

O PODER LOCAL NO BRASIL: TEMAS DE PESQUISAS E DESAFIOS DA TRANSIÇÃO*

Tânia Fischer**

1. Introdução; 2. A pesquisa do local; 3. Institucionalização do poder local: da Constituição Federal às leis orgânicas municipais; 4. Tendências e expectativas.

Poder local no Brasil. Revalorização dos “domínios territorializados” e da “pesquisa do local”. Nova institucionalidade do setor urbano brasileiro. Participação de comunidades urbanas na recriação de espaços políticos. Local como construção social no cotidiano das cidades e como objeto de pesquisa de disciplinas.

Palavras-chave:

Poder local; institucionalidade do setor urbano brasileiro; pesquisas; transição.

1. Introdução

Os estudos sobre o poder local no Brasil e sobre a inserção de grupos de pesquisa brasileiros no movimento internacional em direção à revalorização dos chamados “domínios territorializados” e à “pesquisa do local” são contemplados neste estudo, que procura abordar a questão da nova institucionalidade do setor urbano no Brasil, impulsionada pela nova Constituição e pelas práticas de conquista e vivência do poder local por algumas municipalidades que antecederam essa institucionalização e a ela se incorporaram, como os projetos de descentralização empreendidos por grandes capitais como Recife, Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro, nos quais foi decisiva a participação das comunidades urbanas na luta pela recriação de espaços políticos onde se constroem as relações de confronto e aliança com o governo local. Concluiremos pela identificação de tendências de ação e pesquisa nesse campo.

No Brasil, como em outros países latino-americanos, crises e novas institucionalidades se opõem e se conjugam, e o local se afirma não somente como uma construção social no cotidiano das cidades, mas como objeto de pesquisa de múltiplas disciplinas.

2. A pesquisa do local

Na América Latina, os estudos sobre poder local refletem a revalorização de espaços territorializados (regiões, áreas metropolitanas, municípios, bairros e dis-

* Este trabalho foi desenvolvido durante a missão de estudos realizados no âmbito do Convênio Capes/Cofecub, em 1989/90, que possibilitou contatos com o Cerat, do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble; com o Cepel, da Universidade de Montpellier; com o Credal, do Instituto de Altos Estudos da América Latina, e com o Centro de Sociologia das Organizações (CSO).

** Professora no Curso de Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. (Endereço da autora: Av. Reitor Miguel Calmon, Vale do Canela, s. n. – 40.140-Salvador, BA.)

tritos) que recobram progressivamente sua identidade no curso dos processos de redemocratização que, a seu modo, diversos países da América Latina empreenderam a partir da década de 70.

Ora orientados para o pólo do poder constituído (análise das estruturas, políticas e ações de governo), ora orientados para a ação dos movimentos sociais (na condição de *partenaires* do governo ou como contrapoder, organizado ou não), tais estudos apresentam certa dispersão às bases conceptuais e direções metodológicas que adotam. Não é por que isso acontece. O poder local é apenas um espaço de confluências e contradições no cotidiano das cidades, mas também no âmbito da academia.

Pode-se dizer que esses estudos tiveram duas vertentes principais: a primeira é a realidade mesma, isto é, um cenário em que as novas constituições e leis de regime local antecipam ou legitimam práticas de governo na direção de uma autonomia. Experiências de gestão mais democrática foram tentadas em bairros e pequenos municípios (Villa El Salvador-Peru, Lajes-Santa Catarina), em grandes cidades (Recife, Bogotá) e em regiões administrativas (São Paulo). Com muito mais vigor, os movimentos sociais urbanos transformaram-se em objeto de pesquisa disputado pela academia e por centros de pesquisa autônomos.

