

ENAP
CADERNOS

**Gestão Municipal e
Revisão Constitucional**

Brasília
dezembro de 1993
volume 1, número 3

Presidente da República Federativa do Brasil
ITAMAR FRANCO

Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal
ROMILDO CANHIM

Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
OG ROBERTO DÓRIA

Diretores da ENAP

Luiz Antonio Fernandes Cascão

Maria Lisboa de Oliveira

Ocrécio Lacerda

Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Geral do Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Adelaide Ramos e Côrte

Cadernos ENAP

Gestão Municipal e Revisão Constitucional

Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Brasília-DF

1993

Coordenação Editorial
OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

Revisão
NEUZA MADSEN ARRUDA

Editoração Eletrônica
JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Capa
JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A - Brasília/DF
CEP 70610-900
Fone: (061) 245 7878
Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1993

Tiragem: 1.500 exemplares

Distribuição: ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos
Fone: (061) 245 6093

S471

Seminário Gestão Municipal e Revisão Constitucional (1993 : Brasília). Seminário gestão municipal e revisão constitucional . - Brasília : ENAP, 1993.

47 p. (Cadernos ENAP; v. 1 n. 3)

Conferências realizadas por prefeitos e ex-prefeitos no Seminário.
Conteúdo parcial: síntese elaborada por Regina Silva Pacheco.

1. Reforma Administrativa - Brasil 2. Constituição - Brasil (1988)
I. Pacheco, Regina Silva II. Série

CDD 342.2481
CDU 342 (81)

Cadernos ENAP é uma publicação de periodicidade irregular da Fundação Escola Nacional de Administração Pública que coloca à disposição de estudiosos das questões ligadas a Administração Pública, documentos produzidos pela Escola.

Sumário

Apresentação	5
Abertura por Luíza Erundina de Souza , Ministra-Chefe da Secretaria da Administração Federal	7
Conferência do Dr. Vitor Buaiz , ex-prefeito de Vitória / ES	9
Conferência do Dr. Eduardo Azeredo , ex-prefeito de Belo Horizonte / MG	15
Conferência do Dr. Antônio Carlos Panunzio , ex-prefeito de Sorocaba / SP	19
Conferência do Dr. José Machado , ex-prefeito de Piracicaba / SP	25
Debates	27
Síntese , elaborada por Regina Silva Pacheco, professora da FGV/SP	43

Apresentação

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP no cumprimento de sua missão de fomentar reflexão e debates sobre questões relevantes para o Setor Público, apresenta, neste número de Cadernos ENAP, a contribuição de prefeitos e ex-prefeitos presentes ao Seminário: Gestão Municipal e Revisão Constitucional, realizado em parceria com a Frente de Prefeitos das Capitais, em maio de 1993.

As relações entre os poderes, o ingresso no serviço público, a competência dos municípios, aposentadoria, impostos, reforma administrativa, recursos financeiros e orçamentários, educação e saúde, são alguns dos aspectos identificados pelos participantes que, fruto da experiência diária no cumprimento dos preceitos constitucionais, merecem atenção no processo de revisão constitucional.

Assim, este documento representa a contribuição da ENAP aos parlamentares responsáveis pela revisão da constituição brasileira de 1988, e aos cidadãos e administradores públicos interessados no debate sobre questões que integram a pauta para as discussões urgentes deste país.

Og Roberto Dória
Presidente da ENAP

Abertura

Companheiros e companheiras aqui presentes, eu gostaria de apresentar minha saudação e de agradecer a todos vocês que atenderam ao nosso convite para que pudéssemos, com este evento, iniciar um longo processo de debate com a sociedade brasileira a respeito dos temas que estarão contidos no processo de revisão constitucional.

Apresentei uma proposta ao Presidente Itamar Franco, de que o Governo constituísse um Fórum Nacional em que todos os segmentos da sociedade civil pudessem elaborar propostas ligadas à revisão constitucional, a fim de contribuir com o processo revisional previsto. Portanto, este evento faz parte da programação que o Governo deve desencadear em todo o país.

O Fórum Nacional deverá ser coordenado pelo Ministro da Justiça, mas a Secretaria da Administração Federal e a Escola Nacional de Administração Pública terão, sem dúvida, um papel determinante na coordenação, programação, acompanhamento e sistematização dos debates, assim como nas contribuições e exposições que começam a ser feitas a partir de hoje. Aqui, vamos nos deter em temas específicos, que fazem parte do corpo da nossa Lei maior, que é a Constituição Federal.

Ministra LUÍZA ERUNDINA DE SOUZA

Em São Paulo, como Prefeita da Capital e também como Membro da Frente Nacional de Prefeitos, participei de experiências em que tivemos a oportunidade de conviver com alguns companheiros que aqui estão - ex-prefeitos e companheiros prefeitos - o que nos proporcionou uma rica experiência no exercício do poder local e na vivência da questão municipal, traduzida em maior compreensão da esfera local de poder do Estado, que são os municípios.

Entendo que essa experiência que fizemos juntos é um patrimônio da sociedade, do país, patrimônio esse que precisa ser resgatado, organizado, sistematizado e socializado com os prefeitos atuais, e, também, com os parlamentares Constituintes que deverão fazer a revisão da nossa Constituição.

A Escola Nacional de Administração Pública está cumprindo um papel fundamental, ao contribuir para o fortalecimento da Secretaria da Administração Federal. Quando assumi a Secretaria, além da preocupação em ajudar ao país, queríamos resgatar o papel político dessa área. Não aceitamos que a área administrativa do Governo se limite às questões de administração de pessoal ou que seja transformada em Secretaria de Recursos Humanos, ou em um Departamento de Pessoal, simplesmente processando documentos, registrando processos e

protocolando a entrada deste ou daquele documento. O que queremos e estamos buscando fazer é possibilitar que esta área contribua com o processo de reforma do Estado brasileiro.

Pela avaliação que temos feito do desempenho do Estado brasileiro em todas as suas esferas, fica muito claro que os problemas que o país hoje enfrenta, relativos ao seu desenvolvimento, ou seja, seus problemas estruturais, sociais, econômicos e também os problemas institucionais, em grande medida se devem à forma como o Estado brasileiro está estruturado, ao seu funcionamento e à forma como se relaciona com a sociedade. Um Estado pesado, burocrático, autoritário, que, em vez de estar servindo à sociedade, coloca a sociedade a serviço deste Estado. Isso custa muito caro aos cidadãos, aos contribuintes em geral.

Uma sociedade moderna, um Estado atualizado, democrático e cumpridor das suas funções públicas naquilo que é da sua estrita competência pressupõe uma profunda reforma, e é isso que, modestamente, estamos procurando articular, integrando esforços e participando de reformas nos Ministérios, como, por exemplo, na área de Saúde, com vistas à efetiva implantação do Sistema Único de Saúde. Deveremos entrar, também, no processo de reestruturação de outros Ministérios, encaminhando uma proposta de política salarial e uma política para o funcionalismo público com um plano de cargos e carreira que possibilite uma efetiva isonomia, preparando os agentes públicos para que estejam aptos, motivados, enfim, que sejam capazes de assumir as mudanças provenientes desse processo de reforma do Estado.

Sem os servidores públicos, dificilmente conseguiremos fazer essa reforma a tempo, dadas as atuais condições deste Governo de transição, com caracte-

rísticas tão específicas. Quando se tem pouco tempo para uma tarefa imensa como essa, é preciso planejar inteligentemente e agir de forma hábil e rápida, para obter-se o melhor resultado, no tempo de que se dispõe.

Finalmente, quero, mais uma vez, manifestar nossa alegria de encontrar, aqui, pessoas que vivenciaram conosco a experiência de governo local, e pessoas que bem conhecem e dominam as questões ligadas ao Estado e às instituições. Certamente, este evento, associado a tantos outros que deveremos desenvolver nos próximos dias, semanas e meses, poderão servir de ajuda, de apoio e de contribuição para o processo de revisão da nossa Constituição.

Com estas palavras, quero saudar a todos, desejar pleno sucesso a este encontro e aos que se seguirem, e agradecer ao Doutor Og Dória e à sua equipe pelos excelentes trabalhos que vêm desenvolvendo à frente da Escola Nacional de Administração Pública, órgão hoje respeitado por instituições internacionais como a Escola da França, de onde estaremos, inclusive, rece-

bendo técnicos e especialistas interessados em acompanhar as atividades da nossa Escola e da Secretaria da Administração Federal. Agradeço a todos e desejo-lhes sucesso, com boas-vindas aos que vieram à nossa cidade de São Paulo.

os problemas que o país hoje enfrenta, em grande medida se devem à forma como o Estado brasileiro está estruturado, ao seu funcionamento e à forma como se relaciona com a sociedade

Conferência do Dr. Vitor Buaiz

Ex-Prefeito de Vitória / ES

Inicialmente, quero cumprimentar todos os participantes deste Seminário, os companheiros que compõem a Mesa, em especial o Sr. Presidente e a companheira Luíza Erundina, e dizer da nossa satisfação e da nossa alegria diante desta iniciativa da Secretaria da Administração Federal, neste momento importante da vida política do país.

Precisamos discutir a reforma de uma Constituição que foi feita com a luta do povo brasileiro, das entidades representativas que atuaram no Congresso Nacional. Grandes avanços foram alcançados em determinados setores, porém, à medida que a sociedade se organiza, vemos um retrocesso nos setores de vanguarda que representam as classes dominantes e que querem retirar alguns desses avanços.

Esta importante iniciativa da Secretaria da Administração Federal é uma demonstração da existência de setores governamentais que estão ao lado dos trabalhadores e das entidades da sociedade civil, a fim de que

a reforma constitucional não represente um retrocesso, mas, pelo contrário, uma garantia da consolidação dos avanços. É com este espírito que estamos aqui, participando deste Seminário.

Quem entra na administração pública assume um compromisso de atender as necessidades e os interesses da maioria da população. Para alcançar este objetivo, temos que enfrentar uma série de dificuldades, uma série de problemas e obstáculos, a fim de atingirmos a meta de consolidar a democracia e construir a cidadania. Isso fere os

interesses e privilégios que sempre prevaleceram na administração pública.

Para sistematizar, poderíamos dividir esses problemas em três tipos: problemas de ordem político-institucional; problemas de ordem administrativa; e, problemas de ordem econômico-financeira. Certamente, alguns desses problemas estão inter-relacionados e se confundem em determinados momentos.

*Quem entra na
administração pública
assume um compromisso
de atender as necessidades
e os interesses da maioria
da população*

Do ponto de vista dos problemas de ordem político-institucional, o próprio tema da interpretação dos projetos de Governo nos chama a atenção para as primeiras dificuldades. Muitas vezes, ingressamos no Governo, mas não temos o projeto, temos algumas idéias. Temos o resultado de algumas discussões promovidas, seja pelo movimento sindical, seja pelo movimento popular ou por nossos partidos políticos, mas não temos um projeto que possa ser implementado a partir do primeiro dia.

Em uma prefeitura municipal, por exemplo, enfrentamos problemas sérios de administração pública. O primeiro problema é a resistência da máquina administrativa às novas idéias e às novas propostas de governo. Nisso, uma parcela de culpa cabe a nós, porque, na maioria das vezes, queremos impor as nossas idéias ao funcionalismo. O funcionalismo trabalha em função do que lhe foi oferecido ao longo de todos os anos em que está dentro daquela máquina. E nós temos uma série de dificuldades, porque a máquina está sempre inchada, o número de funcionários é bem superior ao necessário. Então, começamos a enfrentar problemas com o funcionalismo.

Muitas vezes, a resistência da máquina ao nosso projeto se deve ao fato de não apresentarmos, para eles, o que pretendemos da administração pública. E nós somos um Governo provisório, enquanto eles representam o Governo permanente. Existe, então, esta resistência que faz com que, nos primeiros anos ou nos primeiros meses de administração, nós sejamos engolidos pela máquina. Na medida em que começamos a trabalhar com o funcionalismo, dando demonstração de respeito, de que se quer ouvi-lo para saber o que ele pensa da máquina administrativa e da administração municipal, é que vamos conseguir superar este problema de ordem político-institucional.

Outro problema que se enfrenta numa administração que pretende ser democrática e popular é a organização do movimento popular. Tendemos a acreditar que a sociedade já está organizada através das suas associações de moradores e centros comunitários. No entanto, existem problemas sérios na organização do movimento popular - a disputa de poder nessas entidades é muito forte. Às vezes, é o poder local, dos bairros; outras vezes, é o poder de representantes de partidos políticos. Há uma série de organismos envolvidos nessa organização de âmbito popular, e, em determinadas cidades, o movimento popular ainda está mais na fase reivindicatória do que numa fase participativa.

O poder público tem uma responsabilidade muito grande de ajudar o movimento popular nessa organização, para que a participação popular se faça de maneira efetiva, e não apenas continuando o mesmo esquema do clientelismo, do assistencialismo e do paternalismo. É uma operação de troca, tanto com o servidor municipal quanto com os representantes

Outro problema que se enfrenta numa administração que pretende ser democrática e popular é a organização do movimento popular

do movimento popular. Durante os quatro anos da nossa administração, acredito que aprendemos muito mais do que ensinamos. Sobretudo, aprendemos que é necessário dar consciência política à sociedade, para que esta democracia participativa se torne efetiva, numa administração que queira mudar a face do governo do poder local e implementar políticas que venham a atender aos interesses da maioria.

O terceiro problema que se enfrenta na administração municipal diz respeito à Câmara dos Vereadores. As administrações populares e democráticas geralmente são minoria na Câmara, e, por isso, enfrentam grandes dificuldades para solucionar seus problemas e ver seus projetos aprovados, ou pelo menos discu-

tidos em um nível mais elevado, de tal forma que possam atender às necessidades mais fundamentais.

Quando ingressamos na administração municipal com o intuito de construir uma democracia participativa, já estamos entrando em choque com o Poder Legislativo, porque os vereadores, em geral, estão acostumados a barganhar cargos em troca do voto e da aprovação do projeto de lei de interesse do prefeito. Infelizmente, essa tem sido a tônica constante na administração pública. Não sei se isso acontece só no Brasil, ou também em outros países; mas sei que, só com o apoio da população é que nós poderemos enfrentar o clientelismo e o fisiologismo, constantes nas Câmaras municipais.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte, sempre defendemos a tese de que o Poder Legislativo fosse autônomo, livre em relação ao Poder Executivo. Infelizmente, a maioria dos parlamentares não entendeu bem isso. Tivemos problemas sérios na administração municipal de Vitória, quando tínhamos o apoio de apenas três vereadores, num conjunto de 21 vereadores. No entanto, a partir do terceiro ano de administração, esse quadro começou a reverter-se, porque a sociedade começou a participar da discussão do Orçamento municipal. Esse Orçamento era encaminhado à Câmara pelo Prefeito, juntamente com toda a sociedade organizada, inclusive as entidades comunitárias.

Existe um fator que, a nosso ver, pode trazer problemas sérios, principalmente nos primeiros anos de administração: é a questão do Partido ao qual nós pertencemos e a coligação de partidos que fez parte da campanha eleitoral e ganhou conosco as eleições. Existe uma série de desentendimentos e conflitos, a partir de uma visão equivocada dos

partidos, sobre o que seja administração municipal. Muitas vezes, os dirigentes partidários não têm uma idéia exata sobre o que seja administrar um município, uma cidade, um estado, ou até mesmo o país.

