

DEMOCRACIA E TERRITÓRIO

Eduardo Fernandez Silva¹

Resumo: se o planeta fosse um único distrito eleitoral, ainda seria “democracia”? Os múltiplos temas a decidir em assembleia tornariam irrelevante o eleitor individual. A “democracia representativa” perde em representatividade e democracia quando o governo local é tão grande, em território, que minimiza a capacidade dos cidadãos de influir. Nessa escala ampliada, os eleitos desconectam-se dos cidadãos e passam a agir em desacordo com os interesses destes, que perdem a capacidade de conhecer seus representantes e suas ações. Aqui, exploram-se as implicações, em termos de democracia, da ampliação do território em cada distrito eleitoral. Comparando países, verifica-se que a maior amplitude territorial do mais “local” dos governos eleitos é danosa para a qualidade de vida da coletividade. Conclui-se pela necessidade de multiplicar o número de “assembleias locais” no Brasil, como passo importante para melhorar a qualidade de vida da maioria.

Abstract: if the planet were a single electoral district, would it still be a “democracy”? The multiple issues to be decided in an assembly would make the individual voter irrelevant. “Representative democracy” loses in representativeness and democracy when local government is so large, in territory, that it minimizes the ability of citizens to influence. On this expanded scale, elected officials disconnect from citizens, and start to act in disagreement with their interests, who lose the ability to know

¹ Mestre em Economia. Ex-diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Ex-professor da UFMG/FGV/BSB. E-mail: edufer09@gmail.com.

their representatives and their actions. Here, the implications, in terms of democracy, of the expansion of the territory in each electoral district are explored. Comparing countries, one finds that the greater territorial amplitude of the most “local” of elected governments is harmful to the quality of life of the collectivity. It is concluded that there is a need to multiply the number of “local assemblies” in Brazil, as an important step to improve the quality of life of the majority.

INTRODUÇÃO

O município é a menor unidade administrativa com governo eleito no Brasil. Isso precisa ser revisto para aprofundar a democracia, condição necessária para acelerar a melhoria da qualidade de vida da população. Uma das razões do insucesso da divisão do Brasil em capitâneas hereditárias foi o enorme tamanho de cada uma delas, muito maiores do que a capacidade gerencial de seus responsáveis. Atualmente, a grande maioria dos 5.570 municípios brasileiros sofre do mesmo mal: o tamanho excessivo, superior à capacidade dos gestores locais de bem exercer suas atribuições. E, mais grave, superior também à capacidade dos moradores de exercer uma fiscalização sobre a atuação dos governantes.

A maneira esbanjadora, pouco fiscalizada e pouco eficaz (em termos de melhoria da qualidade de vida dos moradores) com que são geridas as receitas municipais no Brasil (assim como, talvez em menor grau, as estaduais e federais) leva muitos a defenderem a redução do número de municípios. Essa é, na realidade, uma proposta antidemocrática que tornaria nosso país ainda menos democrático e mais desigual; se adotada, agravaria os males de que sofre a população brasileira, inclusive o mal uso do dinheiro do contribuinte. Neste texto, exploramos algumas implicações da maior ou menor extensão territorial da menor unidade administrativa eleita, comparando o Brasil com alguns países.

ALGUMAS IMPLICAÇÕES SOBRE O TAMANHO NA GOVERNANÇA

Se o planeta fosse um único distrito eleitoral, com eleições periódicas e certo número de “representantes” dos eleitores, poderia ser chamado “democracia”? Seriam tantas a multiplicidade e a amplitude das questões a serem decididas, que a relevância de cada uma delas escaparia à maioria. A abstenção tenderia a ser gigantesca, pois poucos temas interessariam à grande parte dos eleitores. Somente aqueles muito interessados em determinada proposição votariam, o que inseriria no processo eleitoral um viés pouco democrático.

E como seria? Democracia direta ou representativa? A democracia direta praticamente deixou de existir, embora persista, sob alguns aspectos, em algumas comunas francesas, suíças e noutros países. A grande quantidade de plebiscitos em algumas nações as aproxima desse modelo, ao contrário de outros, como o Brasil, onde praticamente não há plebiscitos. Aqui, um eleitor que hoje tenha 75 anos de idade terá votado, em toda a sua vida, em apenas três ou quatro plebiscitos. Em vários dos países a seguir citados, há plebiscitos, ou referendos, várias vezes por ano, acerca de temas locais, regionais e mesmo nacionais. Não deixa de ser um lampejo de democracia direta...