A segunda vertente, tão importante quanto a primeira, é a rica reflexão propiciada pelas abordagens teóricas do poder local que são desenvolvidas a partir dos anos 60, principalmente por grupos europeus. Na França tais estudos polarizaram-se ou na escola marxista de sociologia urbana ou no chamado funcionalismo institucional. A par da crítica que se faz a essas duas correntes de pensamento¹ (condenando-se ora a ênfase em aspectos economicistas e na luta de classes da escola marxista, que exclui a lógica do local, ora refutando-se a análise predominante do "sistema administrativo local" dos funcionalistas), não se pode negar sua importância: a) na construção de um corpo teórico que as novas tendências de investigação incorporam e integram em centros franceses, como o Cepel, da Universidade de Montpellier, o Cerat, do Institut des Etudes Politiques de Grenoble, o Latts, da École de Pont et Chaussés, e por grupos como o da Fondation de Villes, e b) na formação de analistas do local através das instituições de ensino articulados à pesquisa.

Explicando ainda a dispersão, constatamos que a análise do local não é de domínio exclusivo de uma outra disciplina de Ciências Sociais. Áreas com natureza e história tão diferenciadas quanto Ciência Política, Engenharia, Urbanismo, Economia e Gestão estudam o local com focalização e métodos próprios, embora já se identifique o avanço de perspectivas isoladas para composições interdisciplinares.

Como o momento é de agregação de esforços e de consenso possível – no plano político, teórico ou metodológico – crescem, em número e qualidade, os estudos que vinculam disciplinas e centros de pesquisa latino-americanos. Registram-se, também, estudos associados entre grupos de pesquisa latino-americanos e europeus, notadamente de países como França e Espanha, cuja transição democrática trouxe indiscutíveis avanços nesse campo.

¹ Devem ser citados, entre tantos, os trabalhos de J. P. Worms (1966), P. Grémion (1976), S. Biarez (1973), M. Castells (1974), J. Lagroye (1973), D. Halerry (1964), C. F. Rondin (1985), J. Lojkine (1972), I. Dupuy e J. C. Thoenig (1985), M. Crozier (1975), M. Kasselmann (1972), Y. Mény (1982), B. Jobert (1987), P. Alliez (1987), E. Preteceille (1986), M. Pinçon (1986), C. Topalov (1987), H. Rivière D'Arc (1988), D. Lorrain (1988), Gaudin (1989), M. Abelés (1989).

Para citar apenas alguns centros, dentre tantos, Desco (Peru), SUR (Chile), Ciedur (Uruguai), CES (México), Ciudad (Equador), Csuca (Costa Rica), Cede/Uniandes (Colômbia) estão comprometidos com o avanço de estudos sobre poder local na América Latina e integrados na preocupação de constituir uma rede de investigadores, já que o mapeamento dos estudos sobre o tema e uma análise de sua orientação teórico-metodológica são um trabalho a ser feito conforme compromisso assumido no Encuentro Internacional sobre Metrópolis Latinoamericanas x Movimientos Sociales realizado em La Coruña, Espanha, em julho de 1989.

No Brasil, talvez seja mais fácil agrupar esses estudos por grandes áreas temáticas e referi-los às sociedades científicas correspondentes às diferentes áreas do conhecimento. Tais sociedades têm um importante papel na defesa dos interesses acadêmicos, sendo instrumentos de articulação de grupos de interesse e de difusão dos resultados de pesquisa por meio de reuniões de âmbito nacional e regional e de publicações específicas.

Os grupos mais diretamente ligados ao planejamento e à gestão urbana, compreendidas af a formulação e a análise de políticas públicas e a participação cidadã, congregam-se na Associação Nacional de Planejamento Urbano (Anpur) e na Associação Nacional de Programas de Administração (Anpad), onde se insere o Curso de Mestrado em Administração Pública da Bahia.

O grupo mais dedicado ao estudo dos movimentos sociais na forma de lutas urbanas tem expressiva tradição de trabalho na Associação Nacional de Pesquisas em Ciências Sociais (Anpocs), orientando-se, nos estudos mais recentes, para a análise de interação entre movimentos sociais e políticas públicas.

Deve-se lembrar ainda os cursos de pós-graduação e os departamentos de geografia (Universidade Federal de Pernambuco, Universidade de São Paulo) que contribuem para o estudo de espaço, aporte fundamental ao estudo do poder local. As áreas mais específicas de políticas públicas, como habitação, políticas sociais e, especialmente, serviços como transporte e lixo, têm sido estudadas não só por grupos de Ciências Sociais (como o Iuperj), mas por centros de ensino e pesquisa em Engenharia e Urbanismo, congregados pela Associação Nacional de Pesquisa de Ensino em Transportes (Anpet), no caso de transportes.

