

Índia, Brasil e África do Sul

A Cooperação Sul-Sul
pela Governança Local



Índia, Brasil e África do Sul:

A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local



Brasília, 2011

Diretoria da CNM

CONSELHO DIRETOR

Presidente	Paulo Roberto Ziulkoski	Mariana Pimentel/RS
1º Vice-Presidente	Luiz Benes Leocádio de Araujo	Lajes/RN
2º Vice-Presidente	Saulo Sperotto	Caçador/SC
3º Vice-Presidente	Pedro Ferreira de Souza	Jauru/MT
4º Vice-Presidente	Valtenis Lino da Silva	Santa Fé do Araguaia/TO
1º Secretário	Jair Aguiar Souto	Manaquiri/AM
2º Secretário	Rubens Germano Costa	Picuí/PB
1º Tesoureiro	Joarez Lima Henrichs	Barracão/PR
2º Tesoureiro	Gilmar Alves da Silva	Quirinópolis/GO

CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

Titular Região Norte	Rildo Gomes de Oliveira	Tartarugalzinho/AP
Suplente Região Norte	<i>Vago</i>	
Titular Região Sul	Glademir Aroldi	Saldanha Marinho/RS
Suplente Região Sul	<i>Vago</i>	
Titular Região Sudeste	Elbio Trevisan	Cesário Lange/SP
Suplente Região Sudeste	<i>Vago</i>	
Titular Região Nordeste	Renilde Bulhões Barros	Santana do Ipanema/AL
Suplente Região Nordeste	Eliene Leite Araújo Brasileiro	General Sampaio/CE
Titular Região Centro Oeste	Abelardo Vaz Filho	Inhumas/GO
Suplente Região Centro Oeste	<i>Vago</i>	

CONSELHO FISCAL

Titular	Helder Zahluth Barbalho	Ananindeua/PA
Titular	Luís Coelho Da Luz Filho	Paulistana/PI
Titular	Orlando Santiago	Santo Estevão/BA
1º Suplente	<i>Vago Por Falecimento</i>	
2º Suplente	Liberato Rocha Caldeira	Valentim Gentil/SP
3º Suplente	Jose Maria Bessa De Oliveira	Porto Grande/AP

Índia, Brasil e África do Sul:

**A Cooperação Sul-Sul
pela Governança Local**

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2011. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Coordenação

Jecônias Rosendo da Silva Júnior

Revisão de conteúdos

Luis Maurício Junqueira Zanin

Textos

Andreza Aruska de Souza Santos

Gustavo de Lima Cezário

Paula Lúcia Machado Buzolin

Revisão

Keila Mariana de A. Oliveira

Silvia Alves

Editoração eletrônica

Themaz Comunicação Ltda.

Ficha Catalográfica

Confederação Nacional dos Municípios – CNM

Índia, Brasil e África do Sul: A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local / Confederação Nacional dos Municípios – Brasília: CNM, 2011.

172 p.

1. Cooperação Internacional. 2. Cooperação Descentralizada. 3. Internacionalização. I. Título: Índia, Brasil e África do Sul: A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local.

Todos os direitos reservados à:

Confederação Nacional de Municípios – CNM

SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Brasília/DF – CEP: 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br

Sumário

INTRODUÇÃO	13	
 PARTE I – CONTEXTOS NACIONAIS		
Quadro-resumo – principais indicadores	20	
 CAPÍTULO I – GEOPOLÍTICA		22
Localização e território	22	
Clima e relevo	23	
Fronteira terrestre e seus principais problemas	23	
 CAPÍTULO II – SOCIEDADE		33
Três países multiculturais	33	
Quadro comparativo em indicadores sociais	35	
As diferentes religiões e suas influências na sociedade	38	
 CAPÍTULO III – ECONOMIA		42
Três grandes economias em desenvolvimento	42	

Quadro comparativo em indicadores econômicos	46
Expectativas para o futuro	48
CAPÍTULO IV – MEIO AMBIENTE	53
Três imensos litorais e os riscos da mudança climática	54
Quadro comparativo em indicadores ambientais	58
Principais problemas ambientais	61
PARTE II – OS SISTEMAS FEDERALISTAS	
CAPÍTULO V – O FEDERALISMO NA ÍNDIA	66
ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL INDIANA.....	66
O sistema político indiano	66
A organização federativa	69
A distribuição de competências	74
ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÍNDIA.....	79
A estrutura de governo	79
A eleição dos representantes políticos	80
As receitas e os gastos públicos.....	82
O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL NA ÍNDIA.....	85

As evoluções em governança local na história recente.....	85
Os principais obstáculos à consolidação da democracia local.....	87
Possíveis soluções.....	91
CAPÍTULO VI – O FEDERALISMO NO BRASIL	93
ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL BRASILEIRA.....	93
O sistema político nacional.....	93
O desenvolvimento histórico do federalismo.....	95
A organização federativa atual.....	100
A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL.....	103
As competências constitucionais dos Municípios.....	103
As eleições municipais e outros meios de participação popular.....	107
As receitas e os gastos públicos.....	108
O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	116
As relações federalistas na história recente.....	116
As principais dificuldades no desenvolvimento federalista.....	118
As expectativas para o futuro	124
CAPÍTULO VII – O FEDERALISMO NA ÁFRICA DO SUL	127
O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO SUL-AFRICANO.....	127

A história recente da África do Sul.....	127
A organização político-territorial na história recente.....	130
O atual sistema político nacional.....	133
OS GOVERNOS LOCAIS NO ESTADO SUL-AFRICANO.....	135
A organização federativa	135
A distribuição de competências	140
A relação com as demais esferas de governo	144
A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÁFRICA DO SUL	145
A eleição dos representantes locais	145
As receitas e os gastos públicos.....	148
A descentralização política na África do Sul no contexto atual.....	155
CONCLUSÃO	161
BIBLIOGRAFIA.....	163

Palavra do Presidente

Os impactos da globalização, da aproximação cultural e econômica entre os países, das facilidades de trânsito entre as regiões e o impacto da globalização das relações econômicas já é sentida no dia a dia dos Municípios brasileiros, desafiando-os a atuar internacionalmente.

Dentro do novo contexto internacional, o Brasil assume um papel de protagonista no contexto político e econômico internacional. A aproximação dos países emergentes: Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) corresponde à uma ação convergente não apenas para esses países como também abre todo um novo patamar para o debate da cooperação Sul-Sul.

A percepção dessas características comuns foi um dos fatores que motivou os líderes do Brasil, da Índia e da África do Sul a criarem, em janeiro de 2008, o Fórum de Governança Local Ibas, fomentado pelo debate de temas como: a questão da implementação do sistema federalista em cada um dos países e a construção de um fértil terreno para a troca de experiências, técnicas e conhecimentos.

Diante das novas oportunidades de trabalho, intercâmbio de informações, ações culturais e econômicas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta o estudo *“Índia, Brasil e África do Sul - A Cooperação Sul-Sul pela Governança Local”* com uma análise comparativa da estrutura federativa dos três países, trazendo aos Municípios brasileiros novas perspectivas e desafios.

A CNM entende que os Municípios precisam acompanhar e entender essas mudanças tão significativas na realidade do Brasil, para que possam interagir com esses novos parceiros.

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Introdução

A independência deve começar da base. Por isso, toda vila será uma república [...] com poderes plenos. [...] Isso não exclui querer ajuda ou depender de vizinhos ou do mundo. Será um jogo livre e voluntário de forças mútuas. [...] Nessa estrutura composta por inúmeras vilas, os círculos sempre se ampliaram, mas nunca se elevarão uns sobre os outros. A vida não será uma pirâmide em que o ápice é sustentado pela base. Mas será um círculo oceânico cujo centro será o indivíduo, que estará sempre pronto a morrer pela vila [...]. Assim, a circunferência mais externa nunca exercerá o poder de forma a submeter o círculo mais interior, mas dará força a todos em seu interior e tirará dele sua própria força (GANDHI 2007: 8. Traduzido e Adaptado).¹

Assim, expressou o líder indiano Mahatma Gandhi ao apresentar, em 1942, sua concepção de uma Índia independente. Cinco anos depois, o país, de fato, comemorava sua independência em relação ao Reino Britânico. Mas, infelizmente, Gandhi não estaria vivo em 1950 para ver sua Índia se tornar uma República Independente. Ainda assim, os princípios federalistas defendidos por esse líder vêm sendo, desde então, adotados na organização da República Indiana, considerada hoje uma das maiores democracias do mundo.² Ainda há, contudo, um importante caminho a ser percorrido para que o federalismo indiano se aproxime do modelo ideal expresso na filosofia de Mahatma Gandhi.

