



A *Série Cidadania e Política*, editada pela *Oficina Municipal* em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer* traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos pela escola desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos nossos alunos, e de outras escolas de política e governo, um material para que possam aprofundar-se nos conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios brasileiros. A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta série fazem parte de um conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal e buscam tornar a leitura confortável e atraente, em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas.



oficina municipal





Política Municipal e Regional

O Município na Constituição Federal

José Fogaça

Desafios e Escolhas no Executivo Municipal

Eduardo Cury

A Importância Histórica das Câmaras Municipais

Sebastião Misiara

Descentralização e Autonomia Federativa

José Mário Brasiliense Carneiro

e Marco Antônio Carvalho Teixeira

Consórcios e Arranjos Cooperativos

Intermunicipais

Wladimir Antonio Ribeiro



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

5





Política Municipal e Regional

O Município na Constituição Federal

José Fogaça

Desafios e Escolhas no Executivo Municipal

Eduardo Cury

A Importância Histórica das Câmaras Municipais

Sebastião Misiara

Descentralização e Autonomia Federativa

José Mário Brasiliense Carneiro

e Marco Antônio Carvalho Teixeira

Consórcios e Arranjos Cooperativos

Intermunicipais

Wladimir Antonio Ribeiro



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

5



TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL
Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros
CEP: 05420-030 – São Paulo – SP
Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br
www.oficinamunicipal.org.br

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA
Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-06-1
Título: Legislativo e democracia representativa
Tipo de Suporte: PAPEL

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Coordenação Editorial

Gustavo Santos
Eder Brito

Revisão

Cristiane Duarte D. Santos

Projeto Gráfico, diagramação e capa

Knoll Design e Comunicação Gráfica



Prefácio

A *Oficina Municipal*, em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer*, inaugura com este livro uma série de publicações didáticas que se baseia nos cursos de *Cidadania e Política* que desde 2008 vêm sendo ministrados em nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública (nas noites de segunda-feira e durante as férias) sob a coordenação do cientista político Humberto Dantas.



O objetivo desta *Série Cidadania e Política* é permitir que os alunos da *Oficina Municipal*, da *Fundação Konrad Adnauer*, e de outras escolas de política e governo, possam aprofundar os conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios, por meio de movimentos, associações, partidos e grupos intermediários, mas também em outras esferas da Federação e da ação social.



A forma compacta desta *Série* faz parte do conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade, tendo sido concebida pela Knoll Design e Comunicação Gráfica que buscou tornar a leitura confortável e atraente em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas. A propósito, a *Série* também estará disponível em formato digital.





Importante ainda mencionar que a *Série Cidadania e Política* inspira-se e deve ser lida, sempre que possível, em conjunto com uma importante obra de referência para aqueles que se interessam pela política e participam da vida pública, o “Sistema Político Brasileiro: uma introdução”, concebido pelos parceiros da *Fundação Konrad Adenauer*, tendo como organizadores dois expoentes da ciência política nacional, Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra.

O volume “Política Municipal e Regional” é muito especial para a história da Oficina Municipal, pois carrega muitos dos princípios e valores que pautam e norteiam nossa atuação como escola. Abrimos o livro com o capítulo assinado por José Fogaça, testemunho de um Deputado Federal que já foi Prefeito, Senador e que estava presente como Constituinte quando nascia nossa Carta Magna, autor mais do que apto a discorrer sobre o lugar do município na federação. Fogaça é seguido por Eduardo Cury, outro ex-prefeito de uma grande cidade brasileira. No capítulo 02, ele nos ajuda a compreender os desafios no cotidiano de um chefe do executivo municipal no Brasil, em um tom muito pessoal e realista. No capítulo 03, Sebastião Misiara explica a importância histórica das Câmaras Municipais, auxiliando o leitor também na compreensão do papel do vereador.

No capítulo 04, divido com o professor Marco Antônio Carvalho Teixeira, a missão de elencar os principais desafios da descentralização e do equilíbrio federativo no Brasil pós-88, encontrando espaço para comparações com a Alemanha, federação que tanto nos inspira. O último capítulo é assinado por Wladimir Ribeiro, conceituado especialista em matérias de consórcios públicos e outras formas de cooperação





federativa, um dos mentores da legislação que disciplina os consórcios intermunicipais.

Concluo este Prefácio agradecendo aos autores e professores da *Oficina Municipal* que tornaram esta série possível e de modo especial ao Eder Brito e Gustavo Santos, colegas de trabalho, que encamparam este projeto com toda competência e persistência que lhes são características.

José Mario Brasiliense Carneiro

Diretor e Fundador da Oficina Municipal







Sumário

O Município na Constituição Federal	9
José Fogaça	
Desafios e Escolhas no Executivo Municipal	27
Eduardo Cury	
A Importância Histórica das Câmaras Municipais	45
Sebastião Misiara	
Descentralização e Autonomia Federativa	65
José Mário Brasiliense Carneiro e Marco Antônio Carvalho Teixeira	
Consórcios e Arranjos Cooperativos Intermunicipais	109
Wladimir Antonio Ribeiro	





O Município na Constituição Federal

José Fogaça

A Constituição de 1988 tem uma peculiaridade que a distingue das demais Constituições republicanas brasileiras. É a única em toda nossa história constitucional que assegura aos municípios o status de entes federativos. Sim, no Brasil pós-88, os municípios são, formalmente, membros da Federação. Trata-se de notável inovação jurídica, algo não só não previsto como, muitas vezes, não aceito pela doutrina. Acima de tudo, o impulso que levou a essa manifestação de vontade dos constituintes tem base em um profundo desejo, e talvez mais do que isso, um aberto compromisso com a restauração da democracia, que dominou os trabalhos da Assembleia instalada em 1987 no país.

Uma declaração de princípios

Mais do que um gesto, foi uma disposição declaratória e afirmativa relativamente ao compromisso da Assembleia Nacional Constituinte com os processos políticos que pudessem desmontar o edifício autoritário. Do ponto de vista do aparelho de Estado brasileiro, a palavra que melhor traduzia esse sentimento era “descentralização”. A descentralização política acabou se expressando, no fim das contas, por uma complexa rede de competências, ou, em outras palavras, por uma pluralidade justaposta de ordens jurídi-



cas: a União, os Estados e os Municípios. Juristas e constitucionalistas falam de um modelo inédito de Federação: a Federação tridimensional. Uma Federação estruturada por três diferentes entes federativos, que se coordenam e se harmonizam em seus diferentes níveis de poder, pertencendo a soberania nacional exclusivamente à União; e, aos Estados e Municípios, a autonomia: financeira, organizacional e política.

Um ambiente democratizante e descentralizador

É importante que se saiba que, quando da promulgação da nova Constituição, vigorava um ambiente democratizante, descentralizador, no qual predominava o discurso municipalista. Quase por unanimidade, os Constituintes promoveram um nítido avanço em relação à realidade vigente no período da ditadura militar, caracterizada por uma grande concentração tributária e administrativa. O centralismo tributário é, em geral, uma das mais visíveis características dos governos autoritários. Os governos democráticos, ao contrário, expressam-se na descentralização do poder e em uma divisão mais justa e equânime dos impostos arrecadados.

O discurso municipalista e seus resultados

O forte discurso municipalista que serviu de fundo para todo o longo período em que se desenvolveram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte rendeu pequenos, mas sensíveis resultados.





O município ganhou reais espaços de autonomia com a Constituição de 1988. Essa autonomia se expressa na importância dada às Leis Orgânicas Municipais, cuja aprovação depende de uma maioria de dois terços: as Leis Orgânicas passaram a ser verdadeiras constituições municipais, imunes à interferência de outros legislativos, como as Assembleias Legislativas ou o próprio Congresso Nacional. A Constituição Federal garantiu competências específicas à esfera municipal, asseguradas pelo art. 30, competências que não podem ser invadidas pelos Estados ou pela União.

Os municípios não têm representação própria no Congresso Nacional, como têm os estados

Não têm os municípios representação própria no Congresso Nacional, como têm os estados no Senado Federal. Os deputados federais representam a população em geral e não seus municípios. Tal como os deputados estaduais nas Assembleias Legislativas. Igualmente não possuem os municípios Poder Judiciário, já que lhes é vedada a criação de tribunais e órgãos de contas. No entanto, a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores e a competência para editar leis próprias, prestar serviços públicos de interesse local, promover o ordenamento do território e fixar alíquotas de tributos de natureza estritamente municipal compõem um quadro de atribuições que reforçam o princípio da autonomia.



Os municípios e o poder de intervenção dos estados

Assim, a Federação brasileira é um edifício de três andares. No que se refere ao poder de intervenção de um ente em relação a outro, o princípio que vigora é o da não intervenção. O poder de intervenção nos municípios não é da União, é dos estados, e só se dá em casos muito restritos. Ademais, o decreto de intervenção tem que ser submetido à apreciação da Assembleia Legislativa. A título de exemplo: se vier a descumprir, por dois anos consecutivos, seus compromissos de pagamento da dívida fundada, ou dívida consolidada, dívida que compreende as obrigações financeiras assumidas em virtude de lei, contrato, convênio ou operação de crédito superior a doze meses, torna-se o município passivo de intervenção.

O não pagamento de precatórios vencidos tem sido motivo de representação, junto ao Poder Judiciário, de intervenção nos municípios, por tempo limitado, visando apenas o cumprimento da obrigação. Raramente tais solicitações têm sido atendidas pelos tribunais. Os tribunais reconhecem que o Poder Executivo dos municípios não se nega de forma frontal e definitiva ao pagamento de precatórios. E considera que atrasar em razão de restrições orçamentárias o pagamento de precatório judicial, desde que obedecidos rigorosamente a cronologia e os critérios estabelecidos pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado, não é motivo suficiente nem proporcional a uma medida de intervenção.

Complementarmente a essa questão, cabe um esclarecimento: há casos, sim, em que a União pode intervir direta-





mente no município, mas somente quando o município a ser objeto de intervenção pertença a áreas do país organizadas como Território Federal.

O regime de repartição de competências

Um dos mais complexos temas enfrentados pela Assembleia Nacional Constituinte traduziu-se no capítulo que trata da Organização Político-Administrativa ampla do Estado e que define as competências de cada uma das dimensões federativas: União, Estados e Municípios.

É muito interessante o que foi criado no que diz respeito ao regime de repartição de competências. Há a competência privativa, que pode ser delegada; e a competência exclusiva, que é indelegável.

O art. 23 da Constituição e a competência comum

A competência comum é aquela que é repartida em iguais proporções, mas não por quotas. Todos os entes da Federação são responsáveis, mas, se um ente falta, o outro tem que preencher as necessidades. Saúde, ciência, educação, proteção a obras de arte, bens de valor histórico, artístico ou cultural, proteção do meio ambiente, preservação de florestas, fauna, flora, fomento à produção agropecuária, abastecimento alimentar, habitação, saneamento básico, erradicação da pobreza, zelar pelos recursos hídricos e minerais, e fiscalizar suas concessões de uso e exploração, além de políticas de segurança de trânsito.



A competência comum faz com que todos sejam 100% responsáveis. Nenhum ente da Federação pode excusar-se ou isentar-se do cumprimento das obrigações de Estado relativas a essas questões.

O art. 24 e a legislação concorrente

A competência legislativa concorrente diz respeito à necessidade de a União e os Estados legislarem juntos, de forma lógica e coerente, na abordagem de determinada matéria. Cabe à União editar normas gerais, a especificidade da matéria compete aos Estados. Ambos os entes federativos podem agir concomitantemente, no entanto, é interessante notar, caso a União ainda não o tenha feito, que podem os Estados editar leis contendo normas gerais. Assim, não precisam esses entes da Federação ficar no aguardo do governo federal e do Congresso para suprir necessidades normativas que suas respectivas sociedades locais demandem. Podem tomar a frente e preencher a lacuna. Se, eventualmente, vier a União a legislar sobre normas gerais mais tarde, bloqueia-se a competência estadual e a matéria superveniente, de origem federal, suspende a eficácia da legislação estadual existente.

O art. 30 da Constituição e o que é competência do Município

Compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Entram aí os temas de competência comum e o exercício da competência concorrente. Para os municípios, o transporte público tem caráter essencial. É,





portanto, incumbência prioritária. Duas das mais importantes frentes de responsabilidade dos municípios dizem respeito a saúde e educação. Aos entes municipais cabe manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação Infantil e Ensino Fundamental; e prestar, igualmente com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Dois temas sensíveis: educação e saúde

Há, relativamente aos municípios, dois temas extremamente sensíveis na Constituição: educação e saúde.

O art. 35 da Constituição, que trata justamente das situações que ensejam a intervenção em um município, diz em seu inciso III que se torna passível de intervenção o município que deixar de aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Em outras palavras: o município que não investir 25% de seu orçamento em educação e 15% em saúde, mínimos exigidos por lei complementar prevista na Constituição de 1988, poderá ser punido com intervenção do governo do Estado até que venha a cumprir o preceito constitucional.

O SUS: uma das mais importantes inovações da Constituição de 1988

Uma das grandes inovações que a Constituição trouxe às



políticas públicas de saúde no país foi, sem dúvida, a implantação do SUS, Sistema Único de Saúde.

O SUS representa um passo importantíssimo na direção da efetiva universalização dos serviços de saúde no Brasil. Enfrenta enormes obstáculos, mas isso não o desmerece como iniciativa constitucional. Um sistema único abrangente e qualificado deve ser perseguido pelo país, com pertinácia e coragem, na ação política do dia a dia, no âmbito das grandes lutas e conquistas sociais alcançadas pelo povo brasileiro.

O SUS: a municipalização da saúde

O SUS é, acima de tudo, a municipalização da saúde. Significa colocar o município no centro das responsabilidades. Significa fazer do município o eixo central de todos os procedimentos, ações e serviços de saúde, seja na atenção básica, seja na atenção de média ou alta complexidade. A legislação complementar corroborou o texto constitucional e é clara: cabe aos municípios executar os serviços de saúde. Nenhum outro ente da Federação tem essa precisa incumbência constitucional. Não há que negar o papel da União e dos estados, mas nem os estados nem a União têm a atribuição de efetivamente “executar”. Essa atribuição foi conferida, predominante e inexcusavelmente, aos municípios.

A responsabilidade tripartite pelo financiamento da saúde

Essa medida foi importante para a maior descentralização e





maior eficiência dos recursos e da gestão da saúde. No entanto, é forçoso dizer que, se a Constituição de 1988 não deixou dúvidas quanto a quem cabia a responsabilidade pela execução dos serviços de saúde, também não deixou dúvidas quanto a quem cabia a responsabilidade pelo seu financiamento. É disso que cuida o parágrafo primeiro do art. 198: o sistema de saúde é único, mas deve ser financiado de forma tripartite, com recursos da seguridade social, da União, dos Estados e dos Municípios, além de outras fontes. A cada uma dessas esferas de governo cabe um porcentual de seus orçamentos, definido em lei complementar.

A carga sobre os ombros dos municípios

A Conferência Nacional de Saúde que idealizou o SUS, ao concentrar a execução dos serviços na esfera municipal, pretendia evitar o desperdício e a dispersão de recursos humanos, evitar a sobreposição e ineficiência dos gastos, não colocar a carga mais pesada sobre os ombros dos municípios. Não pretendia, absolutamente, jogar em cima dos municípios o ônus maior. Mas isso, infelizmente, foi o que acabou acontecendo.

A regulamentação de 2012: 24 anos depois

Passados 24 anos da promulgação do novo texto constitucional, somente em 13 de janeiro de 2012, com a Lei Complementar 141, a regulamentação veio de forma mais clara e específica, atendendo, principalmente, à demanda dos governos municipais. A Lei Complementar 141 estabelece que os municípios devem contribuir com, no mínimo, 15% da sua receita de impostos e os Estados, com 12%.



A Lei Complementar foi flexível em relação aos aportes da União

Enquanto os valores são matematicamente precisos e imutáveis para esses dois entes da Federação, a Lei acabou por permitir que a União aplique a cada ano apenas o valor empenhado no exercício financeiro anterior, ficando o reajuste anual desse valor dependente não da variação nominal da arrecadação, mas sim do PIB (produto interno bruto). Caindo o PIB, há também uma queda relativa dos investimentos da União em saúde no país. Não pode haver uma redução nominal, mas a mera repetição dos valores nominais do ano anterior, nesse caso, acaba representando uma nítida defasagem inflacionária. A inflação tem tido uma média histórica de 5% ao ano. É simples: se o PIB não cresce, ou cresce menos que os percentuais de inflação anual, reduzem-se, proporcional e automaticamente, os valores aplicados em ações e serviços de saúde pelo governo federal.

Os estados: desfavorecidos na repartição do bolo tributário nacional, tanto quanto os municípios

Os estados, por sua vez, marginalizados na divisão do bolo tributário nacional, em muitos casos desatenderam ao mínimo estabelecido de 12%. Tem sido objeto de questionamento o fato de que alguns estados incluem entre as despesas com saúde seus gastos com empresas estatais de saneamento básico. A tolerância que existe para os estados, nesse caso, não existe para os municípios.





O mínimo municipal de 15% atinge inevitavelmente um patamar de 18 a 22% nos municípios-polo

Como as pessoas moram no município e cobram da administração pública municipal diretamente os serviços de saúde, não tiveram as prefeituras (principalmente de médias e grandes cidades) outra alternativa senão ampliar a parcela que toca ao seu próprio orçamento. Os municípios ficaram obrigados, então, a ultrapassar o mínimo de 15%. Muitas cidades brasileiras aplicam, hoje, no SUS, de 18 a 22% de suas receitas de impostos, nos termos previstos no parágrafo segundo e terceiro do art. 198.

A Gestão Plena do Sistema Municipal: armadilha e sobrecarga

Em 1996, o Ministro Adib Jatene publica o NOB – Norma Operacional Básica, que disciplina o Sistema Único de Saúde e seus campos de atenção, criando a Gestão Plena do Sistema Municipal, condição para habilitar-se à transferência dos recursos do PAB – Piso da Atenção Básica, transferência regular e automática do PBVS – Piso Básico de Vigilância Sanitária, tendo a si subordinadas todas as unidades básicas de saúde, estatais ou privadas (lucrativas e filantrópicas – leia-se hospitais privados ou comunitários), estabelecidas no território municipal. A esmagadora maioria dos municípios brasileiros percebeu, com o passar do tempo, que aderir ao sistema de Gestão Plena só aparentemente significaria maior obtenção de recursos. Na prática, a Gestão Plena era uma grande armadilha. Assumi-la era assumir



uma enorme sobrecarga, sem ter o correspondente apoio financeiro do Estado e da União. Algumas das grandes cidades brasileiras se viram na contingência de assumir a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, o que, na prática, passou a ser simplesmente a tarefa de carregar nos ombros uma responsabilidade redobrada em relação à atenção básica, à atenção de média e à alta complexidade ambulatorial e hospitalar, além da assistência farmacêutica – já que a grande maioria dos municípios restantes não aderiu à Gestão Plena.

A Gestão Plena e os cinco blocos de financiamento do SUS

Em 2006, o governo federal, por via de portaria ministerial, criou cinco blocos de financiamento no SUS:

- I - Atenção Básica;
- II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;
- III - Vigilância em Saúde;
- IV - Assistência Farmacêutica e
- V - Gestão do SUS.

Municípios maiores socorrem municípios menores

O afluxo de ambulâncias oriundas de cidades vizinhas, ou mesmo de cidades mais distantes, frente aos grandes hospitais, nos maiores centros urbanos, demonstra que, no Brasil, hoje, municípios maiores socorrem os municípios





menores. Essa prática seria perfeitamente aceitável se os custos fossem repartidos com os entes mais poderosos da Federação. No entanto, os municípios menores nem sempre são socorridos pela União (ou pelos estados). A demanda desordenada e crescente dos pequenos municípios em relação aos maiores, apesar do desequilíbrio que produz, é perfeitamente compreensível. São cidades de baixa arrecadação e dependência quase total do FPM (Fundo de Participação Municipal).

