

**A POLÍTICA,
AS POLÍTICAS
E OS CONTROLES**

© dos autores
1ª edição 2018

Direitos reservados desta edição: Tomo Editorial Ltda.

A Tomo Editorial publica de acordo com suas linhas e conselho editoriais que podem ser conhecidos em www.tomoeditorial.com.br

Coordenação Editorial

João Carneiro

Comercial

Marga Comassetto

Revisão

(textos em português)

Moira Revisões

Projeto gráfico e diagramação

Tomo Editorial

Capa

Atelier @Arte

P769 A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras. / organizado por André Marengo e Maria Izabel Noll. – Porto Alegre : Tomo Editorial, 2018.
216 p.

ISBN 978-85-9516-009-5

1. Política : Brasil. 2. Política Municipal. 3. Políticas Públicas.
4. Eleições : Brasil. I. Marengo, André. II. Noll, Maria Izabel.
III. Título.

CDU 32 (81)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Morganah Marcon, CRB-10/1024)



**A POLÍTICA,
AS POLÍTICAS
E OS CONTROLES**

como são governadas as cidades brasileiras

ORGANIZADORES

**André Marengo
Maria Izabel Noll**

TOMO
EDITORIAL

Porto Alegre, 2018

Sumário

APRESENTAÇÃO

7

O QUE SABEMOS E O QUE AINDA NÃO
SABEMOS SOBRE POLÍTICA MUNICIPAL?

Maria Izabel Noll e André Marengo

11

PARTIDOS, ELEIÇÕES E VULNERABILIDADE SOCIAL
NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

*Maria Izabel Noll, Manoel Passos, Maria Alice Piazza,
Maria Nazaré Santos, Jean Goulart, Jeferson Oliveira
e Carl Mensch*

31

ABRINDO A CAIXA-PRETA DA GESTÃO MUNICIPAL:
variações no perfil de burocracias governamentais locais

André Marengo e Maria Tereza Blanco Strohschoen

49

PONDERAÇÕES SOBRE AVANÇOS PREPONDERANTES PARA O
FORTALECIMENTO DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL

Claudia M. De Cesare

65

O BÔNUS E O ÔNUS DAS OPERAÇÕES
URBANAS CONSORCIADAS:

parcerias público-privadas em grandes projetos urbanos

Marina Toneli Siqueira

99

GOVERNANDO COM POLÍTICAS PÚBLICAS:
análise do desenho das políticas de desenvolvimento
em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre

Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi

117

CAPACIDADE ESTATAL NA SEGURANÇA PÚBLICA
MUNICIPAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

*Lígia Mori Madeira, Leonardo Geliski, Gabriela Salvarrey,
Ana Paula Boessio e Kalita Trindade*

141

ELEIÇÕES E CORRUPÇÃO NAS PREFEITURAS BRASILEIRAS

Manoel Gehrke

171

AS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE CONTROLE EXTERNO
DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Luciano Da Ros

185

SOBRE OS AUTORES

211

Apresentação

Este livro tem origem no projeto de pesquisa “Atlas da Política Municipal no Brasil: Partidos, Burocracias e Políticas Públicas”, financiado pelo CNPq. O ponto de partida para essa agenda de investigação consistiu na percepção de que a compreensão sobre como são governados os mais de cinco mil municípios brasileiros ainda constitui uma caixa-preta, e boa parte das controvérsias acerca de sua dinâmica pode ser creditada a interpretações sobre política local e suas conexões com governos estaduais e federal formuladas ainda na primeira metade do século XX. A despeito de podermos encontrar inúmeros e densos estudos de caso sobre municípios e as relações de poder em escala local, há uma lacuna, localizada na carência de interpretações capazes de identificar padrões de governo municipal, interações entre instituições políticas e a produção de políticas públicas locais, e as mudanças provocadas em relações intergovernamentais a partir do novo quadro constitucional inaugurado em 1988.

Um primeiro marco referencial para a agenda de investigação aqui proposta consistiu na percepção de que análises sobre federalismo e relações intergovernamentais têm sido orientadas por um foco em hierarquias **verticais** estabelecidas entre governos federal, estaduais e municipais, traduzido nos debates sobre centralização versus descentralização nas decisões sobre produção de políticas públicas. Sem desconsiderar as contribuições promovidas por esses enfoques, a pergunta que orienta a agenda que levou à produção deste livro consistiu em analisar as variações e assimetrias **horizontais** observadas entre os 5,5 mil municípios brasileiros, a partir das oportunidades conferidas pela descentralização de recursos políticos, fiscais e administrativos promovida pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o conceito de “capacidade estatal” constituiu um fio condutor para as análises, buscando identificar variações nos recursos políticos, administrativos, fiscais, capazes de ampliar o potencial de governos municipais para a oferta de bens e serviços públicos.