Nesse ponto, Brasil e África do Sul assemelham-se fortemente ao país asiático. Os dois países, também conhecidos como grandes nações democráticas, adotam um sistema federalista semelhante em sua organização territorial e adminis-

1 Texto original: *"Independence must begin at the bottom. Thus, every village will be a republic [...] having full powers. [...] This does not exclude dependence on and willing help from neighbours or from the world. It will be free and voluntary play of mutual forces. [...] In this structure composed of innumerable villages there will be ever-widening, never-ascending circles. Life will not be a pyramid with the apex sustained by the bottom. But it will be an oceanic circle whose centre will be the individual always ready to perish for the village [...]. Therefore, the outermost circumference will not wield power to crush the inner circle, but will give strength to all within and derive its own strength from it"*.

2 Em função de, entre outros fatores, suas dimensões continentais e seu imenso contingente populacional.

trativa. E, assim como a Índia, ambos enfrentam uma série de dificuldades que os distanciam, na prática, do federalismo almejado por seus idealizadores. As Constituições desses três países já reconhecem a autonomia municipal na provisão de determinados serviços públicos. Mas a realidade de cada um desses países demonstra que ainda é necessário reafirmar o valor democrático e o princípio da descentralização como premissa-base para a construção do desenvolvimento. Um federalismo fortalecido, acredita-se, é essencial não só para o aprofundamento da democracia, mas também, para a solução de vários dos problemas de governabilidade enfrentados por esses três países, de imensidão territorial e populacional.

A percepção dessas características em comum foi um dos fatores que motivou líderes da Índia, do Brasil e da África do Sul a criarem, em janeiro de 2008, o Fórum de Governança Local Ibas. A busca do fortalecimento do federalismo e da governança local oferecia não só um objetivo comum a fundamentar a constituição do Fórum, mas também possibilitava um denso diálogo sobre o sistema político de cada país. Ademais, a implementação prática do sistema federalista em cada país e as dificuldades enfrentadas nesse processo constituíam um terreno fértil para o intercâmbio de conhecimento, técnicas e experiências. Lideranças perceberam que poderiam aprender com líderes de outros continentes sobre o que poderia e o que não deveria ser feito no intuito de fortalecer a governança local em seu próprio país.

Diante disso, pode-se dizer que o federalismo como elemento de congruência e o fortalecimento da governança local como objetivo comum foram um dos principais fundamentos da criação do Fórum de Governança Local Ibas. Não significa, contudo, dizer que se esgotam aí os objetivos do Fórum. Como já mencionado, essa nova rede – ainda em processo de construção – apresenta um riquíssimo potencial de troca de conhecimento e experiências. E, apesar de se defender a grande importância do diálogo sobre o sistema político de cada país, é necessário ressaltar que a gama de possibilidades de cooperação é bem mais ampla. Entre as diversas

áreas de intercâmbio em potencial, pode-se destacar a agricultura, o meio ambiente, a cultura, a educação, a energia, a saúde, o desenvolvimento social, o turismo e o transporte, áreas essas que já fazem parte da agenda do Fórum de Diálogo Ibas.³

A área da cultura talvez mereça um destaque especial adiante dessa imensa diversidade cultural existente em cada um dos três países. Além das possibilidades de intercâmbio que ela oferece, pode-se pensar em uma forte correlação entre a diversidade cultural e a implementação do federalismo como sistema político, como defende Niraja G. Jayal:

O princípio federalista pode [...] contribuir para a administração das diversidades [...]. Por exemplo, grupos que são minorias no país, mas majorias em estados específicos podem, por meio dessa concentração demográfica, fazer suas vozes serem mais bem ouvidas e, então, podem contar com mais apoio no nível regional, mesmo sendo mais difícil para eles imprimir impacto na política nacional (2007: 30. Traduzido e Adaptado).⁴

Vale ressaltar, nesse contexto, que a aproximação à comunidade local aumenta significativamente as possibilidades de um verdadeiro intercâmbio, principalmente no âmbito cultural e social. E, como amplamente reconhecido, as lideranças locais são peças fundamentais para que essa aproximação aconteça de forma efetiva. Afinal, são esses atores que mantêm um contato direto e diário com a população local, conhecendo de perto seus interesses, necessidades, potenciais e fraque-

3 De forma a evitar possíveis confusões, é importante ressaltar que quando se fala "Fórum de Diálogo Ibas", remete-se ao grupo formado pelos Estados-nação Índia, Brasil e África do Sul, em 2003, fórum esse que é protagonizado pelas esferas nacionais de cada país, tendo como principais eventos os Encontros entre os Chefes de Estados e os Encontros entre os Ministros de Relações Exteriores. Quando se diz "Fórum de Governança Local Ibas", por sua vez, remete-se à rede recém-concebida por lideranças locais de Índia, Brasil e África do Sul, que teve seu encontro inaugural em 2008 e tem por objetivo constituir um espaço para o diálogo e a cooperação entre atores locais dos três países.

4 Texto Original: The federal principle can [...] contribute to managing diversities (...). For instance, groups that are minorities in the nation, but majorities in particular states, can by virtue of this demographic concentration make their voices better heard and so count for more at the regional level, even if it is harder for them to make an impact on national policy.

zas. Percebeu-se, então, que a participação ativa de atores locais potencializaria as possibilidades de um intercâmbio real entre Índia, Brasil e África do Sul, tendo-se um fator a mais para fundamentar a criação do FGL-Ibas. Talvez, os fundamentos de criação do Fórum possam ser mais bem visualizados por meio das próprias palavras de seus fundadores:

CONSIDERANDO que Índia, Brasil e África do Sul estão comprometidos com formas democráticas de governo e objetivam conduzir o processo democrático a níveis ainda mais elevados;

CONSIDERANDO que, como representantes dos três maiores países, acreditamos firmemente que nenhuma democracia pode ser significativa e vibrante sem uma base forte de sistema de governança local;

CONSIDERANDO que as três democracias da Ásia, da América Latina e da África lançaram programas de democracia local em escala nacional;

CONSIDERANDO que há um vasto âmbito para cooperação e colaboração mútuas em diferentes campos de governança local;

CONSIDERANDO que sentimos fortemente a necessidade urgente de formação de um fórum multilateral para institucionalizar a cooperação e a colaboração entre os três países;

Nós, profissionais, pesquisadores, ativistas da governança local decidimos formar o Fórum de Governança Local Índia-Brasil-África do Sul (Ibas FGL) para promover as seguintes metas e objetivos (IBSA-LGF, 2008:4).

A capacidade dos governos locais em atuar na cooperação sul-sul já é clara. A experiência no Mercosul, por exemplo, já demonstrou que o engajamento dos Municípios pode contribuir de modo concreto para o processo de integração e co-

operação. Provam isso a criação e o desempenho do Foro Consultivo do Mercosul de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), que têm apresentado uma importante atuação em diversas áreas. Pode-se destacar, a título de ilustração, seu papel na integração fronteiriça entre os países do Mercosul.

O Fórum de Governança Local Ibas aparece como um espaço de intensa potencialidade para um diálogo denso e trocas concretas, com intercâmbio de valores, ideias, conhecimento e experiências, cujo fortalecimento se mostra extremamente favorável ao desenvolvimento humano em cada um dos três países que o integram. Porém, para que esse amplo potencial se concretize, é fundamental que atores locais dos três países exerçam um esforço de conhecimento mútuo, elemento essencial ao diálogo entre os integrantes da rede.

