de bases legais que possibilitariam a interferência da sociedade civil nos negócios públicos. Se, antes, a participação ocorria através de mecanismos informais, dependentes da vontade dos governos de turno, e o apelo à participação popular era identificado como um estilo de governar de determinado membro da classe política, com a institucionalização a participação assume um novo *status*, tornando-se um novo componente, com sustentação jurídica, na gestão da coisa pública.

O quadro a seguir mostra alguns destes mecanismos e princípios consagrados na nova LOMSP.

Quadro 1
Princípios, Diretrizes, Instrumentos, Mecanismos de Participação Popular aprovados na Lei Orgânica do Município de São Paulo

<i>Princípios e Diretrizes que possibilitam a participação popular</i>
<ul style="list-style-type: none">• O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através dos mecanismos contemplados pela Carta Magna, ou seja, o sufrágio universal, a iniciativa popular o plebiscito e o referendo.• Princípios e diretrizes da organização do município: a prática democrática, a transparência e controle popular na ação do governo, e o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais.• O Poder Municipal poderá criar, por lei, Conselhos compostos de representantes, eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.• A lei disporá sobre o modo de participação dos conselhos e das associações representativas, no processo de planejamento municipal, especialmente na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.• É assegurada, nas unidades escolares do sistema municipal de ensino, a gestão democrática na forma da lei.
<i>Mecanismos de intervenção direta</i>
<ul style="list-style-type: none">• Plebiscito que poderá ser solicitado pela população sobre questões relevantes do município.• Plebiscito que poderá ser convocado pelo poder público antes de se proceder à aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental.• Referendo de Lei.• Iniciativa popular legislativa, inclusive para emendar a Lei Orgânica.
<i>Mecanismos de interlocução entre poder público e a sociedade civil</i>

- Audiências públicas obrigatórias na tramitação de projetos de lei sobre o Plano Diretor, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Municipal e outros.
- Audiências públicas obrigatórias, convocadas por solicitação da sociedade civil na tramitação de qualquer projeto de lei e durante os trabalhos das comissões permanentes.

Instrumentos e mecanismos de controle popular das ações governamentais

- A população poderá solicitar ao Tribunal de Contas a realização de inspeções ou auditorias (contábil, financeira, operacional ou patrimonial) nas unidades administrativas mantidas pelo poder público.

Conselhos na Gestão Municipal

- Conselho de Representantes – De acordo com a proposta de descentralização administrativa implícita na LOM, o município de dividiria em subprefeituras, as Quais teriam um Conselho de Representantes composto por moradores de uma região administrativa.
- Conselho Municipal da Saúde – Órgão deliberativo e normativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do poder público, trabalhadores de saúde e usuários.
- Conselho municipal de Educação – órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do poder público, trabalhadores da educação e da comunidade.

Fonte: Calderón (1999, p.161-163). Resumo. O texto original contém referências a participação popular nas áreas de proteção ambiental, habitacional, segurança do trabalho e patrimônio histórico.

Alguns destes mecanismos previstos na LOMSP demoraram um certo tempo para serem regulamentados. A transformação das Administrações Regionais em Subprefeituras só veio a se concretizar mais de dez anos depois, na gestão 2001/2004.

A cidadania e a informação

Antes de pensarmos em qualquer mecanismo que amplie a participação do cidadão nos destinos de um município, existem algumas pré-condições que devem ser consideradas. Veremos que estas condições são de fato relevantes, mas existe uma, elementar e fundamental, que é a *informação*. Os dados relevantes referentes ao município circulam de baixo para cima ou apenas no interior da administração pública. Exemplo: da Câmara Municipal para o Tribunal de Contas. É claro que existem imprensa oficial e os quadros de aviso dos poderes executivo e legislativo que garantem o princípio constitucional da *publicidade* da administração pública. Não é preciso dizer quão restritos estes meios de comunicação são para o cidadão comum.

Há diversos sistemas de informação disponíveis para o cidadão: O IBGE, o SEBRAE, a prefeitura etc. O problema é que estes sistemas são segmentados, não permitem informações articuladas e abrangentes, e nem sempre são de fácil acesso para o morador do município. Dowbor (2004) enfatiza que a sociedade geralmente é vista como *fornecedora* de informações. Esta visão é coerente com a idéia de que a sociedade é percebida apenas como usuária, e não como sujeito do processo decisório.

Há tecnologias que podem facilitar este processo. Alguns municípios já disponibilizam alguns dados da administração na internet. De maneira geral são experiências ainda muito incipientes. Dowbor defende a elaboração de uma *metodologia básica de um sistema de informação integrada municipal*. O objetivo seria melhorar a capacidade de geração de informação para a sociedade. Estas informações podem ser muito importantes não só para o munícipe se tornar mais participativo como também facilitar e agilizar novos empreendimentos e o trabalho das organizações não governamentais. A informação articulada e acessível constitui uma importante ferramenta para a racionalização e integração econômica, social e ambiental.

A questão da democracia

Quando nos detemos sobre o estudo da história brasileira, não é difícil perceber uma forte tradição autocrática e centralizadora que caracterizou o modo de governar o Brasil desde os primórdios da colonização.