O Partido tem bandeiras de lutas que são bandeiras de lutas do movimento popular, do movimento sindical, mas são apenas bandeiras de luta que pretendem chegar a um objetivo. Agora, como chegar a esse objetivo, quais os instrumentos que temos em mãos para alcançar esses objetivos e essas vitórias do movimento popular e do movimento sindical, isso entra em uma outra história, que tem que ser discutida no interior da administração municipal.

Outro fator que, muitas vezes, leva a administração a enfrentar problemas mais sérios é a inexperiência da maioria dos secretários e até mesmo do prefeito e do vice-prefeito. É muito fácil administrar uma entidade de classe, um sindicato, uma associação de moradores, ou ser uma liderança de um movimento em defesa da moradia, da saúde, da educação, entre outros setores. No entanto, quando se chega a ser governo, passamos a ser a vidraça, em vez de ser o estilingue, e a coisa fica muito mais complicada.

Em Vitória, sempre cito como exemplo a questão dos transportes coletivos. Um partido queria que nós criássemos uma empresa pública de transportes coletivos, e nós dizíamos que, se tivéssemos que criar uma empresa pública, teríamos que tirar dinheiro de algum lugar. E, como a prioridade administrativa era a educação, teríamos que tirar dinheiro da educação para comprar ônibus e criar uma empresa pública. Até hoje, o Partido não entendeu a nossa proposta.

Quando dizíamos que o mais importante era garantir um transporte de qualidade para a população, com tarifas

é necessário dar consciência política à sociedade, para que esta democracia participativa se torne efetiva, numa administração que queira mudar a face do governo do poder local e implementar políticas que venham a atender aos interesses da maioria

baixas - e isso nós conseguimos controlar através do Conselho Municipal de Transportes - mesmo assim havia uma séria insistência do Partido para que criássemos uma empresa pública de transportes. Essa dissociação entre a política partidária e a gestão da máquina pública cria uma série de empecilhos e entraves para que uma administração democrática e popular possa se consolidar atendendo aos anseios da maioria da população.

Um problema sério, que nós consideramos dos mais importantes, é a questão do Poder Judiciário. A Justiça julga não só os processos que estão dentro da prefeitura, as licitações, as obras, os embargos de obras da prefeitura, mas também julga as contas da prefeitura municipal. Não adianta modificar a forma de governar, o Poder Executivo, o Legislativo, se nós não enfrentarmos a questão do Judiciário brasileiro.

Na maioria das questões da prefeitura - cerca de 90% -, é dado parecer favorável ao infrator. Muitas vezes, uma obra construída sem nenhuma autorização era embargada pela prefeitura, e sempre se conseguia uma liminar na Justiça para que essa obra fosse concluída. Fica muito difícil, para nós, enfrentar o Poder Judiciário nessas circunstâncias. A única forma possível é termos uma organização da sociedade civil que possa dar respaldo às medidas de força que, às vezes, o Executivo tem que tomar, em relação a determinadas questões.

Para finalizar esse ponto, referente aos problemas de ordem político-institucional, quero destacar um fato importante, que aconteceu na maioria das capitais brasileiras, onde enfrentávamos situações de crise permanente, em virtude das demandas sociais muito grandes e da falta de capacidade do poder municipal para resolvê-las. A partir da experiência da prefeitura de São Paulo, realizada pela

Ministra Erundina, foram criados pólos de desenvolvimento nas grandes cidades, e nesses pólos eram envolvidos todos os setores da sociedade: classes empresariais, sindicatos patronais dos trabalhadores, movimentos sindicais, movimentos populares, igrejas, partidos políticos.

Era uma forma de enfrentarmos problemas graves, que estavam fora da alçada do poder local. Isso foi importante, para que pudéssemos ter respaldo suficiente para enfrentar determinados problemas que, sozinhos, teríamos uma série de dificuldades para superar.

Essa dissociação entre a política partidária e a gestão da máquina pública cria uma série de empecilhos e entraves

Eram, como já foi dito, problemas fora da alçada do poder municipal, como o preço dos produtos da cesta básica. Durante três meses, no final de 91, Vitória foi a capital que teve o preço mais alto

dos produtos da cesta básica. Então, reunimos o Foro da cidade de Vitória e discutimos com os empresários, atacadistas e supermercadistas, quais as medidas a serem tomadas junto ao governo estadual, para a redução de impostos em nível de municípios, e, conseqüentemente, para que o preço da cesta básica fosse reduzido, ou pelo menos equiparado à maioria das cidades brasileiras, e não mais permanesse na situação em que se encontrava. Esse é um espaço dos mais democráticos que a cidade dispõe, como instrumento de luta para enfrentar problemas desse tipo.

Um segundo fator, que poderíamos lembrar como gerador de problemas para a implementação de projetos de governo são os problemas de ordem administrativa. A máquina administrativa está sempre inchada. O critério de seleção do funcionalismo tem sido o clientelismo, o paternalismo, o apadrinhamento político. Quando se chega a uma administração municipal, há dificuldades, porque o funcionalismo é praticamente desqualificado para suas funções, para atender a cidade, para atender os con-

tribuintes. Precisamos, então, de programas de treinamento e de reciclagem permanente, para que esses servidores sejam qualificados ou que sejam deslocados para funções e atividades nas quais eles possam ser ainda mais úteis.

Outro fator que leva a problemas de ordem administrativa é a falta de informatização. Isso tem dificultado bastante a agilização dos processos administrativos, criando uma dor de cabeça tremenda, não só para quem trabalha na administração, mas, principalmente, para o usuário dos serviços públicos. A informatização é de fundamental importância para que a máquina administrativa tenha maior agilidade e possa atender melhor ao funcionalismo.

O terceiro problema de ordem administrativa é a questão da integração dos municípios que compõem a região metropolitana. Vitória, por exemplo, fica no centro da região metropolitana, com quatro outros municípios ao redor que são quase cidades-dormitórios, enquanto Vitória é uma cidade de serviços. Quanto ao trânsito, podemos dizer que 80% dos problemas de trânsito de Vitória se devem ao transporte coletivo do sistema intermunicipal, que passa por dentro de Vitória, além dos 240 ônibus do sistema de transporte municipal. Além do problema do transporte coletivo, há o problema da poluição ambiental de duas grandes siderúrgicas, que estão no entorno da região metropolitana, o problema do lixo dos resíduos sólidos, o problema dos meninos e meninas de rua e a questão dos camelôs, cuja maioria vem de fora.

A questão da reforma administrativa é de fundamental importância para enxugarmos a máquina. Um município como Vitória, com 265 mil habitantes, tem 13 Secretarias. Fizemos um projeto de reforma administrativa e enviamos à Câ-

mara, transformando essas 13 Secretarias em cinco Secretarias básicas e fundamentais; no entanto, a Câmara Municipal, até hoje, não votou o projeto.

Finalmente, dentro do conjunto de problemas para a implementação de projetos de governos, temos os problemas de ordem econômico-financeira. Temos, aí, principalmente, as dívidas deixadas pelos governos anteriores. Trata-se de dívidas que não eram de obras essenciais, e que muitas vezes dizem respeito a dívidas de empreiteiras que fizeram essas obras, mas que superfaturaram as obras. Essas dívidas deixadas criam dificuldades, principalmente no início do governo, quando se tem o atraso no pagamento dos funcionários, no pagamento dos fornecedores, e, geralmente, na merenda escolar. Essas dívidas se estendem também ao INSS. A grande maioria dos municípios brasileiros tem dívidas enormes com o INSS, que nunca pagaram, e, quando entra uma nova administração, o Governo Federal deixa de repassar recursos enquanto essas dívidas não são pagas.

Outra questão, de ordem econômica e financeira, que poderia ser inserida no rol dos problemas de ordem política, é a corrupção. Na verdade, a corrupção está institucionalizada dentro da máquina

*a corrupção está
institucionalizada dentro
da máquina administrativa
dos governos, em todos os
níveis da administração
pública brasileira*

administrativa dos governos, em todos os níveis da administração pública brasileira. É difícil acabar com a corrupção, mas podemos diminuir acentuadamente essa tendência, até de funcionários já acostumados a rece-

ber propinas e desviar recursos, quando se tem credibilidade, quando o conjunto da nova administração demonstra seriedade no trato da coisa pública, fiscalizando melhor os servidores que trabalham em setores-chave da administração pública.

Uma coisa é certa: se a nova administração demonstra seriedade, des-

pertando confiança no funcionário e na sociedade, os problemas relacionados com a corrupção tendem a diminuir, podendo até mesmo desaparecer. No caso das licitações públicas, em geral as empreiteiras fazem o jogo de quem está no poder, e sempre se enquadram, quando entra uma administração séria. Em Vitória, nós tivemos a oportunidade de fazer licitações públicas para todas as empresas pequenas e médias, principalmente. Anteriormente, só as grandes empresas prestavam serviços à Prefeitura de Vitória. Os empreiteiros ficaram surpresos ao constatarem que não havia mais caixinha dos 20 ou 30%, que não tinham nada mais a pagar, para receberem aquilo que lhes era devido, de acordo com o resultado da licitação.

Por fim, o problema, também de ordem econômico-financeira, da sonegação de impostos e da inadimplência. A sonegação é um hábito dos grandes. Em geral, os grandes devedores ficam aguardando a próxima administração, e, se é um prefeito que eles ajudaram a eleger, querem que seja dada a anistia. Essa anistia só beneficia o grande, porque os pequenos contribuintes, especialmente o contribuinte do IPTU paga religiosamente, junta o seu dinheirinho e paga no final do mês, para não ficar em dívida com a administração municipal.

No combate à sonegação, tem-se que jogar pesado, para acabar com os privilégios daqueles que nunca pagaram impostos. Em Vitória, nós demos um exemplo para mostrar ao restante da população que iríamos cobrar de todos e, em especial, dos grandes. Desapropriamos uma área nobre de uma imobiliária que era de um ex-Prefeito de Vitória e ex-Presidente da Assembléia Legislativa. Depois que desapropriamos essa área, todos os grandes devedores se dirigiram à Prefeitura, interessados em saldar seus débitos.

Quando ingressamos na administração pública, temos que mostrar que estamos do lado da maioria e que queremos mudar a correlação de forças. É preciso incentivar a população a discutir seus problemas e a participar das instâncias de decisão do poder público. Só

dessa forma é que vamos conseguir realmente enfrentar todos os problemas aqui relacionados.

Conferência do Dr. Eduardo Azeredo

Ex-Prefeito de Belo Horizonte / MG

Primeiramente, quero cumprimentar a todos os presentes e dizer da importância desta iniciativa, de levantar essa discussão sobre os problemas que afetam os municípios brasileiros. Hoje, com mais experiência, podemos perceber melhor a origem desses problemas.

Sou da área de informática, e sinto essa necessidade de ir à origem dos problemas, para buscar o que há de errado. Evidentemente, concordo com quase tudo que o Dr. Vitor apresentou.

Quero iniciar por um assunto relacionado com a área financeira, que é a questão dos impostos, especialmente os impostos de consumo e o imposto sobre a produção, que fazem com que tenhamos, no Brasil, municípios ricos e municípios pobres. Os grandes municípios, em geral, são penalizados, porque o peso da população na distribuição dos impostos é pequena. Parece-me que esse é um ponto que deverá ser abordado na reforma fiscal. É necessário dar mais peso à população no processo da distribuição dos impostos federais e estaduais e do repasse para os municípios. Estou falando, evidentemente, sobre os impostos que são uma obrigação do município - os impostos federais e estaduais têm critérios de distribuição que, às vezes, penalizam alguns municípios.

Outro ponto a ser tratado é a questão do imposto progressivo. Em São Paulo, todo mundo sabe o problema que gerou a taxaço do IPTU, embora em outros municípios, como Belo Horizonte, não tenha havido problema jurídico. Parece-me que é um assunto que deverá ser melhor direcionado na revisão da Legislação. Há dúvidas sobre a possibilidade de se implantar o imposto progressivo, e sobre seus efeitos quanto à promoção da justiça social ideal. Isso gera controvérsias e alguns problemas locais. Nas regiões metropolitanas, os municípios do entorno trazem ao município-mãe, digamos assim, uma série de atribuições excessivas e de sobrecargas, na medida em que o município-mãe tem que atender aos municípios-satélites, no universo dos serviços públicos.

Na esfera jurídica, temos uma facilidade enorme de concessão de liminares, que são um entrave muito grande para o exercício do poder e da autoridade municipal. Não defendo que se acabe com a liminar. Defendo, sim, o fim do excesso e da facilidade com que hoje se concedem liminares em assuntos os mais diversos. Para citar um deles, tivemos um projeto de abastecimento em que se fez a concessão de instalação de barracas, sem custo para os barraqueiros, em setores centrais da cidade. O projeto evoluiu de tal forma que começou a ter problemas de

instalação sanitária. O Prefeito decidiu remanejar os postos para locais mais adequados, de preferência na periferia da cidade, e o processo só teve o seu fim depois de ir ao Supremo Tribunal, que autorizou sua instalação num espaço público.

O espaço público é um dos pontos que me parece muito peculiar, quanto à taxaço, à boa utilização e ao ordenamento - inclusive como forma de receita. Isso vale, evidentemente, para os loteamentos, para as regras do uso do solo. Nas regras para uso do solo, tivemos um exemplo de muito sucesso, com a transferência de direitos de construção, e as parcerias. Com isso, o município pôde adquirir, sem custos adicionais, áreas verdes, áreas de preservação ambiental, novos loteamentos e também outros, em áreas que não tinham a definição do uso do solo. Esse foi um exemplo de muito sucesso que obtivemos, com a transferência de direitos de construção.

A parceria com a iniciativa privada, em troca do direito de marketing (direito de anúncio) foi outro exemplo bastante positivo. Não houve projetos pequenos, mas, sim, projetos grandes, especialmente na área patrimonial,

na área histórica, no setor de restauração de prédios públicos e também na área de preservação ambiental. Foram dois projetos de muito sucesso que tivemos em conjunto com a iniciativa privada, assumindo os custos em troca da divulgação institucional do patrocínio das obras. É evidente que, para se conseguir isso, há um processo que depende de negociações, e, claro, depende da credibilidade que a administração possa ter, para que haja o interesse e a confiança da iniciativa privada.

Ainda na área do uso do solo, há o problema gerado pelos condomínios fechados. Em Belo Horizonte, existem contestações jurídicas para a criação de

condomínios fechados. O condomínio fechado, em si, é um problema polêmico que tem vantagens e desvantagens. Possui algumas vantagens, quanto ao aspecto de desobrigar o poder público - já tão sobrecarregado com outras obrigações - de cuidar da limpeza de determinado setor do loteamento. A legislação é hoje um pouco polêmica quanto à possibilidade ou não de se fazerem condomínios fechados, envolvendo, portanto, não apenas motivos políticos, mas também questões jurídicas.

Surgiram, ainda, questões sobre o fato de que a contribuição de melhoria seria uma duplicidade de impostos com o IPTU. Parece-me que aí há um equívoco. Sou um grande defensor da contribuição de melhoria, para área ambiental, área de lazer e outras, constituindo-se em uma grande solução, em que se pode ter a participação da população como um todo.

Ainda na área da Justiça, faz-se necessária a criação de varas especializadas em assuntos municipais, como já existem em São Paulo e em algumas outras cidades. Mas, na maioria das cidades não existem, e isso é um grande entrave para o funcionamento rápido dos processos referentes ao município,

especialmente na cobrança da dívida ativa e na aceleração dos julgamentos dos processos de interesse público.