O atendimento das demandas externas ao município: uma redistribuição forçada e injusta de recursos

No fundo, o que há é uma redistribuição forçada de recursos que recai sobre os municípios maiores. É injusto, mas a injustiça não é causada pelos municípios menores. A injustiça advém do fato de que os outros entes da Federação, os estados e a União, na maioria das vezes, deixam os grandes municípios à própria sorte. Não raro, tais municípios são obrigados a espichar seu orçamento da saúde para 22% da receita de impostos. E, ainda que esse investimento represente 50% mais do que determina a legislação, os serviços de saúde nestes grandes municípios continuam precários. A explicação é simples: boa parte de todo esse esforço financeiro, na verdade, é consumido no atendimento de demandas oriundas às demandas de cidades do entorno ou mesmo de cidades mais distantes, de todas as regiões do estado, compreendendo até, em alguns casos, estados vizinhos.



Uma política recente de compensação

Sem entrar no mérito, isto é, sem considerar o acerto ou desacerto da medida, principalmente no que diz respeito à classe médica, é preciso citar aqui o programa Mais Médicos, uma iniciativa do governo federal, que busca distribuir um contingente de médicos estrangeiros, principalmente originários de Cuba, entre os municípios mais distantes do interior do Brasil. É preciso reconhecer que, para as prefeituras desses pequenos municípios, a proposta veio como uma compensação mínima a uma situação de abandono, embora nem de longe consiga reverter o grave desequilíbrio descrito nos parágrafos anteriores.

O Ensino Fundamental no Brasil e o Fundef: o sucesso de um mecanismo constitucional de expansão e redistribuição

O Ensino Fundamental é uma das obrigações constitucionais do município, segunda a Carta de 1988. Sabiamente, o texto constitucional diz que essa obrigação será cumprida através da cooperação técnica da União e do estado. Nenhuma estratégia poderia ter mais afinidade, em forma e conteúdo, com essa missão social dos municípios que o plano do Fundef, contido na Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Regulamento por lei em 1997, o Fundef foi implantado em 1998. O Fundef era o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. A estratégia do Fundef foi construída a partir do objetivo de universalização do Ensino Fundamental no Brasil. Nenhum aluno fora da escola por falta de vaga.





Uma grande mudança no financiamento do ensino

Surpreendentemente, quando o Brasil entrou no século XXI, esse objetivo havia sido alcançado. Expandir a oferta de vagas tornou-se a política pública mais basilar do governo federal então, em parceria com estados e municípios. Para isso, contou principalmente com as redes municipais e uma nova sistemática de distribuição dos recursos existentes. A maior inovação do Fundef foi, sem dúvida, a grande mudança operada no financiamento do ensino primário no país. Contando que todos os entes da Federação possuíam recursos vinculados constitucionalmente à educação, o Fundef significou um tratamento sistêmico, mais eficiente e eficaz ao uso desses recursos.

A Emenda Constitucional que criou o Fundef determinava que, em cada unidade da Federação, 60% dos recursos vinculados à educação deveriam ser depositados no Fundo e destinados ao Ensino Fundamental. A partilha desses recursos se daria a partir da oferta de vagas: quanto mais um município fosse capaz de oferecer vagas de 1ª à 8ª série (hoje denominados 1º ao 9º ano), maior era o seu peso ponderado na redivisão dos recursos do Fundo. O Fundef era um fundo de natureza contábil com um coeficiente de distribuição para cada município do país. Esse coeficiente só dependia de um dado: o número de alunos matriculados na rede do município.



Conquistada a universalização, a qualidade passa a ser um objetivo a ser perseguido

O Fundef cumpriu extraordinariamente bem o seu papel. Hoje é impossível que um aluno deixe de estudar nas séries fundamentais por falta de vaga. Pode até acontecer de a escola não ser no mesmo bairro. Mas em qualquer cidade e região do país a oferta de vagas existe. O Fundef, infelizmente, cuidou apenas da expansão, não da qualidade do ensino. Esse é, certamente, um outro importantíssimo capítulo a ser enfrentado na história da educação no Brasil.

O Fundeb: uma tentativa de solução para o Ensino Médio

Vencida a etapa do Fundef, que universalizou o Ensino Fundamental no Brasil, passou-se a enfrentar um dos maiores gargalos do nosso sistema educacional: o Ensino Médio. Para tanto, criou-se o Fundeb, através da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. O Fundeb é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, um fundo em quase tudo semelhante ao Fundef, exceto quanto ao fato de que, na redistribuição, embora a Educação Infantil e o Ensino Fundamental sejam considerados, o bolo maior é destinado ao Ensino Médio, antes denominado 2º Grau. Trata-se de uma nova etapa, um processo em andamento. Tendo seu início em 2007 e estando programado para vigorar até 2020, os frutos do Fundeb ainda estão por ser avaliados.





José Fogaça, foi prefeito de Porto Alegre, foi duas vezes deputado estadual, deputado federal e senador. Em 2017, é deputado federal pelo Estado do Rio Grande do Sul.







Desafios e Escolhas no Executivo Municipal

Eduardo Cury

Em todas as atividades da vida, o homem se vê, mais cedo ou mais tarde, diante de opções importantes que o forçam a fazer escolhas também importantes. Em muitas dessas escolhas, a opção se dá entre um benefício imediato ou de curto prazo e um benefício que virá a longo prazo, sem resultados imediatos. Em muitas delas, além disso, é difícil prever quais serão as reais consequências, no futuro, disso que se decide agora.

Também na administração pública isso é assim, e necessariamente, dada a complexidade e amplitude do campo político, que toca de uma ou outra forma, direta ou indiretamente, todos os grandes temas da vida do ser humano: o nascimento, a morte, a saúde, a educação, a regulação do trabalho, a moradia, o transporte, a regulação da comunicação, o planejamento urbano, a preservação do meio ambiente etc.

A maior parte das pessoas compreende, por as ter vivido, essas escolhas na vida pessoal e também no estudo e no trabalho. Contudo, muitos, entre aqueles que não estão diretamente envolvidos com a política e/ou com o governo, parecem não estar conscientes de quanto essas escolhas estão presentes no campo do governo e de quanto elas tornam complexa a gestão pública.



Gostaria de abordar aqui, de forma sucinta e prática, para dar uma ideia da dificuldade da arte do governo, algumas dessas escolhas e contradições com que tem de se defrontar o governante. Falo com foco no Executivo municipal, mas a maior parte dessas questões, se não todas, podem se aplicar também, em maior ou menor medida, aos governadores de estados e ao presidente da República.

Coligação e apoios

Entre as primeiras escolhas de um prefeito – ou melhor, de um candidato a prefeito –, e uma das mais importantes já vem antes mesmo da eleição: trata-se da coligação e dos apoios que lhe permitirão se eleger.

Uma ampla coligação (quando possível), ou a coligação com um partido forte e o apoio de segmentos importantes da sociedade civil implicam maiores chances de sucesso numa eleição, mas, ao mesmo tempo, maior divisão de poder no governo. Então, até onde ir? Quais as consequências, conceituais e – principalmente – práticas das escolhas de agora no futuro governo?

Desnecessário dizer, em raros casos um político consegue se eleger sem uma boa coligação e sem bons apoios. E, mesmo que consiga, terá depois de forjar uma composição com os outros atores políticos para poder de fato governar.

Seja como for, a escolha não é fácil: quanto mais se abre o leque, mais forte se fica sob um aspecto – o da eleição –, mas menos forte sob outro – o da consequente divisão de poder.





Como disse, essa questão é um tanto evidente. O que para muitos não é evidente são as muitas implicações que ela tem, ao longo de um governo, nas decisões sobre políticas públicas, inclusive as mais importantes. Certas coisas significativas que vão acontecer lá na frente, e que outros terão dificuldade de entender, poderão estar ligadas a escolhas feitas antes mesmo da eleição. O chefe do Executivo pode se ver, em certo ponto, como que prisioneiro de tais escolhas, feitas num momento em que não era claro tudo o que estava em jogo.

Preenchimento de cargos

Numa coligação, como se sabe, é, de certa forma, um grupo que governa, não uma só pessoa. Ou, dito de outro modo: o prefeito governa com o apoio de um grupo. Esse grupo, então, deve estar representado no governo, e não só por apoiá-lo, mas também porque aqueles que participaram diretamente da campanha estiveram em intenso contato com os eleitores e passaram a conhecer bem as demandas da população e a forma como foram acolhidas pelo candidato – eles têm, portanto, um conhecimento valioso para a nova gestão.

Portanto, o prefeito pode, à parte aquele núcleo especial de colaboradores próximos que deve necessariamente acompanhá-lo, trazer para o governo um grupo maior de colaboradores que o ajudaram a se eleger. Contudo, há muitas outras funções a serem preenchidas, muitas das quais são funções-chave de caráter técnico, e o ideal, do ponto de vista de gestão, seria preencher a maior parte desses cargos de livre nomeação com funcionários de carreira. Mas é



um fato que, mesmo um determinado número desses cargos-chave, em diversos níveis, inclusive cargos que demandam sólida capacidade gerencial, virá a ser ocupado pelos aliados políticos ou seus indicados, e nessas escolhas nem sempre é fácil, para dizer o mínimo, garantir um ótimo nível de adequação.

O resultado é que nessas nomeações, que podem ser numerosas, se se atende ao critério político, o qual é em certa medida justo e necessário, pode-se estar desvalorizando, parcialmente, o aspecto técnico-profissional, com impactos na gestão. E se se atende ao critério técnico-profissional, pode-se estar perdendo importante apoio e colaboração políticos.

Tudo isto é também, para muitos, um tanto quanto evidente, sem deixar, com isso, de ser grave. Muitas pessoas, por incrível que pareça, pensam que, para ocupar um cargo público, não é necessária preparação, quando a realidade é bem diferente: particularmente no caso de cargos de chefia, em segundo e terceiro escalão, o desafio no setor público tende a ser bem maior do que na média dos cargos equivalentes na iniciativa privada.

Além disso, no caso de erros significativos no preenchimento desses cargos de chefia, as consequências podem ser sérias não só na má qualidade do trabalho final imediato, mas também no fato de que uma má chefia pode desorganizar as relações hierárquicas na área em questão, pode alterar os fluxos de comunicação e de decisão e pode ter impacto relevante na motivação de todo o pessoal a ela subordinado.





Um elemento que torna essa questão do preenchimento de cargos ainda mais complexa é o fato de que o governo tem de ser montado em pouquíssimo tempo. Ou seja, em um par de meses – a partir da vitória nas eleições – é preciso encontrar nomes para as mais diferentes funções. Ora, com algumas exceções, os profissionais mais competentes já terão seus compromissos e hesitarão em sacrificar sua carreira ou seus negócios para compor um governo.

Também a impossibilidade de alterar os valores de remuneração e ter salários competitivos torna difícil trazer profissionais de alto calibre.

Por fim, compondo o quadro, há este aspecto da questão das contratações: no serviço público, é muitas vezes difícil demitir alguém, pelo impacto que isso pode ter na correlação de forças dos que apoiam o governo. Isso tem duas consequências: uma má colocação profissional pode se perpetuar, exigindo às vezes adaptações organizacionais; e, conseqüentemente, tanto maior será a pressão para acertar na primeira escolha nos cargos-chave.

Para cada um dos cargos-chave na administração pública haverá uma escolha importante a ser feita, e, dadas as condições enunciadas acima, pode-se ver que cada uma dessas escolhas será importante e se dará em condições difíceis.

A necessidade de ter prestígio e as escolhas

Para qualquer chefe, o prestígio é sempre um elemento fundamental. Para um chefe de Executivo, ele o é ainda



mais, dada a natureza política – ou seja, interdependente de diversas outras forças – de sua função.

Um chefe de prestígio tem aliados, enquanto que um chefe desprestigiado, fraco está em geral isolado e não consegue levar adiante quase nada que seja efetivamente de relevo. É o prestígio que dá forças para que sejam feitas aquelas coisas significativas que são difíceis de fazer.

Nesse processo de prestigiar e de fortalecer aqueles que compõem o governo, é comum que se imponham, na agenda política, ações de curto prazo e ações que “apareçam”.

Contudo, em sua maior parte as ações de curto prazo, embora tenham seu valor, não são as mais importantes. As mais importantes ações são quase sempre as estruturantes, complexas, que demandam planejamento e negociações elaboradas e que darão fruto, em geral, só mais tarde.

Aliás, muitas das “urgências” de agora surgem por não terem sido realizadas as ações estruturantes necessárias em administrações anteriores. E não dar atenção às ações estruturantes agora gerará muitas das futuras “urgências”.

Seja como for: todo prefeito trabalha com essa escolha: priorizar o que será realizado “agora”, embora isso possa não ser tão importante, lhe dará, a ele e aos seus coligados, algum prestígio; e o que terá frutos “no futuro”, embora possa ser da maior importância, quase nunca lhe dará esse prestígio imediato de que ele precisa para bem governar.

A necessidade de manter ou fortalecer seu prestígio cria





também uma pressão para realizar “coisas novas”, não tanto por si mesmas como para deixar “uma marca”. E, por essa mesma questão das “marcas” de um governo, muitos chefes de Executivo, como é amplamente sabido, se veem pressionados a não dar continuidade a projetos de governos anteriores para não dar prestígio a quem não é seu aliado.

Neste último caso, o que pode parecer apenas uma disputa política pode representar um sério erro, em alguns casos com consequências gravíssimas. Pois, como dito acima, entre os mais importantes projetos na administração pública estão projetos de longo prazo, que têm necessariamente de ser continuados para dar frutos consistentes e cuja interrupção não só põe a perder muitos investimentos e muitos esforços como priva a população de um recurso que, no futuro, poderia ser fundamental.

O trabalho que “não aparece”

Outro problema de escolher ou priorizar trabalhos pelo prestígio que podem trazer é que isso tende a pôr em segundo plano não só o tipo de trabalho que “não aparece” por demandar longo prazo para dar frutos, mas também aquelas iniciativas que não têm, em si mesmas, grande visibilidade.

Há ainda aqueles trabalhos que não aparecem – e por isso podem também ser deixados de lado – pelo fato de serem “negativos”: por consistirem em evitar que problemas ou maus projetos aconteçam, ou que bons projetos sejam realizados de uma forma inadequada. Muitas vezes, em cenário político delicado, tais trabalhos demandam grande



habilidade e esforço sustentado. É um tipo de ação que ninguém vê e do qual não fica praticamente nenhum registro – ninguém nem mesmo se lembrará que ela foi feita. E, no entanto, em alguns casos ela pode ser crucial e evitar graves consequências futuras para o município.

As decisões difíceis exigem apoio

Em determinados momentos, na administração pública, o chefe do Executivo terá de tomar decisões técnicas particularmente difíceis em assuntos de impacto público imediato. Em geral, em tais decisões, em que ele, tecnicamente falando, poderia decidir apenas com sua equipe, ele tem, ao contrário, de trabalhar intensamente por apoio na classe política e na sociedade civil.

Além disso, no serviço público, sendo todo cidadão, de certa forma, um “acionista” do governo, essas decisões difíceis exigem muitas vezes uma especial comunicação, uma estratégia de explicar didaticamente à população temas que podem ser complexos e exigir o domínio de conceitos difíceis.

Se não consegue negociar apoios, em tais casos, e se não consegue se comunicar eficazmente com a sociedade, o gestor público pode não conseguir levar a cabo realizações que seriam importantes, talvez até muito importantes, mesmo que sua solução técnica seja perfeita. Outras vezes, se não consegue comunicar bem os porquês de determinadas decisões complexas e importantes que já tenha tomado, pode gerar a oposição da população e ou não conseguir dar continuidade ao trabalho, ou realizá-lo com grande perda daquele prestígio tão importante para governar.





O paradoxo da eficiência

“Paradoxo da eficiência” foi uma expressão empregada para designar o fato de que, quanto mais um serviço se torna eficiente, mais as pessoas tendem a usá-lo. Paradoxo porque, dependendo do recurso, o aumento do uso pode fazer com que o produto venha a faltar ou com que não se dê conta da demanda, e neste caso a eficiência é comprometida.

Um dos desafios do serviço público é precisamente esse, e tanto mais presente pela prestação de serviço público ser gratuita.

Um exemplo particularmente claro é o do hospital público que, melhorando seu atendimento, passa a ser procurado por um número cada vez maior de pessoas, até que sua capacidade é superada e seu atendimento fica prejudicado.

Outro exemplo, este curioso, é o das estatísticas policiais, no âmbito estadual: sabe-se que, quando a atuação da polícia melhora, as estatísticas de crimes tendem a subir, não a cair, porque antes havia uma subnotificação devida ao descrédito.

Um terceiro exemplo é o da cidade que, desenvolvendo-se economicamente, vai atraindo um contingente de pessoas, em busca de oportunidades de trabalho e de negócios, de outras cidades de perto e de longe, mas a partir de certo ponto já não consegue absorver condignamente tais pessoas. Geram-se casos de subemprego e desemprego, e a eles vêm se somar casos de desajuste social.



Atração de empresas

Por falar em desenvolvimento econômico, um desafio de muitos prefeitos é como se posicionar na questão da atração de empresas. A instalação de empresas no município é quase sempre uma notícia politicamente positiva, ao passo que “perder” uma empresa de médio ou grande porte para outro município é uma notícia politicamente negativa. Contudo, isso não deve fazer o prefeito perder de vista que a oferta de condições especiais de “atração”, como a cessão de áreas, a isenção ou o abatimento de impostos e outras nem sempre se pagam a médio e longo prazo. Além disso, como dito acima, nem sempre as vagas abertas serão preenchidas com munícipes. Se o trabalho for de prazo determinado, podem ser atraídas pessoas de outras cidades que depois ficarão no município, disputando vagas com os munícipes. No caso de fábricas, pode haver questões ambientais negativas. E outras questões menores, como, por exemplo, o possível impacto viário, dependendo de onde se der a instalação.

Tudo isso exige análise cuidadosa dos efeitos de médio e longo prazo, a par da análise política.

Adensamento ou não?

Ainda no tópico do desenvolvimento das cidades, um tema necessariamente presente nas cidades brasileiras de médio e grande porte é o da escolha entre o adensamento – a chamada “cidade compacta” – e a expansão. Aliás, o tema está presente também em muitas cidades de outros países de todos os continentes.





O adensamento, como se sabe, evita os gastos com infraestrutura e o dano ambiental – por exemplo, a contaminação de mananciais – em áreas rurais e/ou pouco habitadas que porventura existam. Ele também evita o aumento no tempo de deslocamento da periferia ao centro e vice-versa e a necessidade de investimento em transporte para aqueles que morariam nas regiões periféricas.

Por outro lado, o adensamento tem seus lados negativos: nas cidades em que o transporte público não é de primeiro mundo, ele tende a produzir um tráfego intenso, que gera poluição do ar e sonora e contribui para o aumento dos níveis de estresse da população. Também a paisagem gerada pelo adensamento, uma paisagem de concreto, com pouca visão do céu, poucas áreas verdes, poucos locais de perspectiva visual ampla, também ela tende a contribuir para o estresse.

O tema se torna mais complexo devido à especulação imobiliária e ao lobby da construção civil, o qual, com as devidas e honrosas exceções, age não primariamente de acordo com o bem-estar futuro dos cidadãos e da cidade, mas de acordo com as possibilidades de ganho imediato e futuro.

Não à toa, o zoneamento da uma cidade de médio e grande porte tornou-se um motivo de intensas disputas, nas quais muitas vezes há muito pouco interesse público e excessivo interesse particular.

Para o prefeito, a equação é difícil de montar: adensamento, ou não? Onde sim, onde não? Em que medida? Como



decidir? Como calcular as consequências futuras das decisões de agora?

E, mesmo que se chegue a uma equação aceitável, com bom embasamento técnico e certo nível de concordâncias das diversas forças, pode ser que ela não seja posta em prática, pois se trata de uma política de longo prazo, que ultrapassa a mudança de governo e pode ser desfeita, no governo seguinte, pelo jogo de interesses que pode envolvê-lo.

Gastos de investimento e gastos de custeio

Um outro elemento que pode, ou deve, impor modulações às escolhas de um prefeito é o fato de que, após alguns anos, a população tende a se acostumar com melhores padrões de atendimento que tenham sido alcançados numa ou noutra área.