Ao longo da nossa história observamos que a democracia vai aos poucos ganhando espaço até chegarmos ao atual corpo jurídico no qual alguns direitos fundamentais foram conquistados. É claro que desde a “constituição da mandioca” outorgada em 1824 até a atual carta promulgada em 1988 deu-se um evidente avanço no desenho institucional brasileiro em direção ao aprimoramento da democracia. A promulgação da nossa atual Constituição pode ser considerada a coroação de um processo de abertura democrática que se iniciou ao menos dez anos antes. A sociedade brasileira clamava por eleições diretas, pelo fim da censura, pelo fortalecimento dos sindicatos, enfim, pela volta do estado democrático de direito. A Constituição brasileira, fruto deste processo, contempla, como visto no capítulo 3, elementos de participação popular. Apesar de suas limitações, é notório que a atual carta contém diversas conquistas importantes e, de maneira geral, pode ser considerada democrática e moderna.

Mesmo assim, a democracia é vista com descrédito pelos brasileiros. Estado ineficiente, corrupção generalizada, eleições caras e políticos demagogos estão entre as maiores queixas apontadas pelo cidadão comum. Nesse contexto, surgem demandas por mecanismos que tornem o Estado mais transparente e sobretudo mais aberto à participação popular. A idéia de que um tecnocrata, mesmo que competente, possa resolver questões cruciais para a sociedade fechado em um gabinete vai ano a ano perdendo força. O nosso desenho institucional predominante, a democracia representativa, não tem demonstrado responder às demandas de maior transparência nem tampouco de eficiência. Diante deste quadro, a população oscila entre práticas de cidadania incipientes e o nosso conhecido desalento diante das mazelas da nossa democracia.

Na visão de Dowbor (1998, p. 9-20), existem duas fontes que realimentam a nossa passividade. Por um lado o liberalismo econômico nos habitua a pensar que não devemos nos intrometer na construção do mundo que nos cerca e que o mercado nos conduzirá ao “melhor dos mundos”. Por outro, a visão de que o planejamento central, a planificação “estatizante” poderia organizar nossas vidas e o espaço urbano. Parece-me pertinente a afirmação de que “as decisões, quando tomadas longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades”.

O autor acrescenta que a participação do cidadão sobre a transformação social pode se dar mediante a utilização de três eixos: o político-partidário, o sindical-trabalhista e o terceiro, que nos interessa de momento, o de participação no “espaço local” ou “espaço de vida”. Existe uma forte tendência em diversos países do mundo de criar organizações relacionadas à participação do cidadão no sentido de interferir na realidade local. Na Suécia, por exemplo, a média de participação do cidadão é de quatro organizações comunitárias. No Brasil e em países da América Latina também existem diversas experiências nesse sentido e com conseqüências práticas importantes para a realidade local. Pode-se detectar vantagens significativas em termos de qualidade de vida. Desde políticas capazes de promover distribuição de renda até práticas fundamentais para a preservação do meio ambiente como a coleta seletiva de lixo.

Esta evolução depende de aprendizados que vão sendo adquiridos no decorrer da prática participativa. Dowbor conclui que este “terceiro eixo” de atuação política tem efeitos renovadores sobre a nossa concepção de democracia: “na realidade, o que se constata, é uma evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente”.

Entre as práticas participativas difundidas no Brasil pode-se destacar os *conselhos municipais, o trabalho voluntário em organizações não governamentais e o orçamento participativo*. Este último, saltou de cerca de 12 experiências municipais nas gestões de 1989 a 1992 para mais de 100 no final da década de 90. A bem sucedida experiência de Porto Alegre acabou por inspirar uma série de outras experiências pelas cidades brasileiras.

Conclusão

Apesar da persistência dos crônicos problemas urbanos que avançam pelo século XXI, existem algumas perspectivas interessantes para as cidades brasileiras.

Há uma nova legislação que contempla aspectos importantes para a vida do município. Entre estes aspectos convém salientar a nova divisão das receitas tributárias e os mecanismos de participação da sociedade civil.

Problemas como a terrível concentração de renda no Brasil não serão resolvidos apenas com uma nova política da administração pública municipal. A União, os Estados e as organizações da sociedade civil têm uma significativa parcela de responsabilidade quando nos referimos ao desafio da distribuição de renda e das demais mazelas municipais. Neste contexto, as novas democracias de participação popular podem ter uma importância fundamental para o equacionamento destas questões.

Bibliografia

ALMANAQUE ABRIL. *Fatos e Números*. São Paulo: Abril, 2005

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Oxford University Press, 1997.

CALDERÓN, A. I. *Democracia local e participação popular*. São Paulo: Cortez, 1999.

CRUZ, F. (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000.

DOWBOR, L. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. Sistema local de informação e cidadania. In: LASSANCE JR., A. e outros. *Tecnologia Social, uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004, p. 135-153.

KRELL, A. J. *O município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Ed. Oficina Municipal, 2003.

SPINK, P. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. In: RICO, E. M.; RAICHELIS R. (orgs). *Gestão social, uma questão em debate*. São Paulo: Educ, 1999, p. 191-207.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação de Deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 239-254.