Na área de recursos humanos, um problema muito polêmico é a estabilidade. Não considero o fim da estabilidade como uma simples oportunidade de se poder fazer uma redução de custos ou de funcionários. O ponto mais importante, no meu entender, é a falta de condições de gerenciamento de pessoal, isto é, o tipo de comportamento que a estabilidade gera. Existe aquela visão de que o funcionário passou no concurso e de que ele é dono da sua vida. Portanto, ele trabalha se quiser, já que ninguém o tira dali. Simplesmente, isso não é verdade.

A parceria com a iniciativa privada, em troca do direito de marketing (direito de anúncio) foi outro exemplo bastante positivo

Quando ingressamos no Governo, chegamos com aquela visão de que não será necessário trabalhar todos os dias, mas, na prática, esse instrumento está distorcido no Brasil.

A jornada de trabalho é um outro problema que, culturalmente, se instalou entre nós. Temos que manter uma jornada de trabalho específica para as áreas que justificam claramente a jornada de trabalho reduzida - e existem justificativas, como, por exemplo, o fato de que o transporte de funcionários se faria de uma vez só. Mas isso leva

a um aumento do número de funcionários e a uma certa desmotivação, que pode gerar privilégios. Temos a aposentadoria integral paga com recursos do Tesouro, e os dados são assustadores. O Estado, de imediato, já compromete 40% da sua folha com os inativos, e isso, evidentemente, é uma curva ascendente. O Tesouro, cada vez mais, vai ter que pagar os inativos e, infelizmente, apesar da média dos salários ser baixa, existem distorções enormes de salários no setor público, por força das gratificações incorporadas, que é um outro problema sério. Nesse sentido, parece-me muito adequado um estudo para se conseguir fazer uma coordenação das funções.

Para resolver o problema do piso salarial por categorias, a forma que se criou foi uma complementação do piso. Quem era mais antigo, e tinha um maior número de gratificações, não receberia a complementação de piso. E quem estivesse iniciando sua carreira, teria uma complementação de piso maior.

Quanto aos concursos públicos, são outro ponto a ser lembrado. Demora-se seis meses para conseguir realizar um concurso, e assim que os aprovados são convocados, além de toda uma gama de recursos na Justiça, existem os prazos para que o servidor assuma ou desista do car-

go. Parece-me que, nesse capítulo de concursos públicos, alguma coisa deverá ser alterada, porque, se alguém quiser contratar um funcionário público hoje, pode desistir. Vai ter que esperar seis meses para poder publicar o edital, marcar as provas, as provas serem contestadas, marcar as próximas provas, que também serão contestadas, até que se

conclua o processo e, enfim, o servidor comece a trabalhar.

Por último, gostaria de comentar um problema polêmico que é o problema dos Vereadores. A Câmara dos Vereadores paternaliza o

fisiologismo, e eu pergunto se já não é hora de se discutir um pouco mais o voto opcional, o voto não-obrigatório, como tentativa de melhor qualificação. Já é tempo de se pensar um pouco mais sobre isso. No mundo todo, o voto é opcional, e essa obrigatoriedade, no caso do Brasil, tem uma parcela de responsabilidade sobre a representação no Congresso, nas Assembléias e nas Câmaras Municipais. Esse tema, sei que é difícil de ser abordado, mas é uma provocação que faço, em busca da melhor qualificação dos representantes do povo.

eu pergunto se já não é hora de se discutir um pouco mais o voto opcional, o voto não-obrigatório, como tentativa de melhor qualificação

Conferência do Dr. Antônio Carlos Panunzio

Ex-Prefeito de Sorocaba / SP

Antes de mais nada, quero louvar os meus companheiros e a Ministra Luíza Erundina pela iniciativa de nos reunir aqui, com o objetivo de discutirmos assuntos relevantes, principalmente para a instância do poder local. Cumprimento os componentes da Mesa, os Senhores Prefeitos, ex-Prefeitos e Secretários, e todas as pessoas que nos honram com a sua presença.

Inicialmente, quero tecer algumas considerações a respeito de algo que iniciamos no meu governo e que continua sendo feito em Sorocaba: é um curso de administração pública, pioneiro no Brasil, que tem oito módulos, com 2 anos de duração. Já estamos com quatro turmas formadas. O pré-requisito para se ingressar nesse curso é ser servidor público municipal e ter o segundo grau. Para os que não têm o segundo grau, nós preparamos uma espécie de exame madureza, com o qual o servidor vai qualificar-se, e, qualificando-se, terá acesso ao curso e poderá fazer os oito módulos do curso de administração pública.

Este curso já foi feito por prefeitos de carreira, e tem o mesmo mérito de qualquer outro curso superior. Não se trata propriamente de um curso superior, reconhecido pelo Ministério da Educação, até porque não foi este o nosso propósito, mas

acredito que os resultados se farão sentir a médio e longo prazo. Acredito que as repercussões serão marcantes, em nível de compreensão do papel do servidor público municipal e é, inclusive, uma forma de afastar nefastas influências político-partidárias da administração pública. Em Sorocaba, essa iniciativa tem sido positiva, e aproveito a ocasião para fazer-lhes um convite - embora eu não seja o Prefeito, mas, como sou da Faculdade, tenho o direito de fazer este convite - aos companheiros que quiserem conhecer a iniciativa, *in loco*, para que nos procurem, que teremos um imenso prazer em divulgar o que está sendo feito, e esperamos que, no máximo dentro de 4 ou 5 anos, já se possam colher os frutos de uma forma bem generosa.

Entrando, agora, no tema Acesso a Recursos de Gestão, separei alguns tópicos para discutirmos aqui, inclusive a conceituação do que venha a ser, efetivamente, recurso de gestão. Existem dificuldades para que um prefeito consiga liberação de recursos do Governo Federal, ou até mesmo do Governo do Estado, sem nenhum compromisso, no sentido de se dizer: em tal obra, tais custos. Hoje, de certa forma, todos os recursos têm esse comprometimento e estabelecem uma parceria entre o Governo Federal e o município, ou eventualmente entre o Governo do Estado e o município.

Parceria essa que exige da Prefeitura não apenas a vontade de vir a executar uma obra importante, mas também uma contrapartida financeira, nunca menor que 10%.

Esses tópicos deixam claro que existe a responsabilidade financeira também do município e, mais ainda, quais as vantagens em si do recurso vir para o município, a fim de viabilizar uma possível execução da obra. As concorrências, assim, deixariam de ser realizadas em Brasília, e passariam a ocorrer nos municípios. Evidentemente, concorrências em âmbito nacional, com divulgação em jornais de larga circulação em todo o país, isso é obrigatório, mas permitindo à instância de poder local o gerenciamento ou acompanhamento de perto ou junto da obra que está sendo executada, de maneira que, se alguma coisa na obra sair errada, sem dúvida isso se deve à administração local. É a forma mais próxima e mais direta, a não ser que seja com recurso do poder público na instância do poder local.

É evidente que os projetos submetidos hoje ao Governo Federal, ou mesmo ao Governo do estado, que impliquem a obtenção desses recursos, têm que passar por um crivo do Ministério competente, a fim de se verificar a compatibilidade entre aquilo que se deseja fazer e o recurso solicitado, assim como a questão do cronograma, até mesmo para se poder fazer a liberação de verbas de acordo com o cronograma físico-financeiro.

Pelo que me consta, não sei se mudou alguma coisa de 1992 para cá, talvez tenha mudado, mas os principais recursos com que pode contar o município estão via de regra contidos em determinados processos no âmbito do Ministério da Ação Social, tais como: Promurb, Probase,

Proserj. Em Sorocaba, nós conseguimos alguns projetos na área da saúde, mas os recursos são restritos aos projetos que existem e que estão à disposição dos senhores prefeitos.

É importante ressaltar, ainda, como os fatos têm demonstrado, que a assinatura de convênios e contratos entre o Governo municipal e o Governo Federal não garante a liberação de recursos em conformidade com os programas físico-financeiros. Muitas vezes, isso coloca a instância de poder local em dificuldades

a assinatura de convênios e contratos entre o Governo municipal e o Governo Federal não garante a liberação de recursos em conformidade com os programas físico-financeiros ... isso coloca a instância de poder local em dificuldades perante a opinião pública

perante a opinião pública, porque, de repente, a Prefeitura assume o compromisso de uma determinada obra, fica tudo acertado, é feito o contrato, existe verba no Orçamento da União, é assinado o acordo, mas surge uma dificuldade orçamentária ou uma redefinição daquilo que

foi considerado prioridade, mesmo com o contrato assinado e tudo o mais, a verba não vem. Além de criar problemas com a população local, com a população daquele bairro, há o problema com o empreiteiro que se encarregou da obra em determinadas condições e determinados prazos, e, evidentemente, isso é complicado.

Outro tópico que deve ser ressaltado é a questão do acesso às fontes de recursos, que é bastante complicado. Começa com a questão do desconhecimento, pois a maioria dos prefeitos dos pequenos municípios tem muitas dificuldades para ir a Brasília e se inteirar do que lá existe e do que possa ser utilizado em determinada área, seja saneamento, abastecimento de água, pavimentação, ou outra qualquer.

Nesses últimos anos, com o Governo Collor, houve uma reforma administrativa bastante ampla, redefinindo competências dos Ministérios. No Gover-

no Itamar, já houve alterações na distribuição dessas competências, em relação a alguns Ministérios. Isso deixa o prefeito ou o poder público municipal em situações de dificuldades. Só para dar um pequeno exemplo, com uma experiência que eu inclusive vivenciei, nós tínhamos em Sorocaba um convênio com o DNOS, no sentido de que o DNOS oferecia quatro dragas ("drog lines") para desassoreamento de rios. E, a uma certa altura, esse órgão foi extinto, ou, se não foi extinto, sofreu uma transmutação qualquer, saiu de um Ministério para outro, e, de repente, essas máquinas foram desativadas. Acredito que sejam centenas, em todo o país, pois só no Estado de São Paulo, em 1992, tínhamos 70 dragas abandonadas. Não sei se alguma dessas funcionava, mas as quatro de Sorocaba não funcionavam há muito tempo, pelo menos há 5 ou 6 anos.

Não havia com quem reclamar. Fui a Brasília. Uma hora me indicavam fulano, na outra beltrano, e a verdade é que nunca se conseguiu uma solução. Essas máquinas vêm sendo dilapidadas, na medida em que vão retirando peças que hoje servem de enfeite, nas margens dos rios, não apenas no Estado de São Paulo, mas em todo o Brasil. Deve haver máquinas e equipamentos desse órgão, que servem de brincadeira de crianças, de suporte para trepadeiras que crescem nas margens dos rios. É um desperdício muito grande de dinheiro público. Chega a constituir, a meu ver, um crime de lesa-pátria. Mas é uma realidade: centenas e centenas de máquinas jogadas às margens dos rios, por este Brasil afora.

Quanto à questão da divulgação das linhas de crédito - um programa do Governo Federal, tenho também uma crítica a fazer. Não obstante o Governo ou os governos, de uma forma geral, realizem gastos consideráveis para divulgar as suas metas ou mesmo seus feitos, ou até

para as questões institucionais - não quero entrar no mérito disso, acho que o Governo tem que fazer essa divulgação -, mas é preciso, também, que haja uma sistematização da divulgação de informações que são de utilidade para o prefeito, fundamentalmente para aqueles pequenos prefeitos do interior, que não têm como acompanhar esse dia-a-dia.

Isso não acontece, acredito eu, mais em função de uma mentalidade viciada, que existiu e talvez ainda exista dentro do Governo Federal, dentro daquele slogan que diz o seguinte: É dando que se recebe. Dentro dessa mentalidade, não interessa muito a divulgação das linhas de crédito, e, com isso, fica mantido o *status quo*. Forma-se uma reserva de mercado que serve

aos interesses de partidos políticos e de eventuais apaniguados desses partidos que estejam no poder. Essa questão de divulgação dos programas governamentais é vital para que se consiga realmente ter um bom proveito em relação aos recursos disponíveis. Podem estar sendo mal aplicados, mas existem. Se se redefinirem as prioridades de uma forma adequada, inclusive mais justa, acredito que muita coisa poderia ser feita.

Além dessa questão da divulgação, há, também, a questão das exigências burocráticas. Aqui entra um problema muito sério. Uma vez identificada uma possível fonte de recursos e/ou uma linha de crédito, surge uma barreira burocrática que pode ser fatal, principalmente para os pequenos municípios, que são as exigências feitas. Consegui relacionar cerca de meia dúzia delas, que são os últimos balanços, a certidão do Banco Central quanto ao limite de endividamento, a autorização da Câmara Municipal - não obstante esta última conste até no Orçamento que já foi previamente autorizado - certidões negativas do INSS, PIS, Finsocial, FGTS etc.

que haja uma
sistematização da
divulgação de informações
que são de utilidade
para o prefeito

Com relação ao FGTS, o agravante é que muitas das prefeituras passaram o seu pessoal para o regime estatutário e, conseqüentemente, não recolhem mais o FGTS, o que é muito justo. Mas fica uma situação conflitante, no campo legal, em que o Governo exige que as prefeituras paguem e a prefeitura diz que não tem mais o que pagar. Até o final do ano passado, essa questão estava nebulosa. Então, é preciso que se revejam essas exigências. Outro documento que se pede são certidões das respectivas Câmaras, de que o prefeito está no exercício do cargo, o demonstrativo de receitas, os comprovantes de que o município aplica no mínimo 25% das receitas correntes em educação, e uma série de outras exigências que, certamente, eu não lembrei aqui.

Há, ainda, mais um agravante: as análises das certidões dos relatórios, balanços e balancetes não raras vezes dependem tanto tempo com medidas burocráticas, que chegam a ter o seu prazo de validade vencido. Então, volta tudo e, novamente, o município é obrigado a preparar todo o pacote de certidões, papéis e tudo o mais. Isso nos dá uma idéia do que uma burocracia descontrolada pode provocar, em nível de dificuldades, para que as administrações locais venham a perder aquilo que havia sido defendido como prioridade para aquela cidade, para aquela região.

Outro tópico que não pode ficar à margem dessas considerações é com relação à exigência de anteprojetos. Não é que eu seja contra o anteprojeto. É essencial o anteprojeto. Agora, em certos programas de governo, está-se exigindo um determinado tipo de anteprojeto que se confunde até com um projeto executivo. O que acontece? O Município grande, que tem um corpo de engenharia bom, é capaz até de fazer o anteprojeto. Enquanto isso, o município pequeno é obrigado a

fazer uma segunda ou uma terceira licitação, para contratar uma empresa de engenharia que faça este anteprojeto, sendo que nem sequer dispõe de recursos para contratar uma empresa de engenharia. Se conseguir, vai apresentar um anteprojeto que pode pura e simplesmente ser rejeitado. Isso é algo que precisa, evidentemente, ser examinado.

Também não poderia deixar de mencionar a questão da influência política. Quando falo sobre influência política, não é política no sentido que eu tenho a certeza que todos nós compreendemos. Podemos afirmar que, em passado recente e de não saudosa

memória, era comum o projeto tramitar pelos Ministérios, apenas se tivesse o patrocínio de um parlamentar, se tivesse as bênçãos de um governador influente, ou, o que é pior, se tivesse o apadrinhamento de uma grande empreiteira. Esta é a realidade, pelo menos a realidade que vigorou até o final do ano passado.