Quando o distrito eleitoral é tão grande como na hipótese acima, a influência do cidadão fica minimizada. Torna-se mais fácil a captura do processo decisório por entes – entendidos como empresas, grupos, sindicatos patronais e laborais, organizações criminosas etc. – mais organizados e ricos que os eleitores, que são os que sofrem as consequências das decisões tomadas.

Em uma área tão ampla, os eleitos desconectam-se dos cidadãos e passam a agir em benefício próprio, em desacordo com os interesses dos eleitores. Estes, por sua vez, perdem a capacidade de conhecer seus (supostos) representantes e suas ações. Uma democracia

tão pouco ou nada representativa, e pouco responsiva às prioridades dos eleitores, seria ainda uma democracia?

A DEFINIÇÃO E A REDEFINIÇÃO DOS DISTRITOS

No Brasil, há anos, discute-se a conveniência ou não de se adotar o voto distrital, simples ou misto. Quase nunca se debate a definição de distrito e, igualmente importante, a sua periódica redefinição, uma vez que, ao longo do tempo, locais ganham ou perdem eleitores. Seriam os distritos iguais às atuais “zonas eleitorais”, das quais havia 2.636 no pleito de 2022, ou às seções eleitorais, que naquela data somavam quase 500.000? Ou, ainda, aos locais de votação, que eram então quase 95.000, incluindo aqueles localizados noutros países? Ou seriam os distritos iguais a municípios? Nesse caso, passaríamos a ter tantos deputados quantos municípios, ou seja, quase 5.600? Se não, seria então necessário juntar municípios para formar um distrito. Quantos?

Um dos problemas é exatamente juntar municípios para formar um distrito eleitoral. Como são hoje, os municípios já são grandes demais, tão extensos que mesmo o prefeito e os vereadores conhecem apenas parcialmente a realidade local, e a conhecem de maneira enviesada, desde seus pontos de vista, pré-conceitos e interesses grupais. Agregando essas unidades, a representatividade da população fica ainda menor, nossa democracia ainda mais precária e nossos ditos representantes ainda mais alheios às prioridades dos eleitores.

A questão se agrava quando da alteração dos distritos. Se hoje um distrito seria composto pelos municípios A, B e C, amanhã seria A, X e Y, de forma a ampliar as chances eleitorais do cacique fulano, influente na redefinição? Essas são questões essenciais, ausentes do debate sobre uma necessária reforma política que democratize nossa democracia. Também desconheço debate sobre como repensar a divisão administrativa do Brasil.

Quando o distrito eleitoral é muito grande, a capacidade dos moradores de orientar, supervisionar e fiscalizar o trabalho dos dirigentes eleitos fica diminuída, o que torna menos eficazes os trabalhos de atender às prioridades da população e de prevenção e combate à corrupção. Desnecessário lembrar que nos 10.568 distritos em que se dividem nossos municípios não há dirigentes eleitos; são indicados pelo prefeito, sem sequer apreciação pela câmara de vereadores. A escassez de democracia e representatividade da estrutura administrativa brasileira fica evidente.

A questão das relações entre território e democracia passa, ainda, pela frequência com que os eleitores são chamados a decidir assuntos tidos como relevantes. No Brasil, plebiscitos são raríssimos. Na maioria dos países acima citados, os eleitores votam em plebiscitos várias vezes por ano, tanto em questões locais quanto regionais e nacionais.

A quantidade de “plebiscitos”, com seus vários nomes conforme o país – *proposition* nos EUA, referendo noutros –, é relevante para as relações entre território e democracia porque questões locais importantes para a qualidade de vida da população podem ser decididas plebiscitariamente: qual obra será feita, qual área preservar, as regras de uso do solo etc. Claro, supondo que tais referendos sigam regras realmente democráticas e seus resultados sejam respeitados. Em partes da Inglaterra, por exemplo, uma proposta de substituição da iluminação de quadra esportiva do clube local deve ser submetida à aprovação dos vizinhos.