Conquanto o foco no âmbito local possa constituir um riquíssimo potencial de pesquisa e construção de conhecimento, trata-se de uma área ainda pouco explorada no campo das Relações Internacionais. Esse quadro levantou preocupações dos idealizadores do FGL-Ibas, pois, como já mencionado, entende-se que a cooperação efetiva em fóruns como esse, a produtividade de seus encontros e a eficiência dos planos traçados são fortemente beneficiadas por um conhecimento prévio que fundamente as discussões e as ações planejadas. Cientes disso, os fundadores traçaram para o Fórum o objetivo de “Conduzir estudos comparados e pesquisas [...] para melhor compreender o sistema de governança local de cada país [...]” (IBSA-LGF 2008:5. Traduzido e Adaptado).

O presente estudo foi concebido como um esforço nesse sentido. A ideia e a sua concretização guiam-se pelo objetivo de sistematizar e difundir conhecimento sobre os principais aspectos que condicionam tanto a atuação de atores locais na Índia, no Brasil e na África do Sul, quanto a relação entre eles. Pensou-se em um estudo que contemplasse temas em cada um das três esferas da governança local –

Governos Locais, Sociedade Civil e Empresariado. A ênfase, contudo, recai sobre o sistema federalista de cada país, buscando reunir e sistematizar informações sobre esse tema, para oferecer informações consolidadas ao leitor. O estudo foi estruturado em duas partes. Na primeira, buscou-se apresentar uma comparação sobre diferentes aspectos do contexto nacional de cada um dos três países. E, na segunda parte, uma noção geral sobre o sistema federalista da Índia, Brasil e África do Sul é apresentada.

Parte I

Contextos Nacionais

Brasil, Índia e África do Sul, apesar de estarem separados geograficamente por oceanos e de possuírem raízes histórico-culturais diferentes, apresentam uma série de características em comum, que, entre outros fatores, motivaram a criação e fundamentam o desenvolvimento do Fórum de Diálogo Ibas. Dentre as características compartilhadas, algumas já destacadas na introdução deste estudo, ressaltam-se a imensidão territorial e demográfica, a adoção da democracia e do federalismo em seus sistemas políticos e a imensa diversidade cultural que cada país abriga.

Nesta parte, pretende-se aprofundar um pouco a análise da realidade nacional de cada um desses Estados, apontando-se as principais semelhanças e as diferenças mais marcantes entre eles. O objetivo é apresentar ao leitor, de forma breve e sucinta, as características macro de cada país, de modo a contextualizar o diálogo e as possíveis ações no âmbito do FGL-Ibas. A apresentação é conduzida de maneira comparativa, apresentando-se, em um mesmo bloco, a realidade dos três países em relação a determinado aspecto.

QUADRO-RESUMO – PRINCIPAIS INDICADORES

		Índia	Brasil	África do Sul
Capital		Nova Déli	Brasília	Cidade do Cabo (PL); Pretória (PE); Bloemfontein (PJ)
Línguas Oficiais		Hindi, Inglês, entre outras.	Português	Africâner, Inglês, entre outras
Moeda		Rupia Indiana (INR)	Real (BRL)	Rand (ZAR)
HISTÓRIA	Colonização	Britânica	Portuguesa	Britânica
	Independência	15/8/1947	7/9/1822	31/5/1961
GEO.	Área Total ²	3.287.263km ²	8.514.877km ²	1.221.037km ²
	Fuso Horário	UTC* + 5:30	UCT* -4; -3; -2	UCT* + 2
DEMOGRAFIA	População total ¹	1.155.347.678	190.732.694	48.687.000
	População urbana ²	29,0%	81,2%	52,6%
	Densidade demográfica ²	340 hab./km ²	22 hab./km ²	39 hab./km ²
	Crescimento populacional (2005- 2010) ³	1,5% por ano	1,3% por ano	0,6% por ano
	Maior aglomerado urbano	Mumbai (21.900.967)	São Paulo (20.853.705)	Joanesburgo (3.888.180)

		Índia	Brasil	África do Sul
GOVERNO	Regime de Governo	Democracia	Democracia	Democracia
	Forma de Governo	República	República	República
	Sistema de Governo	Parlamentarismo	Presidencialismo	Parlamentarismo
	Forma de Estado	Federado	Federado	Federado
SOCIEDADE	IDH	0,519	0,699	0,597
	Expectativa de Vida ³	66/63	76/69	50/49
	Mortalidade Infantil ³	55,0 %	23,6 %	44,8 %
	Faixa Etária Média ⁴	25,9 anos	28,9 anos	24,7 anos
	Índice de Alfabetização	61%	90%	82,4%
ECONOMIA	PIB (em milhões de US\$) ³	903.226	1.067.803	247.814
	PIB per capita (em US\$) ³	784	5.640	5.133
	Principais setores econômicos	Agricultura, indústria e serviços.	Agropecuária, indústria e serviços.	Mineração, agricultura, serviços e indústria.
	Saldo da Balança de Pagamentos ³	-9.415 milhões de dólares	13.276 milhões de dólares	-16.489 milhões de dólares
MEIO AMBIENTE	Emissão de CO ₂ ³	1.342.960.000 MT	331.795.000 MT	437.032.000 MT
	Emissão de CO ₂ per capita ³	1,2 MT	1,8 MT	9,2 MT

1.Fonte: ONU. UNData. Estimativas para 2007. Statistics South Africa, Community Survey, 2007, Basic Results World: largest cities and towns and statistics of their population (2010).

2. Idem. Dos dados disponíveis, os mais recentes.

3. Idem. 4. Fonte: CIA – The World Factbook. * Tempo Universal Coordenado

* Human Development Index (HDI) – 2010 Rankings, United Nations Development Programme.

Capítulo I – Geopolítica

Localização e território

Em termos geográficos, Brasil, Índia e África do Sul estão separados. O Brasil, localizado na parte sul do continente americano, é banhado pelo Oceano Atlântico, que o separa da África do Sul. Esse país, por sua vez, encontra-se no extremo sul do continente africano e é banhado não só pelo Oceano Atlântico, mas também pelo Oceano Índico, que o separa da Índia (apesar de, nesse caso, haver uma estreita ligação terrestre por meio do Istmo de Suez). A Índia, por fim, localiza-se na Ásia Meridional e recebe as águas apenas do Oceano Índico, que, juntamente ao Oceano Atlântico, a distancia do Brasil.

ILUSTRAÇÃO 1: LOCALIZAÇÃO DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL NO MAPA MUNDIAL



Apesar dessa distância física entre os três países, há várias semelhanças que os aproximam, dando origem a um importante potencial de intercâmbio, inclusive em termos de geografia. Entre outras características, os três países têm em comum as grandes extensões territoriais. Brasil, com dimensões continentais, ocupa uma área superior a 8,5 milhões de km², sendo classificado como o quinto maior país em extensão territorial do mundo. A Índia, com uma área que se aproxima dos 3,3 milhões de km², vem pouco atrás, ocupando o sétimo lugar. A África do Sul, com dimensões pouco mais modestas, possui uma área superior a 1,2 milhões de km², ocupando a vigésima quarta posição no *ranking* dos maiores Estados do mundo.⁵

Clima e relevo

Por se localizarem em diferentes partes do planeta, Índia, Brasil e África do Sul apresentam características ambientais significativamente diferentes. Índia, que tem seu território praticamente dividido ao meio pelo Trópico de Câncer, apresenta o clima tropical de moções ao sul e um clima mais temperado ao norte. Brasil, com grande parcela de seu território localizado entre os trópicos, é considerado um país tropical (com características tropicais mais acentuadas ao norte, onde o território é cruzado pela Linha do Equador), observando-se também características de clima temperado ao sul. A África do Sul, cuja quase totalidade do território localiza-se abaixo do Trópico de Capricórnio, é considerado um país de clima temperado, onde predominam características de clima semi-árido, mas observam-se também características subtropicais ao longo da costa leste.