E, para não ficar apenas na questão das críticas, vou atrever-me a apresentar algumas propostas, e, se entenderem que estas propostas merecem ser acolhidas, que seja feito o encaminhamento das mesmas ao Governo Federal. A primeira delas é acabar com o monopólio das informações sobre os recursos de gestão que se concentram em Brasília. A verdade é que quem quer recursos tem que procurar, tem que saber onde encontrá-los, tem que ter amigos influentes, tem que ter um parlamentar interessado, caso contrário não conseguirá chegar nem aonde existem os programas.

Tirando essa concentração de Brasília, e levando-a para cada um dos estados da Federação, poder-se-ia atribuir essas funções aos escritórios regionais ou estaduais da Presidência da República. Isso facilitaria tremendamente o acesso dos prefeitos e vereadores, e, ao mesmo

acabar com o monopólio das informações sobre os recursos de gestão que se concentram em Brasília

tempo, o projeto, ao dar entrada pelo escritório da Presidência da República, quebraria a nefasta prática clientelista e paternalista de certos parlamentares e de partidos políticos. Acaba-se a questão partidária, pelo menos é o que se espera. E, aí, será considerado o interesse nacional. Vai ser considerada a questão da definição das prioridades que o Governo deve fazer com o Ministério, como um todo.

Outro ponto importante que assinalai é a redução das exigências técnico-burocráticas ao mínimo estritamente necessário, resultando em ganho de tempo, economia e eficácia, tanto para quem solicita recurso, quanto para o Governo Federal. Também é importante estabelecer exigências variáveis e graduais em função dos custos dos projetos e das obras, de maneira a facilitar sua execução, principalmente para os pequenos municípios. Não é lógico que existam exigências burocráticas e altos níveis de detalhamento de anteprojetos para todo e qualquer tipo de projeto.

Nós sabemos que pequenos municípios do interior solicitam, por exemplo, uma pequena verba para saneamento de um córrego ou coisa desse tipo. Não é justo que, nesse caso, seja feito o mesmo tipo de exigência que para a despoluição do Rio Tietê. É preciso que se considere esse aspecto e que haja um gradualismo na questão das exigências: Se há um projeto de grande porte, vamos exigir o máximo possível, para dar segurança a quem vai executá-lo, que é o próprio governo do município, e dar também segurança a quem vai liberar os recursos, que é o Governo Federal.

Outro ponto importante, já abordado no início, é a garantia da liberação dos recursos em absoluta conformidade com os cronogramas físicos e financeiros. Não me parece que isso seja absolutamente impossível de ser planejado no Brasil, pois, nos municípios, nós prefeitos já conseguimos fazer isso. Muda apenas a proporção, portanto é possível que, no Governo Federal, também se faça o mesmo, ou seja, aprovar o projeto com determinado cronograma físico-financeiro já embutido no mesmo. Não se justifica que

uma empreiteira que esteja trabalhando, com as obras em andamento, com o compromisso e o comprometimento do Governo local de repente se veja com a obra suspensa, porque acabaram-se os recursos. E, o que é pior muitas vezes isso aconteceu comigo, os recursos não serem liberados para o município e ainda cobrar-se uma comissão de permanência daquilo que o município não conseguiu retirar. Isso é um absurdo, mas acontece. Essas coisas têm que ser revistas.

Outro ponto importante é o de delegar sempre a órgãos regionais a responsabilidade pela fiscalização das obras e mesmo pela aprovação técnica, pelo menos no nível dos anteprojetos.

Existe outro ponto que causa certa dificuldade adicional. É que todos esses recursos, que são provenientes, no caso, do Governo Federal, têm uma espécie de auditoria especial por parte do Tribunal de Contas da União. O município é obrigado a preencher uma série de formulários, documentos, e levantar dados para enviar ao TCU. Parece-me que todos os atos do Governo Federal já são examinados naturalmente pela auditoria do TCU. Na verdade, está havendo uma duplicidade de fiscalização. Admito, até, que em casos de suposição de desvio de verbas, mal uso do dinheiro público ou fraude, tudo bem, que se faça uma auditoria. Mas está-se generalizando, e o que está acontecendo hoje é que, para tudo, o município tem que prestar contas. Há um exagero nos controles, os municípios estão sujeitos a ter suas contas analisadas pelo TCU e pelo estado. Todo mundo querendo examinar e cada um querendo dar o seu parecer sobre o que está acontecendo.

Conferência do Dr. José Machado

Ex-Prefeito de Piracicaba / SP

Gostaria de cumprimentar todos os presentes, os companheiros de Mesa, a Ministra Luíza Erundina. Acho que fui beneficiado ou talvez prejudicado, não sei pelos pronunciamentos anteriores, na medida em que, no que me cabia intervir, muita coisa já foi abordada. Particularmente, nessa questão dos números de quantidade, qualidade e necessidades, conforme estão na pauta.

O problema central é a contribuição que podemos dar para a questão da Revisão Constitucional, no que diz respeito ao tamanho do Estado. Sobre esse aspecto, ressalte-se a questão do número de funcionários existentes na máquina administrativa. Já foi abordado aqui que uma das causas dessas distorções é o empreguismo proveniente da prática clientelista que vigorou no passado de forma muito intensa, e que ainda vigora no presente. São os compromissos eleitorais que dão origem aos cabides de empregos.

Quanto ao problema da produtividade, penso que há uma baixa produtividade no setor público. Esse é um problema tão antigo, que tem sido um desafio para aqueles que estudam a questão da produtividade. Como é que se melhora ou como se mede a produtividade do setor público? De um modo geral, diante da incapacidade de elevar a pro-

ductividade, tem sido uma regra quase generalizada a contratação de serviços. Já que não se pode melhorar a qualidade da produtividade do servidor público, acaba-se contratando serviços. Então, a opção é pela solução mais fácil.

As demandas sociais existentes, crescentes, em virtude da crise social do país, também repercutem sobre a criação e a ampliação dos programas sociais, o que obriga a uma contratação para as atividades-fim - educação e saúde. Para construir uma escola, um posto de saúde, ou um hospital, torna-se necessário contratar. Não há outra saída. Então, a crise econômica do país obriga o Estado a contratar, contratar e contratar. E aí a questão da produtividade talvez tenha muito impacto. A produtividade é mais necessária do que nunca para as atividades-meio, as atividades mais burocráticas, internas à máquina, e, nessas, o impacto de técnicas mais modernas de gestão pode realmente influir bastante.

A questão dos concursos públicos, que já foi tratada aqui, parece que é uma questão importante a ser abordada. No passado, esses concursos inexistiam, e, se hoje existem, há toda uma sorte de dificuldades para a sua implementação. A prática do empreguismo continua sendo a regra, e temos que enfrentar a questão dos baixos salários como um fator de desmotivação muito sério para a eficiên-

cia do setor público, o desequilíbrio da estrutura administrativa, uma estrutura administrativa muitas vezes inadequada e obsoleta, com indefinição de cargos e inexistência de plano de carreira.

O plano de carreira é uma das formas de se resolver essa questão e um instrumento para mudar a cultura dentro da máquina, para criar uma nova cultura dentro do setor público. Porque, se conseguirmos criar mecanismos que estimulem o aperfeiçoamento, a emulação dentro da máquina administrativa, poderemos, então, quem sabe, nos aproximar o mais possível dos métodos da iniciativa privada, no sentido de buscar maior eficiência e produtividade.

A questão do treinamento e da reciclagem também já foi abordada aqui e parece ser uma questão fundamental. Não é tradição, no setor público brasileiro, praticar o treinamento e a reciclagem. Já foi tratada aqui a questão da informatização e de outras técnicas de gestão, que são importantes e precisam ser incorporadas ao setor público. E existe um problema, um viés muito sério, também nessa questão, que é o seguinte: na medida em que o setor público não pode pagar bons salários, vão-se introduzindo direitos para o funcionalismo, para compensar os baixos salários, uma série de direitos - o abono de faltas, por exemplo - e começa a ser estabelecida uma série de prerrogativas, para enfrentar o problema dos baixos salários, que acaba se transformando também num imenso problema. Então, parece-me fundamental o enfrentamento dessas distorções.

Quanto à estabilidade, sou a favor, digamos, não da estabilidade de emprego do funcionalismo público, mas, sim, do direito ao trabalho. Parece-me ser um direito fundamental. Começar a demitir, em função da crise, acaba criando um outro problema. A questão fundamental é: como enfrentar o funcionário que não quer trabalhar, o funcionário improdutivo, enfim, como enfrentar esta distorção? Vitor Buaiz cochichava aqui comigo: "Bom, você tem mecanismos, você pode instalar um inquérito etc. etc..." Mas,

aí, há uma série de problemas. O ritual adotado nem sempre consegue chegar a bom termo. Por exemplo, eu demiti - depois de cumprir todo o ritual - funcionários totalmente inadequados ao serviço público, e a Justiça do Trabalho os incorporou novamente. Tive que pagar uma dívida imensa - direitos trabalhistas, juros e correção monetária - por não ter conseguido demiti-los. Isso é um problema, e não temos a solução pronta.

Em princípio, sou a favor da estabilidade, sou a favor do direito ao trabalho, mas acho, também, que o serviço público não é cabide de emprego, não deve resolver o problema da crise social simplesmente abrindo as portas do setor público e empregando todo mundo para resolver os problemas sociais. O setor público merece respeito, e deve ser uma estrutura enxuta, adequada. Acredito que este Fórum, este grupo aqui reunido e outras pessoas

deveriam contribuir para nós encontrarmos uma forma mais adequada de resolver esta questão.

Por último, gostaria de dizer que há outro problema, para o qual não quero apresentar soluções, mas simplesmente levantar a questão. É uma questão que vem sendo muito discutida, e que este Fórum pode aprofundar em outros seminários, que é a terceirização. É um tema extremamente atual, que precisamos discutir, porque tem sido uma forma ventilada como meio de enfrentar a problemática do Estado.

São pontos que apresento, como disse, e que os meus colegas já abordaram, com bastante propriedade. Acho que temos, sim, que defender, postular e militar a favor de uma nova cultura no serviço público, e isso passa pela adoção de uma série de critérios, de uma série de políticas que podem fortalecer a ENAP, uma série de medidas que podem ser implementadas e apoiadas por organismos como a Frente Nacional dos Prefeitos, e outros órgãos que tratam da questão, tanto na esfera municipal, quanto em outras esferas de governo.

Como é que se melhora ou como se mede a produtividade do setor público?

Com a participação de prefeitos e ex-prefeitos inscritos

Sr. Sérgio Roxo da Fonseca

Secretário de Administração de Ribeirão Preto

Tivemos, aqui, algumas palavras a respeito da atualização do aparelho Judiciário. É evidente que enfrentamos problemas administrativos muito graves, como a concessão de liminares, por vezes até freando a atividade legal da própria administração pública. Parece que o remédio contrário seria retornar ao tempo antigo, em que se colocava o administrador a salvo de qualquer remédio que fresse a brutalidade das ilegalidades cometidas durante todos esses anos. Parece, até, que as ações determinadas pela Constituição de 88 descrevem essas proteções mais como proteção do direito da parte, do que como medida restauradora. Se realmente assim for, vejo que existe uma verdadeira impossibilidade de se retirar ou pelo menos de se restringir o âmbito dessas liminares, em face do regime jurídico imposto pela Constituição a estas ações.

A norma constitucional revela que o mandato de segurança, ontologicamente falando, é uma ação preventiva. Penso que, se eu tivesse que opinar sobre uma alteração constitucional neste ponto, eu iria melhorar aquele dispositivo que está

mais à frente, que diz que "*todas as decisões judiciais, salvo os despachos ordinatórios, devem ser fundamentados*". Isso, aliás, já está na Constituição de 1988, e os nossos tribunais não estão, infelizmente, obedecendo. Nem mesmo estão corrigindo as liminares infundadas proferidas pelos juízes de primeira instância. Cercear a liminar seria um grande insulto ao direito do cidadão, direito pelo qual nós lutamos durante esses negros anos da ditadura militar.

Penso que a melhor forma de controlar essa legalidade é melhorar a redação do dispositivo que exige a fundamentação da decisão que difere a liminar de qualquer outra decisão judicial.

Sra. Salete Silva

Secretária de Administração de Salvador

Primeiramente, quero ressaltar a quantidade de temas que vai povoar nossas cabeças daqui ao início, de fato, do processo de revisão constitucional. Neste processo que estamos vivendo, no caso da administração pública municipal, acho im-

portante, para todos, conceituar uma palavra que se esvaziou muito ao largo do tempo: avanço, ou conquista. Estávamos conversando sobre estabilidade e avanço - de que ponto de vista se pode considerar isso para ampliar o arco de setores envolvidos nessa discussão, para não assumirmos uma posição maniqueísta com setores que têm interesse corporativo ou de qualquer espécie naquela gestão que está sendo discutida.

Digo maniqueísta, para não ficarem, de um lado, os que são contra, e, do outro lado, os que são a favor, e não se ter como medida, ou como eixo ou parâmetro dessa discussão interesses mais amplos do que aqueles envolvidos diretamente com a discussão. Essa preocupação deve permear toda discussão sobre direitos vinculados ao servidor público e sobre os conceitos de serviço público contidos no processo de discussão sobre revisão constitucional. Avançamos muito, e quando falo sobre avanço - pode até ser uma questão subjetiva - refiro-me ao avanço na compreensão da necessidade de combater o interesse normativo numa discussão desse tipo.

De certa forma, acredito que os setores democráticos e a esquerda no Brasil estão escaldadíssimos com o corporativismo. E não podem entrar no processo de discussão da revisão constitucional presos a qualquer tipo de compromisso desse tipo, sob pena de não fazermos uma revisão que de fato promova um avanço da sociedade como um todo, com um aprofundamento de instrumentos e dispositivos que permitam alargar os horizontes da sociedade.

No nosso caso, lidando com o servidor, até internamente sentimos muito isso. A todo momento, quando se institucionaliza qualquer tipo de direito ou quando se tenta formalizar a discussão que está em curso - como, por exemplo, reajuste salarial, ou disfunção de plano de cargos ou qualquer instrumento desse tipo - certamente fica muito visível que determinadas categorias e setores com maiores poderes de pressão estabelecem um quadro interno de um pagar pelo outro.

Estamos vivendo um momento, em Salvador, de negociação de salários,

em que, pela primeira vez, estamos conseguindo colocarmos na mesma mesa o chamado "grupo fisco", tradicionalmente privilegiado em situações de salário, o "grupo de saúde", que também tem um poder de pressão maior, e o sindicato dos servidores, que representa o peão do município, aquele que não tem nenhum benefício, nenhum penduricalho, nenhuma gratificação, coisa nenhuma. Essa é uma questão.

Outra questão é tentar abolir da nossa tradição a institucionalização de leis, e, de dentro da própria Constituição, a cultura da excessão - desde a gratificação, que sempre é um instrumento para criar excepcionalidades, até as formas de ascensão na carreira. A cultura da excessão permeia todo o serviço público, e está presente em todas as medidas que se tomam. Essa cultura acaba sendo um forte elemento de direcionamento de um processo comum no Brasil: já que não podemos dar para todos, vamos manter todo mundo com poucos direitos, e aqueles que tiverem maior poder de pressão, excepcionalmente terão aqueles direitos. Não vamos tratar iguais como desiguais, mas, sim, lutar pela possibilidade de haver mais direitos para mais pessoas.