O caso é que, se esses padrões dependerem de recursos excepcionais que podem vir a faltar, caso eles de fato faltem a população pode ficar sem um serviço com o qual já conta e em função do qual já se terá organizado.

Disso advém a necessidade de, em alguns desses casos, prever recursos não só para o curto prazo, mas também para o médio e longo prazo, o que, está claro, nem sempre é fácil, dada a susceptibilidade do orçamento público a fatores extrínsecos.

Aliás, embora seja uma distinção relativamente simples, muitos não imaginam que um projeto que será constante





exige não só investimento, mas também gastos de custeio. Em alguns casos, o custeio, anualmente, é tão elevado quanto o custo de implantação. Aqui também, a tomada de decisão exige avaliar com cuidado se a implantação do serviço é realmente responsável, ou seja, se haverá recursos para mantê-la ao longo dos anos, mesmo que a arrecadação oscile negativamente.

O serviço depende também do cidadão

É fato que as políticas públicas dependem do comportamento dos cidadãos. Se parte da população joga entulho em beiras de estrada e terrenos abandonados, é preciso fiscalizá-la, e recursos que poderiam ser investidos em outras ações têm de ser consumidos nesta. Se parte da população não respeita os limites de velocidade, é preciso gastar recursos financeiros e deslocar mão de obra para os sistemas de fiscalização apropriados. Se parte da população não controla os criadores do mosquito da dengue em suas casas, é preciso gastar recursos com agentes de controle e com peças de comunicação. Se parte da população tem condutas de violação de direitos, é preciso gastar recursos com programas educativos, assistenciais e mesmo, em casos graves, de restrição de liberdades.

Contudo, é fato também que o Executivo tem pouca influência sobre os hábitos dos cidadãos. Pode procurar fazer campanhas de conscientização, pode fazer projetos educativos e, quando for o caso, de assistência, mas esse é em geral um processo lento que só dará alguns frutos anos mais tarde. De modo que o que se tem é uma população a



quem o governo tem de beneficiar, mas que, pelo próprio comportamento de alguns de seus membros, impede que o governo a atenda melhor ou põe a perder esforços que não levaram em conta estes aspectos.

Entender bem o comportamento da população é, portanto, crucial para o sucesso de determinados empreendimentos públicos e para evitar gastos improdutivos.

Um exemplo: erros importantes aconteceram, Brasil a fora, em políticas habitacionais, que, por não terem compreendido a dinâmica da população, levaram à multiplicação de bairros irregulares, desprovidos de infraestrutura, com péssimas condições de moradia, e cuja legalização demanda esforço e só dá resultados a longo prazo.



Questões relativas à contratação de funcionários públicos



Também quando se trata de contratar para ampliar ações ou para repor funcionários que se aposentaram, o gestor público se vê diante de algumas questões importantes.

Como se sabe, a estabilidade do funcionalismo é fundamental para que a mudança de governo não leve a demissões de pessoas de carreira para que sejam substituídas por pessoas ligadas a um projeto político.

Mas, por outro lado, essa estabilidade contribui, num número significativo de casos – mas não em muitos outros –, para a desmotivação do funcionário público.





A iniciativa privada tem diversas ferramentas para motivar funcionários: a própria possibilidade de demissão (ainda que seja uma motivação “negativa”), aumentos salariais, plano de carreira, benefícios etc. No funcionalismo, a maior parte dessas ferramentas está indisponível ou é limitada, o que implica que a tarefa de manter as equipes motivadas se constitui num desafio, e isso leva o gestor, em diversos casos, a se questionar se não é melhor a chamada “terceirização” de determinados serviços do que a ampliação do quadro de funcionários estáveis.

Além disso, se uma empresa tem queda de arrecadação e sua folha de pagamento está alta, ela pode simplesmente cortar custos, entre eles a própria folha de pagamento, por meio de demissões. No serviço público, isso praticamente não é possível, e esse fator necessariamente inibe o gestor tanto na hora de conceder aumentos ou outros benefícios (o que afeta a motivação) quanto na hora de contratar.

Ainda em relação à contratação, além da dificuldade de motivar, há também a dificuldade de selecionar. Os concursos, em geral, medem o conhecimento dos candidatos, mas não sua atitude. Com isso, são contratadas pessoas com bom conhecimento, mas que não necessariamente têm uma ótima capacidade de ação e/ou uma ótima atitude ou postura profissional. Em alguns casos, esses problemas serão detectados no período de experiência, mas, em outros casos, não, e a pessoa passará a ser um funcionário estável, mesmo não atuando a contento.

A dificuldade de motivar, a dificuldade de selecionar bem e a impossibilidade de reduzir o quadro de funcionários e





a folha de pagamento em situações de crise impõem uma escolha difícil ao gestor público – ao gestor público responsável – quando há necessidade de fazer novas contratações para trabalhos usuais ou, mais ainda, quando se tem de formar equipe para o sucesso de um projeto importante, que demande funcionários capacitados e motivados para a tarefa.

As decisões mais importantes

Falei acima, de forma um pouco aleatória, de uma série de situações em que um prefeito se vê diante de escolhas importantes, mas complexas, e em que as consequências de médio e longo prazo – tanto do decidir fazer quanto do decidir não fazer – são difíceis de prever e podem vir a ser muito significativas para a cidade que ele governa.

Tais escolhas, e muitas outras, exigem, da parte do prefeito, análise sólida, prudência, aconselhamento com uma equipe de assessores inteligente e preparada, negociação, capacidade de se comunicar bem com os aliados, com a mídia e com a população em geral.

Ou seja: como na vida pessoal, na vida de estudos e na profissional, também o governo é definido por importantes escolhas, mas escolhas muito mais numerosas e ainda mais complexas e difíceis. Sob este aspecto, o das escolhas, poder-se-ia dizer que “governar é fazer as escolhas corretas”.

Mas há algumas escolhas particulares, feitas, na verdade,





antes de qualquer atuação pública de um gestor, que aumentam grandemente as chances de que seu trabalho, dentro das condições possíveis, seja bem-sucedido.

São as decisões de se esforçar por fazer as coisas certas, da maneira certa; de pôr o bem público antes de considerações pessoais; de compreender que uma função pública é um privilégio; de honrar, no limite máximo de sua capacidade e de suas forças, as responsabilidades que a sociedade determinou atribuir-lhe.

São essas decisões que fazem o verdadeiro homem público, aquele digno deste nome. E mesmo que seja difícil, para quem não conhece os meandros da administração pública e suas dificuldades políticas e de gestão, entender isso é uma verdade inquestionável – e julgo importante afirmá-lo, nos dias de hoje – que há no Brasil muitos bons gestores – como há muitíssimos bons funcionários públicos de carreira –, e que, se tanta coisa funciona neste país, é em grande parte devido ao seu trabalho competente, ao seu esforço pessoal e à sua íntegra responsabilidade de procurar sempre fazer as escolhas certas e responsáveis, não importa o quão difíceis elas sejam.

Eduardo Cury, foi prefeito de São José dos Campos por dois mandatos, deixou a prefeitura em 2012 com mais de 70% da aprovação popular. Em 2014 foi eleito deputado federal.





A importância histórica das câmaras municipais

Sebastião Misiara

A primeira forma de organização política da vida brasileira, nos primórdios do período colonial, foi a Câmara de Vereação. Antes de haver Poder Executivo, quase exercido de fora e de longe por lugares-tenentes do rei português, quem decidia nas poucas vilas e cidades sobre as questões de segurança, religião, propriedade, abastecimento, tributos e o que mais fosse de interesse da comunidade eram as assembleias dos “homens bons”, sucedidas pela forma mais sistêmica das Câmaras de Vereadores, nascidas das Ordenações Afonsinas, que em 1521 modificou, nesse particular, as Manuelinas.

Daí até 1603, quando o domínio espanhol sobre o reino e as colônias impôs novas regras administrativas municipais, tendo por modelo o que se fazia em Ávila e Salamanca, o Brasil viveu segundo as decisões de legisladores locais, eleitos pela população de homens livres e proprietários, sem a necessidade da existência de prefeitos e alcaides, que só vieram a existir muito mais tarde, e com titulares eleitos pelos próprios vereadores.

Essa modalidade de exercício local da autoridade, nascida do reclamo gregório de ordem e governabilidade, imposto pela própria natureza do convívio social, impediu que a colônia submergisse na anarquia e na barbárie de seus



núcleos iniciais. Aliás, um risco permanente, dada a péssima qualidade dos colonos aqui estadeados, na sua maioria aventureiros sem eira, nem beira, defenestrados de Portugal pela decisão de D. Manuel em povoar a colônia com os condenados pela Justiça da metrópole. Em vez de superlotar as prisões, vieram cumprir sua pena por aqui. Nesse sentido, ensinou Max Fleiuss: “Estimulava D. Manoel o espírito de lucro e aventura, comutando em degredo para o Brasil as penas capitais infligidas pelo direito bárbaro das Ordenações, o que valia converter nossas plagas, desde o berço, em homizio e valhacouto de celerados e meliantes da pior espécie.” Fugiam assim das penas de morte e outras menores, por crimes havidos como inafiançáveis: heresia, sodomia, traição, moeda falsa etc.

As Câmaras Municipais, que também agregavam a suas competências a ação jurisdicional, tanto que da vereação, ou conselho de Vereança, participava obrigatoriamente um juiz ordinário ou de terra, a quem cabia acumular funções privativas do ministério público, denunciando crimes e contravenções, e da magistratura fazendo julgamentos e impondo penas. Todos, vereadores e juízes integrantes das Câmaras, eleitos por mandatos de três anos (sem reeleição), e que uma vez (não havia candidaturas, nem campanhas) não podiam negar-se ao cumprimento do mandato. Além de não serem pagos pelo exercício do cargo, ainda eram obrigados a assinar compromisso pelo qual, enquanto durasse o mandato, responderiam com seus bens pessoais pelos prejuízos causados por suas decisões ao interesse coletivo. Era a hipoteca dos bens dos vereadores em garantia. Apesar da precariedade dos costumes, como se vê, havia alguma sabedoria naquelas regras, muitas das quais,





infelizmente, se perderam, com o evoluir do tempo e dos procedimentos!

De lá pra cá, os poderes municipais viram diminuída sua antiga importância. Com os governos centralizados a nível de Estado e da União, passaram eles a mostrar menor presença no quadro político-administrativo do país. O fortalecimento desses níveis de poderes deu-se à custa do despojamento e o empobrecimento dos municípios e suas respectivas Câmaras de Vereadores. Até porque o Executivo, em todas as esferas governamentais, sobrepôs-se ao Legislativo, e com o presidencialismo extremado, ora vigente no Brasil, a tendência é agravar-se progressivamente esse estado de coisas.

No entanto, a ninguém escapa a importância dos governos locais e seus órgãos colegiados, de que a vereança é o melhor exemplo. Afinal, o município ainda é a única esfera do poder público a que corresponde, em concreto, um território, uma população e uma economia. É no município que se nasce, se vive e se morre. As demais esferas político-administrativas – Estado e União – são ficções jurídicas, que sequer poderiam existir, sem que existissem os municípios.

O vereador é o primeiro agente público do Brasil, porque, ao contrário do que muita gente pensa, o município e sua estrutura política, que é a Câmara dos Vereadores, antecederam a estrutura do Estado, que é da época federativa, que praticamente copiou a estrutura feita no município. O vereador é ainda um líder original de onde surge o sinal para outros papéis e mandatos. Mais próximo do cidadão, esse agente público conhece, mais que todos, os sonhos e



desejos do cidadão e da cidadã. Das ordenações do reino, surgiu a expressão “Edil”, antigo magistrado romano que cuidava da conservação e proteção dos edifícios públicos.

É da tradição histórica do Brasil serem as Câmaras Municipais compostas pelo homens bons do lugar, desprendidos e enérgicos, zelosos pelo bem comum. Em nossa história, desde os árduos começos, as Câmaras Municipais buscavam traduzir os anseios populares e, aos poucos, os homens bons, eleitos livremente, se organizaram para realizar as aspirações políticas de seus representados. Hoje, como nunca, as Câmaras têm a consciência das graves responsabilidades que lhes incumbem promover o desenvolvimento econômico e social de seus representados e abrir perspectivas de progresso em todos os setores.



Estrutura e funcionamento da Câmara de Vereadores

Ao falar sobre Câmara de Vereadores: “A Casa do Povo”, o padre Fernando Bastos de Ávila demonstra que os Parla-mentos na sua origem foram inspirados pela forte opinião popular, com o claro propósito de impor limites às arbitrariedades dos governos de então. Menciona que as

(...) Câmaras tiveram origem numa aspiração do povo em limitar as arbitrariedades dos governos absolutistas. A primeira experiência neste sentido, nos Estados modernos, foi a da Inglaterra, quando criou a Câmara dos Comuns. A significação essencial das Câmaras dos Deputados é, pois, a de representar os reais interesses do





povo. Quando a evolução política foi definindo melhor as funções do governo, coube às Câmaras, juntamente com o Senado, a função legislativa. Chegou-se assim aos poucos a um sistema de independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o qual, através de mecanismos de pesos e contrapesos, devia garantir o desempenho da missão fundamental do Estado, ou seja, a de promover o bem comum. As aspirações populares cedo se definiram em correntes de opinião, que foram aos poucos se institucionalizando sob a forma de partidos políticos. Nos regimes parlamentaristas, a Câmara dispõe de uma certa supremacia no exercício de poder político, podendo mesmo derrubar um gabinete, por um voto de desconfiança. Nos regimes presidencialistas, cabem-lhe funções menores, mas da importância decisiva no equilíbrio dos Poderes (...). (Ávila, 1972, p. 80-81)

A evolução histórica demonstra claramente que o povo sempre buscou nos parlamentos e, conseqüentemente, nos parlamentares, o abrigo seguro para a defesa dos interesses comuns. As assembleias estaduais e o Congresso Nacional exercem papel de fundamental importância para a manutenção da ordem político-social, econômica e jurídica do país, garantindo a sua estabilidade institucional. No entanto, na prática, sabemos que a representação popular perante esses colegiados estaduais e federais é exercida através dos vereadores, aos quais a população em geral tem acesso facilitado por conta da sua proximidade com as Câmaras Municipais.

A importância do vereador na vida das comunidades é muito significativa, mas, por inúmeras e variadas razões de or-



dem política, econômica, administrativa e de conhecimento, não é valorizada pela grande maioria da população, que não consegue ter a exata dimensão do papel prático do seu representante maior. Infelizmente, tudo isso é agravado por “processos de desvalorização” dos políticos, veladamente arquitetado por segmentos contrários à sua capacitação, atuação e, conseqüentemente, valorização de nossos políticos a níveis municipais, estaduais e federais.

Na nossa própria realidade, infelizmente encontramos vereadores que “se autodesvalorizam” – muitas vezes de forma político-demagógica e, outras vezes, por total falta de conhecimento da importância do seu papel perante seu município.

E como definir o vereador? De “verear”, no sentido de administrar. Talvez proveniente de “vereda” que significa caminho, direção. O termo vereador é empregado para designar os membros das Câmaras Municipais, em todo o país.

É por essa razão – e por infinitas outras que poderíamos mencionar – que o povo sempre buscou encontrar nas Casas Legislativas a indicação correta dos “caminhos e das direções” que levem aos municípios o progresso, a segurança, o trabalho e a paz social.

Portanto, é nas Câmaras Municipais que está o representante legítimo do povo, ou seja, o vereador.





Organização e funcionamento das Câmaras Municipais

Com a eleição, o vereador é investido no mandato legislativo municipal, para uma legislatura de quatro anos, conforme previsto no artigo 29, inciso I, da CF.

A Câmara Municipal é composta por uma Mesa Diretora, por um Plenário, por Comissões Permanentes ou Temporárias e, geralmente, por uma Secretaria ou Diretoria Administrativa.

A Mesa Diretora é composta, via de regra, por um presidente, um vice-presidente, um primeiro-secretário e um segundo-secretário. Algumas mesas diretoras possuem número menor de membros, o que é perfeitamente possível, desde que observado o número mínimo de três membros para evitar o empate em suas deliberações. A Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno deverão tratar obrigatoriamente da eleição dos membros da Mesa, da duração de seus mandatos, bem como de seus deveres e de suas atribuições administrativas e executivas. Entre essas atribuições, a Mesa da Câmara também é responsável pela prática de atos de direção, de administração e de execução das deliberações aprovadas em Plenário.

Importante mencionar que a Mesa Diretora é competente para a iniciativa de proposições discriminadas no RI da Câmara.

O artigo 57, § 4º, da CF prevê um mandato de dois anos para a Mesa Diretora, vedada a recondução para o mesmo



cargo na eleição imediatamente subsequente. Contudo, a Suprema Corte decidiu (ADIN nº 793-RO, publicado no DOJ de 9/4/1997) que o preceito constitucional não é de observância obrigatória pelos estados-membros, deixando que o município decida, através da Lei Orgânica, sobre o prazo de duração do mandato da Mesa, como também sobre a possibilidade – ou não – de reeleição de seus membros para o mesmo cargo.

O Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara de Vereadores e é através dele que se produzem as leis municipais. O Plenário é o local onde se realizam as sessões solenes, ordinárias e extraordinárias durante a legislatura, e qualquer deliberação tomada pelo Colegiado fora do recinto da Câmara será nula de pleno direito.

O Regimento Interno deve dispor sobre as atribuições deliberativas e legislativas do Plenário, bem como estabelecer o “quórum” para a realização das sessões e para as deliberações correspondentes.

Durante a sessão legislativa ordinária, a Câmara de Vereadores realiza sessões ordinárias que se destinam às deliberações e aos trabalhos considerados de rotina, em dia, hora e local fixados na Lei Orgânica do Município ou no Regimento Interno e, por conta disso, independem de convocação prévia.

Já nas sessões extraordinárias delibera-se sobre a matéria especificada na convocação dos vereadores, feita pelo presidente com antecedência mínima de vinte e quatro horas, através de comunicação pessoal ou escrita, salvo quando feita em sessão plenária.





As sessões solenes são convocadas para a posse dos vereadores, prefeito e vice-prefeito, para homenagem ou comemorações cívicas, independentemente do número de vereadores presentes.

O comparecimento do vereador às sessões da Câmara é de caráter cogente, exceto nas sessões solenes, sob pena de perda de mandato, nos termos previstos na Lei Orgânica do Município.

As Comissões podem ser permanentes e temporárias, compostas de vereadores para desenvolverem atividades determinadas pelo Regimento Interno.

Pode-se dizer que as comissões são, em regra, um prolongamento da Câmara de Vereadores, cuja missão é de realizar estudos ou investigações e emitir pareceres especializados sobre as proposições que serão levadas a Plenário para discussão e votação na forma do RI. As comissões não legislam, não deliberam e não julgam, ao contrário, apresentam estudos conclusivos sedimentados em pareceres e realizam investigações, concretizados em relatórios ou pareceres, com o objetivo de orientar e esclarecer o Plenário nas suas deliberações.

O Regimento Interno deve dispor sobre o número de comissões e suas respectivas composições, sendo as indicações dos seus membros realizadas pelos líderes das representações partidárias ou blocos parlamentares que compõem o Legislativo Municipal.

As Comissões Permanentes são aquelas definidas pelo Re-



gimento Interno da Câmara para examinar e emitir pareceres prévios e circunstanciados a respeito das proposições apresentadas que devam ser objeto de discussão e deliberação plenária.

Geralmente, são Comissões Permanentes: a de Justiça e Redação, que deve se manifestar sobre a constitucionalidade e legalidade das proposituras, bem como do seu aspecto lógico-gramatical; a de Finanças e Orçamento, que deve se manifestar sobre os assuntos financeiros e orçamentários e a de Obras e Serviços Públicos, que deve se manifestar sobre a realização de obras e serviços públicos, seu uso e gozo, venda, hipoteca, permuta, outorga de concessão administrativa ou direto real de uso de bens imóveis de propriedade do município.

As Comissões Temporárias são constituídas por resolução, na forma prevista no RI, com duração certa e com finalidade determinada: são temporárias as Comissões Especiais de Inquérito, as de Representação Social e as de Assuntos Relevantes.