O relevo indiano caracteriza-se principalmente pelos planaltos ao sul, planícies ao longo dos Ganges, desertos a oeste e as montanhas do Himalaia ao norte. No Brasil, predominam as planícies (principalmente ao norte) e os planaltos (prin-

5 Fonte: ONU. UNData.

principalmente no centro-oeste), apresentando-se também algumas serras montanhosas (ao sul) e uma estreita, mas longa faixa litorânea a oeste. Na África do Sul, encontra-se um grande planalto no interior, limitado por colinas acidentadas e por uma estreita faixa litorânea.

Fronteira terrestre e seus principais problemas

Com essas imensas áreas territoriais, Índia, Brasil e África do Sul possuem também longas linhas de fronteira. Brasil, com a maior linha fronteira entre os três (aproximadamente 17 mil quilômetros) faz limite com dez países. Índia, com uma fronteira que se estende por mais de 14 mil quilômetros, possui seis países limítrofes. África do Sul também faz fronteira com seis países, mas por uma linha fronteira menor, de aproximadamente 5 mil quilômetros. Vale aprofundar um pouco o estudo da fronteira de cada um desses países, observando similaridades e discrepâncias que podem constituir potenciais de intercâmbio e conhecimento, experiências e boas práticas entre lideranças locais dos três países.

Índia, em termos mais precisos, possui uma linha fronteira de 14.103 quilômetros e faz limite com Bangladesh (4.053km), Butão (605km), Mianmar (1.463km), China (3.380km), Nepal (1.690km) e Paquistão (2.912km),⁶ como se pode visualizar no mapa abaixo.

6 Fonte: CIA. *The World Factbook*.

ILUSTRAÇÃO 2: FRONTEIRA DA ÍNDIA



A faixa de fronteira indiana é uma região bastante delicada, com uma história marcada por conflitos que se estendem até o presente. Hoje, o caso mais alarmante talvez seja o da fronteira com o Paquistão, país que vive atualmente sob intensa instabilidade política, sendo palco, inclusive, de violentos conflitos entre comandos armados e o exército nacional.

Os problemas fronteiriços entre Índia e Paquistão remetem a 1947, ano em que a resistência pacífica de Mahatma Gandhi e Jawaharlal Nehru venceu o colo-

nialismo britânico. Declarada a independência, a ex-colônia britânica foi dividida em dois Estados: Índia e Paquistão. Desde então, os dois países já travaram, ao mínimo, três grandes guerras. E o risco de utilização de armas nucleares nos conflitos levanta preocupações no cenário internacional. Em 1998, Índia realizou testes com armas nucleares. No mesmo ano, em resposta, Paquistão conduziu testes semelhantes.

Entre as principais causas do conflito, está a disputa por territórios localizados na região da Caxemira. Na região, ainda não foi traçado um limite fronteiriço. Há apenas uma linha de cessar-fogo (*the Line of Control*), que limita as posições militares. A “Linha de Controle”, contudo, não limita apenas as forças armadas dos dois países. Com seus arames farpados e minas terrestres, impossibilita também o trânsito de civis e mercadorias (há apenas um ponto de passagem entre os dois países, controlado diariamente por guardas fronteiriços). Na Índia, há cerca de 600.000 deslocados internos.⁷ Aproximadamente metade desses é atribuída a seu conflito com o Paquistão na região da Caxemira.

O **Brasil** também enfrenta uma série de problemas em sua faixa de fronteira. Contudo, trata-se mais de questões políticas e sociais que de assuntos de soberania. Apesar da enorme dimensão (16.855 quilômetros,⁸ em termos mais precisos), a linha fronteiriça brasileira é conhecida por um quadro pacífico em quase toda sua extensão. A utilização da violência limita-se a casos isolados, que ocorreram principalmente na fronteira com a Colômbia. Isso não significa dizer que não haja problemas sérios no restante da faixa fronteiriça brasileira. Alega-se apenas que esses costumam ser tratados de forma político-diplomática.

7 Ainda não há consenso sobre a definição de “deslocados internos” (ou “*internally displaced person*”). A expressão ainda não encontra definição precisa na Convenção da ONU. Mas, de acordo com o *The World Factbook* da CIA (*Central Intelligence Agency*), a expressão é utilizada para designar aquelas pessoas que fugiram de suas casas por razões similares às dos refugiados (medo ou perseguição em razão de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política), mas, diferentemente dos refugiados, mantêm-se dentro de seu território nacional e estão sujeitos às leis desse Estado.

8 Fonte: CIA. *The World Factbook*.

O Brasil faz limite com quase todos os países da América do Sul, excetuando-se apenas Equador e Chile, como pode ser visualizado no mapa abaixo. Em termos de extensão, a maior fronteira é com a Bolívia (3.423km), seguida por Peru (2.995), Venezuela (2.200km), Colômbia (1.644km), Guiana (1.606km), Paraguai (1.365km), Argentina (1.261km), Uruguai (1.068), Guiana Francesa (730km) e, por fim, Suriname (593km).⁹

ILUSTRAÇÃO 3: FRONTEIRA DO BRASIL



9 Idem.

Vale apresentar uma perspectiva mais local em relação à questão fronteira brasileira. O país abriga, atualmente, 588 Municípios na Faixa de Fronteira.¹⁰ Desses, 120 localizam-se na Linha de Fronteira, dos quais 28 são Cidades-Gêmeas com Municípios de países vizinhos. Os Municípios de fronteira,¹¹ juntos, abrigam uma população de mais de 10 milhões de habitantes (dados de 2008) e somaram em 2005 um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 100 milhões de reais.¹² A grande maioria desses Municípios localiza-se na Região Sul (418, no total), fazendo fronteira com Uruguai, Argentina e Paraguai.

No Brasil, os Municípios de fronteira submetem-se a um quadro legislativo diferenciado, conhecido como “Regime Especial”.¹³ Esse regime veda, por exemplo, a aquisição de terras por estrangeiro, a mineração e a radiodifusão (salvo assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional). E, apesar de o governo federal alegar que essa legislação visa a oferecer benefícios às localidades fronteiriças (em razão de sua conjuntura peculiar), os governos municipais de fronteira, em geral, afirmam que são as limitações e as desvantagens desse regime o que mais se faz perceber em suas regiões. De fato, indicadores comprovam que problemas socioeconômicos aparecem de forma mais acentuada nos Municípios fronteiriços. Em cada microrregião, o IDH médio dos Municípios de fronteira, em geral, é inferior à média dos Municípios que estão fora da faixa fronteira.

Além das limitações imputadas pela legislação doméstica, os Municípios da fronteira brasileira enfrentam uma série de problemas em suas relações com os paí-

10 A Faixa de Fronteira, considerada uma área indisponível à segurança do território nacional, estende-se da linha fronteira até 150 km do território brasileiro, conforme definido pelo artigo 20, parágrafo 2º da Constituição Federal do Brasil.

11 São considerados Municípios de Fronteira aqueles que têm todo ou parte de seu território na Faixa de Fronteira.

12 Fonte: CNM (Confederação Nacional de Municípios).

13 Por considerar a área indispensável à segurança do território nacional, a legislação brasileira coloca os Municípios de fronteira sob condições jurídicas diferenciadas, determinadas principalmente pela Lei nº 6.634/1979 (Decreto nº 85.064/1980).

ses limítrofes. Muitos desses estão associados ao fluxo de pessoas e mercadorias. A título de ilustração, um câmbio desfavorável ou a isenção de impostos por um país vizinho pode gerar a falência de microempresas localizadas em um Município de fronteira. Afinal, há sérias dificuldades em impedir que a população local se desloque para o país vizinho no intuito de comprar as mercadorias mais baratas.

Frente ao quadro acima apresentado, pode-se perceber que, apesar de pacífica, a região fronteira brasileira apresenta uma série de problemas. Contudo, graças principalmente às infatigáveis manifestações dos gestores e da sociedade civil dos Municípios fronteiriços, percebe-se, na história recente, um importante esforço no sentido de mitigar essas dificuldades e melhorar a qualidade de vida da população de fronteira. Entre as iniciativas, podem-se destacar os esforços da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, em 2008, realizou o *I Encontro dos Municípios de Fronteira*, com o objetivo de ouvir dos próprios gestores e líderes municipais quais são os principais problemas, possíveis soluções e demandas de seus Municípios. Após escutar atores municipais em encontros realizados em diferentes pontos da Faixa de Fronteira brasileira, a CNM elaborou um relatório e o apresentou ao governo federal, com as demandas expostas pelos Municípios. Também com base no relatório elaborado, a CNM vem construindo uma série de ações voltada à região, em que se destacam projetos de integração entre Municípios fronteiriços, estudos sobre legislações, cursos de capacitação, entre outros.