Um segundo marco pode ser localizado na preocupação em buscar as interações entre **a política e as políticas** públicas. Tradicionalmente, a agenda de estudos sobre instituições políticas tem sido abordada a partir de um tratamento segmentado: [i] competição eleitoral, [ii] estrutura e composição de burocracias públicas, [iii] implementação de políticas públicas. Analisar as influências entre competição partidária e seu impacto na estrutura do serviço público e na oferta de políticas, entre a profissionalização da administração pública e a natureza e resultados das políticas públicas, constitui empreendimento relevante para compreender como são governadas as cidades brasileiras.

Nessa direção, o grupo original deste projeto foi ampliado, com a participação de pesquisadores de diferentes instituições, compartilhando uma agenda de investigação sobre a política e as políticas municipais.

No primeiro capítulo, Noll e Marengo revisitam o debate sobre o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil, com suas interpretações em torno de centralização versus descentralização, centro e periferia ou *sístoles* e *diástoles*. Analisando as mudanças provocadas pela Constituição de 1988, os autores enfatizam a importância de uma ampliação no foco das investigações, de relações verticais para assimetrias horizontais, incorporando categorias analíticas capazes de permitir a captação de variações nas capacidades governamentais em produzir legislação e políticas municipais.

Na sequência, Noll et alii investigam as relações entre partidos e eficiência governamental, procurando responder em que medida podem-se observar padrões entre governos partidários e resultados das políticas públicas. Para isso, foram examinados resultados eleitorais entre 2000 e 2012 em 73 regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, compreendendo 1.273 municípios, que englobam 52% da população brasileira. Para mensurar a eficiência, foi utilizado o Índice de Vulnerabilidade Social, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que compreende a infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Os resultados revelaram sinais diferentes, quando consideradas eleições presidenciais e municipais: maior vulnerabilidade social, sobretudo em infraestrutura e renda, maiores probabilidades de voto nos candidatos presidenciais petistas; em contraste, postulantes aos governos municipais pelo PT foram mais bem sucedidos em cidades com IVS mais elevados, enquanto candidatos do PSDB lograram êxito em municípios com maior vulnerabilidade social. Esses resultados reforçam a percepção sobre as particularidades da dinâmica política local.

No terceiro capítulo, Marengo e Strohschoen analisam o perfil de burocracias governamentais nos municípios brasileiros. Revisitando debate sobre isomorfismo ou variação na configuração de estruturas administrativas públicas, os autores identificam na heterogeneidade dos 5,5 mil municípios brasileiros – demográfica, política e administrativa – um laboratório para isolar padrões e regularidades. Como seria previsível a partir dos marcos fixados pela Constituição de 1988, cerca de 3/5 dos servidores públicos municipais são estatutários, embora aproximadamente 40% ainda sejam contratados pelo regime da CLT, comissionados ou sem vínculo permanente. Especialmente saliente, entre 2005 e 2014, as maiores taxas de variação positiva entre funcionários municipais são registradas entre os “sem vínculo permanente”, em particular aqueles com diploma superior. Tomando a proporção de “estatutários com formação superior” como proxy de burocracia profissional e empregando regressão logística, os resultados revelaram associação positiva

com maior desigualdade, medida pelo índice Gini, e negativa com o tempo de existência do município. Observação geoespacial confirmou essas tendências, revelando, paradoxalmente, maior proporção de profissionalização em municípios de estados nordestinos e baixa profissionalização em cidades paulistas, contrariando expectativa de relação positiva entre modernização econômica e racionalização burocrática.