As Comissões Especiais de Inquérito têm a finalidade de apurar irregularidades sobre fatos determinados, no âmbito da administração pública, enquanto as Comissões Processantes têm a finalidade de apurar as infrações político-administrativas do prefeito e dos vereadores.

As Comissões de Representação Social são responsáveis pela representação do Poder Legislativo em atos externos, de natureza social ou cultural, participando, inclusive, em congressos e eventos.





As Comissões de Assuntos Relevantes têm a finalidade de elaborar estudos e emitir pareceres circunstanciados sugerindo a tomada de posição da Câmara em assuntos de relevante complexidade e relevância para os assuntos de interesse do Legislativo, e também a de representação em atos externos de natureza social e cultural.

A Secretaria Administrativa – ou Diretoria – responde pelos serviços de apoio administrativo, incumbindo-se da tramitação do expediente, da correspondência, da publicação e demais tarefas administrativas que assegurem o perfeito andamento dos trabalhos. Além disso, a Secretaria colabora no desenvolvimento das atribuições da Presidência e dos vereadores.

As funções da Secretaria não se confundem com as da Assessoria Técnica Legislativa, que atua na elaboração de pareceres técnicos, com a finalidade precípua de auxiliar na elucidação das proposições encaminhadas ao Plenário. Além disso, prestam assessoria técnica-legislativa e jurídica à Mesa Diretora e aos vereadores, auxiliando-os em assuntos atinentes ao processo e à técnica legislativa.

O vereador no desempenho de seu mandato detém direitos e prerrogativas determinadas na Constituição Federal e que devem, também, constar na Lei Orgânica do Município.

O direito fundamental do Vereador é, sem dúvida alguma, o livre exercício do seu mandato e a prática de todos os atos típicos do Poder Legislativo necessários ao seu pleno desempenho.



A Constituição Federal, nos artigos 29, inciso XI e 31 “caput”, reconhece implicitamente as três funções básicas reservadas ao Poder Legislativo: a legislativa – elaborar leis e atos normativos; a fiscalizadora – controlar os atos da Administração, e a julgadora – julgar e impor sanções aos agentes políticos pela prática de atos considerados ilegais.

A Constituição Federal para garantir o pressuposto de independência e assegurar o livre exercício das suas funções, reconhece ao vereador o direito ao subsídio (art. 29 V e VI) e à inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. É o que dispõe, neste caso, o inciso VIII, do artigo 29: “VII – inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e atos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (sic).

Vale dizer, então, que a inviolabilidade do vereador é absoluta por suas opiniões, palavras e votos, o que se constitui em exclusão da incidência dos crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação).

Todavia, a inviolabilidade assegurada pela CF não exige o parlamentar no caso de prática de delitos comuns, fora de sua atuação política, como v.g., roubo, furto ou peculato.

O vereador possui também outros direitos não relacionados na CF, mas reconhecidos, ou seja, o de votar, disputar eleições da Mesa Diretora, integrar comissões permanentes e/ou temporárias, participar de processo legislativo, apresentando emendas e projetos no âmbito de sua competência.





A LOM (Lei Orgânica do Município) deve estabelecer as hipóteses em que o vereador poderá licenciar-se, apresentando, entre outros, os seguintes motivos: moléstia devidamente comprovada; desempenhos de missões temporárias de caráter cultural ou de interesse do Município; interesses particulares, por prazo determinado, nunca inferior a trinta dias, não podendo reassumir o exercício do mandato antes do término da licença; licença-gestante.

A LOM, da mesma forma, deverá estabelecer se o vereador licenciado faz jus ao subsídio integral.

Outra regra de suma importância para assegurar a independência do exercício do mandato do vereador está contemplada no artigo 38, inciso III, da CF, em que o servidor público, eleito vereador, havendo compatibilidade de horários para o exercício de ambas as funções, poderá continuar exercendo aquele cargo público com direito à sua remuneração e ao subsídio.

Contudo, não se configurando a compatibilidade de horários, investido no mandato de vereador, será afastado do cargo, empregado ou função, sendo-lhe, nesse caso, facultado optar por sua remuneração (CF, art. 38, II).

Os deveres e atribuições do vereador estão contemplados nas Leis Orgânicas Municipais, cujo detalhamento fica reservado aos correspondentes Regimentos Internos das Casas.

As atribuições e os deveres decorrem do exercício das funções do Parlamento, que sofrem limitações impostas pela repartição constitucional de competências entre os entes e



os poderes, o que significa dizer que os vereadores só podem praticar atos que sejam de competência do Poder Legislativo Municipal.

Os deveres dos vereadores consistem em representar a população do seu município, comparecer a todas as sessões ordinárias e extraordinárias, participar dos trabalhos do Plenário e das votações correspondentes e, no caso de integrar a Mesa Diretora ou qualquer uma das Comissões Permanentes ou Temporárias, participar ativamente dos trabalhos que lhes são inerentes.

Esses deveres precípuos, naturalmente causam desdobramentos, que também são de observação obrigatória pelos vereadores, como, v.g.: residir no município; comparecer nos dias e horas designados para a abertura das sessões, na forma do RI; comparecer às reuniões das comissões permanentes ou temporárias sempre que convocado, prestando informações nos prazos constantes do RI e emitindo pareceres nos processos a ele distribuídos; propor à Câmara todas as medidas que julgar convenientes aos interesses do município, à segurança e bem-estar social, bem como impugnar as que lhe pareçam contrárias ao interesse público; respeitar seus pares, agindo com urbanidade, moderações e ética; ter condutas públicas e privadas irrepreensíveis e, sobretudo, conhecer a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno correspondente.

Ao adentrarmos no tema ligado à ética e ao decoro, temos necessariamente que buscar a conceituação de moral. Da raiz latina “mores”, a moral significa costumes, conduta, comportamento, modo de agir. É, portanto, o conjunto sis-





temático das normas que orientam o homem para a realização de seu fim. O homem é o único ser no qual se verifica uma distância entre sua existência e a sua essência, entre o que ele é e o que ele deve ser.

Partindo dessa premissa, temos que ética é a ciência dos costumes e dos atos humanos e seu objeto é a moralidade que, do latim “moralitas”, significa caráter, característica de um personagem. No plano privado, o sentido refere-se à qualidade inerente ao ato humano, pelo qual este é moralmente bom ou mau. No plano público, significa dizer que a noção de moralidade pública implica a necessidade de que os atos externos e públicos dos cidadãos sejam conformes com as exigências da moral e dos bons costumes.

Assim o conceito de ética está, pois, intimamente ligado com a moral, ou seja, com os costumes, com a conduta ou com o modo de agir.

A importância do tema é tão grandiosa que a Constituição Federal, no seu artigo 37, “caput”, consagrou o princípio da moralidade, que, em suma, representa o desempenho de condutas irrepreensíveis no sentido de realização do bem comum.

Portanto, o exercício do mandato político deve, antes de tudo, reger-se por condutas irrepreensíveis, pois sua finalidade precípua é buscar a realização das necessidades dos homens na sociedade.

O tema é complexo e estimula a uma reflexão profunda a respeito da “ética política”.



O decoro é, então, sinônimo de correção moral, decência. Pode significar, também, dignidade e honradez, entre outros tantos sentidos que o termo sugere à conduta humana quando se porta condignamente.

Ora, se conceitualmente o decoro está ligado a uma forma de “comportamento conveniente”, podemos dizer que o decoro parlamentar equivale a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos implementados, ou seja, é “agir com respeito” por parte daqueles que, investidos no mandato eletivo, exerçam sua função pública de forma decente e condigna, honrando a confiança popular e orientando sua conduta – inclusive pessoal – no sentido da retidão moral e ao Poder Legislativo a que pertença.

A falta do decoro parlamentar é falta de compostura e decência no comportamento pessoal – v.g. incontinência de conduta, embriaguez em público, gestual indecoroso; agressão verbal ou física, dentre outros – e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas desnecessárias e infundadas, com repercussão externa a ensejar reconhecidamente a opinião geral.

O vereador deve ter um comportamento ético que deve pautar-se pelo decoro, pois, do contrário, sujeitar-se-á, ao extremo, à perda do mandato por afronta ao decoro parlamentar.

Para que se caracterize a falta de decoro parlamentar, três são os pressupostos que devem estar caracterizados na conduta do parlamentar: existência de dolo, isto é, de manifesto propósito de denegrir a instituição legislativa ou outro





órgão merecedor de respeito; gratuidade da crítica, isto é, total ausência de fundamento para legitimar o juízo formulado, bastando, para tanto, a simples ocorrência de indícios quanto à inconveniência ou à irregularidade do ato impugnado; agressividade dispensável, com descortesia incompatível com o alegado objeto de defesa do bem público.

Não há que se confundir, no entanto, a falta de decoro parlamentar com o poder-dever inerente ao exercício do mandato do vereador, que é o de criticar, com visita à preservação do interesse público em detrimento do particular.

As Câmaras Municipais deverão prever, regimentalmente, quais os deveres fundamentais do vereador, de modo a dispor sobre o decoro parlamentar e prever as medidas disciplinares aplicáveis, como, v.g., a advertência pessoal; advertência em Plenário; advertência por escrito; cassação da palavra; determinação para se retirar do Plenário; proposta de sessão secreta para que a Câmara discuta a respeito do ocorrido, que deverá ser aprovada por dois terços de seus membros e, por fim, denúncia para cassação do mandato, por falta de decoro parlamentar. Para a manutenção da ordem e regularidade dos trabalhos, o presidente poderá, inclusive, solicitar a força policial.

Algumas Câmaras Municipais já dispensaram tratamento jurídico ao tema, instituindo seu “Código de Ética Parlamentar” ou “Código de Decoro Parlamentar”, como quiseram, com o objetivo de detectar e combater as situações que maculam a ética e ferem o decoro parlamentar, levando descrédito ao Parlamento e desvalorização ao próprio agente político.



O “Código de Ética Parlamentar” deve ser instituído por Resolução, visto que a matéria é de competência interna do Poder Legislativo, que dispõe sobre a sua auto-organização, independentemente, dessa forma, da sanção do prefeito.

Finalizando, lembramos Rui Barbosa (*Revista de Informação Legislativa* nº 118, p. 350), que certa feita se posicionara da seguinte forma: “Toda a política se há de inspirar na moral. Toda a política há de se emanar da moral. Toda a política deve ter a moral por norte, bússola e rota”.

Sebastião Misiara, jornalista, advogado e professor. Presidente da UVESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, Diretor da Associação Paulista de municípios. Diretor do Jornal do Interior. Diretor-conselheiro do Instituto Brasileiro de Comunicação Cristã – Rede Vida.





Referências bibliográficas

ÁVILA, Fernando Bastos de. *Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo*. 2. ed. São Paulo: Fename, 1972. p. 80-81.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

Revista de Informação Legislativa nº 118, ano 30, abr.-jun. 1993.







Descentralização e autonomia federativa

José Mário Brasiliense Carneiro
e Marco Antônio Carvalho Teixeira

Em 1970, a população do país chegava à casa dos 90 milhões de habitantes. Um ano depois, esta cifra foi cantada numa espécie de hino nacional, amplamente difundido pela mídia, durante as transmissões do campeonato mundial de futebol: “noventa milhões em ação, pra frente Brasil”. Com esta música os brasileiros exaltaram sua própria grandeza num nacionalismo festivo construído em torno da seleção brasileira. Havia de fato muita alegria e unidade pelo simples fato de ser brasileiro e apreciador do principal esporte nacional. Não por acaso o refrão daquele mesmo hino dizia: “todos juntos vamos, pra frente Brasil”. A camisa amarela dos “canarinhos” da Copa era o símbolo desta unidade.

Porém, podemos dizer que aquela unidade tinha mais um caráter cultural e esportivo do que propriamente político e democrático. Não era motivada por um projeto de nação compartilhado por todo o povo. Isso porque a política foi suprimida do cotidiano das cidades pela centralização do poder nas mãos do governo autoritário militar. O brasileiro não podia gozar da liberdade e da responsabilidade de decidir e agir em favor do seu próprio destino. Mais uma vez a concentração do poder nas mãos de poucos imperou no país, ferindo dois dos princípios invioláveis



que decorrem da dignidade da pessoa: a solidariedade e a subsidiariedade.

Do ponto de vista ontológico, ou, da própria natureza humana, somos solidários e abertos uns aos outros no sentido do serviço, da ajuda, do subsídio mútuo. Porém, o governo federal, devido à ideologia dominante, não tinha esta visão do ser humano. Ao contrário, reprimiu a solidariedade ao castrar toda forma de organização livre e fraterna das famílias, das comunidades, dos grupos intermediários e dos partidos políticos. Uma simples associação de pessoas com objetivos comuns era compreendida como ameaça ao poder autoritário e podia sofrer reações violentas do aparato policial. Por sua vez, a subsidiariedade foi banida do mapa da Federação na medida em que o governo central controlou, de cima para baixo, as demais esferas de poder, desrespeitando a autonomia de estados e municípios, levando à atrofia de suas competências naturais no plano político e administrativo. Um exemplo emblemático dessa camisa de força política foi o bipartidarismo artificial imposto a partir de 1965. A Arena, partido do governo e o MDB, oposição, eram as únicas legendas permitidas com base nas quais o regime quis sustentar uma fachada democrática diante da opinião pública nacional e internacional. Outra concessão foram as eleições livres nas cidades de pequeno e médio porte. Ainda que fossem maioria, o voto permaneceu restrito nas capitais e cidades estratégicas onde o risco de resistências teria efeitos maiores.

Com tudo isso a musculatura profunda do corpo social deixou de ser mobilizada durante décadas. A política local, alicerce da democracia, se viu abafada, sem o ar renova-





dor das novas gerações de líderes que foram impedidos de exercitar seus talentos nos bairros e cidades. Por anos foram minadas as iniciativas criativas das comunidades no âmbito cívico. Enfraqueceu-se muito a motivação para o engajamento em favor do bem comum abrindo espaço para o egoísmo e o consumismo. Um cenário extremamente triste e apático foi o que restou do regime militar no Brasil e em diversos países da América Latina. No caso brasileiro, dos poucos legados daquele período talvez tenha sido o chamado “milagre econômico”. Ainda que questionado por muitos, o “milagre” foi a força de legitimação entre os setores da sociedade que apoiaram o regime.

Neste cenário de pobreza política alguns pontos de resistência ao regime sobreviveram no deserto de silêncio autoritário. Entre eles a imprensa, os movimentos artísticos, culturais, sociais e sindicais, bem como diversas nomeações e comunidades de caráter religioso. Em fins dos anos 1970 surgiram também organizações de bairro em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, expressões consideradas fundamentais nesse processo. A partir destes espaços de organização, lideranças anônimas locais e personalidades com penetração nacional conseguiram lutar contra a censura e a repressão, ainda que de modo disperso. Aos poucos, as forças democráticas se aglutinaram até o ponto de vencer o regime militar. Mais tarde, muitos destes líderes conquistaram mandatos na política municipal, estadual e federal através dos quais puderam trabalhar pela reconstrução e pelo fortalecimento das instituições necessárias à democracia.

A década de 1970 terminou com a possibilidade de os partidos se reorganizarem sob uma nova ordem. Mais do que



um gesto de aparência democrática, os militares pareciam dispostos a enfraquecer o robusto e opositor MDB, que crescia a cada pleito. A partir da década de 1980, governos estaduais e municipais de partidos comprometidos com o Estado Democrático de Direito passaram a ser os grandes laboratórios da gestão pública participativa e descentralizada. As eleições de 1982 para os governos estaduais marcariam emblematicamente esse compromisso levando à vitória, por exemplo, em São Paulo, o governador André Franco Montoro que se tornou a grande referência nacional quando se trata dos problemas de descentralização e participação. Estas experiências abriram caminho para a busca de modelos de governança mais eficientes do ponto de vista da construção da representatividade e da legitimidade. Mais eficaz administrativamente e burocraticamente, e mais efetivo sob a ótica do impacto real das políticas públicas sobre a sociedade, o novo quadro governamental brasileiro rumaria no sentido da consolidação da democracia. Em todos os modelos propostos havia um denominador comum, uma tendência, de dar às políticas públicas uma organização fortemente apoiada nos planos subnacionais da Federação e na sociedade civil, com base nas próprias determinações da Constituição Federal de 1988. O processo constituinte e as emendas apresentadas ao anteprojeto são mostras do ímpeto participativo que emergia.

Na década de 1990, o antigo sistema de planejamento e gestão altamente centralizado e organizado por setores rígidos do governo militar se viu praticamente desmontado. Da mesma forma, as reformas administrativas estaduais transformaram as macroestruturas governamentais que eram utilizadas como braços estendidos das agências federais.





Surgiram então os chamados “sistemas de gestão”, tanto nos setores de infraestrutura como nos setores sociais. Tais sistemas foram criados com base no modelo da “gestão sistêmica” e buscavam unificar e harmonizar as agências de governo que se viram dispersas pelos três níveis da Federação sem qualquer articulação entre elas.

O conceito de “redes sociais” surgiu ao lado da visão sistêmica da gestão pública, dando espaço às organizações da sociedade civil. Elas passaram a ter acento e representação nos conselhos tripartites previstos nos sistemas de gestão criados nos níveis municipal, estadual e federal. Neste início do terceiro milênio, chama atenção a força crescente do chamado “terceiro setor” e a sua capacidade de influir diretamente na formulação, gestão e controle de políticas públicas através destes conselhos. Por tudo isso, com passos lentos, porém firmes, podemos dizer que nos vinte anos posteriores à chamada Constituição Cidadã (1988) foi se (re)compondo o complexo cenário político brasileiro, principalmente, a partir das bases locais da sociedade e do Estado.¹

Com tudo isso, a história recente do Brasil aponta no sentido do fortalecimento da democracia e da descentralização do poder. Há um rumo definido, e o próprio caminho já percorrido coloca-se como argumento em favor da promoção da política em nível subnacional, a começar pelos municípios.

Motivado por esta visão de uma nação descentralizada e

1 Para consulta de novas experiências de gestão de governos municipais, estaduais e nações indígenas, ver o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (<http://www.fgv.br/inovando>).



solidária, este artigo pretende discutir alguns pontos que nos parecem de extrema relevância sobre a estrutura do poder local no Estado brasileiro. A questão de fundo a nos motivar é o desafio da gestão das cidades. Nossa hipótese de trabalho é a de que os problemas socioambientais e econômicos poderão ser enfrentados nos planos locais e microrregionais com base em redes sociais e federativas. Neste sentido, apresentaremos uma das expressões que nos parecem mais relevantes quando se trata de modelos de organização social e estatal, que são os consórcios intermunicipais que certamente ganharão grande impulso com a nova Lei dos Consórcios Públicos (lei 11.207/2005).

Eles serão especialmente importantes para a grande maioria dos municípios brasileiros que são muito pequenos e precisam unir-se a outros por questões de escala, como veremos neste artigo. Além disso, como lembra José Eli da Veiga, 80% dos municípios e 30% da população pertencem ainda ao “lado essencialmente rural do país”. Não por isso devem ser vistos como sinônimos de atraso e dependência. Ao contrário, como sugere o mesmo autor, o que poderia parecer uma desvantagem ou algo negativo, na verdade, irá representar uma riqueza no futuro uma vez que “algumas das principais vantagens competitivas do século XXI dependerão da força das economias rurais”.² De toda forma, o tema da cooperação federativa é parte central da questão da descentralização do poder, seja da União para os estados, seja dos estados para os municípios. Para introduzir o debate apresentamos, a seguir, um breve resumo sobre o

2 Para consulta de novas experiências de gestão de governos municipais, estaduais e nações indígenas, ver o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (<http://www.fgv.br/inovando>).





tratamento dado ao tema da descentralização na literatura especializada.