O assunto se destaca pelo fato de que as questões locais são aquelas que mais mobilizam, e acerca das quais os moradores e as moradoras mais se percebem, ou não, ouvidos. Além disso, a apreciação, pelos habitantes, dos prós e contras de determinada proposição **local** se torna importante elemento educativo, ensinando a debater e, pois, preparando os eleitores para analisar e avaliar, em conjunto, proposições **nacionais**.

São muitas as relações entre território e democracia. Adotamos a hipótese de que, quanto mais democrático o processo decisório de gestão – definição de prioridades, definição de fontes e usos de recursos, verificação de resultados etc. –, melhor o atendimento das necessidades e prioridades dos moradores; por conseguinte, melhor e mais rápido o processo de melhoria da qualidade de vida dos locais.

Assim, a menor ou maior extensão territorial do mais básico nível de governo eleito aparece como variável-chave. Por definição, quanto menor a área, maior a proximidade entre governantes e governados, facilitando o contato direto entre eles e aumentando a responsabilização dos dirigentes/gestores. Em áreas menores, a administração tende a ser mais ágil e adaptada às necessidades e possibilidades da comunidade, levando a uma prestação de serviços mais eficiente.

Isso é verdade, ainda que áreas muito pequenas possam enfrentar desafios (recursos humanos e financeiros) para oferecer uma ampla gama de serviços públicos. Por exemplo, um hospital especializado certamente não é viável em uma comunidade de, digamos, 5.000 habitantes. Isso, porém, não significa que a atenção à saúde de seus moradores seja, necessariamente, pior.

ÁREA (KM²) DO GOVERNO LOCAL NO BRASIL E NOUTROS PAÍSES

Comparando o Brasil com diversos países, a inadequação da situação brasileira salta aos olhos. De forma simplificada e para melhor visualização, supõe-se que, em cada país, as unidades geridas pelo menor nível de governo eleito são todas do mesmo tamanho e quadradas. No Brasil, cada município teria 39km de lado, ao passo que na França a comuna teria 4,3km, na Inglaterra 4,8km, em Portugal 5,5km, na Suíça 4,4km e nos EUA 10,5km. Semelhantes ao

Brasil, mas com distinções importantes, são Argentina, com 35km de lado, Uruguai 38km e Chile 40km.

Nosso foco é o governo local, o menor nível administrativo. No entanto, devemos ao menos ter uma notícia sobre o nível intermediário de governo nesses vários países. Os nossos 27 estados se comparam com 26 cantões na Suíça, 50 estados nos EUA, 18 regiões na França, 13 no Reino Unido, 23 na Argentina, 16 no Chile, 19 no Uruguai, 85 na Rússia (incluindo repúblicas, territórios, regiões, cidades federais, uma região autônoma e distritos autônomos) e 34 na China.

A menção às diversas unidades de governo regional na Rússia nos permite destacar o fato de que, nos vários países, há diferenças substanciais entre os poderes, as funções e a autonomia desses níveis governamentais. De maneira semelhante, também os poderes e atribuições dos governos locais, os mais próximos dos cidadãos e cidadãs, variam entre países. Da mesma forma, permite lembrar que, dada a diversidade regional, não há necessidade de todas as unidades de governos subnacionais obedecerem às mesmas regras, como ocorre no Brasil.

AS MÉDIAS E OS EXTREMOS

Neste texto, os mencionados tamanhos das menores áreas governadas por dirigentes eleitos são médias e, como tal, tanto escondem quanto revelam.

No Brasil, o município de Altamira, no Pará, é maior do que a Inglaterra. Esta, por sua vez, é pouco maior que dois outros grandes municípios brasileiros amazonenses: Barcelos e São Gabriel da Cachoeira. Para manter a figura de municípios quadrados, estes três teriam lados entre 400km e 330km. Será possível ser **local** o governo de tal imensidão?

No outro extremo, os três menores são Santa Cruz de Minas (MG), Águas de São Pedro (SP) e Aparecida (SP), cujos lados teriam, mantida a mesma hipótese, 1,7km, 1,9km e 2,4km.