Agora, quero tratar de um assunto que não foi falado aqui, bem específico, e que tem sido uma preocupação muito grande do Fórum dos Secretários de Administração Pública. É um dispositivo da Constituição que trata da intercompensação dos fundos da Previdência. É o artigo 202, que está em discussão. Já existe um projeto de lei, na Câmara, eliminando a compensação, e, nesse caso, os Institutos de Previdência municipais vão quebrar. Não existe a menor hipótese de segurar isso. Depois do Regime Jurídico Único, não há como segurar a aposentadoria integral de quem tem tempo de serviço e contribuição a outros institutos.

As prefeituras estão pagando bilhões ao INSS, e estão pagando a aposentadoria integral, sob pena de terem créditos cortados e tudo o mais, enquanto assumem a obrigação de pagar a aposentadoria integral. É isso precisa sair do ponto em que está, é um artigo que precisa ser regulamentado por lei. No pé

em que as coisas estão, é possível que, no processo de revisão, simplesmente se acabe com a compensação. O projeto de lei do Deputado Vitor Faccioni mantém a integralidade da aposentadoria e retira a compensação, e isso para nós é fatal, principalmente para o servidor, que vai se aposentar e não vai ter aposentadoria integral, nunca, porque nós não vamos ter condições de bancar. Esse é um aspecto importante, porque permite haver uma certa democracia. A regulamentação disso permite obter um tratamento democrático às aposentadorias.

Dr. Sinoel Batista

ex-prefeito de Penápolis / SP

Inicialmente, quero cumprimentar a Ministra Erundina, pela Coordenação e organização deste Fórum, de suma importância. Os temas apresentados são

*Hoje, o Estado pode
representar tudo
neste País, menos os
interesses da
população
brasileira.*

bastante variados, e proponho cuidarmos de problemas específicos, para que nós possamos aprofundar esta discussão e obter um resultado melhor.

Quero fazer uma observação bem objetiva, em relação a um aspecto tratado pela Ministra Erundina, quanto à reforma do Estado. É evidente que não há o dissenso, aqui nesta reunião, de que o Estado brasileiro, durante muitos e muitos anos, deixou de cumprir o seu papel. Hoje, o Estado pode representar tudo neste país, menos os interesses da população brasileira. Ele representa interesses econômicos, interesses multinacionais e outros, mas representam interesse nenhum para a

sociedade que produz.

Há uma discussão que, se não tomarmos cuidado, ficará muito vaga, isso quando falamos em reformar o Estado. É preciso reformar o Estado, e com isso todos concordam. Mas, como a sociedade não tem esse Estado como produto seu, desconhece a discussão sobre a necessidade de reformar o Estado. Temos que traduzir essa discussão em atos concretos, para que possamos trazer o Estado para o controle da sociedade.

Nos últimos anos, nas últimas décadas, houve um acontecimento novo neste país, surgiu uma proposta de administração inovadora, exatamente no espaço de convivência do cidadão comum, ou seja, no seu bairro, na sua rua, no seu município. Uma proposta econômica, justa, que ocorreu exatamente no território municipal, onde as relações de mão com maior intensidade e onde a forma de cobrança entre o governante e o cidadão comum é mais eficiente. O cidadão cobra do prefeito na rua, e esse aspecto é fundamental.

Os instrumentos acerca de todo o sistema de produção, planejamento, de articulação regional e de definição de prioridades têm um peso maior a partir da lógica do município. É para isso que eu quero chamar a atenção de todos, para defender uma tese forte no interior brasileiro, que é a questão do municipalismo. A partir daí, é que se começa a ver com mais clareza as estratégias de descentralização da produção das políticas públicas do ponto de vista da saúde, educação, saneamento e assim por diante. É preciso desmontar esse aparelho e não cometer injustiças contra os interesses coletivos.

Sr. Amir Khair

Quero comentar a questão do caráter dos recursos, que a revisão constitucional vai ter que enfrentar. Há uma preocupação muito grande, na discussão do Fórum dos Secretários de Finanças das Capitais, com relação à recentralização de recursos, que consta das propostas que estão em discussão no Congresso. Essa

recentralização é tão poderosa - do ponto de vista de tirar a autonomia municipal - que supera em largo a Constituição de 1967, que foi altamente centralizadora.

Há também a questão do custo de vendas a varejo de combustível, que vai valer a partir do término do atual mandato, e, também, a proposta de incorporação do ISS ao ICMS, que acabaria com 3/4 do ISS. São questões muito graves, porque a experiência que se fez nos quatro anos passados foi no sentido de usar aquilo que a Constituição atual permitia, de independência dos municípios, para agir do ponto de vista de melhorar a sua receita própria. Foi um grande sucesso, obtido com a colaboração da Frente Nacional dos Prefeitos, e isso iria por água abaixo.

Quero chamar a atenção para isso, porque tenho acompanhado a organização de diversos grupos, no país, para abordar a questão da revisão constitucional. Em muitos desses grupos, houve a

A questão do controle externo do Poder Judiciário tem de ser muito bem levantada, para que possamos ter a defesa daquilo que tem respaldo popular.

influência das grandes federações empresariais, que estão inclinadas a defender a recentralização, porque o lobby delas se torna mais contundente. Essa é uma questão que considero importante abordarmos.

A segunda questão diz respeito ao Judiciário. Foi abordada pelo Dr. Vitor Buaiz, no que diz respeito ao poder público. Temos assistido a diversas manifestações judiciais de extrema penalização do setor público, no sentido de que são decisões muito fechadas, porque o instrumento da liminar é dado e não há prazo para o julgamento. Isso causa danos irreparáveis. Não adianta o Executivo e o Legislativo acordarem determinadas pro-

postas, porque vem uma ação liminar e põe tudo por água abaixo. A questão do controle externo do Poder Judiciário é uma questão de extrema importância, e que tem de ser muito bem levantada, para que possamos ter a defesa daquilo que tem respaldo popular.

Preocupo-me muito, também, com uma questão que foi objeto de debates aqui, que é a questão do funcionalismo. Há a questão do teto para aposentadoria, dos 65 ou 60 anos, uma questão muito delicada, pois, na medida em que não existem instrumentos que amarrem a questão do funcionalismo com a questão orçamentária municipal, ficamos numa situação extremamente delicada, como administrador público, como prefeito. Porque, havendo uma queda na receita, temos que sustentar o nível de despesa de pessoal, e os outros programas são derrubados. E é aí que entram questões que deveriam ser muito mais bem elaboradas, do ponto de vista da garantia de que o Orçamento seja, de fato, um instrumento de gestão e um instrumento sério. A atual Lei nº 4.320 está totalmente obsoleta e não menciona nada com relação à questão orçamentária, que é o instrumento principal do ponto de vista da administração pública séria.

Finalmente, ao mesmo tempo em que levanto essas questões, gostaria de sugerir que, ao longo deste trabalho que está sendo realizado, seja segmentada uma parte específica para a questão da reforma tributária.

Sr. Magalhães Teixeira

Prefeito de Campinas

Quando nós ingressamos na administração, propusemos a criação de quatro Secretarias de Ação Regional, que teriam como finalidade a descentralização e, ao mesmo tempo, a integração nas pontas de todas as áreas: área social, área de infra-estrutura e outras.

Como é do conhecimento geral, hoje tudo está centralizado no prefeito, e,

ao mesmo tempo, o poder público investe em diversas áreas paralelas que poderiam estar unidas. Vou citar, como exemplo, a área da educação informal, que todos nós defendemos, porque não temos condições - municípios e estado - de dar oito horas de aula por dia. Então, temos que nos preocupar com a educação informal. De repente, a educação faz uma parte, a saúde faz outra, a cultura outra parte, o esporte outra. Com isso, estamos unificando a educação informal. A educação formal fica especificamente para o setor específico, mas a informal fica por conta dessas unidades de secretarias.

Criamos, também, o cargo de Ouvidor, para o qual convidamos o ex-Promotor Público de Campinas, que se notabilizou justamente pela sua independência. A Câmara Municipal revogou ontem a lei da criação da Secretaria de Ação Regional, e também revogou a criação do cargo de Ouvidor. Infelizmente, num dos casos que o Ouvidor está verificando, a responsabilidade está bem próxima do atual presidente da Câmara Municipal.

Quero levantar um problema - que, inclusive, já foi levantado inicialmente pela companheira de Salvador, a respeito da Previdência municipal. Com a unificação do regime do servidor público, a responsabilidade passou a ser municipal. Para nós, prefeitos da atual administração, a situação está tranqüila, pois o número de aposentados é pequeno. Mas, daqui à 10, 12 anos, começarão a aposentar-se pessoas que contribuíram para outros institutos, e que vão aposentar-se com 100% do salário. Não sabemos qual vai ser o procedimento, e temos a preocupação de como esse dinheiro vai ser administrado.

Na grande maioria das prefeituras, o presidente do Instituto de Previdência é indicado pelo próprio prefeito, que, às vezes, deixa de pagar, como acontece na própria legislação de Campinas. Lá, o prefeito tem que pagar, mas não existe correção monetária. Então, é interessante

para a prefeitura, em qualquer momento, deixar de pagar, para pagar no final do ano sem correção monetária. Com uma inflação mensal de 30%, calcule-se o prejuízo que a Previdência vai ter. Acredito que esta é uma das preocupações que nós vamos ter, inclusive para modificar, verificar, e dar garantia efetiva aos futuros aposentados

Outro aspecto que devemos verificar diz respeito à Lei Orgânica. De repente, foi dada liberdade para que as Câmaras fizessem suas leis orgânicas. E como há aberrações! No mês passado, fiquei sabendo que a Lei Orgânica de Campinas estava autorizando o município a dar um desconto de 80% para os estudantes. Só que não diz de onde vai tirar esse dinheiro. Logicamente, quem vai pagar é o trabalhador, que é quem mais necessita do transporte. E, entre os estudantes, com suas idéias progressistas, é lógico que o corporativismo predomina. Como a Lei Orgânica determina, o prefeito tem que cumprir. O problema é que foi para a Justiça, e estamos aguardando a solução. Então, eu acredito que a Lei Orgânica deveria ter alguns critérios para definir os limites. Não pode ficar totalmente à vontade, porque há abusos. Esse é só um exemplo. Sabemos de centenas de municípios onde a Lei Orgânica desvirtuou da sua função de organizar a legislação.

Precisamos verificar, também, o fato de que, hoje, os municípios são obrigados a dar uma ajuda compulsória ao estado e à União. Por exemplo: a Justiça Eleitoral. Não existe um órgão da Justiça Eleitoral que não dependa do município. No caso da Justiça Federal, eles chegam e impõem, e o prefeito é obrigado a fazer, porque a comunidade, os advogados, toda a corporação exige. Com a Polícia Federal, é a mesma coisa. Também ocorre com a Justiça do Trabalho. Em Campinas, há os Bombeiros, que têm, inclusive, um convênio. Estou criando um problema na Justiça de Campinas, porque a administração passada, além de ter dado o

hoje, os
municípios são
obrigados a dar
uma ajuda
compulsória ao
estado e à União

terreno, estava construindo um fórum para a Justiça do estado. E a prefeitura é muito mais pobre do que o estado. O município jamais poderia fazer qualquer tipo de doação, alugar qualquer imóvel para o estado ou para a União. É um casuísmo, mas ajo em defesa dos prefeitos, que se sentem obrigados a fazer aquilo que não desejam.

No que diz respeito à estabilidade, este ponto deve ser revisto. Devemos ter a coragem de fazê-lo, porque foi uma proposta avançada, sem dúvida alguma. Mas a realidade mostra outra coisa, e nós não estamos aqui para apoiar o corporativismo, que não está defendendo a maioria. Devemos rever a estabilidade de uma maneira que procure vacinar os funcionários das perseguições políticas, mas, também, que não lhes dê direitos para o concursado ficar à vontade, o resto da vida, como se tivesse ganho um seguro.

Outro aspecto, que não é administrativo, mas, já que todos nós somos políticos e pertencemos a partidos, devemos verificar na Constituição a legislação dos partidos e lei eleitoral. E isso, sem dúvida alguma, tem influência muito grande no conceito que a população faz dos políticos e dos partidos. Os prefeitos deveriam fazer alguma proposta nesse sentido, de algo mais moderno, mais justo e que seja mais democrático.

Quero dizer aos companheiros que, em Campinas, estamos instalando um grupo para receber da comunidade as sugestões que a cidade manifeste, de acordo com os interesses dos cidadãos. Somos o canal entre os deputados e os Constituintes, recebemos todo tipo de sugestão, e vamos convidar também as pessoas da comunidade, para debatermos esses assuntos. Se, de repente, o sindicato quiser fazer uma proposta, nós iremos levar essa proposta para a comissão adequada. Se a classe empresarial tem uma proposta, mesmo que seja antagônica, nós seremos o condutor, independentemente de levar pessoas com pontos de vista diferentes, para discutir e elucidar esse aspecto.

Para finalizar, quero fazer um convite ao Dr. Dória: em Campinas, além dessa descentralização que estamos iniciando o processo de implantação, através

de lei e agora começa a fase mais difícil, estamos também, implantando o projeto de qualidade total. Temos tido o apoio de algumas empresas privadas de Campinas, especialistas em tempo integral, para pôr qualidade total na nossa administração. Mas, para isso, gostaríamos de ter a análise e o apoio da ENAP, como órgão consultor.

*Participante não
identificado*

Minha preocupação, em termos gerais, nesta revisão constitucional, diz respeito às intervenções, à descentralização e ao fortalecimento do município. Isso feito; só isso, não resolverá o problema que o país enfrenta hoje.

Sabemos que temos leis de beneficência para o estado, e o estado está extremamente compartimentalizado, pois suas iniciativas entram em choque com o município e a União. Então, a primeira preocupação deve ser a de procurar racionalizar o estado, a fim de que ele possa desenvolver ações integradas entre os órgãos federais, e, também, a sua relação com os blocos estaduais e municipais, definindo melhor a competência das três esferas do governo. Essa preocupação não está suficientemente aprofundada.

Nessa etapa da revisão constitucional - entrando na linha que a companheira levantou, para que efetivamente se consiga uma conquista - essa preocupação deve ser uma constante, em todo o processo. Isso está associado com a questão da regionalização.

Nós sabemos que o Brasil, pela própria complexidade e heterogeneidade, é um país que tem situações regionais diferenciadas. Temos uma política amazônica, outra política para o Nordeste, outra para o Sudeste, além de outras questões bem diferenciadas. Se não houver regionalização, também a reforma do Estado e a própria competência dos Municípios vão atropelar-se, e não vamos al-

cançar eficiência nem eliminara as irracionalidades. Quanto aos consórcios, sabemos que os prefeitos anteriores deram uma força muito grande, mas muitos estão enfrentando problemas sérios nas esferas superiores, pois não têm apoio, incentivo, e, inclusive, estão sendo atropelados pelos órgãos estaduais.

Outro ponto é a política de saneamento ambiental, que caminha justamente no sentido de tratar a questão do saneamento, numa visão integrada. Esse projeto está, inclusive, no Congresso, mas são iniciativas isoladas, que têm que caminhar dentro da revisão de um novo papel do estado, para que se possam construir esses três pilares, avançando na descentralização, na integração e no fortalecimento regional, a fim de que, efetivamente, sejam melhor utilizados os recursos do Estado. Acredito, inclusive, que parte das ponderações feitas pelo Prefeito de Sorocaba, na questão dos usos dos recursos para a ação social, passa pela definição dessas políticas, que são políticas conjunturais. Há necessidade de se definirem questões estruturais nessa área, a fim de que cada prefeito, ou órgão executivo, leve em conta os interesses da sociedade e implemente programas que não tragam prejuízos para a população.