O conjunto de estudos e pesquisas que fazem o que se convencionou chamar "a análise do local" reúne trabalhos sobre o poder público de um lado e, em contraponto, mas sem contradição, a comunidade local vista, pelo menos, em três dimensões: como um espaço político e simbólico; como um espaço de gestão e como um espaço de consumo de serviços, bens e equipamentos urbanos.

A expressão "poder local" remete espontaneamente ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas.

No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não pode nele se resumir. O que entendemos por espaço é também uma abstração de relações sociais privilegiadas entre atores e grupos sociais que interagem na disputa e na cooperação.

O limite territorial de suas relações é definido menos como um espaço físico e mais como um conjunto de redes sociais interligadas em torno de interesses, recursos e valores, onde os atores utilizam estratégias de sobrevivência e desenvolvimento.

Assim, a análise do poder local no Brasil tem objetos tão diferenciados quanto:

- relações entre atores sociais e governo em áreas urbanas delimitadas (o bairro, o distrito, a área metropolitana, a cidade);

- a construção de novos espaços regionais e locais e os efeitos das políticas de regionalização e metropolização;
- relações entre o centro e a periferia, ou entre políticas nacionais e locais;
- estruturas e modelos político-administrativos e o funcionamento de aparatos públicos;
- serviços urbanos, papel do Estado e privatização, papel da reivindicação do usuário, abordagem setorializada (água, transportes, lixo);
- quadros políticos e representação;
- tecnocracia local, organização e relações de trabalho no setor público;
- movimentos reivindicativos urbanos, organicidade e atuação;
- vida local, cultura e interações sociais;
- determinações econômicas da política local.

Além desses temas, que não esgotam a relação das pesquisas no campo, pode-se mencionar estudos mais pontuais, como a análise de desempenho de gestores públicos e os estudos sobre descentralização.

Assim, através da “pesquisa do local”, os pesquisadores brasileiros incorporaram-se ao movimento internacional em direção às bases e aos chamados “domínios territorializados”, onde se analisa a espacialidade das relações de poder, as diferentes redes de poder que são construídas no local e a articulação dos poderes locais com âmbitos externos de decisão e ação.

Vamos agora referir-nos aos novos dispositivos sobre a política urbana no Brasil, dispostos pela Constituição Federal, pelas constituições estaduais e pelas leis orgânicas dos municípios.

3. Institucionalização do poder local: da Constituição Federal às leis orgânicas municipais

No Brasil vive-se o momento da institucionalização do poder local, através das cartas constitucionais da União e dos estados, seguidas pelas leis orgânicas municipais.

Descentralização do poder da União e dos Estados, papel dos municípios e participação na gestão pública foram temas tratados exaustivamente nas duas instâncias constitucionais, sendo trabalhadas em outra escala e direcionadas às questões de gestão da cidade, nas leis orgânicas municipais.

O Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas Estaduais foram espaços de discussão inéditos na história constitucional brasileira.

As Cartas Constitucionais vigentes resultaram de um longo processo de elaboração, pleno de controvérsias e conflitos, mas também marcado por intensa participação de vários segmentos sociais, desde os *lobbies* dos grupos econômicos ligados à especulação urbana até as associações profissionais e federações de associações vicinais.

Como lembra Souza,² “A incorporação, pela Constituição de 1988, de um capítulo específico sobre a política urbana (arts. 182 e 183) é um ganho, embora limitado, para aqueles que sempre militaram a favor do reconhecimento formal do fato urbano em um país cuja urbanização se processou muito rapidamente. A inovação constitucional representa, assim, o reconhecimento de que existe uma questão urbana no Brasil”.

² Souza, C. Política urbana e participação popular. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 23(4): 110-3, ago./out. 1989.

No que se refere às constituições estaduais, a abordagem da questão urbana varia de estado para estado, como era previsível, com avanços e retrocessos, em cada caso, necessitando-se um estudo comparativo dos textos constitucionais para se avaliar a questão.

No caso específico da Carta Constitucional do estado da Bahia, foi decepcionante o resultado final.