Essa simples comparação entre as maiores e menores áreas governadas por um executivo e uma assembleia, ambos eleitos, no Brasil, evidencia diversos problemas: primeiro, a impossibilidade de “bem gerenciar” o território naquelas unidades maiores – sem dúvida, uma das razões para a ocorrência de grilagens, ocupação descontrolada, falta de gestão, incêndios e assassinatos, cujos responsáveis com frequência não são sequer identificados, muito menos punidos –; segundo, a rigidez do sistema legal, que define basicamente as mesmas regras para “gerir” tanto os maiores quanto os menores. E mais, essa igualdade de regras entre entes tão distintos, que implica desigualdade de tratamento, vale também para municípios com muitos ou poucos habitantes; São Paulo, o mais populoso, possui 12,3 milhões de habitantes, enquanto o menos habitado, Serra da Saudade (MG), tem apenas 771.²

Embora tratemos de tamanhos médios, há que ver alguns aspectos da distribuição das áreas dos municípios brasileiros. Dos 5.570 existentes no Brasil, 3.426 (62%) têm área superior a 400km², ou 40.000 hectares, o que dá uma ideia do tamanho da “fazenda” gerida por poucos – no mais das vezes, em benefício próprio! –, sendo que muitos desses governantes não a conhecem em detalhes nem possuem os instrumentos necessários para tal.

Com área maior que 100km², equivalente a ter 10km de lado, há 4.735 municípios (85%). Novamente, suas áreas são maiores do que a capacidade da maioria das pessoas de gerenciar todo o território; mais importante, dilui-se enormemente a possibilidade de seus moradores fiscalizarem o que fazem seus dirigentes.

² Vale lembrar que, em diversos países – a exemplo de EUA, China, Reino Unido, França, Suíça, Rússia e outros –, há diferentes marcos legais para unidades locais de tamanhos distintos. Por que no Brasil não?

O percentual de 85%, mencionado anteriormente, se refere ao número de municípios; relativamente ao território nacional, a proporção ocupada por esses gigantes seria ainda superior, algo da ordem de 95% ou mais. No outro extremo, há apenas cinco municípios com área inferior a 25km² (5km de lado), semelhante à das comunas francesas e seus equivalentes ingleses, portugueses e suíços. Somadas, as áreas desses cinco totalizam 25,3km².

COMPARAÇÃO COM PAÍSES DE GRANDE EXTENSÃO TERRITORIAL

Sem dúvida, o tamanho das unidades brasileiras decorre, em parte pelo menos, do fato de sermos uma das maiores regiões do planeta demarcadas como países. Em outros países, grandes ou pequenos (Argentina, Chile e Uruguai), as menores divisões administrativas também abrangem grandes áreas. No caso da Argentina e do Uruguai, não foi possível coletar informações adicionais que permitissem detalhar a gestão desses grandes “municípios”.

Já no caso do Chile, existem *Juntas de Vecinos*, eleitos pelos moradores, e *Consejos de Vecinos*, compostos por representantes das *juntas*. Somadas, essas organizações chegam a 10.540 e são parte integrante das administrações municipais, de forma que não se comparam às associações de bairro ou de moradores existentes no Brasil. Lá, são parte integrante das administrações locais, podendo gerir recursos e implantar projetos, com eleições e mandatos regulares previstos em lei nacional. Aqui, as associações de moradores são demandantes de serviços públicos, que lhes são ofertados, ou não, com frequência, como parte de um pacto clientelista.

A fim de enriquecer a discussão, este trabalho abordará a realidade de três grandes países: Rússia, Canadá e China.

RÚSSIA

Na Rússia, o menor nível de governo inclui unidades diversas. Há o Okrug Urbano (uma cidade ou um município administrado como uma unidade), o Selsoviet (um conselho rural que governa uma ou várias aldeias ou vilas) e o Poselok (um assentamento ou vila que pode ter algum grau de autogoverno). Embora o número de Okrug Urbanos seja relativamente pequeno (entre 500 e 600), são dezenas de milhares as unidades dos outros tipos.