Sr. Vitor Buaiz

Minha intervenção, agora, nesta segunda fase do debate da questão do funcionalismo público, é a questão do corporativismo, porque este é um problema que todos nós enfrentamos na administração pública. Enquanto sindicatos reivindicam melhores salários e melhores

condições de trabalho, e, às vezes, chegam a ter atitudes corporativistas, temos que ter instrumentos que ajudem na defesa do Estado

Na mesma medida em que a estabilidade dificulta o trabalho na administração, o corporativismo prevalece no meio do funcionalismo, em todas as categorias profissionais. No entanto, precisamos de ter um instrumento de defesa do trabalhador, uma alternativa para ser colocada em discussão com o conjunto do movimento sindical brasileiro, em relação ao fim da estabilidade. Qual é a alternativa que nós temos, para, junto com eles, apresentar na revisão constitucional?

Porque, se nós não tivermos uma diretriz na discussão desse assunto, vamos ser acusados de tirar a estabilidade sem ter um substitutivo.

Ao mesmo tempo, se nós não decidirmos junto com eles, vamos ter dificuldades para encontrar esse instrumento. Muitos sindicatos reconhecem que existe esse corporativismo e que isso prejudica a Administração, e querem fazer uma proposta alternativa. Então, nós temos que centralizar essa discussão, trazendo as entidades sindicais, sejam

assembléias sindicais, sejam as entidades nacionais de servidores públicos, para ver se nós chegamos a uma proposta alternativa junto com eles.

Uma coisa que prejudica muito a administração pública e cria um choque, um conflito permanente com o servidor, é a questão da falta de política salarial. Se não existe uma política salarial e um acordo coletivo assinado nos sindicatos dos servidores públicos, e se os reajustes são feitos aleatoriamente, nós ficamos na dependência de movimentos reivindicatórios e de greves que acabam prejudicando a própria dinâmica da administração pública.

No Espírito Santo, a rede pública estadual de educação passou pelo menos

três meses paralisada no ano passado. Este mês, já há uma greve do serviço público estadual, que acabou provocando a migração de um grande número de estudantes e alunos para a rede municipal de Vitória. Se não há greve na rede municipal de educação, é porque eles têm uma política salarial. O salário dos professores da rede municipal é pelo menos duas vezes e meia maior do que o da rede estadual, que é igual ou pouco maior que os salários das universidades. Isso cria um clima de animosidade e um certo desânimo entre a categoria dos professores ou dos profissionais de saúde.

Se houver a implantação de um plano de cargos e de uma política salarial, um acordo coletivo transformado em lei municipal, nós passaremos um ano inteiro sem discutir salários. Para isso, tem que haver transparência, porque a política salarial é reajuste mensal de salários, respeitando-se a receita. Só que a receita, a arrecadação dos municípios e dos estados nunca é transparente. O estado do Espírito Santo, por exemplo, diz que está gastando 70% de sua receita com a folha de pagamento do funcionalismo.

Outro ponto interessante, em relação ao funcionalismo, são os benefícios indiretos que podem ser transferidos para o funcionalismo. Por exemplo, 10% dos funcionários públicos do município de Vitória são alcoólatras. É uma média geral da sociedade. Então, existe todo um trabalho de recuperação e promoção humana desses funcionários, com suas famílias; é um benefício indireto. Ao mesmo tempo em que campanhas de alfabetização deturpam, há um número enorme de funcionários analfabetos. Então, tem-se aí a oportunidade, em que as empreiteiras que prestam serviços à Prefeitura recorrem aos professores da rede municipal para trabalharem em campanhas de alfabetização no setor operário.

Outro projeto que temos em Vitória é o projeto de prevenção do câncer ginecológico para as mulheres trabalhadoras da Prefeitura, da maneira mais simples possível, sem necessidade de cirurgia ou mesmo de retirada do útero. A Prefeitura de Vitória criou, ainda, a CIPAS - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

Foi criada quase uma dúzia de comissões na prefeitura de Vitória, e até mesmo o representante da administração, nós deixamos que sejam eleitos pelos próprios participantes.

Tudo isso faz com que haja uma aproximação maior entre o servidor da administração municipal e nós possamos tirar um pouco dessas arestas que existem de parte a parte. Cria um clima de maior confiabilidade, de mais credibilidade no próprio servidor, que trabalha com mais satisfação, em função do projeto político que está trazendo benefícios, internamente, aos servidores. E, posteriormente ou concomitantemente, esses servidores estão trabalhando em benefício da sociedade. Ou seja, primeiro vamos tratar de nossos problemas internos, pois são 8 mil servidores, e, indiretamente, pelo menos 30 mil pessoas serão beneficiadas. São questões que precisamos discutir.

Outro ponto que quero discutir aqui é o seguinte: estamos elaborando um projeto alternativo - começamos agora - para o estado do Espírito Santo. Estamos conversando com vários setores do estado, e tivemos uma conversa esta semana com o Comandante da Polícia Militar, para ficarmos a par do funcionamento daquele órgão: quem é quem, por que existe uma briga entre os coronéis, e por que os policiais trabalham insatisfeitos, se é simplesmente por problema de salários. Foi-nos dito o seguinte: "*Olha, o salário é importante, mas, se o Governo do estado tivesse uma política habitacional que priorizasse o policial militar, já resolveria 40% dos problemas dos soldados, que têm que morar na periferia, porque não podem pagar um aluguel no centro.*" Então, são pequenas coisas que podem trazer benefícios ao funcionário, e nós tiramos não só esse aspecto corporativo, mas também estabelecemos uma relação mais fraterna entre a administração e os funcionários.

Só para terminar, o prefeito Magalhães Teixeira falou sobre a questão de doação de terrenos. Em Vitória, havia vários projetos de lei, aprovados pela Câmara, que faltavam ser sancionados pelo prefeito, de doação ao centro espírita, à igreja católica, à associação de morado-

res etc. Nós suspendemos todas, por questão de princípios. Porque não se pode fazer média, cortesia, com as coisas dos outros. Criamos um problema seriíssimo com a Igreja Católica no município de Vitória, porque o ex-prefeito já tinha feito as doações, tinha-se comprometido, e faltava apenas assinar. Não assinamos aquela doação de área, porque muitas vezes temos que alugar imóveis.

Este é um momento novo na história da Administração Regional.

Sr. Jackson Lago

ex-prefeito de São Luis

Em primeiro lugar, gostaria de falar sobre o método, a forma como é feita a discussão desse problema. A Senhora Ministra e a ENAP reuniram prefeitos e ex-prefeitos, técnicos, todos com o propósito de discussão. Este é um momento novo na história da Administração Regional.

Além da questão da produtividade do serviço público, podemos também ponderar sobre uma questão que me parece importante, que é a da motivação do servidor público. Para exemplificar, lembro-me perfeitamente, quando eu era estudante e estava fazendo uma visita a uma fábrica de borracha sintética em Caxias, ouvi um funcionário dizer assim: "Nossa previsão é de produzir 40 mil toneladas."

Quando se olha para os municípios, é mais fácil ter uma noção da importância dessa questão da motivação, de mais consistência, de maior participação, em função de uma administração que se comporta de determinada maneira. Então, era isso que nós gostaríamos que fosse levado em consideração, porque nos parece que assim é que chegamos aonde chegamos, e até de maneira muito inten-

cional, discutindo a gestão municipal e a reforma constitucional, e até algumas questões que podem independem de alteração constitucional.

A revisão pode até não acontecer agora, mas estas questões, aqui apresentadas pelos expositores, foram enriquecidas pelas observações, e temos a certeza de que uma iniciativa como esta, da Senhora Ministra e da Escola Nacional de Administração Pública - mesmo que muitas dessas questões independam da revisão constitucional-, têm origem na competência e na liderança da Ministra, dentro do Governo Federal, um instrumento capaz de materializar os acordos.

Concretamente, ficamos pensando que não podemos ter essa visão estática da produtividade, e até mesmo questionar a importância, ou a virtude ou o malefício da estabilidade, olhando apenas o que acontece hoje no serviço público. Façamos um quadro comparativo, de 30 a 40 anos para cá, e assim nós poderemos ter discussões mais acertadas.

Por fim, creio que é por aí, com este método democrático, e, sobretudo, sábio, científico, de ouvir e trocar idéias com a Senhora Ministra e a ENAP, que nós vamos encontrar as respostas para os nossos problemas.

Ministra Luiza Erundina

Numa primeira abordagem, conseguimos tocar nos assuntos de forma muito genérica e muito diversificada, pela enorme quantidade de temas e subtemas que foram objeto, aqui, da nossa reflexão.

Gostaria que se programassem os próximos passos com estas mesmas pessoas, e com outras que viessem incorporando novas idéias, mas já organizando o resultado desse primeiro debate, dando uma certa sistematização, para, num segundo momento, com essas mesmas pessoas, irmos aprofundando, dirigindo a discussão e elaborando propostas, porque, senão, isso se perde em documentos genéricos, e corremos o risco de não conseguirmos influir de forma mais

determinante, durante a discussão dos parlamentares encarregados de revisar a Constituição.

A minha proposta é de que, num segundo momento, se veja a possibilidade de essas pessoas que estão aqui, neste Fórum, voltarem para aprofundar estes mesmos temas, previamente preparados, com a síntese e o resultado deste debate, e com um outro tratamento, uma outra organização, para que se possam produzir propostas formalmente construídas, dirigidas de forma mais orientada para o Fórum que deverá tratar dessas questões.

Quanto à questão da estabilidade, é um tabu, como existem outros tabus. Um dos aspectos positivos deste processo é a coragem de tocar e falar nos tabus. Desde que o Presidente da República me convidou e a imprensa começou a me abordar sobre a minha atuação no Ministério, não se falava em outra coisa, senão sobre uma afirmação que eu teria feito sobre o fim da estabilidade do servidor público. Durante essa especulação que a imprensa fez - como costuma fazer - eu fui a fundo, e quero ir mais a fundo nesse e em outros tabus, até mesmo para que possamos avançar.

Se nós simplesmente ficamos presos ao instituto da estabilidade e não vemos outros aspectos, podemos correr o risco de falhar, porque não se pensa em estabilidade no contexto, por exemplo, do plano de cargos e carreira, de profissionalismo do servidor público, para que seja a base para uma verdadeira isonomia - e aí a isonomia tem que ser não só no âmbito do mesmo poder, mas dos três Poderes.

Tem que haver a independência, a autonomia dos Três Poderes, mas não está havendo uma corresponsabilidade

entre eles. O Legislativo, no uso de sua independência e autonomia, veta, inibe, rejeita as iniciativas do Executivo, bloqueia sem qualquer referência ao interesse público, ao interesse da coletividade. E, cada vez o Legislativo tem mais poder, e não tem responsabilidade alguma perante a opinião pública. Temos que dosar melhor isso, e dar uma responsabilidade e uma co-responsabilidade ao Poder Legislativo e, também, ao Poder Judiciário, na justa medida também do seu poder de iniciativa, do seu poder de veto, para que o interesse público esteja acima da luta menor, partidária, ideológica, que se dá num patamar que compromete o interesse geral, o interesse público.

*temos que dar
uma
responsabilidade
e uma co-
responsabilidade
ao Poder
Legislativo e,
também, ao
Poder Judiciário,
na justa medida
também do seu
poder de
iniciativa, do seu
poder de veto,
para que o
interesse público
esteja acima da
luta menor,
partidária,
ideológica, que se
dá num patamar
que compromete
o interesse geral,
o interesse
público*

Quando se fala em descentralização, em fortalecimento do poder local, do município como esfera local do poder do Estado, aqueles que têm poder de pressão sobre o núcleo central de poder alegam que o prefeito, os vereadores, enfim, a política local exerce um fisiologismo maior, um clientelismo maior, e, possivelmente, até uma corrupção maior. Isso, porque estes setores não acreditam na capacidade de organização, de participação e de controle da sociedade.

Em uma certa medida, esse argumento termina persistindo, no sentido de que, se não se fizer no texto das leis da Constituição uma efetiva distribuição de poderes entre as três instâncias e entre as três esferas do poder do Estado, definindo poderes e emitindo responsabilidades, e, associado a isso, se não houver um esforço de mobilização, de organização e de efetiva participação da sociedade, a proposta de descentralização - que é a forma mais eficaz de construção e de fortalecimento da democracia - vai ficar comprometida, exatamente por

essa fragilidade, esse estágio de organização e de participação política da sociedade.

Ninguém melhor do que o prefeiri-

to, as lideranças locais, para estimular esse processo de organização e de criação de instrumentos efetivos de participação da sociedade na gestão do Estado. Que, aqui, é gestão mesmo, no exercício do poder. Não é só dizer amém e ajudar a executar decisões centralizadas de quem mantém o mandato, mas dividir o poder de tomar decisões, de definir prioridades, de estabelecer as metas de um plano de governo ou de um orçamento-programa. Cabe a um governo democrático estimular e criar mecanismos, para que, de fato, a descentralização do poder e o exercício da cidadania se efetivem no plano da sociedade, a fim de que a sociedade construa e produza o Estado que seja um produto histórico e social, como o companheiro de Penápolis acabou de dizer.

Reverter esse Estado que está aí, a meu ver, é um exercício de política, que as autoridades locais, na instância local de poder do Estado, têm as melhores condições para fazer e, até, neutralizar esses argumentos que já estão muito arraigados, de que a sociedade não está organizada, não sabe participar, não consegue controlar e fiscalizar, e que os maus políticos, os maus prefeitos e os maus vereadores vão desviar os recursos públicos. Logo, não se deve descentralizar as políticas públicas, nem, conseqüentemente, os recursos públicos.

Estamos enfrentando, neste momento, uma situação concreta, que é a implantação do sistema de saúde. Até agora, foi uma balela, uma declaração de intenções. É uma lei orgânica da saúde que está aí, votada. E há duas leis, de 1990, que até hoje não se efetivaram de fato. O pretexto é o seguinte: a sociedade não sabe participar, não sabe controlar, não sabe fiscalizar, e os políticos são corruptos. Temos que romper com esse ciclo vicioso, e, nesse sentido, poderemos avançar, não só no texto legal, pois há avanços no texto legal que até hoje sequer foram regulamentados.

É esse esforço que temos que fazer, para produzirmos propostas formais, para inspirarmos e para pressionarmos os legisladores que vão revisar a Constitui-

ção. Mas, mais do que isso, temos que avançar na construção de organismos autônomos e dependentes da sociedade. E nós, como lideranças locais e municipais, temos um papel nisso, que é o de defendermos essas propostas no texto da Lei, porque já existe uma base, uma condição ou, pelo menos, uma expectativa da sociedade em relação àquilo que o texto legal vai consagrar. E, nesse sentido, poderemos avançar bastante.

Basicamente, é isso que quero sugerir ao Presidente da ENAP. Se os companheiros que estão aqui concordarem, podemos sair daqui com uma pauta, uma agenda que cada um poderá levar à sua cidade, ao seu município, prefeitura ou organismo ao qual está vinculado. O debate é tão amplo que, para aprofundar, temos um pacto de retorno em outro momento, já trazendo o produto acumulado, organizado e sistematizado, para que possamos traduzir isso em propostas concretas, não só no nosso nível, mas

também para que isso possa ser reproduzido junto à sociedade.