Foram suprimidos os capítulos que tratavam de questão regional, omitindo-se as diretrizes sobre a questão metropolitana e municipal, e sendo remetido às leis ordinárias e às leis orgânicas municipais o trato de problemas como o de transportes – altas tarifas, baixa qualidade de serviços, abrangência intermunicipal na região metropolitana de Salvador – que exigiriam soluções na forma do *sindicat* francês ou da *nancomunidade* espanhola.

Foram também suprimidas do projeto constitucional as menções à democratização do poder municipal. As referências à participação na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas foram retiradas do texto, onde se previa a participação de representações comunitárias na gestão regional, planejamento integrado e organização das funções públicas de interesse comum. Paradoxalmente, o argumento mais usado pelos parlamentares contra a aprovação foi a autonomia municipal.

No processo de elaboração das leis orgânicas municipais são mais evidentes os interesses clientelísticos, até porque a composição das Câmaras de Vereadores é de controle mais fácil dos grupos políticos, ligados à especulação imobiliária e à exploração dos serviços, como transporte e lixo. A lei orgânica do município de Salvador foi acompanhada com apreensão, considerando a crise crônica que vive o Executivo municipal e as relações de dependência que têm o prefeito e os vereadores da situação com os grupos acima citados.

Como se observa, muito está por ser feito no que se refere à institucionalização do poder local.

Ao contrário dos exemplos da França e da Espanha, em que a legislação reflete a maturidade da questão, no Brasil o poder local se estrutura no plano formal, às vezes a reboque, às vezes avançado em relação à experiência concreta vivida no cotidiano das cidades, quer na vivência de práticas descentralizadoras no âmbito das grandes capitais e regiões metropolitanas, quer pela ação dos movimentos sociais de forte caráter reivindicativo.

Como se observa, o fortalecimento do município agora integrante da federação tem valor mais simbólico do que real, até porque permanece, na Constituição de 1988, o desvirtuamento do conceito de federalismo, já que foram mantidos, no âmbito da União, inúmeros poderes e competências.

A regulamentação da participação na gestão pública é considerada o maior avanço da nova Constituição. Foram incorporados o direito e a liberdade de associação e os instrumentos que permitem o controle do cidadão sobre a gestão pública, como o mandato de segurança coletiva, a ação popular e o acesso às contas municipais. Projetos de lei e leis complementares e ordinárias poderão ser propostos pela comunidade, as duas últimas também na forma de projetos de lei.

No entanto, esse reconhecimento não trouxe mais do que tímidos avanços no plano formal, no que concerne à descentralização de poder.

O município brasileiro só terá autonomia real se tiver um significativo aporte de recursos. A nova Constituição criou expectativas elevadas de que os estados teriam um acréscimo de 13% em sua receita e os municípios, 30%. Na verdade, isso não se verifica até o momento, por razões que se iniciam pela incapacidade de o

município colocar os seus tributos sem esbarrar no Sistema Tributário Nacional, conforme disposto pela Constituição.

A divulgação das primeiras medidas de descentralização, em 1989, trouxe, contraditoriamente, perdas graves para os municípios. Quando ainda se delineava o Sistema Tributário Nacional, verificou-se a chamada “operação desmonte”, que efetuou sensíveis cortes nos orçamentos de programas que beneficiariam os municípios, como o fim das verbas de fundo perdido para aplicação em programas sociais, a agonia dos programas de transporte financiados pelo Bird e veiculados pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e o deslocamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social para cobrir o déficit da Previdência Social.

A evolução da situação de dependência para a de autonomia relativa que o município brasileiro deverá atingir depende, também, do desenvolvimento da complexa organização que é a prefeitura brasileira, independentemente da escala em que opere.

Pode-se esperar respostas eficazes de uma organização que, tradicionalmente, é mais uma espectadora da história do que agente de transformação?

Como lembra Lorrain,³ “(...) As prefeituras são organizações particulares. De um lado são empresas encarregadas de produzir bens e serviços; de outro, são instituições políticas ancoradas em um território. Essa última dimensão produz efeitos que devem ser levados em conta. O desenvolvimento da gerência pública nos serviços urbanos não pode ser considerado como um ato técnico, visando transferir métodos aplicados ao setor privado. As prefeituras devem levar em conta a dimensão territorial e o efeito da política”.