Centralização e descentralização no debate acadêmico

Muitos autores puderam constatar que a política local e o grau de autonomia da administração pública municipal dependem essencialmente do perfil do regime político em vigor no Brasil. Entre eles, analisando esta complexa relação, Neves (2000) observou que, desde a sua independência, o país conheceu uma grande alternância de regimes que ora tenderam a centralizar o poder político e administrativo no plano federal, ora o descentralizaram. Essas oscilações, obviamente, têm sido determinantes para a vida cívica dos municípios. Para Neves, os períodos do Império (1827 a 1889), Estado Novo (1930 a 1954) e Governo Militar (1964 a 1984) foram marcados pela forte hegemonia da União decorrente das diversas faces dos regimes autoritários levados a cabo no país, com a submissão da política dos estados e dos municípios aos desígnios do poder central.

Por outro lado, durante a Primeira República (1889-1930), os municípios se viram compelidos por outro domínio político, aquele das oligarquias estaduais que se revezaram no comando do país e governavam com base em interesses econômicos regionais. Para Neves (2000), mesmo no decorrer da curta experiência democrática, entre o final do Estado Novo e o Golpe de 1964, os governos municipais foram pouco fortalecidos na medida em que não gozavam de autonomia administrativa, legislativa e financeira.



Abordando a mesma questão pela ótica da cultura política, Souza (1996) destaca três conjuntos de estudos que buscam compreender o grau de importância política dos governos municipais brasileiros ao longo do século XX. No primeiro conjunto se situam os estudos clássicos de Victor Nunes Leal, Oliveira Viana e Gilberto Freire que apontaram para a “hegemonia da política local e dos grupos privados” na estrutura de poder do Brasil na virada do século XIX e primeiras décadas do século XX.

No segundo conjunto, em que Raymundo Faoro é colocado como maior expoente, Souza enfatiza a presença histórica do governo central como o principal ator político do país. Reunindo elementos presentes no primeiro e no segundo conjuntos de estudos, Andrade (2007) põe em destaque o conceito síntese do “coronelismo”, emprestado de Nunes Leal, e que para ele melhor define o resultado da adoção da democracia representativa numa ordem patrimonial. O conceito serve muito bem para simbolizar também o atraso político em pleno processo de modernização econômica.

Esta dinâmica política destaca o papel do coronel como intermediário dos governos estaduais e federal, afirmando que os pequenos municípios eram extremamente frágeis e dependiam dessa figura política para obter recursos das instâncias superiores. Para ele “a autonomia municipal era precária e virtualmente inexistente. Do arranjo coronelista escapavam apenas os médios e grandes centros urbanos” onde, evidentemente, já se manifestavam os primeiros sinais de organização social em função da nova dinâmica econômica provocada pelo processo de industrialização.





No terceiro conjunto, em que estão presentes estudiosos como Barry Ames e Simon Schwartzman, os trabalhos indicam o surgimento de uma relação de interdependência entre as três esferas de governo como consequência do processo de redemocratização dos anos 1980. Nesse período, os grandes centros urbanos brasileiros já haviam passado por um significativo nível de mobilização social de contestação ao regime militar, as organizações sociais, cujas origens eram recentes, na medida em que presenciavam o processo de redemocratização, concentravam seus esforços de mobilização em prol da abertura de novos canais de participação social na administração pública e reivindicavam a descentralização de políticas públicas do poder central para estados e municípios (Sader, 1988).

Essa descentralização das políticas públicas propiciou a construção de relações de interdependência entre os governos, e ofereceu maior consistência à democracia como uma derivação das dinâmicas de distribuição do poder entre os mesmos. Isso se deu graças ao fortalecimento da posição dos governadores dos estados e dos prefeitos das capitais, que conquistaram maiores espaços de manobra na relação com o governo federal. Além do tradicional papel de executores de políticas públicas com recursos da União, prefeitos e governadores passaram a ter peso político próprio em razão da importância dos estados e municípios que governam. Até porque esta é uma das características dos regimes federativos dotados de mecanismos de pesos e contrapesos. O surgimento de um número maior de governadores e prefeitos no cenário político nacional é sinal de que o federalismo brasileiro começou a ter uma face mais descentralizada. Em outras palavras, hoje em dia é mais importante



para o governo federal que as políticas públicas alcancem seus objetivos, assim como é importante para prefeitos e governadores que tais iniciativas melhorem a qualidade de vida dos cidadãos beneficiários de seus governos. Esses resultados podem ser traduzidos em apoio político nas urnas das eleições majoritárias que ocorrem a cada dois anos, alternando-se de um lado os pleitos para prefeitos e de outro as corridas para Presidência da República e para os governos estaduais.

Desse modo, a chamada governabilidade passou a depender de um processo de negociação mais intenso, incluindo um leque maior de atores políticos. A democracia brasileira envolve um amplo conjunto de instituições, entre outras, os partidos políticos, os órgãos de representação empresarial e sindical, as corporações financeiras, a grande mídia e uma miríade de organizações e movimentos sociais que ganharam espaço privilegiado na nova ordem constitucional na medida em que as políticas públicas executadas localmente com recursos federais estão condicionadas à criação de conselhos de gestão e fiscalização com representação social. Os conselhos são um avanço para democracia participativa e, dada a sua novidade, estão ainda passando por um processo de amadurecimento institucional. Na busca de uma identidade clara estão em jogo várias questões, entre elas: sua composição; seu caráter consultivo ou deliberativo; os mecanismos de articulação intersetorial e de aproximação de conselhos; composição e renovação de quadros; regime de remuneração ou voluntariado; relação com as Câmaras de Vereadores; participação do setor público e privado; aparelhamento partidário; representação regional, entre outras.





E inegável que as mudanças consolidadas ou em processo de consolidação dos institutos políticos criados pela Constituição Federal de 1988 fortaleceram a posição dos municípios. Porém ainda existem alguns desafios a serem vencidos. Um deles está relacionado a aspectos econômicos e financeiros.

Queremos aqui nos referir à questão da arrecadação tributária decorrente da crescente demanda por recursos necessários à implementação eficiente das políticas públicas de responsabilidade local. É necessário reconhecer que são poucos os municípios que possuem capacidade de arrecadação própria para usufruir uma verdadeira autonomia política e administrativa. Em geral têm este privilégio as cidades maiores ou aquelas que contam com riquezas minerais geradoras de royalties. Temos no país 36 cidades com mais de 500 mil habitantes, dentre as quais as 26 capitais de estado, que podem contar com arrecadações maiores de ISS e IPTU. Aproximadamente 450 municípios estão na faixa dos 50 aos 200 mil habitantes. O restante são cidades pequenas que, ao lado das médias, na atual estrutura tributária nacional, dependem essencialmente de repasses estaduais e federais para custear suas políticas.

Ao lado do problema das finanças municipais está posto o desafio da equalização do desenvolvimento regional. Como lembra Souza (1996), “As profundas desigualdades regionais do Brasil desnudam uma das principais limitações da descentralização, qual seja, a de reduzir o papel do governo federal a transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas”. Vemos aí duas ordens de problema: as desigualdades regionais de um lado e de



outro o papel que a União atribuiu a si mesma como única instância capaz de promover a equalização econômica e social. As duas faces desta questão merecem alguma atenção sob o risco de se permanecer no erro que tem historicamente produzido o que se chama de “indústria da pobreza”.

O debate sobre a questão é amplo, mas a nosso ver existiriam alguns caminhos para se reduzir o papel ambíguo da União que acumula as funções de provedora de recursos e ao mesmo tempo de controladora política dos municípios que dela dependem. Para reduzir este comportamento vicioso seria necessário diminuir a capacidade de arrecadação e alocação de recursos do próprio governo federal transferindo-os aos estados. A propósito esta é uma das questões centrais da reforma tributária que não é posta em discussão exatamente por ferir o coração dos interesses escusos das lideranças parlamentares e ministérios que operam os mecanismos compensatórios sociais.

Ainda não se experimentou no país dar maior autonomia aos estados para combater as desigualdades regionais. Por estarem mais próximos dos municípios, estes deveriam assumir ao menos parte das tarefas de compensação da pobreza no seu próprio território, com políticas de transferência intraestaduais. Os mesmos estados poderiam também criar mecanismos de compensação horizontal entre eles, prescindindo do longo percurso de transferências para União para serem redistribuídos a posteriori. Há experiências de êxito nesta linha, por exemplo, no processo de reunificação da Alemanha. Estas duas frentes de ação – intraestadual e interestadual – exigem compromissos políticos mais transparentes e um maior engajamento do próprio





contribuinte. São mecanismos que chamam à responsabilidade os atores interessados, tanto do lado provedor como do lado receptor. Políticas com estas características seriam mais eficazes e efetivas, com reais chances de reduzir as gritantes desigualdades e injustiças sociais existentes no país, pois estão fundadas em verdadeiros compromissos entre os entes pactuantes.³

Outro caminho complementar seria estimular os próprios municípios a aumentar a arrecadação própria por meio de impostos e taxas de sua competência de maneira gradativa, criando uma cultura de compromisso cívico com tributos mais transparentes na sua aplicação. Isto exigiria maior envolvimento dos governos locais com as políticas de desenvolvimento para as quais hoje existem mecanismos acessíveis aos municípios, entre eles as políticas de microcrédito. Em suma, visando uma maior autonomia será necessário que os governos municipais estimulem novas dinâmicas econômicas e financeiras em seu próprio território, de maneira a superar os círculos viciosos da dependência em favor de uma cultura virtuosa de sustentabilidade local e microrregional. Como veremos mais adiante, os consórcios intermunicipais poderão exercer um papel relevante nesse sentido, otimizando recursos e investimentos em saúde, educação, estradas vicinais, gestão de bacias hidrográficas, tratamento de resíduos sólidos entre outros setores tipicamente regionais. Associadas a isso, políticas de desenvolvimento regional dos estados, com contornos territoriais claros, poderiam estimular a formação de clusters de produção agrícola ou agroindustrial.

3 A palavra *federação* se origina do termo grego “feodos” que quer dizer pacto.



Está por trás desta visão a própria responsabilização gradativa e crescente dos cidadãos por sua economia e pelas políticas de seu interesse. Esta é a única via para tornar as políticas públicas autossustentáveis. Este tipo de dilema socioeconômico não é novo nem se restringe ao Brasil. Ele está presente em várias nações emergentes. Sabe-se que para superar estas situações são necessários coragem política e espírito de serviço das autoridades nacionais. Elas são chamadas a deixar seu papel paternalista e centralizador de poder, tomando a iniciativa de romper as relações de dependência com as esferas subnacionais de modo responsável e planejado. Isso ocorreu, por exemplo, na Europa do pós-Guerra. A solidariedade entre os pobres, o esforço de poupança e a consciência cívica foram ingredientes de novos padrões de comportamento necessários para a superação de relações de dependência indesejadas tanto para os que recebem como para os que oferecem recursos ou prometem soluções mirabolantes para a nação.

Ainda dentro deste aspecto econômico, financeiro e tributário é preciso ser dito que, no caso brasileiro, mesmo a grande maioria dos municípios ricos, com grande arrecadação, não supera a dependência diante da União. Isso porque seus problemas se tornam maiores e mais complexos, exigindo demasiadamente de sua própria capacidade de investimento. Estas cidades, quase todas capitais, por vezes convivem com as piores situações de pobreza em seus próprios estados, quando comparadas aos municípios pequenos. Pode ser falacioso, portanto, afirmar que municípios pequenos e dependentes são os principais problemas da descentralização. Assumir este preconceito sem verificar a realidade é, de certa forma, mascarar o problema central





localizado no modelo tributário nacional superado e inadequado para uma federação.

Mais do que isso. Como aqui já se disse, os municípios pequenos na realidade deverão ser parte da solução para desenvolvimento socioambiental sustentável que se almeja para o país. Não se pode negar que é muito mais simples administrar uma cidade com população na faixa de 10, 20 ou 50 mil habitantes do que um conglomerado urbano com mais de 500 mil ou um milhão de pessoas. Sem falar nas megacidades com mais de 8 ou 10 milhões de habitantes. É claro que é necessário analisar caso a caso e que não há receita única para gestão das cidades. Sabemos que o Brasil tem hoje um universo de 5.564 municípios com diversos portes populacionais e com diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social. Discutir como se deu a recente expansão do número de municípios, assim como a rápida urbanização brasileira e a questão da autonomia municipal é o que será feito na próxima seção.

País gigante de pequenos municípios: um valor a ser preservado

Além de promover a descentralização das políticas públicas e alterar a forma de organização do Estado, a Constituição Federal de 1988 modificou de maneira significativa o papel dos municípios. Estes deixaram de ser tratados como unidades integrantes dos estados federados e adquiriram status de entes federativos com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira.



Por autonomia política compreende-se a ideia de autogoverno, com mandato fixo. Ele se baseia nas eleições diretas e democráticas para a escolha de prefeito, vice-prefeito e dos vereadores que compõem o Poder Legislativo local na condição de representantes do povo. Inclui também o princípio da auto-organização por meio da elaboração da própria Lei Orgânica Municipal que tem força de Constituição do poder local. Estas legislações locais, antes de 1988, eram uniformes para cada um dos estados de Federação. Uma lei estadual com este teor se impunha sobre todos os municípios que faziam parte de uma determinada unidade da Federação, independentemente das características peculiares ou populações de cada um deles. É simples imaginar o que ocorria em um estado como São Paulo ou Rio de Janeiro com suas capitais e regiões metropolitanas contrastando com municípios interioranos. Tratava-se praticamente de uma obra de ficção jurídica com pouca importância para as cidades.

Hoje em dia os cidadãos ainda não aproveitam a oportunidade que têm de redigir suas próprias constituições locais segundo a vontade de seus representantes e de acordo com as realidades e os projetos próprios de desenvolvimento de cada localidade. Este deverá ser um tema importante no futuro, na medida em que cada uma das cidades do planeta se torna uma espécie de ator global em um mundo com múltiplas conexões no plano internacional. Ter clareza sobre a própria vocação é um imperativo para os municípios que pretendem estar conectados em redes de cooperação. O fortalecimento das economias regionais dependerá, cada vez mais, destes sistemas de parceria nacional e internacional nos planos cultural, político e econômico.





No que se refere a esse segundo exemplo da autonomia política dos municípios, podemos considerar como igualmente relevante sua autonomia legislativa. Além da constituição das leis orgânicas, a autonomia legislativa representa a capacidade de os municípios elaborarem leis de interesse local e de suplementarem a legislação federal e estadual quando necessário, desde que exista claro interesse local na matéria. Muitas vezes, a ausência de clareza sobre a especificidade de determinados assuntos provoca conflitos sobre os limites da atividade legiferante municipal. A tradição centralizadora brasileira tende a esvaziar os poderes do parlamento local. E quando tal esvaziamento não ocorre de forma direta, ele se manifesta pela sobreposição de políticas e de leis sobre uma mesma matéria, elaboradas nos planos federal, estadual e municipal. Um exemplo disso foi a chamada Lei Seca tratada pelo direito positivo dos três níveis de governo.

Por sua vez, a autonomia administrativa representa a possibilidade de os próprios municípios decidirem como organizar suas atividades e prestar os serviços públicos. Isso implica a liberdade de contratar e gerir seu próprio quadro de pessoal. Significa organizar e priorizar tarefas, dentre as quais o fundamental planejamento e uso do solo urbano e rural, conforme as bases previstas em legislação estadual e federal. Faz parte da autonomia administrativa a capacidade de criar e extinguir secretarias e órgãos da administração indireta. Nos casos das grandes cidades, uma prefeitura pode empreender mudanças mais radicais na estrutura administrativa como, por exemplo, criando subprefeituras e conselhos de subprefeituras que irão se encarregar da gestão descentralizada da cidade. O exemplo da cidade de São



Paulo se insere nesse contexto, ainda que o projeto de descentralização não tenha sido completamente levado a cabo até o presente momento devido à não implementação dos conselhos de subprefeitura.

Por fim, no que se refere à autonomia financeira, ela representa a prerrogativa adquirida pelos municípios de instituir e arrecadar os seus próprios tributos, aplicando os recursos provenientes de impostos e taxas. Além dos principais tributos locais – o Imposto Territorial e Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) – os municípios arrecadam também impostos menores, tais como o ITCMD (incidente sobre transmissão de bens intervivos e doações) e potencialmente o ITR (sobre propriedade rural) de competência federal, mas com gestão delegável aos municípios. Quanto às taxas, elas ainda são mal exploradas pois requerem estudos profundos de modo a não constituir bitributação como ocorreu em muitas cidades com as cobranças pelo recolhimento de lixo ou pela iluminação de rua. A despeito de tais dificuldades, os serviços de utilização facultativa ou diferenciada devem ser remunerados por taxas ou preços públicos com toda transparência, para que se garanta a sua sustentação, ainda que isso signifique mais um encargo sobre o contribuinte. Em todo o caso, as políticas tributárias municipais devem fazer uso dos mecanismos de progressividade buscando-se sempre a justiça entre os contribuintes.

Outra questão associada à descentralização que gerou grande impacto no quadro federativo nacional, e que decorreu da Constituição Federal de 1988, foi a atribuição dada aos estados para legislar sobre a criação de novas unidades municipais. Anteriormente, a questão era objeto de rigorosa





legislação federal que dificultava a criação de municípios. O resultado imediato de sua revogação e da promulgação de legislação substitutiva mais flexível no âmbito estadual foi a constituição de 1.243 novos municípios na década de 1990. A Tabela 1 traz informações sobre a evolução do número de municípios desde 1968.

Tabela 1. Evolução do número de municípios no Brasil

Ano	Número de Municípios	Município Criados
1968	3.954	–
1987	4.263	309
2000	5.506	1.243
2008	5.564	58

Fonte: Braga e Pateis, 2003; IBGE 2008

Como se pode verificar na Tabela 1, em 40 anos houve um incremento de 1.610 novos municípios no Brasil. Observa-se ainda que, entre 1968 e 1987, quando vigorava uma regra mais rigorosa, o crescimento do número de municípios foi de 309. Fica evidente que, a partir desse período, a inexistência de requisitos que definem condições para a instalação de novas municipalidades (tais como a população mínima para transformação de um distrito em município) acabou facilitando o surgimento de novas unidades locais de governo. A análise desse fenômeno, em geral, aponta como responsáveis algumas lideranças políticas e determinados partidos que visavam tomar conta de novas estruturas de poder para alimentar carreiras políticas ou ampliar seus colégios eleitorais. Na maioria dos casos, de fato, se buscavam os “novos” eleitores e não o atendimento dos interesses legítimos de comunidades que desejavam a própria emancipação. Por outro lado, há que se lembrar



que, de fato, tivemos uma explosão demográfica a partir da década de 1970 e que, portanto, o surgimento de novas cidades era um fenômeno de se esperar. Ou teríamos uma concentração da população em grandes cidades ou um crescimento disperso em pequenos e médios municípios. A população saltou da casa de 90 para 180 milhões de habitantes em trinta anos e a tendência foi a aglomeração nas regiões metropolitanas, tema tratado mais adiante. Nos casos dos distritos existentes nessas regiões, em lugar da conurbação e do inchamento talvez tivesse sido mais interessante a sua emancipação dando maior expressão política aos moradores, primeiros interessados na qualidade de vida e no controle do desenvolvimento tendencialmente caótico. Sabemos que todas estas considerações são muito relativas e talvez teóricas demais. De qualquer forma, o problema de fundo talvez seja o desinteresse do próprio cidadão nos destinos de seus distritos e cidades e, por outro lado, a falta de compromisso dos governos municipais com o planejamento e a gestão das cidades.

Todas estas questões fazem parte de um esforço que pode ainda levar algumas décadas até que se consolide o modelo federativo brasileiro, com características próprias, certamente diversas de sua origem inspiradora, os EUA. Nos parece oportuno afirmar que os problemas que emergiram desse complexo ambiente descrito até aqui guardam relações diretas com as demandas mais espinhosas da agenda de reformas brasileiras, tais como as reformas política e tributária, fundamentais para uma nova acomodação das estruturas de poder. No caso da reforma política, um tema pouco lembrado é a necessidade de se dar guarida às múltiplas realidades municipais que se tem no país. Como





ocorre em outras federações, como os Estados Unidos, deveríamos ter vários tipos de distritos funcionais, cidades e regiões (condados). Mesmo a Alemanha possui três tipos de “governos locais”, as pequenas comunidades (*Gemeinde*), as cidades livres (*Freistädte*) e as regiões (*Landkrejs*), todas elas com parlamento e executivo eleitos diretamente pelo povo. A lei constitucional brasileira deveria ter previsto alguma espécie de *dégradé* de entes locais segundo critérios como população, dinamismo econômico e proximidade de núcleos urbanos maiores ou capitais. A falta deste esforço político na Constituinte de 1986/1987 é uma das razões para o fenômeno atual dos novos municípios sem capacidade de autossustentação com receitas próprias. De fato, é regra nacional sobreviver do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências conveniadas provenientes da União e do Estado que, obviamente, têm por trás delas motivações políticas muito claras.