Por outro lado, não podemos tornar absolutas certas coisas. O servidor existe para servir ao povo, pois quem paga seu salário é o povo. Então, qual deve ser o critério de reforma do Estado ou de uma definição de direitos e responsabilidades dos servidores? É o interesse público, é o interesse do povo. Discutir isso com o povo é até uma forma poder trabalhar melhor com o servidor. Temos uma tendência para consagrar o servidor e achar que ele é só vítima, ou, então, a condená-lo por achar que ele é só criminoso, culpado de tudo. Em geral, são pessoas que não foram admitidas por concurso público, nunca foram alvo de um processo de integração ao trabalho.

A empresa privada faz isso sistematicamente, mas o servidor público só aprende se o companheiro tiver boa vontade de ensinar; senão, ele vai ter que inventar e aprender por si mesmo. Nunca se treinou esse servidor. Nunca se capacitou esse servidor. Nunca se aperfeiçoou esse servidor. Nunca se deu a ele a chance

qual deve ser o
critério de
reforma do
Estado ou de uma
definição de
direitos e
responsabilidades
dos servidores?

de se sentir um cidadão, servindo a outros cidadãos. É importante discutir a questão da cidadania também com o servidor, sem passar a mão na sua cabeça, sem o fisiologismo, que atrasa o próprio servidor público. Esse clientelismo, esse corporativismo é um atraso, não só para a sociedade, mas também para o próprio servidor público.

Essa disputa por gratificação - de GA, GE, ou GU - eu não agüento mais. Aonde eu vou, tem sempre um funcionário me pedindo um GA, GE, não sei o quê. É aquela árvore que se coloca em cima do salário dele. O salário dele é desse tamaninho, agora, as gratificações são 3, 4, 5 vezes o salário, aumentando as distorções entre as categorias de trabalhadores. Não se tem um plano de cargos e de salários, e, para fazer isso, não está sendo fácil, porque o Ministro pressiona, o padrinho pressiona, aquela categoria pressiona, e gastam-se meses para fazer uma proposta global, mais estrutural, de uma simples questão que é um plano de cargos e carreira, que há muito tempo já deveria existir.

A barra é pesada, e temos que enfrentá-la juntos, com a consciência de que isso é um processo. Uma reforma do Estado não se faz com a simples revisão da Constituição. Uma reforma do Estado é um processo histórico longo, e, antes de tudo, sabemos que a nossa cultura veio de navio e que se instalou aqui sem ter nada a ver com a nossa sociedade, com essa miscigenação de cultura que somos nós.

Não é uma tarefa fácil, mas nós estamos avançando. Antes, o servidor público não tinha direito de sindicalização. São avanços lentos no tempo, mas já dá para perceber que houve avanços e que cabe a nós, no tempo que nos resta de vida ativa, fazer isso avançar um pouco mais, com a consciência de que o avanço vai depender de nós, de cada um de nós, e, sobretudo, se a gente se dispõe a um mutirão como esse, que já começa aqui, com pessoas em nível de compromisso de luta, com a trajetória e a experiência de vida das pessoas que estão aqui, e tantas outras que não estão aí e que precisamos trazer já para junto de nós.

*Participante não
identificado*

Mais uma vez, a Ministra Luíza Erundina está sendo vítima de correntes políticas que não se conformam em ver que neste país há gente fazendo política a sério. Política com dignidade, com austeridade.

Todos nós assistimos o que aconteceu, pelos jornais que mostraram o ato espúrio do Tribunal de Contas e, posteriormente, da Câmara Municipal de São Paulo, agindo exclusivamente do ponto de vista político-partidário. Uma política muito baixa, apoiando esse parecer do Tribunal que rejeitou as contas da Ministra, enquanto prefeita, no ano de 1991. Nós, do período da manhã, elaboramos um manifesto. É muito importante que o grupo, antes de se dispersar, possa ter acesso ao conteúdo desse manifesto, e, havendo consenso, todos poderão assiná-lo.

Sr. José Nélio

ex-prefeito de Ubatuba / SP

Gostaria de fazer uma proposta de aprofundamento de uma questão para a revisão constitucional, que é a questão da propriedade e de sua função social.

A política urbana, na Constituição, está dentro do capítulo da Ordem Econômica, e muito adequadamente. Só que, para o município, não ficaram definidos os instrumentos para lidar com essa realidade, e, principalmente, com relação à propriedade urbana. É a questão da propriedade com sua função social, para que não fique meramente uma declaração, na Constituição, de que a propriedade tem a sua função social. Há a necessidade de que não só sejam sinalizados, mas também sejam efetivados, para que a propriedade tenha a sua função social.

Vou dar um exemplo prático, sobre a importância da questão da desapro-

priação. A desapropriação, diz a Constituição, só ocorre mediante prévia e justa indenização. E isso acaba inviabilizando soluções de problemas graves, não só de obras, mas também problemas de habitação e outros. A agilização do exercício do poder local fica comprometida com a falta de instrumentos adequados à implantação da função social da propriedade. Então, a proposta que faço aos Senhores é o aprofundamento nessa questão, com um estudo mais detalhado, eventualmente, para que conste da revisão constitucional.

Sra. Maria Helena Gregori

Minha fala ficou um pouco prejudicada pela fala da Ministra Luíza Erundina. A questão que eu tinha levantado era justamente sobre esse navio que ela citou, que trouxe toda a nossa burocracia. Uma desburocratização seria muito necessária - vamos usar um termo muito usado há alguns anos - para a modernidade, que é a produtividade do Estado. Para isso, a modernidade precisa estar presente.

São pontos nos quais já se batalhou muito, e, hoje em dia, com toda a informatização que existe, o Estado brasileiro ainda não é informatizado. Isso é absolutamente necessário, para as informações e para a educação do povo, principalmente a reciclagem e o treinamento, que são fundamentais. Não se consegue ter uma indústria; nada, produzindo bastante, se ela não estiver atualizada, se não estiver com seus funcionários educados.

De 20 a 30 anos atrás, a educação, no Brasil, era ótima. A educação pública brasileira era a melhor educação que se tinha. De repente, a partir da Revolução, ela caiu. Os funcionários públicos antigos eram pessoas que tiveram uma excelente educação. Cabe, portanto, ao Estado numa reforma constitucional, rever o problema educacional. Isso é fundamental, não só para os seus dirigentes e para aqueles que servem a população, mas também para a população em

geral. E isso tudo precisa ser moderno, atual. Uma das coisas em que precisamos pensar é nessa linha, e acredito que a ENAP esteja pronta para nos ajudar nesse campo.

Sra. Ângela Guadalginim

Prefeita de São José dos Campos / SP

O problema da relação com a Câmara que com a maioria simples derruba o veto do executivo. Há que se recorrer à justiça pela inconstitucionalidade das decisões da Câmara. A justiça reconhece legal o voto da maioria simples que derruba o veto, o que provoca a doção de medidas totalmente inconstitucionais, porque o veto do executivo foi derrubado pelo voto da maioria simples dos vereadores.

Nesse sentido, há algumas coisas que os companheiros disseram - principalmente o Vitor Buaiz frisou bastante - sobre a necessidade de termos um relacionamento maior com o servidor, e sobre o problema da estabilidade. Nós enfrentamos uma luta histórica, em que, como servidores, tínhamos um processo de estabilidade para não sofrermos perseguições políticas quando muda o governo.

Mas, de repente, você passa a ser governo e percebe que existem servidores de carreira que estão lá simplesmente boicotando a administração, como, por exemplo, apagando do computador um programa da folha de pagamento, ou sumindo com a memória do computador do Departamento de Compras. Você detecta o responsável, abre o tal processo administrativo, e fica com o apelido de "dinossauro", porque tirou o servidor daquele cargo que ele exercia antes. Mesmo que ele esteja atrapalhando a sua função. E ele está lá ganhando um salário, a comissão de chefia, e você não pode fazer nada, e se você colocá-lo em disponibilidade, bem, aí ele vai para casa para não fazer nada, porque lá ele atrapalha menos, e tem início todo um processo, com a imprensa e a Câmara em cima de você.

Por outro lado, é possível fazermos um trabalho diferente, mostrando ao servidor que estamos precisando dele para trabalhar, que acreditamos nele. Um exemplo muito simples é fazer um treinamento ensinando como se faz um orçamento, como se faz um empenho, como se compra. Tínhamos funcionários de quinze ou dezesseis anos de serviço, que nunca tinham ouvido falar sobre aquilo, e ficaram abismados. Nossos funcionários foram treinados no CEPAM, e já estão fazendo a revisão do DIPAN, das adicionadas, das omissas. Foram treinados e já conseguem fazer isso. Estamos realmente colocando um ritmo diferente no trabalho lá.

Mas há o outro lado da moeda: a perda salarial que eles tinham acumulado era muito grande. Foi proposto, logo de início, para o sindicato, um programa recuperando aos poucos, porque nem dá para se repor, em um ano, toda uma perda salarial acumulada. Já está sendo paga mensalmente a inflação e já houve uma reposição na perda deles de quase 15%. Mas, aí, vem o sindicato e diz que quer 160% este ano. Como repor 160%, isto é, todas as perdas acumuladas no governo passado? E o jogo de cintura para jogar com o sindicato? Então, pode-se propor o seguinte: no meu governo, reponho as perdas do governo passado. Não, não querem saber disso. Grevel! Realmente, apesar de ser uma luta histórica, de nós nos batermos pela estabilidade, algumas coisas realmente atrapalham. Houve a luta histórica pelos sindicatos, pois o meu primeiro ato como prefeita foi reconhecer o sindicato e reintegrar a diretoria que tinha sido demitida na outra administração.

Outro ponto que merece uma discussão ampla é o problema do Orçamento. Como temos um administrador que vai trabalhar com o Orçamento feito pela outra administração e que, em geral, é aprovado depois das eleições, colocam todas as coisas possíveis dentro daquele Orçamento, o que inviabiliza a governabilidade. Estamos com um Orçamento que não tem dotação para comprar remédios. Então, como é que se faz mágica? É algo que nós vamos ter que discutir.

Algumas coisas têm que ser colocadas no Orçamento, e têm que ser respeitadas, como o direito da população de ter atendimento, independentemente se o prefeito que vai assumir é do mesmo partido ou de outro partido. Porque o novo prefeito ficará com entraves, com as mãos atadas, e não conseguirá governar. Isso é uma coisa que nós deveríamos estar discutindo e aprofundando. Como trabalhar com esse problema do Orçamento, já pronto para administrar, e como é que se pode avançar dessa forma?

Nós já fizemos uma audiência pública para a elaboração da LDO, e tivemos a participação de mais de 500 pessoas. Foi bem participativa, com a população definindo prioridades: o que eles queriam era saúde e lazer. Então, podemos colocar no Orçamento do ano que vem que isso foi definido pela própria população, numa audiência pública. Este ano, estou inteiramente presa. É uma coisa que nós deveríamos discutir.

Dr. Sérgio Roxo da Fonseca

Secretário de Administração de Ribeirão Preto

Vou fazer uma interferência muito rápida. Tenho a impressão de que, em relação à política urbana, é bom lembrar a experiência dos espanhóis, que, com a redemocratização da Espanha, criaram até um neologismo para falar em urbanificação, que seria a urbanização artificial, através das desapropriações, para fins de loteamento contra a especulação do mercado imobiliário. É a desapropriação - feita com fins de urbanificação - com o parcelamento do solo, e, em seguida, a reprivatização. Tenho a impressão de que nós poderemos pensar numa solução desse tipo.

Outra proposição que também poderíamos apresentar - um tema que muito me interessa - refere-se à corrupção e às licitações. Tenho a impressão de que esse dispositivo constitucional poderia ser

aprimorado. Toda vez que eu publico um edital de licitação, coloco os fatores de desequiparação vinculados à satisfação do interesse público, sob pena de inconstitucionalidade, sob pena de ilegalidade. E o que se tem feito? Até hoje, na maioria das vezes, o que se faz é exatamente amarrar o fator da desequiparação para destinar aquela licitação a uma determinada empresa.

Em Ribeirão Preto, não há como adquirir máquinas a não ser da IBM, porque todos os órgãos requisitantes definem o equipamento que querem segundo o padrão já determinado, não sei se de uma maneira venal ou não venal, mas é aquele padrão. Descrevem, eu transcrevo para o edital, e, evidentemente, só a IBM tem aquele equipamento. Não há como ela perder a licitação. Parece-me que essa questão é fundamental, em matéria de corrupção. Nós teríamos que alterar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, para olharmos mais para o fator da desequiparação do que para a exigência do cumprimento das obrigações pelas empresas.

Ribeirão Preto

Regina Silva Pacheco

Professora Adjunta e Coordenadora do Departamento de Administração Pública e Serviço da Fundação Getúlio Vargas - Ribeirão Preto

Artigo de Regina Silva Pacheco, sua autoria e o texto do resumo de gestão são a propriedade intelectual da Fundação Getúlio Vargas. Não podem ser reproduzidos sem a autorização da Fundação Getúlio Vargas.

MUNICÍPIOS E DEMOCRACIA: DESAFIOS A ENFRENTAR

Os municípios brasileiros são responsáveis por 40% do PIB brasileiro, sendo responsáveis por 60% da arrecadação de impostos. Apesar disso, os municípios são responsáveis por apenas 10% do PIB brasileiro. Isso ocorre porque os municípios são responsáveis por apenas 10% da arrecadação de impostos, enquanto os estados e o governo federal são responsáveis por 90% da arrecadação de impostos. Isso ocorre porque os municípios são responsáveis por apenas 10% da arrecadação de impostos, enquanto os estados e o governo federal são responsáveis por 90% da arrecadação de impostos.

Elaborada por

Regina Silva Pacheco

Professora Adjunta e Coordenadora do Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo

RELATO E COMENTÁRIOS

Por iniciativa da ENAP, prefeitos da atual gestão e da anterior, secretários municipais e especialistas da gestão municipal reuniram-se para debater suas experiências, iniciando um processo de discussão com vistas à reforma constitucional. A dinâmica do evento baseou-se nas exposições de Vitor Buaiz (ex-Prefeito de Vitória, ES), Eduardo Azeredo (ex-Prefeito de Belo Horizonte, MG), Antônio Carlos Panunzio (ex-Prefeito de Sorocaba, SP) e José Machado (ex-Prefeito de Piracicaba, SP), seguidas de debates. O encontro foi aberto pela Ministra Luíza Erundina, Secretária da Administração Federal, ex-Prefeita de São Paulo, que enfatizou a necessidade de resgatar, sistematizar e socializar, com os novos prefeitos e com os parlamentares que farão a Revisão Constitucional, a rica experiência à frente dos governos locais da gestão anterior.

Coube a cada expositor o desenvolvimento de um tema pré-estabelecido. Vitor Buaiz abordou as limitações estruturais e institucionais que condicionam a implementação dos projetos de governo local. Eduardo Azeredo tratou das peculiaridades da esfera municipal de poder, apontando o sucesso de algumas propostas de gestão. A interface com outras esferas de governo foi analisada por

Antônio Carlos Panunzio, que enfatizou o acesso a recursos de gestão reais e financeiros. Finalmente, coube a José Machado discorrer sobre os aspectos ligados aos recursos humanos na esfera local.

MUNICÍPIOS E DEMOCRACIA: DESAFIOS A ENFRENTAR

Vários aspectos sublinhados pelos expositores demonstraram os nexos que hoje existem entre as questões colocadas no nível local e o conjunto de desafios postos à sociedade brasileira, no sentido da construção da democracia. São questões para as quais devem-se buscar novas respostas, como, por exemplo, as formas de convivência entre o político e a máquina administrativa, entre o Executivo e o Legislativo, entre a Administração e o Partido Político.