A organização “prefeitura” integra um sistema de poder local complexo e fragmentado entre grupos de interesse tanto representados pelos usuários de serviços das periferias urbanas quanto elites, articulados formal ou informalmente em defesa de seus interesses, seja em partidos políticos, entidades de classe ou associações de comerciantes e industriais.

No conjunto de atributos que define a competência de um prefeito brasileiro deve estar o de gerir a incerteza e o conflito, presentes em todas as decisões. Entre suas atribuições, perseguir a melhor relação possível entre custo e qualidade de serviços, sem perder de vista os seus efeitos redistributivos e sem descuidar do papel socialmente regulador que a prefeitura exerce.

A descontinuidade, traço marcante da administração pública brasileira, é ainda mais presente no município, tão vulnerável ao conjunto multifacetado de pressões que recebe.

De fato, a estrutura administrativa das “velhas prefeituras” não condiz com os novos desafios. No intuito de “queimar etapas”, reformas administrativas tão apressadas quanto equivocadas são postas em execução com recuos e avanços nem sempre estratégicos.

Enquanto a institucionalização do poder local é garantida pelas leis, mas também por um aparato administrativo que responde por sua estabilidade e continuidade em países como a Espanha, no Brasil os projetos de democratização local conduzidos por líderes carismáticos e personalistas não passam de uma administração a outra.

³ Lorrain, D. La gestion municipale entre politique et enterprise. *Cahier du CFPC – Collectivités locales et management*, n. 22, mai 1987.

Enquanto a reorganização do estado europeu não excluiu a sociedade e se pode falar de um tecido associativo relativamente forte, no Brasil o movimento associativo é fragmentado e heterogêneo, orientado para a reivindicação de serviços cronicamente deficitários.

Como se vê, muito está por ser feito, em um país com apenas cinco séculos de história.

Carlos Nelson dos Santos⁴ disse, a propósito, que “corremos o risco de ter gente filosofando inutilmente de um lado, enquanto do outro tudo acontece de qualquer maneira”, e continua: “é preciso apontar as estrelas-alvo antes que os foguetes partam, e aí é que está a verdadeira tarefa acadêmica: refazer uma área de domínio profissional, propondo novos conceitos e examinando o que antes era apresentado como verdade”.

4. *Tendências e expectativas*

A pesquisa sobre o poder local no Brasil deverá contribuir decisivamente para um novo modo de pensar o urbano e, portanto, para uma democratização da gestão e ampliação dos direitos para a cidade.

Refletindo sobre as políticas e práticas de gestão e sobre a participação da cidadania, os grupos de pesquisa têm um duplo compromisso: de um lado, qualificar e refinar os seus instrumentos e conceitos, hoje ainda dispersos e, por vezes frágeis e inconsistentes. Para tanto contribuirá a articulação com outros grupos através de projetos associados e outros mecanismos de cooperação podendo-se chegar à constituição de redes de âmbito nacional e internacional.

De outro lado, os pesquisadores não podem omitir-se de dar ao poder público e à cidadania a oportunidade de uma releitura do local e da cidade em particular. Se o governo tem o dever de produzir e difundir informações, a comunidade acadêmica também. Ter o governo como consumidor de resultados e interlocutor não significa transformar a pesquisa em instrumento legitimador de políticas, métodos e estruturas mas, ao contrário, o exercício constante do diálogo entre a academia, os grupos de interesses e o governo deverá contribuir para a construção de um novo padrão de gestão pública.

Summary

LOCAL POWER IN BRAZIL: THEMES FOR RESEARCH AND CHALLENGES OF THE TRANSITION

This study intends to examine the question of the new institutionality of the urban sector in Brazil, stimulated by the new Constitution and also by the practices of positive results and live experiences amassed by the local power of some municipalities. The writer discusses, as well, the participation of urban communities in the fight for creating again political spaces where relationships of confront and agreement may be constructed, between such communities and the local government.

⁴ Santos, C. N. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói, UFF/Eduff; São Paulo, Projeto Editores, 1988.