

MUNICÍPIOS HOJE E A ATUALIZAÇÃO DO MODO PETISTA DE GOVERNAR

Governos Locais no Brasil

Os municípios foram reconhecidos como entes federativos a partir da Constituição de 1988. Essa nova configuração atribuiu aos governos locais um volume maior e crescente de funções e tarefas. Essa “lista” de serviços que são prestados pelos municípios aumenta gradativamente ao longo dos anos, porém sem o aumento dos recursos necessários para custeá-los.

O Pacto Federativo brasileiro é, certamente, um dos que mais atribui papel, poder e recursos orçamentários aos municípios no mundo. Poucos são os países em que o município é responsável, como no Brasil, por educação e saúde, por exemplo.

Apesar do elevado grau de descentralização e de empoderamento dos governos locais brasileiros, há a necessidade de aprimoramento do pacto federativo, de modo a dotar os municípios de melhores condições e mais capacidade de gestão, para que possam oferecer serviços públicos de qualidade à população.

Além das dificuldades orçamentárias, a maioria dos municípios brasileiros tem também limitações técnicas. Em grande parte dos municípios, a prefeitura não tem condições de contratar técnicos(as) para a elaboração, execução e prestação de contas de projetos, realidade que acentua ainda mais a falta de recursos. Vale ressaltar que cerca de 5.000, entre os 5.570 municípios, têm menos de 50 mil habitantes e que população é inferior a 20.000 habitantes em cerca de 4.000, o que significa que muitas cidades sequer possuem residentes com o perfil técnico exigido para atuação na máquina pública.

Some-se a esse cenário a concentração de recursos orçamentários nos outros níveis de governo. Os governos municipais detêm aproximadamente 18% de todo o orçamento público nacional, enquanto os estados ficam com 25% e a União com 57%. Para a execução, o governo federal adotou a política de convênios, que tornam os municípios executores de parte do orçamento nacional, mas de maneira vinculada a um programa ao qual o município deve aderir e executar. Dessa forma, o município recebe recursos, mas deve executar os programas e as políticas definidas pelo governo federal.

Nos municípios de menor porte e situados em estados com menor arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recursos orçamentários. Em 2007, o governo Lula concedeu um aumento de 1% no índice de cálculo do FPM, que passou de 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR), para 23,5%.

Recentemente, a presidenta Dilma concedeu mais 1% de aumento nesse índice. Apesar desses avanços, há oscilações no FPM que dificultam muito o planejamento e a execução orçamentária das prefeituras. Segundo o Portal Federativo, de janeiro a março de 2016, o valor do FPM teve queda de cerca de 5% em termos nominais, o que significa cerca de 14% em termos reais.

Assim, a crise econômica que se abate sobre a América Latina em geral, e o Brasil em particular, atinge o município de maneira ainda mais intensa, já que as prefeituras prestam serviços diretamente aos cidadãos e cidadãs e são a esfera de poder mais próxima da população, que reivindica seus direitos em nível local. Essa realidade torna inviáveis os cortes de despesa e contingenciamento de serviços.

Tais dificuldades financeiras são acentuadas a medida que os municípios brasileiros ampliam suas redes de atendimento, como constatado na última década, com a construção, geralmente em parceria com o governo federal, nos governos Lula e Dilma, de escolas, creches, unidades de saúde, centros de referência da assistência social, entre outros equipamentos de prestação de serviços que, uma vez consolidadas, ampliam as despesas com custeio. Mesmo as áreas que não são de responsabilidade das prefeituras, como é o caso da segurança pública, demandam investimentos municipais e o consequente aumento do custeio.

Essa dinâmica, em que os municípios assumem serviços que são de competência de outros entes federativos ou uma parcela deles, se reproduz em diversas áreas, a exemplo da construção e manutenção de serviços do judiciário estadual ou federal e outros órgãos desses níveis de governo.

Para que os municípios pequenos e médios possam ampliar sua capacidade de gestão é preciso, cada vez mais, implementar ferramentas de gestão territorial mais amplas e abrangentes, que extrapolem os limites do município, como consórcios e associações, seja para políticas setoriais que ganham escala e, portanto, eficiência, seja para o compartilhamento de assistência técnica em geral.

Para viabilizar essa proposta, é preciso construir sistemas públicos de assistência técnica com custos compartilhados entre os três níveis de governo, dotando os municípios, principalmente os pequenos e médios, de maior capacidade de gestão e de elaboração, execução e prestação de contas de projetos.

Enfrentar essa crise e a peculiar situação dos municípios em seu contexto, demanda a revisão dos critérios de distribuição dos recursos públicos entre os entes da federação e a discussão acerca de novas fontes de recursos para as Prefeituras, como a retomada da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e novas formas de destinação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

A formulação de novos modelos de gestão, que sejam mais coerentes com atual realidade das Prefeituras, no sentido de viabilizá-las e de evitar a

paralisação dos governos locais, é fundamental para o enfrentamento da crise que se abate sobre os municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ilustra essa necessidade de mudanças, uma vez que, com a queda na arrecadação, os prefeitos e prefeitas estão sujeitos a infringir suas determinações, mesmo sem essa intenção. Tal realidade demanda a alteração da lei, de modo que ela tenha consonância com a situação dos municípios e sua capacidade de resposta a situações de crise.