Em janeiro de 2020, havia 20.846 “divisões municipais”, somando-se os vários tipos dessas menores unidades administrativas. Dado o tamanho do território da federação russa, seriam unidades com 28km de lado, ainda menores que as brasileiras. Há unidades onde os governantes – chamemo-los prefeitos e vereadores – são eleitos ou nomeados para mandatos cuja duração pode variar a depender da legislação local.

Para exemplificar, a cidade de Moscou, cuja área é de 1.490km² (um pouco menor do que os 1.523km² do município de São Paulo), é dividida em 146 unidades administrativas, contra 96 da cidade brasileira. Na Rússia, em algumas dessas os governantes são eleitos; noutras, nomeados; em São Paulo, **todos** são nomeados. Lá, cada uma teria 3,3km de lado, extensão de terra bem mais fácil de administrar que as equivalentes brasileiras.³

CANADÁ

No Canadá, os contornos e as atribuições dos governos locais são definidos por legislação específica a cada província ou território. Nomes, regras, funções e poderes variam, assim como os mandatos dos governantes eleitos. Há também governantes nomeados. O total das “municipalidades” é 3.573, o que lhes daria, em média, tamanho

³ Uma curiosidade: por ironia, uma das unidades administrativas em que se divide Moscou é denominada *Troitsky administrative Okrug*.

bem maior do que os municípios no Brasil. Tal conclusão, porém, seria precipitada e equivocada.

Primeiro, há naquele país áreas que não fazem parte de nenhuma municipalidade – são chamadas de “áreas não incorporadas” e são constituídas por grandes extensões de terra com população escassa. Apesar de cobertas de gelo em grande parte do ano (por quantos anos mais não se sabe!), não deixam de lembrar a Amazônia no que tange à falta de governabilidade. Sem governos locais, essas áreas não incorporadas são geridas pela província ou pelo território. Na província de British Columbia, por exemplo, as “municipalidades”, onde vivem 87% da população, cobrem apenas 1,5% do território provincial. No total de 10.000.000km² do Canadá, tais áreas não incorporadas se estendem por vários milhões, razão pela qual a conclusão acima seria equivocada.

Algumas províncias são divididas em vários níveis, com governos regionais entre o nível provincial e o local. Noutras, há só um nível, mas as funções de cada unidade podem variar. Importante também é o fato de que diversos “conselhos” eleitos, cujos nomes variam e que se somam ou se sobrepõem aos números indicados de “municípios”, são responsáveis por temas específicos, como por exemplo educação, trânsito, saúde, água e esgoto, serviços sociais etc.

Há, ainda, as “nações originárias”, que gozam e usam o direito de autogovernar, definindo questões específicas a seus territórios, como uso da terra, educação, saúde e vários outros. Não são considerados governos locais, mas de fato atuam como tal, a partir de negociações conduzidas com o governo federal e provincial.

No Canadá há, também, a possibilidade de candidatos independentes, isto é, sem filiação partidária, e existem também partidos políticos locais. Em Quebec, alterações de zoneamento e leis orgânicas devem ser submetidas a referendo. A possibilidade da existência de candidaturas independentes, assim como de partidos políticos de âmbito local/regional, são fatores que dão aos canadenses muito

maiores e mais democráticas possibilidades de influir no destino de seus locais de moradia, comparado ao que se passa no Brasil.

CHINA

Desde o século XVII, as fronteiras das províncias chinesas, exceto as no nordeste do país, tiveram poucas alterações.” A Constituição prevê três níveis de governo, mas na prática existem cinco: província (que podem ser província, região autônoma ou região administrativa especial), prefeitura, condado, município (*township*) e aldeia. O país tem 33 governos de nível provincial, 334 em nível de *prefecture* (município), 2.862 condados, 41.034 *townships* e 704.382 *basic level autonomies*.

Considerando esse menor nível e a área em km² da China, e sempre supondo serem todos iguais e quadrados, cada unidade teria 3,7km de lado – tamanho suficiente para que os dirigentes não só tenham profundo conhecimento da realidade e prioridades dos locais, mas também para que os habitantes locais conheçam, detalhadamente, seus dirigentes e os familiares destes, onde moram, o que fazem, se mostram sinais exteriores de riqueza injustificados etc.