Também merecem destaque as iniciativas do Capítulo Brasil do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). No Brasil, o Fórum abriga um grupo de trabalho (ou comitê temático) específico para a questão fronteira. Nele, diversos atores envolvidos com a temática – entre os quais, o governo federal, gestores municipais e estaduais, a CNM e as organizações da sociedade civil – travam debates e planejam ações que visam a melhorar as condições da fronteira brasileira.

A **África do Sul**, assim como Índia e Brasil, enfrenta uma série de problemas em sua região fronteira. Na história recente do país, em razão da propagação de uma epidemia de cólera oriunda do Zimbábue, autoridades sul-africanas chegaram a declarar a fronteira com esse país uma “zona de desastre”. E os problemas na fronteira com o Zimbábue não se limitam a esse caso específico. A África do Sul recebe diariamente milhares de zimbabuenses clandestinos, que fogem da fome em seu país, fluxo esse que tem aumentado significativamente nos últimos anos.

Além do Zimbábue, que é separado da África do Sul por uma fronteira de 225 km, o país faz limite com Botsuana (1.804 km), Lesoto (909 km), Moçambique (491 km), Namíbia (967 km) e Suazilândia (430 km), como se pode visualizar no mapa abaixo. No total, a linha fronteira sul-africana estende-se por 4.862 km.¹⁴

ILUSTRAÇÃO 4: FRONTEIRA DA ÁFRICA DO SUL



14 Fonte: CIA. *The World Factbook*.

Como mostra o mapa, Lesoto, um dos países que faz fronteira com a África do Sul, apresenta-se geograficamente como uma “ilha” dentro do território sul-africano. Esse pequeno país, assim como o Zimbábue, é assolado pela pobreza e pela fome, condições que impelem milhares de seus habitantes a migrarem para a África do Sul em busca de trabalho e melhores condições de vida. E assim como no caso zimbabuense, esse intenso fluxo migratório é acompanhado por uma série de problemas socioeconômicos. A título de ilustração, podem-se citar os recentes casos ligados à saúde transfronteiriça. Observou-se que muitos dos lesotianos que migram para a África do Sul levam consigo o vírus do HIV. Grande parte desses torna-se mão de obra na mineração sul-africana e, em razão dessa deficiência imunológica e das más condições de trabalho nas minas, muitos desenvolvem a tuberculose. Os doentes, em geral, retornam a Lesoto para assistência médica. Mas, diante do primeiro sinal de melhora, voltam ao emprego na África do Sul, antes de concluir o tratamento. Sem estarem totalmente curados, eles ainda hospedam o vírus, correndo o risco de voltar a desenvolver a doença e de infectar outras pessoas. Esse ciclo tem gerado um sério problema de saúde pública tanto na África do Sul quanto em Lesoto.¹⁵

Por meio do quadro acima, buscou-se apresentar um contexto geral da questão fronteiriça na Índia, no Brasil e na África do Sul, com o objetivo principal de contextualizar o leitor e encontrar possíveis potenciais de cooperação entre atores locais dos três países. Percebeu-se que, apesar de os três países apresentarem problemas de ordem e grandeza diferentes, algumas semelhanças e possibilidades de intercâmbio podem ser percebidas. Os três países têm em comum as grandes extensões da linha fronteiriça, o que requer medidas especiais para o monitoramento e a atuação na região. Além disso, trata-se de três grandes economias emergentes que, em geral, apresentam melhores condições socioeconômicas que seus países vizinhos, constituindo fronteiras fortemente assimétricas. Isso provoca, em alguns ca-

15 Fonte: PlusNews.

sos, uma intensa imigração, legal ou clandestina, gerando uma série de problemas, como os apresentados anteriormente. E, mesmo quando não se percebe um intenso fluxo migratório, um problema comum em fronteiras assimétricas é o fato de estrangeiros cruzarem a fronteira para utilizar serviços públicos no país mais abastado, sobrecarregando o sistema público da região. Também como decorrência, essa realidade costuma gerar certo desconforto entre a população local e os estrangeiros. Os primeiros sentem-se lesados por pagarem impostos e verem aqueles que não contribuem com os tributos utilizarem os serviços públicos nacionais.

Percebe-se, então, a existência de certas características e conjunturas semelhantes na região fronteira de Índia, Brasil e África do Sul. Essas similaridades possibilitam, aos atores locais dos três países, um denso diálogo sobre a questão, por meio da qual é possível aprender uns com os outros a fim de construir soluções e melhorar a qualidade de vida da população fronteira.

CAPÍTULO II – SOCIEDADE

Três países multiculturais

Apesar de possuírem raízes histórico-culturais e composições étnicas diferentes, Brasil, Índia e África do Sul apresentam semelhanças significativas em termos sociais. A mais visível, talvez, seja a imensa diversidade cultural que cada Estado abriga. Os três países possuem sociedades multiculturais e multifacetadas, que criam incríveis cenários humanos. Essa diversidade, por outro lado, também é fonte de importantes desafios. A seguir, buscaremos aprofundar a análise das características sociais de cada país.

Na **África do Sul**, a sociedade ainda carrega marcas do longo período em que viveu sob um regime oficial de segregação entre brancos e não brancos: o *Apartheid*. Quando lutas sociais lideradas por Nelson Mandela colocaram fim ao regime segregacionista em meados da década de 1990, eram necessárias mudanças não apenas no sistema governamental, mas na sociedade como um todo. Desde então, a África do Sul vem buscando o fortalecimento da democracia e a estabilidade política em seu governo e trabalhando para eliminar as heranças do regime de segregação racial de sua sociedade. O país lida atualmente com preconceitos não apenas de origem étnica, mas também cultural. Apesar dessas dificuldades, muitos ainda lutam para que a diversidade sul-africana deixe de ser fonte de discórdia e passe a ser vista definitivamente como uma riqueza nacional. Além desse desafio, a sociedade sul-africana vive outras grandes dificuldades. Entre os maiores problemas sociais, estão a extrema pobreza de grande parte da população, a violência urbana, a epidemia de HIV e a desigualdade de gênero.

Depois do continente africano, a **Índia** é a entidade geográfica mais diversa do Planeta, em termos linguísticos, culturais e étnicos.¹⁶ No país, a língua mais falada é o indo-ariano, seguido pelo dravidiano. O inglês, amplamente usado nos negócios, na administração e na educação, é considerado uma língua oficial subsidiária. É importante ressaltar que, na Índia, cada Estado e território da União têm sua própria língua oficial. Ademais da diversidade linguística, a sociedade indiana é marcada por um amplo pluralismo e sincretismo cultural. Ao mesmo tempo em que essa sociedade milenar se esforça para manter vivas suas tradições, também adota novos costumes trazidos pela modernidade e pela globalização. A sociedade indiana tradicional é internacionalmente conhecida por seu sistema de castas, em que classes sociais são associadas a vínculos hereditários. A maioria dos casamentos na Índia é arranjada pelos pais ou patriarcas, com consentimento dos noivos. Nesse sistema, a base fundamental da organização social são famílias reunidas sob um patriarca principal. Nos últimos tempos, contudo, notaram-se algumas mudanças em relação aos costumes tradicionais e, nas áreas urbanas do país, vêm se tornando comuns as famílias de base nuclear. Atualmente, a sociedade indiana lida com problemas de superpovoamento e pobreza de grande parte da população.