O crescente processo de judicialização da gestão e de criminalização dos agentes políticos também tem maior impacto nas autoridades locais. Os órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, bem como o judiciário, têm assumido cada vez mais o protagonismo na definição de políticas públicas, desde a determinação de fornecimento de medicamentos ou vagas em creches e escolas, até políticas de mobilidade urbana ou de organização do serviço público e do quadro do funcionalismo.

Soma-se à criminalização por parte dos órgãos de fiscalização e controle e do judiciário, o espetáculo midiático em torno de ações ou investigações que consolidam a imputação de crimes antes de qualquer processo. Esse enredo é evidente no contexto nacional e, nos municípios, ele tem envolvido dramaticamente os prefeitos e prefeitas fiscalizados por promotores(as) locais e por tribunais de contas, que, por sua vez, são compostos por indicação dos governos estaduais, e, como consequência, assumem uma conduta, muitas vezes, com viés político.

Esse contexto de judicialização da gestão e de criminalização de agentes políticos precisa ser urgentemente debatido pela sociedade, sob pena de graves riscos à democracia, como tem sido constatado em nível nacional.

O modo petista de governar revisitado

Idealizado durante a chamada “década perdida”, o modo petista de governar se adaptou gradativamente às diferentes conjunturas e realidades. Uma revisão histórica, bem como uma bem sucedida tentativa de atualizá-lo, está disponível no caderno “Modo petista de governar e de ação parlamentar”, elaborado pela Escola Nacional de Formação do PT e publicado pela Fundação Perseu Abramo, constituindo-se uma leitura fundamental para o debate atual sobre o modo petista de governar.

A ação do PT nos governos deve ser orientada sempre pelo binômio ação imediata/ação estratégica, ou seja, cada projeto, programa ou ação do governo municipal deve se orientar por essa dupla função, tendo em vista melhorar a vida, assegurar direitos e tornar a cidade melhor e, ao mesmo tempo, contribuir com o avanço da luta pela transformação do país e do mundo, tendo o socialismo como horizonte.

Os governos do PT devem, nesse momento, ter suas ações orientadas

pelos cinco eixos e diretrizes apresentados no caderno citado:

1. Desenvolvimento Local Sustentável
2. Participação Popular e Cidadã e Controle Social
3. Políticas Sociais e a Realização de Direitos
4. Gestão Ética, Democrática e Eficiente
5. Desenvolvimento Urbano e Rural e Direito à Cidade

Para o PT, a gestão não se descola das diretrizes políticas decorrentes do seu projeto de sociedade, mas, pelo contrário, a gestão das cidades é parte desse projeto e, ao mesmo tempo, espaço de luta política pelo modelo de sociedade socialista que defende.

Por isso, nenhum governo petista pode ser mero administrador ou condutor de obras. Não cabe no PT o “prefeito PAC”, cujas realizações dependem dos recursos obtidos junto ao governo federal, que nos governos Lula e Dilma têm sido muito mais abundantes em relação aos governos anteriores.

O eixo de organização de um governo local petista pode ser pensado a partir do conceito de “direito à cidade”, adotado por várias entidades em nível nacional e internacional, como um conjunto de direitos que as Prefeituras devem garantir, desde educação, saúde, transporte, habitação, lazer e cultura, entre outros, até a participação social nas decisões que dizem respeito à cidade. Esse eixo de organização do governo local permite discernir entre as diversas políticas possíveis, aquelas cuja realização aponta para a cidadania e não somente para os interesses privados, empresariais e que visam a organização do espaço urbano para a maximização do lucro.

Parte do esforço para a construção de novas formas de relação, essenciais a um projeto de sociedade socialista, concentra-se no combate ao clientelismo tão arraigado na cultura política nacional, presente em cada município e cuja pressão por adoção e convivência é sempre tão forte, parecendo, muitas vezes, impossível combatê-lo. Esse clientelismo, que se configura como o “outro lado da moeda” do patrimonialismo, também tão presente na cultura política, é uma das armadilhas impostas pelo *status quo* para aprisionar qualquer projeto de transformação, aparentando ser uma barreira intransponível ao exercício de um governo transformador.

Cabe ainda aos governos locais petistas apontar para a perspectiva nacional e internacional da solidariedade e da luta por outro mundo possível. Por isso, eles devem participar ativamente das atividades propostas por entidades nacionais de representação dos municípios, como a FNP (Frente Nacional dos Prefeitos) e a ABM (Associação Brasileira de Municípios), e de instituições e iniciativas de solidariedade internacional e de articulação de cidades, como a Rede Mercocidades e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)

Assim, o exercício do governo local e, portanto, o modo petista de governar as cidades, insere-se na disputa de hegemonia por diferentes projetos de sociedade, sendo uma das ferramentas para construção de uma vida melhor para as pessoas, organizando o espaço urbano e garantindo direitos para o

exercício pleno da cidadania e, ao mesmo tempo, atuando na alteração da correlação de forças em favor do projeto de sociedade que tem o socialismo como horizonte, construindo a contra-hegemonia necessária para o combate à ideologia liberal dominante.

Eduardo Tadeu Pereira

Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM)

Coordenador do Projeto São Paulo da Fundação Perseu Abramo

Ex prefeito de Várzea Paulista/SP