Para estas questões, já não bastam respostas em termos de contraposição. Há que se buscar novas formas de convivência, de diálogo, redefinindo papéis e reconhecendo especificidades. Está superada a discussão sobre a prevalência, no processo decisório, do político ou do burocrata. Trata-se, antes, de rediscutir a articulação destes dois grupos de agen-

tes, admitindo a importância de ambos para o exercício do governo; o governo provisório, dos políticos, e o governo permanente, da máquina administrativa. Assim, as dificuldades advindas da resistência da máquina às inovações decorrem também, em parte, da falta de diálogo e de espaço de interação, e podem ser minimizadas com a postura do respeito mútuo e da disponibilidade para ouvir os funcionários.

A relação entre o Executivo e os sindicatos dos funcionários públicos deve ser encarada com clareza. Os servidores não são, por definição, aliados incondicionais do Executivo, e suas lógicas de atuação e motivação têm que ser trabalhadas com toda a complexidade que detêm. Os interesses dos servidores, concretamente, nem sempre são harmônicos com os interesses do conjunto da população, e há escolhas a fazer - e consequências a avaliar - na condução de uma política de recursos humanos no município, visando estabelecer a diferenciação entre direitos e privilégios dos funcionários.

A in experiência administrativa de prefeitos e secretários pode ser tomada como um problema a enfrentar, ainda mais grave quando o compromisso assumido está direcionado à inovação e à mudança. Nesse sentido, os espaços de troca de experiência e de articulação supramunicipal podem ser promissores.

Por outro lado, a convivência com os setores sociais organizados, se encarada como uma operação de troca, pode em muito enriquecer a prática do Executivo, ainda que aqui estejam colocados outros problemas, isto é, o baixo grau de organização social, e a constatação de que mesmo os setores organizados ainda se pautam mais pela lógica da reivindicação do que pela prática participativa.

A relação entre o Executivo e o Legislativo também tem sido conflituosa, em parte resultando da cultura política da barganha, do clientelismo e do fisiologismo, marca forte das relações tradicionais entre prefeito e vereadores. Um novo foco de conflitos instaura-se com a abertura à democracia participativa, muitas vezes questionada pelos representantes da democracia formal. Ainda aqui, torna-se claro um desafio que está coloca-

do para o conjunto das esferas de governo no país. O que está em foco não é a defesa de uma nova limitação de poderes do Legislativo, e sim a busca de outras práticas políticas que substituam e transformem aquela cultura política tradicional.

Outro problema de ordem político-institucional decorre dos meios e estratégias distintos entre uma determinada administração municipal e o(s) partido(s) que lhe(s) dá(dão) sustentação política. Enquanto o partido político centra suas estratégias em bandeiras de luta e objetivos a atingir, cabe à administração buscar equacioná-los, transformando-os em programas de governo, adaptando-os à realidade encontrada, nos limites da duração de uma gestão. Esta distinção de ópticas nem sempre é clara, sendo fonte de desencontros e conflitos frequentes - cuja solução, ainda uma vez, não passa pela imposição de uma visão sobre a outra, mas pela construção de um horizonte comum.

Para buscar equacionar estes conflitos, dois outros alvos precisam ser enfocados: o sistema eleitoral e o Poder Judiciário. A comparação dos resultados das diferentes administrações municipais mostra o caráter muitas vezes eminentemente político de determinadas atuações do Judiciário - como, por exemplo, as decisões relativas à cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo, totalmente desfavoráveis ao Executivo local em alguns casos, e solidárias à Administração Municipal em outros. Os depoimentos dos palestrantes evidenciam a necessidade de buscar identificar quais são os interesses representados pelo Poder Judiciário, bem como apontam para uma necessária revisão da estruturação daquele Poder. Da mesma forma, a reformulação do sistema eleitoral hoje se impõe como etapa fundamental para a transformação das relações políticas no País, e também em nível local.

O ALCANCE DOS DESAFIOS: HERANÇAS RECEBIDAS

A amplitude dos desafios a enfrentar decorre, em grande medida, de traços característicos da cultura política e

administrativa que prevaleceu historicamente no país. A obsolescência da máquina administrativa, seu inchamento e desequilíbrio resultam das práticas de empreguismo e clientelismo que sempre nortearam o processo de seleção e ingresso no serviço público.

Trata-se, aqui, de uma herança histórica, cuja contrapartida tem sido o baixo nível de qualificação e produtividade dos funcionários, os baixos salários, a falta de motivação e de sentido do serviço público. Em muitos casos, a inexistência de planos de carreira e os baixos salários foram compensados através de outra distorção corrente, a da concessão de privilégios. Estes são os contornos que delimitam as carências de treinamento e reciclagem, e que devem nortear os projetos de reforma administrativa.

Este é também o contexto em que devem ser ancorados os debates sobre a estabilidade do funcionalismo público e sobre a terceirização do Estado. A questão da produtividade deve ser encarada detalhadamente, diferenciando-se as áreas-meio e as áreas-fim, buscando desenvolver novas técnicas de gestão e a informatização do setor público, para agilizar a prestação de serviços. A generalização dos planos de carreira pode constituir instrumento importante para mudar a cultura do setor público, incorporando os avanços obtidos na área empresarial.

A adoção do concurso público para ingresso na carreira representa um avanço, mas não garante por si só a racionalização da máquina administrativa. Por um lado, os concursos são muitas vezes escamoteados; por outro lado, são processos muito demorados, pouco ágeis, e sujeitos a vários questionamentos de ordem jurídica.

Outra herança histórica que permeia a administração pública brasileira diz respeito à institucionalização da corrupção dentro da máquina administrativa, em todos os níveis de governo.

A sonegação de impostos, prática também generalizada, é responsável por muitos privilégios a alguns grandes devedores, que periodicamente demandam anistias fiscais, comprometendo o desempenho financeiro das administra-

ções. Uma herança particular refere-se ao uso do Orçamento Público apenas como instrumento formal, e não como instrumento real de gestão. Soma-se a isso o fato de o primeiro Orçamento de uma gestão ser "herdado" da gestão anterior, e a herança de dívidas de governos anteriores, o que acaba dificultando ou até inviabilizando o primeiro ano de governo. O quadro torna-se ainda mais grave ao considerar-se a cultura da descontinuidade política, marca tradicional da cultura política no país.

As relações intergovernamentais, em sua expressão tradicional, constituem outro traço da herança político-administrativa a enfrentar: a centralização, a setorialização das ações, o fisiologismo e/ou o autoritarismo que marcam as relações entre o Estado nacional/estadual e os municípios.

Este padrão de relações intergovernamentais fica muito claro na análise do acesso aos recursos de gestão, enfocando as interfaces entre o município e os governos federal e estadual. O acesso a essas fontes de recursos é ainda muito complicado, esbarrando em ausência de informações sistematizadas (e centralização das informações em Brasília), fluidez de interlocutores (sempre sujeitos às reformas ministeriais e às redivisões de competências entre agências federais), exigências técnico-burocráticas padronizadas e exageradas, prática do apadrinhamento etc. Por outro lado, não há garantias de execução do cronograma financeiro aprovado, colocando muitas vezes em dificuldade o governo local em face da opinião pública e da empresa contratada.

Finalmente, uma outra herança apontada pelos expositores faz referência ao não-equacionamento do financiamento de áreas conurbadas e áreas metropolitanas. A uniformidade de critérios para divisão de tributos entre todos os municípios brasileiros ignora a diversidade de papéis por eles desempenhados, especialmente em áreas metropolitanas, onde os serviços prestados pelo município-pólo (e a amplitude dos problemas sociais de infra-estrutura a serem equacionados) têm um raio de alcance que supera em muito seu território.

A realidade urbana no país há muito suplantou os desenhados instrumen-

tos de gestão regional. As experiências de consórcios intermunicipais vêm representando uma tentativa empreendida pelos próprios municípios, mas carecem ainda de reconhecimento efetivo pelos níveis superiores de governo, e não podem substituir instrumentos de gestão regionalizada.

EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS PROMISSORAS

Apesar de não terem sido enfocadas em profundidade as experiências de gestão dos municípios representados no evento, algumas pistas que foram indicadas poderão ser aprofundadas posteriormente.

Os municípios, em graus variados, vêm exercitando formas de resposta aos desafios colocados pela democracia. Como condições fundamentais para seu equacionamento, destacam-se a necessidade de explicitar com clareza os objetivos do Governo local, o compromisso voltado para o atendimento dos interesses da maioria da população, a seriedade nas propostas e na condução do Governo, e o impulso para uma nova cultura do serviço público.

Como instrumentos promissores, foram assinalados os esforços de articulação supramunicipal, através de consórcios e também através da experiência da Frente Nacional de Prefeitos, como importantes fóruns de discussão e de troca de experiências. Em nível local, foi ressaltado o potencial representado pelos Fóruns de Desenvolvimento da Cidade, com participação de representantes de todos os segmentos sociais, como forma de enfrentamento de problemas relativos à escassez de recursos públicos, em face do volume de demandas sociais a atender, e ainda como possibilidade de equacionamento de problemas que tradicionalmente ultrapassam o alcance da esfera municipal - por exemplo, o do desenvolvimento econômico.

Outras formas de parceria entre os setores público e privado - por exem-

plo, a preservação do patrimônio histórico e ambiental, e a instituição da transferência do direito de construir - foram experimentadas com sucesso por algumas municipalidades na gestão anterior.

A capacitação permanente dos funcionários públicos, desenvolvida em alguns casos em parceria com instituições de ensino locais, também se mostrou uma experiência que pode contribuir, a médio prazo, para dar consistência ao papel do servidor público municipal, buscando contrarrestar a tendência à descontinuidade dos governos locais.

REVISÃO CONSTITUCIONAL: INDICAÇÕES PARA UMA AGENDA

A principal contribuição das exposições e debates travados durante o Seminário foi a de iniciar a construção de uma agenda para a revisão constitucional, pautada na diversidade e riqueza da experiência dos governos locais. Trata-se, portanto, de uma óptica particular, aquela que é estruturada no cotidiano das cidades e de seus governos.

Assim, o resultado do Seminário não apresenta propostas acabadas a serem levantadas à Revisão Constitucional, mas aponta temas que devem merecer aprofundamento. Tais temas decorrem da identificação dos desafios a enfrentar, do peso histórico da cultura político-administrativa do país, e dos avanços experimentados recentemente nos governos locais.

O primeiro destes temas diz respeito às questões relativas ao funcionalismo público. Será necessário encarar o debate sobre a estabilidade do servidor público, seus direitos versus privilégios; discutir as propostas de terceirização, como forma de enfrentar a problemática atual do Estado brasileiro; enfatizar a necessidade de generalização dos planos de carreira, de treinamento e reciclagem; defender a informatização do setor público e as inovações nas técnicas de gerenciamento e controle; rediscutir o concurso público de ingresso, eliminando distorções.

Sobre este tema, os debates apontaram ainda algumas questões de estratégia: é necessário não limitar esta discussão ao âmbito interno da administração pública (evitando o risco do corporativismo), e buscar ampliar o arco de setores envolvidos na discussão. Ao mesmo tempo, o debate deve ser travado recolocando a perspectiva histórica e dinâmica, evitando as análises apenas estáticas e pontuais.

Por outro lado, ressaltou-se a necessidade de construir uma proposta de consenso sobre o tema do funcionalismo, formulada no campo de forças progressistas, que possa constituir uma alternativa às propostas conservadoras que certamente serão apresentadas à Revisão Constitucional.

Um segundo grupo de questões refere-se aos princípios e instrumentos urbanísticos. Cabe buscar maior clareza na definição da função social da propriedade e da aplicabilidade do imposto predial e territorial progressivo, consolidando as conquistas da Constituição de 1988. Instrumentos como a transferência do direito de construir e a contribuição de melhorias devem também ser analisados. Apontou-se a necessidade de debate sobre a questão dos condomínios fechados e suas conseqüências para a gestão local. Foi ainda sugerida uma redução da área mínima para lotes urbanos (hoje fixada em 125 m²).

A repartição dos tributos deve merecer atenção. Identifica-se, desde já, o risco da recentralização de recursos para a União, em detrimento dos municípios. Além disso, a extinção do IVV a partir de 1997, e a proposta de incorporação do ISS ao ICMS, se aprovada, virão reduzir a possibilidade de atuação dos municípios na recuperação de suas receitas próprias. Na questão tributária, deve-se buscar discutir a especificidade das áreas metropolitanas e/ou conurbadas, através de propostas de diferenciação de critérios para divisão de tributos e de instrumentos que favoreçam a gestão concertada em nível regional.

Devem-se buscar garantias para que o Orçamento seja um instrumento real de gestão, por exemplo, via garantias para continuidade de programas essenciais. A descontinuidade administrativa, as heranças das dívidas anteriores e do primeiro Orçamento de uma gestão poderi-

am ser minimizadas através de um dispositivo que estabelecesse prazo para que a votação do Orçamento em ano eleitoral (por exemplo, que a votação fosse concluída antes da eleição municipal para diminuir práticas político-partidárias mesquinhas).

Outro tema que deve compor a agenda de discussões enfoca a necessidade de maior clareza na definição das competências das diferentes esferas de governo, visando garantir estratégias para a regionalização da ação do Estado e para a descentralização efetiva das políticas públicas, como formas de favorecer o controle social sobre a ação do Estado

Dois temas específicos foram lembrados: a questão da intercompensação dos Fundos de Previdência (art. 202 da Constituição Federal de 1988), e um dispositivo relativo às licitações (art. 37, XXI, CF). No caso das licitações, a sugestão é a de se rever a redação do artigo citado, vinculando-o à satisfação do interesse público. Deve-se, também, rever a divisão de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, defendendo a corresponsabilidade entre os três Poderes, para que o interesse público esteja acima da luta partidária ou ideológica.

O Poder Judiciário deve merecer um foco específico, que abrange desde a proposta de criação de varas especializadas para assuntos municipais, a análise da abrangência do exercício das liminares, até a proposta da instituição de controle externo sobre o Judiciário.

Finalmente, a revisão do sistema eleitoral deve também ser enfocada, a fim de permitir mudanças na cultura política do país, colocando limites ao clientelismo e a seu corolário - a pequena possibilidade de confrontação entre propostas de campanha e desempenho de mandatos.

Estes são os pontos sugeridos para uma agenda de debates em torno da Revisão Constitucional. São pautados pela óptica local, mas demonstram, em seu conjunto, os nexos com as questões hoje colocadas para o país como um todo.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900 — BRASÍLIA, DF,
EM 1994, COM UMA TIRAGEM DE
1.500 EXEMPLARES

**Publicações
ENAP
em 1993**

- Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público
Seminário Brasil/França - Anais
- O Contrato de Gestão no Serviço Público
- Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas
Bernardo Kliksberg
- Cadernos ENAP
 - 1 Gestão de Recursos Humanos no Setor Público, Relações de Trabalho e Direitos Sociais dos Servidores Públicos
 - 2 Cultura e Memória: Perspectivas da Administração Pública Hoje

**Próximos
lançamentos**

- História Administrativa do Brasil - Volume 37
Organização e Administração do Ministério do Exército
- Estrutura e Organização do Poder Executivo (2 volumes)
- Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública Federal
- Catálogo da Memória Técnica da ENAP