O **Brasil** também abriga uma intensa diversidade cultural, mas uma menor variedade linguística. No país, com uma sociedade composta por uma intensa miscigenação étnica, a língua portuguesa é fortemente predominante, sendo praticamente nula a prática de outros idiomas (o uso das línguas indígenas, por exemplo, é bastante restrito). A composição étnica da população deriva, sobretudo, dos colonos portugueses, dos escravos africanos, dos povos indígenas e dos imigrantes europeus, japoneses e sírio-libaneses. Estudos genéticos demonstram que é predominante a contribuição europeia na linhagem paterna da população brasileira, sendo, na linhagem materna, consideravelmente equitativa a contribuição africana, a euro-

¹⁶ Fonte: LIBRARY OF CONGRESS – Federal Research Division.

peia e a ameríndia.¹⁷ O Brasil é internacionalmente conhecido por sua sociedade intensamente miscigenada, constituindo uma ampla riqueza cultural. O país, contudo, enfrenta também uma série de problemas. Apesar de o racismo ser considerado crime, punível com prisão, ainda existe um racismo camuflado (diluído em manifestações e ações), principalmente contra o negro. Entre outros problemas, a sociedade brasileira apresenta uma das piores distribuições de renda do mundo, que é um dos fatores responsáveis pela pobreza de grande parte da população, pela desnutrição e pelo trabalho infantil, entre outros impactos.

Quadro comparativo em indicadores sociais

Entre os três países, o Brasil abriga a maior população urbana (em termos percentuais), tendo apenas 14% de sua população vivendo no campo. E, com uma taxa de urbanização de 1,8% ao ano, a tendência é que a população urbana brasileira cresça ainda mais. África do Sul, país também predominantemente urbano, tem 61% de sua população vivendo em cidades e apresenta uma taxa de urbanização de 1,4% ao ano. A Índia, por sua vez, apresenta um quadro bem diferente dos outros dois países. O país, predominantemente rural, tem apenas 29% de sua população vivendo em cidades. Contudo, com uma taxa de urbanização de 2,4% ao ano (significativamente superior às dos outros dois países), percebe-se uma tendência de que esse quadro mude.¹⁸

17 ZORZETTO, R. *A África nos genes do povo brasileiro – Análise de DNA revelam regiões que mais alimentaram o tráfico de escravos para o país.*

18 Fonte: CIA – The World Factbook. (O percentual de população urbana refere-se a estimativas para 2008, e as taxas de urbanização referem-se a estimativas para o período de 2005 a 2010).

TABELA 1: FAIXA ETÁRIA DA POPULAÇÃO

	Idade Média ¹	Idade Média Masculina ¹	Idade Média Feminina ¹	População entre 0 a 14 anos ²	População com 65 anos ou mais ²
ÍNDIA	26,2 anos	25,6 anos	26,9 anos	29,7%	5,5%
BRASIL	29,3 anos	28,5 anos	30,1 anos	26,2%	6,7%
ÁFRICA DO SUL	25 anos	24,7 anos	25,3 anos	28,5%	5,7%

1. Fonte: CIA – The World Factbook. Estimativas para 2011.

2. Fonte: ONU. UNData.

Da tabela acima, pode-se perceber mais uma semelhança entre os países integrantes do Ibas. Os três possuem uma população relativamente jovem, o que é comum entre países em desenvolvimento – em razão, geralmente, de altas taxas de natalidade combinadas a altos índices de mortalidade. Uma população média jovem costuma trazer tanto benefícios quanto problemas. Entre os principais benefícios, têm-se uma grande população economicamente ativa.¹⁹ Entre os problemas, tem-se um sistema educacional sobrecarregado e alto índice de desemprego.

Entre os três países, o Brasil abriga a população menos jovem – idade média de 29,3 anos, frente aos 26,2 da Índia e 25 da África do Sul. De fato, a população brasileira vem “envelhecendo” nos últimos anos. Houve, no país, uma redução significativa dos índices de natalidade, por causa principalmente do processo de urbanização (as taxas de natalidade costumam ser menores nas cidades) e da inserção da mulher no mercado de trabalho. A isso, somaram-se uma redução das taxas de mortalidade e um aumento da expectativa de vida ao nascer, devido a me-

¹⁹ Parcela dos habitantes que está apta ou disposta à realização de atividades econômicas.

lhorias na qualidade de vida da população e a avanços da medicina. O Brasil possui atualmente uma taxa de natalidade anual de 17,79 nascimentos por mil, uma taxa de mortalidade anual de 6,36 mortes por mil²⁰ e uma expectativa de vida ao nascer média de 72,53 anos.²¹

Em relação à faixa etária média da população, a Índia e a África do Sul apresentam índices bastante próximos. A idade média indiana e a sul-africana são, respectivamente, 26,2 e 25 anos. Os dois países possuem aproximadamente 29% de sua população entre 0 e 14 anos de idade. E ambos têm em torno de 5,7% de sua população em idade igual ou superior a 65 anos. A taxa de natalidade dos dois países também é semelhante. Índia e África do Sul apresentam, respectivamente, uma taxa anual de 20,97 e de 19,48 nascimentos por mil. Já os índices de mortalidade são bem diferentes nos dois países. Enquanto, no caso da África do Sul, estimou-se para o ano 2011 uma média de 17,9 mortes por mil, no caso da Índia estimou-se uma taxa de mortalidade de 7,48 por mil. A comparação entre esses e outros indicadores sociais dos três países pode ser mais bem visualizada por meio da tabela abaixo.

20 Fonte: CIA – The World Factbook. Estimativas para 2011.

21 Idem. Estimativas para 2011.

TABELA 2: INDICADORES SOCIAIS BÁSICOS

	Taxa de natalidade ¹	Taxa de mortalidade ¹	Expectativa de vida ao nascer ²	Taxa de mortalidade infantil ²	Taxa de fertilidade ²
ÍNDIA	20,97 ‰*	7,48 ‰*	66,8 (tot.) 65,77(mas.) 67,95(fem.)	47,57 ‰** (tot.) 46,18 ‰ (mas.) 49,14 ‰ (fem.)	2,62 nasc. por mulher
BRASIL	17,79 ‰	6,36 ‰	72,53(tot.) 68,97 (mas.) 76,27(fem.)	21,17 ‰ (tot.) 24,63 ‰ (mas.) 17,53 ‰ (fem.)	2,18 nasc. por mulher
ÁFRICA DO SUL	19,48 ‰	17,09 ‰	49,33(tot.) 50,24 (mas.) 48,39 (fem.)	43,2 ‰ (tot.) 47,19 ‰ (mas.) 39,14 ‰ (fem.)	2,3 nasc. por mulher

1. Fonte: CIA – The World Factbook. Estimativas para 2011.

2. Fonte: ONU. UNData. Estimativas para 2011.

* ‰ : Taxa de nascimentos ou mortes por cada mil habitantes.

** ‰ : Taxa de mortes por cada mil nascimentos.

As diferentes religiões e suas influências na sociedade

Por meio desse estudo, pode-se perceber que Índia, Brasil e África do Sul carregam semelhanças em diversos aspectos. Na questão religiosa, contudo, trata-se de nações bastante diferentes.

A **Índia**, país que abriga uma das maiores populações do mundo, apresenta um panorama cultural e religioso fascinante. O subcontinente indiano foi berço de várias religiões que, posteriormente, propagaram-se no cenário mundial, entre as quais se destacam o hinduísmo, o budismo, o jainismo e o sikhismo. Além dessas crenças, que se originaram no país, a Índia abriga seguidores do judaísmo, cristianismo, islamismo e zoroastrismo, religiões que vieram de outras regiões.

Entre essas religiões, o hinduísmo é o de maior peso na orientação religiosa da sociedade indiana. Cerca de 80% dos habitantes²² – maioria absoluta da população – declaram-se hindus. E, na Índia, a importância do hinduísmo não se limita às práticas religiosas. A religião integra a estrutura da sociedade e a rotina da população, orientando, por exemplo, a divisão em castas no país.