Diante da precariedade da legislação e das fragilidades operacionais de nosso modelo federativo, o princípio da autonomia fica comprometido. A Tabela 2 traz informações acerca de como estão distribuídos os 5.564 municípios brasileiros segundo o porte populacional. Ela aponta claramente para a existência de algumas classes de município que poderiam ser agrupadas e merecer tratamentos diferenciados do ponto de vista político e administrativo. Entendemos que alguma iniciativa neste sentido seja inadiável, demandando uma discussão séria e profunda por parte da sociedade civil, dos partidos e das casas parlamentares.

Tabela 2. Municípios brasileiros segundo porte populacional

Porte Populacional	Total	%
	5.564	100%
Até 5.000 habitantes	1.267	22,8%
Entre 5.001 e 10.000	1.290	23,2%
Entre 10.001 e 20.000	1.385	24,9%
Entre 20.001 e 50.000	1.037	18,6%
Entre 50.001 e 100.000	319	5,7%
Entre 100.001 e 500.000	229	4,1%
Acima de 500.000 habitantes	37	0,7%

Fonte: IBGE, *Perfil do municípios brasileiros, 2008.*

Verifica-se na Tabela 2 que o Brasil é um país de pequenos municípios, sendo que as cidades com até 20 mil habitantes representam 70,9% do total. Se somadas aquelas que se situam na faixa até 50 mil, este percentual se eleva para 89,5%. Esse dado revela uma situação ambígua, pois, do ponto de vista da gestão, pequenos municípios são mais fáceis de serem administrados. Por outro lado, como já dissemos, a falta de capacidade econômica e financeira limita esta autonomia administrativa. Soma-se a isso uma carência de mão de obra especializada para o serviço público municipal, que atualmente deve chegar a três milhões de profissionais. Como saída possível para qualificar este enorme contingente deveriam existir políticas permanentes de capacitação conduzidas pelos municípios juntamente com os estados. A elas deveriam estar associados planos de carreira com remuneração justa e atraente para o setor público. Estas carreiras deveriam ser acompanhadas com



programas de avaliação e educação continuada dentro de um novo marco legal para o funcionalismo.⁴

Outra frente a ser atacada é a do sistema tributário, que não acompanhou as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Com elas, deveriam ter ficado claras as competências específicas dos municípios segundo as variações de porte acima referidas e dos estados. O tema das competências comuns é tratado no artigo 23 da Constituição que até hoje não foi regulamentado. Ao lado da competência para execução de políticas será necessário introduzir o debate sobre a competência para arrecadação e para o gasto público de modo a equalizar a balança fiscal. Como se nota na Tabela 3, a União concentra a maior capacidade de arrecadação (64%) e fica com praticamente 55% dos gastos contra 28% para os estados e 17% para os municípios. A capacidade de arrecadar e gastar está diretamente ligada ao poder político e ao diâmetro da autonomia de cada ente federativo. Em geral a estrutura tributária brasileira não promove os níveis subnacionais, razão para a fragilidade das políticas públicas dos estados e municípios.

4 Para mais informações sobre as principais escolas de governo e centros de capacitação de gestores públicos no Brasil, ver: Escolas de Governos e Gestão Municipal. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Oficina Municipal, 2003.

**Tabela 3. Distribuição percentual da arrecadação do bolo tributário por ente federativo**

Ano	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
1950	64,0	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	66,7	30,6	2,7
1975	73,7	23,5	2,8
1980	74,7	21,6	3,7
1985	72,7	24,9	2,4
1990	67,0	29,6	3,4
1995	66,0	28,6	5,4
2000	67,3	27,7	5,0
2007	67,6	26,9	5,5

Fonte: VARSANO et al. *Distribuição federativa de arrecadação própria*. In: AFONSO, Erika Amorim. *A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características*. Unicamp/NEPP, 2004. MF/SIN, 2007. Cálculos: Francois E. J. de Bremaeker.

Para agravar essa situação que, ao fim e ao cabo, decorre de uma paradoxal centralização, observa-se ainda que o deslocamento da riqueza para algumas poucas cidades acabou resultando em múltiplos fluxos migratórios de diversas regiões do país. O fenômeno da concentração urbana é hoje dramático em muitas cidades, destacando-se os problemas de São Paulo e Rio de Janeiro. Estranhamente para muitos municípios, estas cidades são modelos e a intensa industrialização e o adensamento populacional são vistos como única via para o desenvolvimento. Apesar de o Brasil ser reconhecido por sua rica natureza e grande extensão, grande parte da população vive em situação absolutamente precária em centros urbanos. O processo de urbanização foi mui-





to acelerado como se nota na Tabela 4. Num intervalo de 50 anos, o Brasil deixou definitivamente de ser um país rural do ponto de vista de sua população, embora, como já dito, boa parte dos municípios ainda conserve este perfil.

Tabela 4. Crescimento populacional e urbanização no Brasil

Ano	População total	População urbana (%)	População rural (%)
1950	51.944.397	36,1%	63,9%
1970	93.134.486	55,9%	44,1%
1991	146.825.475	75,6%	24,4%
2000	169.799.170	81,3%	18,7%

Fonte: IBGE, *Censos Demográficos*

Nota-se que até 1950, 63,9% da população estavam majoritariamente concentrados em área rural. O processo de industrialização ainda estava em seu início, mas logo se intensificou. A mudança mais radical ocorreu na transição das décadas de 1960 para 1970 quando se instalaram, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, as indústrias do setor automotivo e as atividades complementares. Fora deste principal polo industrial da América Latina, ocorreu um desenvolvimento expressivo baseado em diferentes atividades produtivas, nas capitais de Minas Gerais (Belo Horizonte) e Rio de Janeiro (Rio de Janeiro).

O impasse político e administrativo que se vive hoje nas metrópoles não tem merecido uma estratégia específica por parte dos governantes. Os colégios eleitorais das grandes cidades ou definem a política nacional ou se calam. Por sua vez, a gestão das mesmas é sempre um trampolim para



candidatos ao governo dos respectivos estados ou à Presidência da República. Com esta mentalidade, as equipes de governo raramente se dispõem a realizar um projeto de longo prazo que seria fundamental para minimizar a tendente precarização das políticas públicas locais em contexto metropolitano. O risco é que as grandes cidades passem a ser, cada vez mais, “terra de ninguém”. Não restam dúvidas de que os cidadãos são os primeiros desafiados a reverter esta tendência, apesar da extrema dificuldade para uma militância aguerrida em meio ao trabalho e ao stress urbano.

País gigante de grandes metrópoles: um erro no padrão de desenvolvimento?

Como vimos até aqui, o processo de urbanização – que se acentuou com a mecanização de parcela da atividade de trabalho no campo – promoveu uma rápida explosão demográfica das capitais e entorno. Surgiram as extensas áreas metropolitanas, quase inteiramente conurbadas, onde as fronteiras entre um município e outro tendem a desaparecer, criando o que se convencionou chamar de megacidades. Este modelo de desenvolvimento social e econômico se impôs sobre o país pelas elites políticas e econômicas, resultando na criação de algumas regiões metropolitanas (RMs) pelo governo federal, no início dos anos 1970. O principal objetivo das RMs era criar mecanismos de gestão de políticas públicas comuns aos municípios-membros.

Num primeiro momento tal crescimento se apoiou no chamado “milagre brasileiro”, que se deu graças aos elevados investimentos realizados pelo Estado durante o regime mi-





litar. O controle centralizado do planejamento e das políticas desenvolvimentistas do governo federal apoiava-se em uma estrutura tributária modelada para permitir tal “milagre”. Nas palavras do professor da Fundação Getúlio Vargas, Fernando Rezende, a Reforma Tributária de 1966/1967 foi desenhada para os “propósitos do crescimento econômico” com três objetivos: recompor a capacidade de financiamento do Estado; transformar o instrumento tributário num forte meio de acumulação de capital; e criar um leque de incentivos econômicos destinados aos setores considerados estratégicos no processo (Rezende e Oliveira, 2003, p. 13-14).

Porém, como as RMs foram introduzidas pelo regime militar, sem nenhum processo de negociação com os estados e municípios-membros (Souza, 2006), a iniciativa não se materializou em políticas públicas concebidas com base nos interesses dos municípios. Em termos de integração, não se conseguiu ir muito mais longe do que as políticas de transporte metropolitano, geralmente sob a responsabilidade de uma secretaria especialmente criada com este fim no plano do governo estadual e que, raramente, entra em diálogo com os gestores de cada município da região. Em lugar de promover a cooperação intermunicipal e a coordenação intersetorial, as regiões metropolitanas e seus precários métodos de gestão talvez sejam um dos principais problemas a serem enfrentados pela política local e nacional.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 – quando a responsabilidade pela criação de regiões metropolitanas passou aos estados – se registram poucos avanços em termos da disseminação de uma cultura política metropolitana que permita o desenvolvimento de políticas públicas co-





muns num território sempre marcado por rivalidades eleitorais e disputas econômicas entre os municípios. Em nenhum lugar se conseguiu instituir uma autoridade metropolitana com capacidade para coordenar esse processo, sobretudo em razão das assimetrias entre os municípios, o que torna praticamente inconciliável os diferentes interesses decorrentes das desigualdades entre cada cidade. Por exemplo, dos 19 milhões de habitantes da RM de São Paulo, 11 milhões residem na capital, enquanto São Lourenço da Serra, já em área rural, conta com pouco mais de 10 mil cidadãos.

Atualmente existem 28 RMs no Brasil, mas a quase totalidade delas padece da existência de uma estrutura de gestão metropolitana e não conta com um fundo metropolitano para financiar suas políticas públicas integradas. Ou seja, o território das RMs tem servido muito mais para estudos e pesquisas acerca das condições de vida, emprego/desemprego entre outros do que como uma estratégia de gestão de problemas comuns aos municípios. A exceção é a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), que conta com uma agência de desenvolvimento da qual fazem parte os prefeitos das cidades envolvidas, apesar de não existir representação da sociedade civil e das Câmaras Municipais. Conta também com um fundo cujos recursos são provenientes da contribuição dos nove municípios-membros e do governo do Estado de São Paulo. Desse modo, consegue elaborar políticas públicas comuns de interesse da região, geralmente voltadas para a manutenção da infraestrutura turística existente (Teixeira, 2006).

As 28 RMs englobam 392 cidades e reúnem 75.543.796 habitantes, perfazendo 42% da população brasileira em ape-





nas 7% dos municípios do país. As três RMs mais populosas (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) congregam 90 municípios (1,6% do país) e um contingente populacional de 36.119.854 pessoas, o que representa 19,34% do total de habitantes do país (Emplasa).⁵

Este ambiente de urbanização desordenado, sem o adequado acompanhamento de políticas públicas de infraestrutura urbana e de inclusão social, criou precárias condições de vida e intensificou o quadro de violência social. No entanto, a população mais jovem segue apostando em melhores perspectivas de vida e de trabalho nessas regiões e se afastam do interior. Não por acaso, os grandes bolsões de violência se concentram nas RMs, tanto nas capitais como nos pequenos municípios que delas fazem parte. Muitos deles se converteram em cidades-dormitórios com baixo desenvolvimento econômico e com poucos espaços públicos destinados à cultura, educação, lazer e convivência social.

No ano de 2006 as regiões metropolitanas responderam por 48,27% do PIB nacional, apesar de reunirem somente 7% dos municípios brasileiros. As RMs do Sul e Sudeste lideraram a concentração desta riqueza; São Paulo responde por 15,57%, Rio de Janeiro por 6,73%, Porto Alegre por 3,24% e Belo Horizonte por 3,22%. No extremo oposto estão as RMs do Norte e Nordeste: Macapá, 0,17%; Aracaju, 0,31%; São Luis, 0,35% e João Pessoa, 0,36%. Dentre estas últimas, a RM de São Luis é a mais populosa com cerca sete milhões de habitantes. A de Macapá responde pelo menor contin-

5 Dados disponíveis em www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/brasil/regioes.asp, acesso em 26/12/2008.

gente populacional com pouco mais de 600 mil moradores.

Esta comparação entre as RMs permite verificar o grau de desigualdade existente no país. Em RMs mais ricas como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, verifica-se o extremo paradoxo entre concentração de riqueza e extrema pobreza. A Tabela 5 informa o número de habitantes em situação de pobreza em RMs de capitais com base na análise de dados do Censo 2000 do IBGE.

Tabela 5. População abaixo da linha da pobreza em RMs

Região	Número de pessoas em situação de pobreza	% sobre o total da população da RM
São Paulo (SP)	2.519.436	14,1
Porto Alegre (RS)	525.364	14,2
Curitiba (PR)	413.595	14,9
Goiânia (GO)	273.982	16,7
Rio de Janeiro (RJ)	1.908.460	17,8
Belo Horizonte (MG)	873.641	20,1
Vitória (ES)	311.528	21,6
Belém (PA)	585.698	32,6
Salvador (BA)	1.045.755	34,6
Natal (RN)	392.113	35,7
Recife (PE)	1.235.797	37,0
João Pessoa (PB)	352.696	37,3
Fortaleza (CE)	1.185.988	39,74
São Luís (MA)	454.927	42,45
Maceió (AL)	429.963	43,4

Fonte: Moura et al., 2003. *Ipardes/PNUD, Base Censo 2000, IBGE.*



Conforme pode ser verificado na Tabela 5, é significativa a quantidade de pessoas que vivem nas RMs brasileiras cuja renda per capita familiar é inferior a 0,5 salário mínimo por mês, portanto em situação de pobreza, segundo critério do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Moura et al., 2003). São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, os maiores PIBs metropolitanos do país não fogem a essa regra. Possuem conjuntamente 5.826.901 moradores que sobrevivem nessas condições. Duas RMs de capitais de estados da Região Nordeste – São Luís e Maceió – possuem mais de 40% de sua população vivendo em situação de pobreza. Ou seja, o Brasil metropolitano, tido como rico e moderno, carece de políticas públicas e de esforço conjunto entre municípios e demais entes federativos para enfrentar o desafio da promoção humana e proteção à dignidade da pessoa. A dificuldade de articulação intermunicipal nos mais diversos contextos, inclusive o metropolitano, foi uma das razões para o surgimento dos consórcios, tema tratado a seguir.

A força articuladora dos consórcios intermunicipais

Conforme se viu anteriormente, a institucionalização das regiões metropolitanas, que se iniciou em 1973, não foi suficiente para promover a ação conjunta de prefeitos para a elaboração de políticas públicas comuns aos municípios. Talvez a forma impositiva com que foram criadas explique, ainda que parcialmente, essa dificuldade. Diante disso, vêm surgindo espontaneamente diversas iniciativas em que a ação conjunta entre cidades próximas contribui para a re-



solução de problemas comuns. Os chamados consórcios intermunicipais têm como base legal o artigo 241 da Emenda Constitucional 19 de 4/6/98:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Analisando os consórcios como uma alternativa de integração cujo território de atuação é construído pelos próprios atores sociais envolvidos, Cruz (2000) os define como uma forma de organizar a regionalização a partir da base municipal com sentido ascendente. Formados a partir da iniciativa dos municípios interessados, com características comuns e dificuldades compartilhadas, formam-se fóruns para discussão de ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. Trata-se de uma “parceria” que possibilita a territorialização dos problemas baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância.

Como se vê, os consórcios representam a possibilidade para que os municípios possam solucionar problemas comuns por meio da união de esforços e das potencialidades de cada um deles. O fato de se constituírem territorialmente com base no problema diagnosticado reforça a possibilidade de abertura de canais de participação, podendo representar um aumento da qualidade do engajamento social a





partir do momento em que o tema a ser solucionado passa a ser orientado por um interesse coletivo ampliado, que suplantará as fronteiras físicas de cada cidade e constrói uma lógica política mais solidária.

Dessa forma, abre-se um espaço para que a participação comunitária possa legitimar essa nova institucionalidade político-administrativa e produzir políticas públicas que permitam que os seus resultados sejam distribuídos de maneira equitativa para todos os consorciados. Assim, cria-se o ambiente necessário para que os prefeitos coloquem o interesse público acima das diferenças partidárias existentes com os demais gestores, fato esse que se não for superado pode representar um dos principais entraves para que experiências dessa natureza venham lograr êxito.

Com os consórcios, a tendência é que se tenham no futuro novas instâncias de planejamento e gestão, envolvendo principalmente municípios e estados. Com isso, se espera que os estados recuperem sua função essencial de coordenação de políticas intermunicipais, aliviando a agenda do governo federal. Como resultado esperam-se efetivas às demandas de infraestrutura e à agenda social em nível subnacional. Com isso, o governo federal poderá se ocupar mais com a política externa do país no contexto da nova ordem internacional, fundada em blocos regionais, sob a qual recai a agenda da sustentabilidade e da inclusão social.

A sinergia entre a participação social e a cooperação entre prefeitos de diversas cidades passará a ser uma pré-condição para que se tenha êxito na resolução dos problemas regionais. Para ilustrar esta tendência de crescimento a Tabe-

la 6 apresenta a quantidade de consórcios entre municípios existentes no Brasil em 2005 agrupados por setores.

Tabela 6. Consórcio público intermunicipal na área da administração municipal

Área de Política Pública	Total	Em %
	4.537	100%
Saúde	1906	42,0%
Meio Ambiente	387	8,5%
Turismo	351	7,7%
Saneamento/Resíduos sólidos	343	7,6%
Transporte	295	6,5%
Desenvolvimento urbano	255	5,6%
Educação	248	5,5%
Assistência e desenvolvimento social	222	4,9%
Cultura	161	3,6%
Direito da criança e do adolescente	149	3,3%
Emprego/trabalho	114	2,5%
Habitação	106	2,3%

Fonte: IBGE, Perfil de informações básicas municipais, 2005. Não inclui os consórcios com participação de governos estaduais.

Conforme se visualiza na Tabela 6, a área da saúde representa quase a metade de todos os consórcios intermunicipais existentes no país. Um exemplo interessante ocorre no Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo, uma das regiões mais pobres do Brasil, onde 26 municípios se reuniram e criaram o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (CONSAÚDE), instância responsável pela gestão de



todos os serviços de saúde que englobam os municípios consorciados. Foi após a criação do Consórcio que vários atendimentos de urgência, antes realizados em São Paulo, passaram a ser direcionados para o Hospital Regional, na medida em que conjuntamente os municípios conseguiram viabilizar a contratação de médicos especializados e a aquisição de equipamentos adequados para o atendimento de tais demandas.

A área de meio ambiente também tem presença significativa na medida em que a ação conjunta se traduz no reconhecimento de que tal problema não tem território definido e que apenas um esforço conjunto pode minimizar danos ambientais. Uma experiência importante vem ocorrendo na região do Alto Rio Negro catarinense desde o final dos anos 1990, quando foi criado o Consórcio Quiriri (Jacobi e Teixeira, 2000). Após a realização de um processo de planejamento participativo, quatro municípios da bacia do Rio Negro – São Bento do Sul, Rio Negrinho, Campo Alegre e Corupá – tornaram um conjunto de medidas para a preservação do rio que abastece a região, dentre elas a criação de unidades de conservação, o estímulo à formação de cooperativas de materiais recicláveis, a construção de aterros sanitários adequados aos padrões ambientais, assim como a aquisição de um incinerador de resíduos químicos decorrentes da indústria moveleira, principal atividade econômica da região (Teixeira, 2004). A lógica que orientou os trabalhos passava pelo seguinte princípio: não adianta uma ação isolada se os demais municípios continuarem poluindo o rio. Os recursos para a manutenção do consórcio são provenientes da contribuição financeira dos quatro municípios. Como resultado dessa experiência criou-se o parlamento





ambiental, onde vereadores das quatro cidades se reúnem uma vez por mês para debater as ações do Quiriri.