O capítulo de Cláudia De Cesare abre a seção sobre “as políticas” municipais. Sua análise parte da consideração de que tributação progressiva pode representar oportunidade para maior desconcentração de renda e riqueza. Nesta direção, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui um imposto direto, incidindo sobre bens e patrimônio imóveis, de iniciativa local, capaz de ampliar a autonomia política e fiscal dos governos municipais. Analisando detalhadamente os marcos regulatórios desse tributo e a evolução em sua arrecadação, a autora observa menor crescimento em relação à variação do PIB, representando apenas 25% dos tributos próprios e 5% em relação às receitas correntes. Por fim, o capítulo analisa o perfil da contribuição, os fatores que constroem sua arrecadação e as alternativas para sua ampliação.

No capítulo 5, Marina Toneli Siqueira examina as parcerias público-privadas no desenvolvimento das cidades, especialmente através de operações urbanas consorciadas. Mostra a utilização de instrumentos de captura da valorização imobiliária para o financiamento de projetos urbanos, através de operações urbanas consorciadas, trazendo à luz os casos de Água Espraiada (SP), Porto Maravilha (RJ) e Lomba do Pinheiro (Porto Alegre). Com base em um estudo sobre funcionamento e oportunidades para operações urbanas consorciadas, Siqueira desvela as margens existentes para a implementação de políticas urbanas pelos governos municipais.

Prosseguindo nesta direção, Lima e D’Ascenzi analisam o desenho das políticas de desenvolvimento adotadas em três capitais: Porto Alegre, Fortaleza e Belo Horizonte. Partindo de uma perspectiva *bottom-up*, que implica desenvolvimento descentralizado e aderência à realidade local, os autores fixam duas premissas para sua realização: endogeneidade (equidade, sustentabilidade e participação) e mecanismos de governança (participação, consensualidade, gestão mista). Esses mecanismos devem estar baseados em coalizões estáveis de atores e coordenação conjunta de ações e prioridades. Considerando essas condições, Lima e D’Ascenzi verificaram defasagens entre objetivos de desenvolvimento e sua implementação nos três casos estudados.

Fechando a seção dedicada às *políticas*, Lígia Mori Madeira et alii examinam políticas de segurança implementadas em nível local, como resultado de combinação entre indução e coordenação adotados pelo Governo Federal e capacidades estatais de governos municipais, traduzidas em profissionais, recursos financeiros e relações com a sociedade local. O capítulo reconsti-

tui a trajetória das políticas e gasto em segurança pública no período pós-redemocratização e promove uma revisão da literatura sobre capacidade estatal e sua observação na área de segurança pública. Na sequência, constrói um indicador de capacidade estatal em segurança pública, considerando as dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Finalmente, constata associação entre o município possuir secretaria de segurança e apresentar plano de segurança pública, ter uma burocracia voltada à segurança e o nível de gastos nesta área e a relação entre gastos em segurança e capacidade de arrecadação municipal.

A terceira parte do livro está dedicada aos *controles* sobre governos municipais. O capítulo de Manoel Gehrke busca examinar as evidências de corrupção e má administração nos municípios através dos relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União (CGU). Em 53% dos 1481 municípios auditados durante o período de 1997 a 2009, foi detectada pelo menos uma evidência de improbidade administrativa grave. As maiores frequências foram observadas em prefeitos no seu segundo mandato (uma vez que a impossibilidade de disputar um terceiro mandato reduz a potencialidade de punição eleitoral), em governantes do sexo masculino e com maior dependência de transferências federais. A probabilidade de punição pode ser avaliada por quase um quinto dos prefeitos eleitos entre 2000 e 2004 que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, embora o número de prefeitos condenados por improbidade administrativa e por contas irregulares tenha diminuído significativamente nos últimos mandatos, decorrência provável do maior rigor na legislação desde 2010.

Finalmente, Luciano Da Ros procura analisar as instituições estaduais de controle externo das prefeituras municipais no Brasil. Para isto, promove uma revisão sobre o funcionamento de órgãos estaduais de controle, especificamente sua atuação em relação às prefeituras municipais, excluindo da observação as câmaras municipais. O capítulo destaca a atuação de três instituições: Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário. O texto realiza revisão da literatura sobre essas instituições em âmbito estadual e discute alguns aspectos de seu funcionamento, particularmente em relação à sua autonomia, capacidade e coordenação.

Espera-se, com o produto das diferentes investigações produzidas neste livro, avançar na compreensão sobre como são governadas as cidades brasileiras, as conexões e influências recíprocas entre instituições políticas e políticas públicas municipais e as diferenças existentes entre as administrações municipais, relacionadas às suas capacidades estatais e seus resultados na produção de bens e serviços públicos.