Contudo, como dito, a Índia abriga seguidores de várias outras religiões, constituindo-se uma imensa diversidade religiosa. Além dos hindus, que correspondem a 80,5% da população indiana; 13,4% dos indianos declaram-se muçulmanos;²³ 2,3% dizem-se cristãos; 1,9% apresentam-se como siques; 0,8% afirmam ser budistas e 0,4% declaram-se jainistas.²⁴

O **Brasil** é constitucionalmente um país laico, sendo considerada ilegal qualquer discriminação religiosa. Apesar de não haver uma religião oficial no país, a maior parte dos brasileiros diz-se católica, o que encontra explicação na história do país. Durante seu período colonial, representantes da Igreja Católica (conhecidos como jesuítas) acompanharam as missões colonizadoras com o propósito de catequizar os índios nativos. Mas foram os próprios colonizadores portugueses os principais responsáveis por propagar a religião católica nas terras recém-conquistadas. O Brasil ainda é considerado por muitos o maior país católico do mundo – em números absolutos. Atualmente, contudo, percebe-se uma forte onda de conversão para o protestantismo. Apesar de dados oficiais ainda apontarem para uma forte predominância do catolicismo (73,8% de católicos frente a 15,4% de protestantes), há indícios de que o quadro atual mudou fortemente em relação à época em que a pesquisa foi realizada (2000).

22 Fonte: CIA – The World Factbook. Censo de 2001.

23 Fonte: CIA – The World Factbook. Censo de 2001.

24 Censo da Índia de 2001, dados sobre religião.

Além das heranças europeias e, em especial, portuguesas, o Brasil abriga também fortes influências africanas em sua composição étnica e cultural. Entre os legados que se materializam na sociedade brasileira, tem-se a prática das religiões Umbanda e Candomblé. Em Municípios do Nordeste, região com maior presença de afro-descendentes, é comum o sincretismo religioso. As religiões de origem africana misturam-se a crenças cristãs, como o catolicismo.

Segundo o Censo de 2000, publicado pelo IBGE,²⁵ 73,8% dos brasileiros declaram-se católicos; 15,4% declaram ser evangélicos; 7,4% declaram não possuir religião (incluindo-se agnósticos, ateus, deístas); 1,3% declaram-se espíritas; 0,3% declaram-se seguidores de religiões tradicionais africanas (entre as quais, Candomblé, Tambor-de-Mina, Umbanda); 1,8% declaram seguir outras religiões (como Testemunhas-de-Jeová, Budismo, Santos dos Últimos Dias, Messianismo, Judaísmo, Esoterismo, Islamismo, Espiritualismo).

A **África do Sul**, por fim, apresenta a mais intensa diversidade religiosa entre os três países. Apesar de, nesse Estado, preponderar a fé cristã (79,7% da população),²⁶ não se pode dizer que haja uma religião específica que predomine. Na composição religiosa da sociedade sul-africana, os seguidores das cinco religiões principais (todas de origem cristã), em conjunto, não chegam a somar a metade da população.

As porcentagens dos seguidores das cinco principais religiões apresentam-se em números muitos próximos. Dos sul-africanos, 11,1% declaram-se cristãos de Zion; 8,2% dizem-se pentecostais (carismáticos); 7,1% afirmam serem católicos romanos; 6,8% apresentam-se como metodistas; 6,7% declaram ser fiéis à Igreja *Dutch Reformed*; 3,8% consideram-se anglicanos; e 36% afirmam seguir ou-

25 IBGE. *População residente por sexo e situação do domicílio, segundo a religião*. Censo Demográfico 2000.

26 Fonte: CIA – The World Factbook. Censo de 2001.

tras religiões de origem cristã. Além dos seguidores de religiões cristãs, 1,5% dos sul-africanos declara-se muçumano; 1,3% afirma-se hindu; e 0,2% diz-se judeu. Ademais, 15,1% declaram não possuir religião, 0,8% afirmam seguir outras religiões e 1,4% não especificou.²⁷

Na construção histórica do atual Estado da África do Sul, a fé cristã trazida pelos colonizadores misturou-se às crenças das religiões tradicionais nativas, dando origem a um forte sincretismo religioso (semelhantemente ao que acontece na região Nordeste do Brasil). Atualmente, estima-se que o islamismo é a religião que mais cresce na África do Sul. Entre os prováveis responsáveis por trazerem essa religião ao território sul-africano, estão comerciantes de origem indiana. Também se acredita que foram imigrantes indianos os principais responsáveis por ampliar a presença do hinduísmo na África do Sul. Além da fé hindu, outras religiões de origem indiana fazem-se presentes na sociedade sul-africana. Entre elas, podem-se destacar o Sikhismo e o Jainismo.

27 Fonte: CIA – The World Factbook. Censo de 2001; *South Africa – Section I. Religious Demography*. U.S. Department of State.

CAPÍTULO III – ECONOMIA

Na área econômica, encontram-se algumas das principais semelhanças que motivaram a união de Índia, Brasil e África do Sul no Fórum de Diálogo Ibas. Além de abrigarem fortes economias emergentes, os três países têm em comum o importante papel econômico que exercem em sua região e sub-região. Além das semelhanças, algumas diferenças econômicas também são fontes de cooperação no contexto Ibas. A seguir, busca-se apresentar um quadro geral do contexto econômico de cada país.

Três grandes economias em desenvolvimento

A **Índia** abriga a 11^a maior economia do mundo quando se baseia em seu PIB nominal convertido em dólares, mas ocupa o 4^o lugar quando se considera a Paridade do Poder de Compra.²⁸ Assim como sua cultura e sociedade, a economia da Índia é caracterizada por uma ampla diversidade. Na produção agrícola, por exemplo, pratica-se tanto o cultivo tradicional de aldeia quanto técnicas modernas de lavoura. No setor industrial, tem-se desde a produção artesã até fábricas com tecnologia de ponta. O setor de serviços, da mesma forma, é caracterizado por uma forte variedade. Esse setor responde pela maior parcela do crescimento econômico indiano. Apesar de ocupar menos de um terço da força de trabalho do país, é responsável por mais da metade de sua produção.

No país, o setor privado divide espaço com um setor público de peso. As empresas indianas estão sujeitas a uma tributação de até 30% (número que sobe para 40% no caso das empresas estrangeiras). Existe, contudo, um complexo sistema

28 Economist.com.

de isenções que reduz as taxas de impostos para cerca de 20% no caso das empresas indianas. Além dessas taxas, todas as empresas pagam um imposto de 10% sobre os lucros distribuídos.²⁹

Nos últimos anos, tem-se percebido uma redução do controle estatal sobre o comércio exterior e o investimento. Contudo, em setores-chave (como as telecomunicações), ainda são aplicadas tarifas mais altas para limitar o investimento externo direto. Da mesma forma, barreiras tarifárias limitam as importações em categorias sensíveis, em que se inclui a agricultura. Diante disso, apesar da gradativa abertura comercial, as barreiras aduaneiras indianas continuam elevadas para os padrões internacionais.

A economia indiana atingiu um crescimento médio de mais de 7% ao ano na década de 1997 a 2007, reduzindo a pobreza em aproximadamente 10 pontos percentuais. Esse forte crescimento econômico possibilitou que o governo indiano adotasse programas onerosos, ao mesmo tempo em que reduzia o déficit fiscal de 6% do PIB (em 2000/2001) para 2,7% do PIB (em 2006/2007).³⁰ Contudo, especialistas alertam para os riscos de que esse quadro mude em razão dos crescentes gastos governamentais em uma época de desaceleração do crescimento econômico.

Assim como a Índia, o **Brasil** abriga uma das maiores economias do mundo, possuindo o 9º maior PIB em termos de Paridade de Poder de Compra. Após décadas de forte intervenção estatal na economia, acompanhada por uma inflação descontrolada e por uma grande instabilidade macroeconômica, que afugentavam os investimentos externos do país, o Brasil viveu uma fase significativa de reconstrução da estabilidade macroeconômica, diminuindo o risco-país. Esse novo quadro, associado a um significativo desenvolvimento científico e tecnológi-

²⁹ Idem.

³⁰ Fonte: CIA – The World Factbook.

co e a um parque industrial dinâmico e variado, promoveu forte atração de investimentos internacionais.