Outras experiências podem ainda ser destacadas. Na região do ABC paulista, sete municípios, que pertencem formalmente à Região Metropolitana de São Paulo, se consorciaram desde o ano 2000 para discutirem o futuro da Região num momento em que ela passava por um forte processo de desindustrialização. Por meio do Consórcio foram formulados planos estratégicos nos mais diversos setores.

Igualmente importante é o exemplo da iniciativa que ocorre na área de desenvolvimento por meio do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Jiquiriçá, que envolve 25 municípios localizados entre o semiárido e a Bahia de Todos os Santos, na região de Salvador. Criado em 1993, o Consórcio vem atuando no fomento ao desenvolvimento da pequena produção, na preservação da Bacia do Jiquiriçá e em iniciativas para potencializar o turismo na área litorânea de sua abrangência.

Por fim, é importante destacar a experiência do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), que reúne 26 municípios no entorno de São Luis, capital do Estado do Maranhão. Criado em 1997, o CINPRA se voltou para o fortalecimento da agricultura familiar por meio do estímulo ao cooperativismo e da capacitação técnica dos pequenos produtores. Após três anos de existência (Barboza e Arouca, 2002), verificaram-se dois resultados importantes: a produção de gêneros alimentícios antes importados de outros estados, com a consequente redução de preço para o





consumo; e a diminuição do fluxo migratório de moradores das cidades consorciadas, que antes buscavam melhores condições de vida em São Luis. Ou seja, a experiência contribuiu para fixar agricultores e agricultoras no campo. Após isso, seis novos consórcios foram criados no Maranhão nos mesmos moldes e com objetivos idênticos.

Conclusão

Apesar das significativas dificuldades apontadas para os municípios e dos grandes desafios da Federação brasileira, há importantes avanços no sentido da consolidação de uma estrutura descentralizada de poder político e administrativo. Nos últimos quarenta anos, presenciaram-se na política nacional retrocessos e avanços nesse processo inaugurado com a primeira Constituição republicana, de 1891. Restam ainda muitos espaços de cooperação a serem estabelecidos e mantidos entre o governo federal e os estados. Assim também há uma vasta agenda de colaboração a ser constituída entre os estados e os municípios, especialmente em tempos de crise econômica e financeira. A Federação poderá também explorar melhor os esforços potenciais de cooperação horizontal, por exemplo, através de consórcios públicos, tema destacado neste trabalho.

A cultura centralizadora que persiste na nossa política torna relativamente lento o processo de descentralização. As ricas e ousadas experiências dos governos estaduais no período que imediatamente sucedeu o regime militar são bons exemplos a serem seguidos, dentre elas, o caso aqui lembrado do Governo Franco Montoro, em São Paulo. As-



sim também, as experiências de associativismo municipal na Região Sul do país em estados como Santa Catarina, com forte cultura cooperativista, merecerão ser transferidas para outras unidades da Federação.

Os esforços dos cidadãos brasileiros, que mais e mais se organizam em associações privadas sem finalidade de lucro e que cooperam com as políticas públicas, é um sinal que reforça a tendência para descentralização. Estas iniciativas da sociedade civil deverão ser levadas em conta nos próximos passos do processo de reforma do Estado. Os chamados “empreendedores sociais” e as instituições do terceiro setor terão cada vez mais o que dizer sobre a formulação e gestão de políticas públicas.

Soma-se a estas novidades no cenário da participação democrática o surgimento de uma nova geração de vereadores e prefeitos mais ligados às suas comunidades e mais preocupados com a qualificação de suas equipes, visando levar a cabo gestões com qualidade administrativa.⁶ Muitos deles possuem formação específica para gestão pública, para política, para administração, para economia e para o planejamento urbano.⁷ Somam-se a esses novos talentos na comunidade política, os empresários e profissionais liberais com maior sensibilidade em relação à agenda da “nova administração pública”. Através de institutos e fundações, os grupos privados se abrem mais e mais para a

6 Para mais informações sobre escolar de governo voltadas para a formação de quadros municipais criadas pelas próprias administrações locais, ver *Escolas de Governo e gestão Municipal*, 2003.

7 Sobre o perfil de prefeitos brasileiros, ver estudo de François E. J. Bremaeker: *Perfil do Prefeitos brasileiros (2009-2012)*, com análises sobre a distribuição segundo sexo, idade, grau de instrução, ocupação e partido político.





importância das políticas públicas e apoiam processos de “choque de gestão” em estados e municípios.⁸

Simultaneamente a todas essas novidades no cenário das lideranças públicas, surgem novos cursos de administração pública em todo o país, em nível de graduação, mestrado e doutorado. Os cursos tradicionais se transformam e se atualizam para dar conta dos novos desafios para formulação e gestão de políticas públicas no marco das parcerias público-privadas. Não resta dúvida de que a formação de novos quadros para gestão pública é estratégica na agenda de desenvolvimento do país. A carência de quadros é enorme e alguns anos serão necessários para que as instituições de formação humana e capacitação técnica sejam capazes de atender às demandas das mais de cinco mil e quinhentas prefeituras e suas respectivas estruturas burocráticas.

Do ponto de vista estrutural da Federação, a questão dos consórcios intermunicipais se apresenta como estratégica. Com a movimentação de forças públicas e privadas, organizadas em consórcios e agências de desenvolvimento em nível microrregional, não resta dúvida de que surgirão novas instâncias de planejamento e gestão de políticas públicas compartilhadas por municípios e por estados, fortalecendo a lógica da descentralização administrativa. Estes tipos de agência com perfil híbrido (interfederativo e intersetorial) serão elementos-chave para o salto qualitativo em direção a um federalismo cooperativo e solidário.

8 Exemplo de engajamento empresarial no setor público pode ser visto nas atividades da Fundação Brava (www.brava.org.br).



No plano microrregional se encontram diversos conceitos importantes para o desenvolvimento socioeconômico e para gestão pública, entre eles: os Clusters de produção; as escolas técnicas e universidades; as micro, pequenas e médias empresas; as associações de municípios; as agências de gestão de bacias hidrográficas; as agências de microcrédito e de desenvolvimento; a preservação e divulgação da cultura regional; os produtos típicos regionais; o turismo regional e sustentável; a agricultura familiar; o agronegócio etc. Em duas ações essenciais, surge um novo lema para este século no contexto brasileiro: pensar microrregional e agir local.

O Brasil, com uma população que ultrapassa os 200 milhões de habitantes e seus 5.570 municípios, a maior parte deles (70%) com menos de vinte mil habitantes, terá necessariamente que enfrentar o problema da gestão local com políticas mais robustas. Ter um país com uma reserva de pequenas cidades poderá ser uma vantagem comparativa do ponto de vista da ecologia e das políticas públicas. Nestes espaços é possível trabalhar com uma visão preventiva e de planejamento. Por outro lado, o contexto metropolitano demanda urgentemente um modelo de gestão capaz de dar conta dos problemas decorrentes da concentração não planejada. Descentralização política e administrativa, associada à articulação horizontal e vertical dos entes federativos serão questões permanentes nos próximos quarenta anos da política local brasileira. Ao lado disso será fundamental uma reforma tributária que dê conta de transferir às esferas subnacionais de governo maiores responsabilidades tanto pela arrecadação como pela alocação de recursos públicos. Em suma, a agenda de reformas merecerá atenção especial



dos entes federativos nas próximas décadas como grandes interessados nas mudanças necessárias à melhora das políticas públicas no contexto local, estadual e nacional.

Marcos Antônio Carvalho Teixeira, graduado em Ciências Sociais pela PUC-SP (1996) onde também obteve os títulos de mestre (1999) e doutor (2004), também em Ciências Sociais, na área de concentração em Ciência Política. Atualmente é professor do Departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas da FGV-SP, onde é também vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública. Desenvolve pesquisas sobre governos locais em questões como: democracia e participação social, relações executivo e legislativo, desenvolvimento socioeconômico local, bem como qualidade de vida e políticas públicas. No momento, está envolvido em pesquisas acerca do papel de instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), na promoção da accountability, no âmbito das instituições de controle da administração pública brasileira. As atividades de pesquisa estão vinculadas ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV (CE-APG).

José Mario Brasiliense Carneiro, possui graduação em Direito pela USP, mestrado em Administração Pública pela FGV-SP e doutorado em Administração de Empresas pela mesma FGV-SP. Tem pós-graduação em Gestão de Projetos (PECE-FGV), Program of International Management - PIM (WU-Wien) e Teologia (PUL-Roma). Foi Senior Trainee da UNIDO (Viena) e Consultor do Governo do Estado de São Paulo (Secretaria de Planejamento, Secretaria de Transportes e FUNDAP). Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer. Em 2002 fundou a Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública (OSCIP) que trabalha em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, Fundação Itaú Social, Instituto Arcor e Instituto C&A. É fellow da Ashoka Empreendedores Sociais desde 2007.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; BRASILIENSE-CARNEIRO, J. M.; TEIXEIRA, M. A. C. *O Impasse Metropolitano*. São Paulo em busca de novos caminhos. São Paulo: Fundação Korad Adenauer e CEDEC, 2000.

ANDRADE, Luis Aureliano de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/Editora UNESP, 2007.

BARBOZA, Hélio Batista; AROUCA, Francine Lemos. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). In: SPINK, Peter; BARBOZA, Hélio (Orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos da Silva. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. *Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*. Ano IX, n. 17, p. 7-14, jan.-jun. 2003.

BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario; AMORIM, Alexandre. *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Oficina Municipal, 2003.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, Peter; BAVA, Sílvio Caccia; PAULICS, Veronika (Orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Programa Gestão Pública e cidadania, 2000.

GIANOCCARIO, Daniela; BASTOS, Lucas Morkowicz; FRANZESE, Cibele. *Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento* (CINPRA). Relatório Projeto Conexão Local, Programa de Iniciação e Pesquisa (PIP) da EAESP – FGV. Disponível em: www.eaesf.fgvsp.br/subportais/interna/conexao_local/cl_2005_CINPRA.pdf

_____. Perfil de informações básicas Municipais 2005.

_____. Perfil de informações básicas Municipais 2008.

_____. Censo Demográfico 2000.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio. Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. In: FARAH, Marta, BARBOZA, Hélio



(Orgs.). *Novas experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

MOURA, Rosa et al. Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 105, p. 33-56, jul./dez. 2003. Disponível em www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/105/rosa.pdf

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil – marco de referência e principais desafios. *Cadernos Adenauer*, n. 14, p. 9-34, 2000.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SADER, Eder. *Quando os novos personagens entram em cena: experiência e luta dos trabalhadores na grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina. Construindo o pacto para a ação: o Caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. - *Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local*. Salvador: UFBA, 2006.

_____. Reinventando o Poder Local – Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *Revista São Paulo em Perspectiva*, n. 10, vol. 3, p. 103-112, 1996.

TEIXEIRA, M. A. C. Construindo o pacto para a ação: o Caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. Salvador, 2006.

_____. A participação em experiências inovadoras de Governos Locais. 2004. (Seminário)

VARSANO et al. Distribuição federativa da arrecadação própria. In: AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim. *A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características*. UNICAMP/NEPP / 2004.





Consórcios e Arranjos Cooperativos Intermunicipais

Wladimir Antonio Ribeiro

O município: o herói local

Não se pode concordar com quem diz que a democracia somente é possível em países pequenos, porque diversas grandes nações nos dão exemplos de regimes democráticos. Mas é bem verdade que a democracia somente é autêntica quando o poder local, quando a instância de governo mais próxima do cidadão, possui elevada autonomia. A descentralização do poder é uma das principais características de um regime democrático.

Esta autonomia local possui entre seus traços mais marcantes a autonomia política, autonomia esta que reside “no fato de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa não do Estado-nacional, mas da sua própria comunidade” (Gianinni, 1954, p. 364). Evidente, assim, que fortalecer a esfera municipal de governo é reconhecer poder aos cidadãos que integram uma determinada comunidade, acreditando que sejam responsáveis e capazes de cuidar de seus próprios assuntos públicos.



Dessa relação próxima entre governo e cidadãos, própria da vida municipal, logo surge o desafio de promover políticas públicas que sejam mais próximas das pessoas que integram a comunidade. Ganha destaque o tema das políticas sociais, de cuidar das crianças, dos idosos, dos enfermos, dos em situação social de risco, e que estão ali, próximos.

O governo local, pela sua capilaridade, é o que melhor pode promover as políticas sociais. Evidente que não se quer referir aqui a aspectos redistributivos, a cargo, em geral, do Estado-nacional, dada a sua capacidade tributária de redistribuir a riqueza, mas da função de atender diretamente as pessoas que demandam prestações de serviços sociais. Ou seja, para exemplificar, a assistência médica básica, ou o ensino fundamental, deve ser realizado no interior das comunidades, e não de forma externa.

Observe que duas questões se entrelaçam: a da concepção, do planejamento e do financiamento das políticas sociais, a ser enfrentada pelas esferas mais amplas do Estado; e a da execução das políticas sociais, vinculadas às esferas próximas ao cidadão, o que, em geral, leva a que seja executada pelos municípios. Tal situação gera diversas consequências. Cabe apontar aqui algumas delas.

A primeira é que a emergência dos direitos sociais obriga a adoção de políticas públicas com caráter cada vez mais uniforme, diminuindo o campo da diferença e da experimentação próprio do federalismo. Nas palavras de Konrad Hesse: “a uniformidade e simetria, que o estado social pede, entram em contradição com a tarefa do estado fe-





deral tradicional, de conservar a multiplicidade regional” (1998, p. 183).

Outro aspecto é que a execução das políticas sociais depende, cada vez mais, da coordenação e da cooperação federativas. Instrumentos como sistemas únicos, sistemas nacionais, planos, conferências regionais e nacionais e outros, tornam-se, assim, cada vez mais importantes no interior das políticas sociais. Dito de forma sintética: as políticas sociais, principalmente aquelas que oferecem serviços ou utilidades materiais, são cada vez mais políticas federativas, cuja eficiência depende em grande medida da adequação dos instrumentos de cooperação e de coordenação federativas.¹

Evidente que o município brasileiro, ao final do regime autoritário-militar, passou a ter um papel cada vez mais importante, de garantidor da democracia, de local onde se dá a partilha e do exercício do poder por mais cidadãos e suas comunidades, bem como o de ser o endereço ao qual se voltam as expectativas da execução das políticas sociais, ou seja, o espaço político onde os cidadãos esperam ser atendidos.

Daí que, nesse contexto, ao falarmos de município, estamos a falar, em realidade, de um *herói local*, a quem a comunidade deposita suas esperanças de uma democracia aprofundada e participativa e, também, da plena realização dos direitos sociais.

1 A vinculação entre as políticas sociais e as relações intergovernamentais tem sido cada vez mais estudada. Dentre tais estudos merece destaque o artigo “Trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa”, de Elaine Cristina Lício, 2004, p. 37-59.



A cooperação e a coordenação federativas

Do exposto no tópico anterior, ficou evidente que, para a boa execução das políticas públicas, especialmente as de caráter social, são fundamentais a cooperação e a coordenação federativas, porque, em grande medida, tais políticas públicas dependem da atuação concertada de duas ou mais instâncias federativas. Contudo, necessário compreender bem o que significam coordenação federativa e cooperação federativa, uma vez que não se trata de expressões equivalentes.

A coordenação federativa é a atuação conjunta de entes da Federação de forma compulsória.² Evidentemente que, num Estado Federal, as competências são outorgadas a cada ente pela Constituição Federal, pelo que as restrições somente podem ser aquelas previstas constitucionalmente.³ Observe que falamos aqui em previstas, não em disciplinadas, porque, muitas vezes a Constituição Federal remete a disciplina de tal coordenação a leis complementares.

2 Este conceito, após alguns debates iniciais, tornou-se pacífico na doutrina jurídica, inclusive para designar as relações intergovernamentais nos Estados unitários descentralizados constitucionalmente. (V. Tejada, 1998, p. 21 e ss).

3 Característica fundamental de um Estado Federal é que somente a Constituição Federal possui a competência de definir as competências dos diversos entes que integram a Federação, pelo que qualquer restrição ou condicionamento deve possuir também dignidade constitucional, dada a posição da Constituição como lei suprema (*Lex Major*). A parte da Constituição Federal que cuida das competências em um país federal costuma ser designada como pacto federativo, mesmo que originalmente tal atribuição de competências não tenha se dado de forma pactícia. Isso porque, em se tratando realmente de um Estado Federal (e não apenas um Estado descentralizado constitucionalmente), a *Kompetenz-Kompetenz* (ou seja, a “capacidade de disposição sobre as competências”) pertence “à União e à comunidade dos Estados-membros” – nesta parte final, utilizamo-nos dos conceitos de Rovira (1986, p. 174 -175).





A coordenação federativa pode assumir diversos formatos. Um exemplo é o da região metropolitana, por meio da qual o Estado-membro, mediante lei complementar, vincula o exercício de algumas das competências de determinados municípios limítrofes, passando tais competências municipais a ser designadas como funções públicas de interesse comum.

Observe-se que a região metropolitana trata-se de instrumento de coordenação federativa porque os municípios passam a integrá-la independentemente de sua vontade,⁴ e, como não poderia deixar de ser, trata-se também de instituto expressamente previsto pela Constituição Federal (art. 25, § 3º).⁵ Importante chamar a atenção para o fato de que, na região metropolitana, apesar de as competências vinculadas às funções públicas de interesse comum continuarem municipais, estão elas submetidas a um especial regime jurídico, que obriga a que seu exercício se dê de forma colegiada, ou seja, pelo agrupamento de municípios.⁶

Importante acrescentar que o Supremo Tribunal Federal, em recentemente julgamento, ao interpretar o § 3º do arti-

4 Este caráter compulsório da integração do município na região metropolitana foi expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.841-RJ, em que se declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que previa que esta integração dependeria de aprovação da *Câmara Municipal*.

5 Cujo texto é o seguinte: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

6 Como afirma Silveira, a região metropolitana trata-se de “uma administração unificada mantida por todos os municípios da região, que passam a ser solidariamente responsáveis pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (2007, p. 117).



go 25 da Constituição Federal, decidiu no sentido de que as competências continuam municipais (não havendo qualquer transferência ao Estado-membro), porém devendo ser exercidas em um regime jurídico específico, o regime metropolitano, que obriga a que sejam atendidas as deliberações tomadas de forma colegiada, que possuem o poder de vincular todos os entes da Federação envolvidos.⁷

Por vezes, a coordenação federativa assume outras formas, como no caso de se constituir num sistema único – cujo maior exemplo é o sistema único de saúde – SUS, não por acaso de natureza compulsória e, ainda, por consequência, também previsto expressamente no texto constitucional (arts. 198 e 200). Também nas políticas de educação a Constituição prevê a atuação conjunta entre os entes da Federação (art. 211), com caráter de compulsoriedade, porque há a obrigação dos entes de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, determinados valores, equivalentes a percentuais mínimos da receita de impostos (art. 212). Além disso, há também a previsão de que a atuação conjunta obedecerá ao estabelecido em plano nacional de educação (art. 214), constituindo tal plano, portanto, instrumento de coordenação federativa.