Os governantes dos vários níveis são eleitos pelos membros do Congresso do Povo do mesmo nível e servem um mandato de cinco anos, exceto para os governantes do menor nível, cujos mandatos são de três anos. Neste menor nível, os membros do Congresso do Povo são eleitos diretamente pela população, e os candidatos devem ser previamente aprovados pelos controladores locais do Partido Comunista da China (PCC).

Para comparar: na China, há apenas o PCC. No Brasil, os candidatos devem ser filiados a partidos – apesar da parca diferenciação entre quase todos eles –, cujos controladores, nos diversos níveis, do municipal ao nacional, aprovam ou não a inclusão dos potenciais candidatos. No Brasil, há ainda a característica profundamente antidemocrática de os controladores dos partidos, discricionariamente,

darem ou não, a cada candidato, recursos financeiros extraídos da população para que façam suas campanhas.

Comparando as bases eleitas de governos locais, é tentador concluir que a China possa ser mais democrática que o Brasil. A democracia tem suas sutilezas... que geram consequências!

À GUIA DE CONCLUSÃO

Antes de concluir, uma breve menção a outro déficit democrático em nosso país: a questão da representação política.

Além da questão territorial e de tamanho dos municípios, outro indicador do déficit democrático no Brasil é a quantidade de cargos eletivos. Contando desde o presidente da República até os vereadores, são 70.804 eleitos, sem contar os suplentes de parlamentares. Em uma conta simples, que desconsidera as variações de população entre estados e municípios, é como se cada eleito representasse 2.867 brasileiros. Já os EUA possuem aproximadamente 500.000 cargos eletivos, incluindo os distritos educacionais, o que significa, na mesma conta bem simples, que cada um deles “representa” 683 cidadãos. Na França, a quantidade de cargos eletivos nos vários níveis de governo chega a 535.000, ou seja, cada um “representa” 126 franceses. Na China, cuja população é sete vezes maior que a brasileira, por mais que haja controle do partido sobre quem pode ou não ser candidato – o que também ocorre aqui, com mais partidos –, há cerca de dez vezes mais eleitos do que no Brasil.

Importante destacar que a maneira como são remunerados os parlamentares – naqueles outros países, muitos atuam voluntariamente, isto é, sem remuneração – é bem distinta do que se pratica no Brasil.

Dadas as considerações acima, uma das conclusões é a necessidade de multiplicarmos o número de unidades básicas de governança

no Brasil. Seria o caso de multiplicar o número de municípios? Parece-me que não, pois isso tenderia a replicar o modelo atual, com remuneração excessiva aos dirigentes, dependência também excessiva de recursos transferidos das esferas de hierarquia mais elevada etc.

Talvez, criar-se um quarto nível de governo local eleito? Talvez! Talvez, apesar da falta de tradição nesse sentido, criar algo semelhante às comunas, ou mais de um tipo, de forma a atrair a participação popular nos debates e nas decisões das questões locais. Creio que o debate esteja apenas iniciado. Sua continuação é necessária e terá a oposição da maioria dos atuais dirigentes (de vereadores a presidente da República), pois seus mandatos se baseiam nas relações de dependência e clientelismo vigentes há muito no Brasil, e reforçadas pela questão territorial.

Sem dúvida, o esboço de proposta aqui rascunhado carece de detalhamentos e muito debate para se transformar em proposta concreta. Carece também de cuidados, pois haveria uma forte tendência a se repetir, nos níveis menores, os excessos remuneratórios que já existem nos atuais três níveis de governantes eleitos. Esse risco torna-se mais evidente ao se observar a recente proliferação, nos vários parlamentos, seguindo o exemplo federal, das chamadas “*emendas cash back*”, eufemisticamente denominadas “*emendas pix*” ou “*de relator*”.

Por outro lado, se nos vários países citados há, proporcionalmente à quantidade de habitantes e ao território, um número muito maior de unidades governativas e de representantes eleitos – o que certamente empodera os habitantes e aproxima os eleitos dos eleitores e vice-versa –, fica evidente que existem meios de se democratizar as decisões sem ampliar o desperdício do dinheiro dos impostos pagos pelos cidadãos. Muito pelo contrário, tornando a gestão local mais eficiente e eficaz.