Por fim, a Constituição Federal prevê que determinadas matérias devem atender a normas gerais fixadas pela União. Por meio de tais normas gerais poderão se exigir condições ou critérios para que determinadas competências possam

7 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, cujo julgamento se concluiu aos 6 de março de 2013.





ser exercidas, principalmente em relação à escala das políticas públicas.⁸

Cite-se aqui, como exemplo, o regime próprio de previdência dos servidores públicos, que cada ente da Federação poderá instituir, porém condicionado, nos termos da legislação federal, à “cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro” (art. 1º, IV, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998). Nesta situação, como é necessário um número mínimo de servidores submetido à cobertura previdenciária, evidentemente que os entes da Federação que não tenham esse número mínimo necessariamente terão que se unir a outros entes, por meio de convênio ou de consórcios públicos previdenciários,⁹ pelo que, indiretamente, a lei na-

8 Importante ressaltar que o poder da União em fixar normas gerais não é discricionário. Deve haver uma justificativa que demonstre a necessidade de tais normas gerais, em especial quando implicarem regime de coordenação federativa. O que deve prevalecer aqui é o *princípio da subsidiariedade*, pelo qual os Estados federais, responsáveis pelas instâncias administrativas maiores, inclusive as interfederativas, somente devem assumir tarefas que não sejam executadas de forma satisfatória pelas instâncias administrativas menores (v. “Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: Notas sobre a Experiência Recente do Brasil e da Alemanha”, in Hofmeister & Carneiro, 2001, p. 82). Ainda sobre o princípio da subsidiariedade, merecem ser conhecidas as obras de Baracho (1997), e de Torres (2001). Apesar desta nota já andar um tanto longa, não se pode deixar de consignar, também, que saber se um ente menor executa satisfatoriamente ou não uma competência deve levar em consideração sua situação econômica, mas com muita cautela, porque, muitas vezes, não se trata de alterar o regime de execução de competências, mas de corrigir assimetrias econômicas, por meio de transferência de recursos da União e de outros entes ao ente hipossuficiente – neste tema merece destaque, por sua clareza conceitual, o interessante estudo de Moraes (2001, p. 106 e seg).

9 Tais convênios e consórcios estão expressamente previstos na legislação federal (art. 1º, V, *in fine*, da Lei nº 9.717, de 1998; art. 3º, X, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007).



cional de normas gerais, em algumas situações, acaba por possuir efeitos de coordenação federativa.¹⁰

Repete-se, em conclusão deste tópico: muitas vezes a Constituição Federal prevê que o exercício de determinadas competências deve se dar mediante atuação conjunta compulsória de entes da Federação, muitas vezes prevendo que a disciplina dessa atuação seja estabelecida mediante legislação infraconstitucional, sendo que tal coordenação pode ser consequência direta de dispositivos constitucionais, que expressamente a preveem, ou, então, poderá se dar indiretamente, por meio de leis de normas gerais editadas pela União, as quais, pelas exigências que estabeleçam, venham a obrigar, pelo menos em determinadas situações, a que os entes da Federação tenham que atuar em conjunto.

Ao conceito de coordenação federativa se contrapõe o conceito de cooperação federativa, em que também há a atuação conjunta de entes da Federação, porém de forma voluntária.¹¹ Num sistema federal cooperativo, como o bra-

10 Outro exemplo de coordenação federativa por meio de normas gerais estabelecidas pela União, de que cuidaremos mais adiante, dá-se no campo dos resíduos sólidos, uma vez que os aterros sanitários, por exigências de economia de escala e de racionalidade de seu impacto ambiental, devem atender populações mínimas, o que obriga a atuação conjunta de municípios.

11 Como ensina Santolaya Machetti, “*el principio de cooperación no es tampoco reconducible al principio de coordinación, dado que en este último existen unos matices jerárquicos, de control, que son incompatibles con el principio de cooperación*” (1984, p. 317). Silveira aponta que “a grande perplexidade doutrinária no que respeita à cooperação reside no problema da compatibilidade entre o caráter voluntário da cooperação e sua configuração como dever jurídico que preside as relações entre os entes político-administrativos de um Estado composto”, porque “haveria aparentemente aqui uma contradição insanável entre o dever jurídico de cooperar e o caráter voluntário de seu conteúdo” (op. cit., p. 446). Contudo, tal contradição, como parece entender a própria autora, é apenas aparente, porque a “cooperação admite distintos graus de discricionariedade, no limite dos quais estaria a cooperação forçosa” (pág. 447), sendo que, para fins de maior clareza conceitual, tal *cooperação forçosa* é aqui designada, no esteio do que entende a doutrina, como coordenação.





sileiro, a cooperação pode ser amplamente utilizada, pelos mais variados instrumentos. Por isso se pode dizer que a cooperação federativa é informada pelo princípio da multiplicidade de instrumentos de cooperação, porque todo instrumento válido de gestão pode ser um instrumento válido de cooperação federativa.¹²

Fácil concluir que, além da voluntariedade, outro aspecto que distingue a cooperação da coordenação é justamente essa liberdade instrumental, que pode levar ao uso de instrumentos menos formais, como meras reuniões entre autoridades de entes da Federação diversos, a fim de ajustarem suas condutas para viabilizar cooperação. Já no caso da coordenação federativa, o formalismo é característica intrínseca, porque a coordenação deve estar prevista na Constituição Federal, ou decorrer de leis editadas pela União, mas que a Constituição prevê que sejam observadas por todos os entes da Federação.

Os arranjos cooperativos intermunicipais e a escala e coordenação das políticas públicas

Dentro do recorte conceitual aqui estabelecido, os arranjos cooperativos intermunicipais passam a ser ou em decorrência de coordenação federativa, como nos casos das regiões metropolitanas, ou se trata de cooperação federa-

12 Este aspecto da liberdade de instrumentos de disciplina de cooperação federativa é bem destacado por Carneiro e Dill no estudo em que analisam o papel dos *Kreise* alemães ("Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*", 2011, p. 66 e segs.).



tiva, porque traduzem uma opção do município em atuar conjuntamente com outros municípios.

Mas, antes, é necessário realizar uma reflexão do porquê de tais arranjos, mediante o enfrentamento de duas questões: (i) a questão da escala, e (ii) a questão da coordenação de políticas públicas.

No caso da escala, muitas vezes uma política pública de competência municipal, para sua execução eficiente, necessita de escala que alguns municípios não possuem. É o caso, por exemplo, de aterros sanitários para a disposição final de rejeitos, cuja escala técnica e econômica mínima é de cento e cinquenta mil habitantes, conforme prevê a proposta de Plano Nacional de Resíduos Sólidos.¹³

No que toca à coordenação, não raras vezes o exercício de competências de um ente da Federação vem repercutir no território de outro ente, verbi gratia: na disciplina do uso e ocupação do solo ou dos recursos hídricos. Se, de um lado da divisa intermunicipal, há uma área de proteção ambien-

13 V. estratégia 3 da diretriz 2 do Capítulo do Item 4.2. – Qualificação da Gestão dos Resíduos Sólidos desta proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, disponível em http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657. Sobre a questão da escala na política de resíduos sólidos, veja-se também o elucidativo estudo de Menezes, Saiani e Toneto Júnior, “Construção e operação de aterros sanitários: vantagens dos consórcios municipais”, 2014, p. 382-423). Ainda na Gestão Associada de Resíduos Sólidos merece também atenção a obra *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*, de Dan Moche Schneider; Wladimir Antonio Ribeiro e Daniel Salomoni (autores) /Nelcilândia Pereira de Oliveira; Luciana de Oliveira Garcia e Samuel A. Antero (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/Editora IABS, Brasília-DF, 2013. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/2013/Volume_7.pdf.





tal, concebida como parque público, não é razoável que doutro lado dessa divisa se permita uma indústria poluente, que coloque em risco a saúde dos usuários do parque. A necessidade de coordenação no exercício das competências ocorre de forma mais contundente nos casos de conurbação, nos quais há apenas uma cidade (ou mancha urbana), porém diversas jurisdições municipais.

Estes problemas de escala ou de coordenação de políticas públicas na ordem federativa admitem duas espécies de solução.

A primeira é a solução da centralização, retirando a competência do município no que se refere a esta política pública, ou parte dela, casos em que se fala de gestão semiplena, a transferindo para outro ente da Federação, fenômeno que ocorreu, por exemplo, com os serviços públicos de energia elétrica e de telefonia, que de municipais passaram a ser federais.¹⁴ Evidente que esta solução esvazia o município e diminui o projeto democrático-constitucional de realização local de determinadas competências, matéria a que nos dedicamos no início deste artigo.

A outra espécie de solução é a dos arranjos intermunicipais, que podem ser compulsórios (como nos casos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal) ou voluntários, caso em especial dos consórcios públicos. A intermunicipalidade permite que determinadas políticas

14 Para conhecer a evolução histórica da gestão dos serviços públicos de energia elétrica e de telefonia, recomendamos a leitura de diversos dos pareceres publicados por Reale (1969).



públicas, ou partes destas políticas públicas, a que a escala ou coordenação são essenciais, sejam exercidas colegiadamente, pelos entes da Federação envolvidos.

Observe que as exigências de escala ou de coordenação podem se originar do diálogo entre os entes da Federação, originando arranjos intermunicipais para atender políticas públicas que foram regionalizadas voluntariamente, por decisão dos próprios entes. Mas, pode ser, ainda, que uma norma geral, derivada de uma lei editada pela União, exija compulsoriamente a regionalização de uma política pública, seja, como vimos, de forma direta ou indireta,¹⁵ porém os municípios envolvidos voluntariamente criaram arranjo intermunicipal para viabilizar o exercício regionalizado de competências. Dito de forma sintética: nem sempre regionalização compulsória de execução de política pública exige arranjos interfederativos compulsórios.

As formas de arranjos cooperativos intermunicipais

No campo das formas de cooperação intermunicipal, é necessário fazer um primeiro corte, já aqui mencionado, que leva em conta o nível de formalidade da cooperação e seus objetivos.

Isso porque muitas vezes os municípios colaboram entre si, compartilhando conhecimento e orientações técnicas, ou me-

15 Para uma compreensão mais aprofundada do que são normas gerais no contexto jurídico-constitucional brasileiro, v., por todos, Krell (2008).



ramente ajustando suas condutas (por exemplo, fixando calendário de vacinação complementar), sem com isso efetivarem empreendimento conjunto. Nesse campo, diversos instrumentos são utilizados, havendo grande liberdade de formas.

Contudo, pode a cooperação intermunicipal ser mais intensa, conducente à viabilização de empreendimentos conjuntos, o que exige formas mais complexas. E nesse ponto podemos observar que estas formas podem possuir duas naturezas.

A primeira seria a forma de direito privado, que é o caso da constituição de uma empresa pública¹⁶ ou sociedade de economia mista¹⁷ de cujo capital participem diversos municípios. Nesse campo, haveria o uso do direito privado para efetivar a cooperação federativa. Este tipo de cooperação, até pelos custos tributários inerentes ao formato empresarial, não possui muitos exemplos, sendo o mais notório deles a empresa pública Núcleo de Planejamento Regional S/A – Nuplan, cujo objetivo é produzir informações e estudos técnicos para viabilizar as atividades de planejamento de vinte e dois municípios da região sudoeste do Estado de S. Paulo.

Outra forma de cooperação entre municípios, com o uso do direito privado, seriam as associações civis de repre-

16 Empresa cujo capital é integralmente de propriedade de entidades que integram a Administração Pública.

17 Empresa cujo capital é detido, em sua maioria, por entidades da Administração Pública, que detém também o chamado controle da empresa, apesar de haver parcela do capital detido por privados.



sentação de municípios de uma determinada região, ou mesmo representação nacional dos municípios – incluindo-se nesta última os casos da Associação Brasileira de Municípios – ABM, da Confederação Nacional de Municípios – CNM e da Frente Nacional de Prefeitos – FNP. Contudo, não se trata de cooperação municipal com o objetivo de viabilizar empreendimentos comuns, para exercer a competência municipal de forma concertada, mas de entidades com perfil quase que sindical, de defesa dos municípios e do municipalismo.

Já a segunda forma de arranjos intermunicipais seriam as regidas pelo Direito Público, cujos exemplos mais notórios são a região metropolitana e os consórcios públicos.

No caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que possuem o mesmo regime jurídico-constitucional, o arranjo intermunicipal não é voluntário, mas imposição de lei complementar estadual. Contudo, apesar de recente decisão do Supremo Tribunal Federal, continua em aberto questão fundamental: a de saber se o Estado-membro compõe a entidade metropolitana ou se é apenas seu instituidor, com isso até mesmo o caráter intermunicipal de tais figuras é ainda uma incógnita.¹⁸

18 No julgamento das Ações Direta de Inconstitucionalidade 2077-BA e 1842-RJ, os ministros Eros Grau e Nelson Jobim votaram no sentido de que a região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões constituem organismos intermunicipais, ou seja, sem a participação direta do Estado, porém o julgamento deixou esta questão em aberto, como deixa claro o seguinte trecho do voto do ministro Teori Zavascki: “Os votos divergentes têm essa convergência: de considerar inconstitucional o modo como foi constituída a região metropolitana. Entendem que como está não pode ficar. Todavia, como é que deve ser estruturada, como deve ser formatada juridicamente uma região metropolitana? continua)





Já os consórcios públicos têm uma maior clareza quanto ao seu regime, estando hoje expressamente previstos no texto constitucional (art. 241, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19, de 1998), bem como disciplinados pela legislação federal (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007). Ao tema dos consórcios, dada a sua importância, dedicaremos o próximo tópico.¹⁹

18 (continuação) Quanto a esse ponto, não há nenhum voto que seja semelhante, que tenha dado uma solução uniforme. Os votos divergentes não trazem solução uniforme quanto ao sistema de gestão dessas regiões metropolitanas e microrregiões. Há voto sustentando que deve haver a participação colegiada dos municípios envolvidos – tese do ministro Jobim –, mas também com a participação do Estado interessado – tese do ministro Gilmar Mendes, de Vossa Excelência, e agora do ministro Lewandowski. O ministro Nelson Jobim discordou, porque entende que a participação do Estado não se impõe. Há entendimento de que a gestão deve ser feita por uma nova entidade público-territorial-administrativa – estou lendo o voto de Vossa Excelência – de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Isso é expressão de Vossa Excelência, que agora o ministro Ricardo acrescenta que deve ter ainda a participação de entidades da sociedade civil. O certo é que, independentemente da definição, aqui, sobre o sistema constitucionalmente mais adequado para a gestão das regiões metropolitanas, essa matéria, no meu entender, está reservada, em grande medida, à discricção política do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios. Aqui nós temos que reservar o tema à avaliação política do legislador, que, obviamente, poderá ser submetida, se for o caso, ao crivo de um exame de constitucionalidade. Todavia, independentemente do critério que se venha a adotar – que no meu entender deve ficar, em grande medida, reservada ao legislador complementar estadual –, independentemente desse sistema, repito, é certo que ele não pode se constituir em pura e simples transferência de competências municipais para o âmbito do Estado-membro, como ocorreu no caso em exame. Esse fundamento é, por si só, suficiente para um juízo de procedência da declaração de inconstitucionalidade das normas”.

19 Apesar de a Lei 11.107, de 2005, prever o chamado “consórcio público de direito privado”, tal figura foi aqui ignorada, por ser obviamente inconstitucional – para mais detalhes veja-se o parecer de Floriano de Azevedo Marques Neto, Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, publicado na *Revista Jurídica da Presidência da República*. Brasília, v. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf. Acesso em 8.mar.2014.



Os consórcios públicos intermunicipais

Os consórcios públicos são autarquias que integram a administração indireta de mais de um ente da Federação. No caso de consórcios constituídos apenas por municípios, tratar-se-ão de autarquias intermunicipais. Observe-se que também podem ser autarquias intermunicipais as regiões metropolitanas constituídas por lei complementar estadual, quando tal lei complementar lhe tenha reconhecido essa característica. Daí que poderá haver autarquias intermunicipais compulsórias, criadas pela vontade do Estado-membro, e autarquias intermunicipais voluntárias, que é o caso dos consórcios públicos intermunicipais.

Como já afirmamos em outra oportunidade (Ribeiro, 2007), o regime jurídico dos consórcios públicos é o mesmo que o das autarquias, com pequenas diferenças, das quais merecem destaque:

- a) **o pessoal do consórcio público é regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho**, contudo estando sujeita a sua admissão a concurso público, no caso dos empregos públicos efetivos, ou à nomeação, caso prevejam provimento em comissão, por se tratar de funções de direção ou de assessoramento superior;
- b) **os limites para contratação direta** por ínfimo valor são o dobro dos valores previstos para a administração direta, bem como **os limites para as modalidades de licitação convite, tomada de preço e concorrência** são o dobro ou o triplo do valor





previsto para a administração direta, a depender do número de consorciados;

c) **o orçamento do consórcio é aprovado por sua Assembleia Geral**, e não pela Câmara Municipal – até porque se traduz num “orçamento de segundo nível”, que deve atender ao orçamento dos entes da Federação consorciados; e

d) **o representante legal do consórcio deve ser um dos prefeitos de município** consorciado, eleito pela Assembleia Geral do Consórcio.

Outro aspecto relevante é que, afora o expressamente previsto na Lei de Consórcios Públicos, e o que deve ser observado em razão de sua personalidade de Direito Público, o consórcio trata-se de uma associação, devendo ser supletivamente adotadas as normas que regem as associações civis (art. 15 da Lei nº 11.107, de 2005).

Evidente que não cabe a este pequeno texto uma análise profunda dos aspectos relativos à constituição, à governança, à gestão administrativa e financeira e a outros aspectos do regime jurídico-administrativo dos consórcios públicos, pelo que a notícia de seus aspectos fundamentais é o suficiente.

Mas, de tudo o que foi apresentado, é fundamental considerar que os consórcios e outros arranjos cooperativos intermunicipais servem para viabilizar a cooperação e a coordenação federativas – ou, em outras palavras, a execução regionalizada de políticas públicas. Talvez o debate mais



importante seja a regionalização das políticas públicas e seus problemas específicos (planejamento, financiamento, gestão), a partir do qual é que se deve definir o formato dos instrumentos de cooperação. Isso tudo nos leva a concluir este estudo lembrando as palavras de Rosani Cunha: “É importante salientar, no entanto, que os consórcios públicos são meros instrumentos de cooperação. A agenda a ser trabalhada, de forma cooperativa, e do território a ser pactuado e, ainda, o formato das políticas a serem implementadas, embora tenham relação com os consórcios são de outra natureza” (2004, págs. 29-30).

Wladimir Antonio Ribeiro, advogado, graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra. Foi Consultor da Presidência da República para a elaboração da Lei de Consórcios Públicos e do Ministério das Cidades para a Lei Nacional de Saneamento Básico. É um dos mais conceituados consultores jurídicos em matéria de consórcios públicos e outras formas de cooperação federativa. Atuou na remodelação ou na criação de diversas entidades da Administração Pública Federal (Autoridade Pública Olímpica - APO), Estadual (especialmente órgãos e entidades de regulação de serviços públicos), e Municipal (reorganização de entidades municipais de saneamento básico e na constituição de consórcios públicos intermunicipais).





Referências bibliográficas

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*, *Cadernos Adenauer*, Ano XII, 2011, n. 4, pág. 66 e segs, 2011.

CUNHA, Rosani. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa, *Revista do Serviço Público*, Ano 55, n. 3, p. 29-30, jul.-set. 2004.

GARCIA, Luciana de Oliveira; ANTERO, Samuel A. (orgs.). *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*, Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/ Editora IABS, Brasília-DF, 2013, disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/2013/Volume_7.pdf.

GIANINNI, Massimo Severo. *Autonomia pubblica, Enciclopedia del diritto*. vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)*. Tradução de Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

KRELL, Andreas Joachim. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

LÍCIO, Elaine Cristina. Trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa, *Revista do Serviço Público* Ano 55, n. 3, p. 37-59, jul.-set. 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer. *Revista Jurídica da Presidência da República*. Brasília, v. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf. Acesso em 8.mar.2014.



MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Construção e operação de aterros sanitários: vantagens dos consórcios municipais, in: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino. *Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei federal nº 12.305* (Lei de Resíduos Sólidos). Barueri: Editora Manole, 2014. p. 382-423.

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REALE, Miguel. *Direito Administrativo – estudos e pareceres*. Rio: Editora Forense, 1969.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2007. Disponível em <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/Cartilha-ConsorciosPublicos.pdf>. Acesso em 8.mar.2014.

RIBEIRO, Wladimir Antônio; LOSADA, Paula Ravanelli. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 41-54. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>. Acesso em 8.mar.2014.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOLAYA MACHETTI, Pedro. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación em el estado autonómico*. Granada: Editorial Comares, 1998.

TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*. Rio: Editora Renovar, 2001.