Um esforço político para a promoção da exportação, associado a uma forte demanda externa, trouxe impactos às exportações a partir de 2003. A conta de transações correntes, que apontava um déficit de 4,6% do PIB em 2001, passou a apresentar superávits por vários anos seguidos. Porém, um aumento significativo das importações, sobrepondo-se ao avanço nas exportações, levou a um novo déficit em 2008, de 1,5% do PIB.³¹

O país enfrenta outros importantes problemas econômicos. Os gastos governamentais, por exemplo, ainda se mantêm muito elevados (aproximadamente 41% do PIB).³² O sistema tributário é intensamente complexo e pesado, fazendo com que empresas – tanto nacionais quanto estrangeiras – empreguem amplos esforços e recursos para administrar sua situação fiscal. Esse grande peso tributário não sobrecarrega somente o setor empresarial brasileiro, mas também os consumidores.

Assim como no caso da Índia, o Brasil abriga uma economia fortemente diversificada, destacando-se a produção agrícola, a mineração, a indústria e uma pluralidade de serviços. Na pauta de exportação brasileira, destaca-se a carne bovina e a soja e, ultimamente, o país tem apresentado uma significativa exportação de bens de alto valor agregado, como automóveis e aviões. O agronegócio ainda se destaca na balança comercial brasileira, acompanhado pela indústria de automóvel, aço, petroquímica, *hardware*, aeronaves e pelo setor de serviços.

Em relação à distribuição geográfica, a produção industrial brasileira concentra-se nas grandes metrópoles, entre as quais se destacam São Paulo, Rio de Ja-

31 Fonte: Economist.com.

32 Idem.

neiro, Curitiba, Campinas, Porto Alegre, Belo Horizonte, Manaus, Salvador, Recife e Fortaleza.

Assim como Índia e Brasil, a **África do Sul** é também uma importante nação em desenvolvimento. O país, privilegiado por uma abundância de recursos naturais, desenvolveu fortes setores de finanças, comunicação, energia e transporte. Construiu também uma infraestrutura moderna, responsável por uma eficiente distribuição de bens entre os principais centros urbanos. Assim como Índia e Brasil, a África do Sul viveu recentemente os benefícios de uma maior estabilidade macroeconômica e do impacto nos preços internacionais das *commodities*.

Contudo, também como os outros dois países, a África do Sul tem percebido uma desaceleração no crescimento econômico a partir da segunda metade de 2008, principalmente em razão dos impactos da crise financeira internacional nos preços das *commodities* e na demanda internacional. Nos últimos tempos, o país também tem vivido um aumento no nível de desemprego e certa deterioração de sua infraestrutura. No final de 2007, por exemplo, houve uma importante crise de desabastecimento energético, que afetou a população e o setor privado. No país, as heranças da época do *Apartheid* ainda se fazem presentes em importantes problemas econômicos, como a pobreza, a falta de empoderamento econômico entre grupos desprivilegiados e uma carência de transporte público.

A política econômica sul-africana é conservadora, em termos fiscais, mas também pragmática. O foco recai sobre o controle da inflação, a administração dos superávits fiscais e a utilização das empresas estatais para o provimento de serviços básicos nas áreas menos abastadas, visando à diminuição do desemprego e ao aumento da renda.³³ Em relação à incidência de tributos sobre o setor privado, na África

33 Fonte: ONU. UNData.

do Sul, a taxa cobrada sobre o valor agregado é estabelecida em 14%, sem exceções. E a taxa máxima de impostos sobre o rendimento marginal individual é de 36%.³⁴

Estima-se que a conta de transações correntes sul-africana atingiu um déficit de 7,4% do PIB (em 2008), enquanto a exportação de mercadorias chegou a 86,1 bilhões de dólares em 2008 e a importação atingiu 90,5 bilhões de dólares. O resultado seria um déficit de 4,4 bilhões de dólares.³⁵

Quadro comparativo em indicadores econômicos

Entre os três países, o Brasil responde pelo maior PIB, caso se considere a conversão para dólares sob a taxa cambial de mercado. Contudo, é a Índia a responsável pelo maior Produto Interno Bruto quando se baseia na paridade do poder de compra. A população brasileira possui a maior renda *per capita*, seguida pela África do Sul (tanto se convertido à taxa de câmbio do mercado, quanto em termos de paridade do poder de compra). A Índia, com uma população quase seis vezes maior que a brasileira e aproximadamente 23 vezes maior que a sul-africana, apresenta a menor renda *per capita* entre os três. Esse quadro comparativo pode ser mais bem visualizado por meio da tabela a seguir.

34 Fonte: Economist.com.

35 Idem.

TABELA 3: DADOS ANUAIS*

	ÍNDIA	BRASIL	ÁFRICA DO SUL
População	1.130.000.000	190.732.694	48.400.000
PIB – Taxa de conversão do mercado (em bilhões de US\$)	1.133,5	1.575,2	283,7
PIB – Paridade do Poder de Compra (em bilhões de US\$)	3.100	1.963	467,4
PIB per capita – Taxa de conversão do mercado (US\$)	1.000	8.209	5.952
PIB per capita – Paridade do Poder de Compra (US\$)	2.740	10.229	9.673
Taxa cambial média (moeda local – US\$)	41,3	1,83	7,0

Fonte: Economist.com; Censo IBGE 2011.

* Dados de 2007 para Índia e África do Sul e dados de 2008 para Brasil.

Em relação à evolução histórica nos últimos anos, a Índia apresentou o maior crescimento real do PIB, seguido por África do Sul. O Brasil, apesar de ter apresentado um crescimento populacional maior que o sul-africano, teve o pior crescimento econômico entre os três. Da mesma forma, a Índia apresentou o maior crescimento real da demanda doméstica, ficando a África do Sul em segundo lugar e o Brasil em último entre os três. Contudo, em relação à inflação, o Brasil apresenta o melhor quadro, seguido por Índia, ficando a África do Sul com a pior situação. A mesma ordem se repete para a Balança de Transações Correntes e para a entrada de Investimento Externo Direto: Brasil em primeiro lugar, seguido por Índia e por África do Sul. Esses dados também são encontrados na tabela a seguir.

TABELA 4: MÉDIAS HISTÓRICAS

	ÍNDIA	BRASIL	ÁFRICA DO SUL
Crescimento populacional	1,7%	1,1%	0,8%
Crescimento real do PIB	8,9%	3,5%	4,7%
Crescimento real da demanda doméstica	9,3%	4,5%	7,0%
Inflação	4,9%	4,0%	5,2%
Balança de Transações Correntes (% do PIB)	-0,3%	0,6%	-4,4%
Entrada de IED – Investimento Externo Direto (% do PIB)	1,3%	2,3%	1,1%

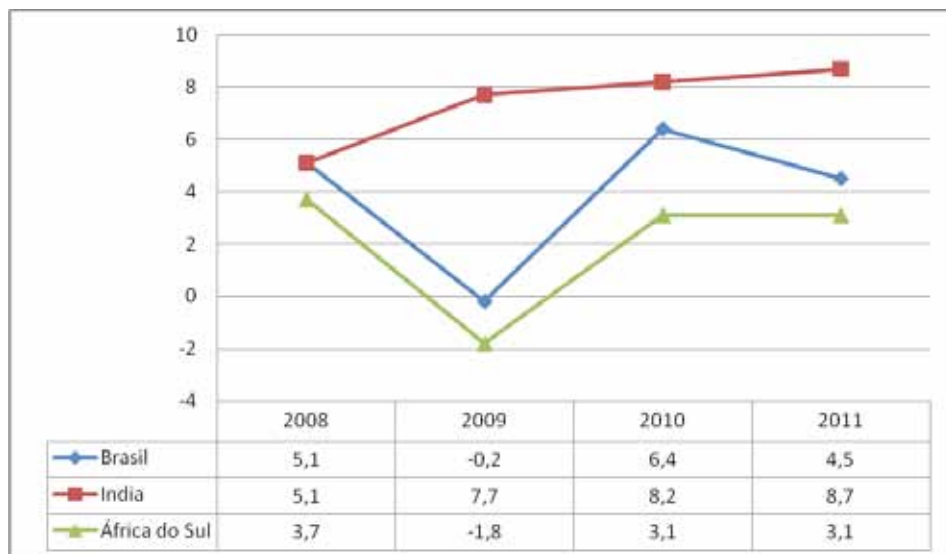
Fonte: Economist.com.

* Dados do período de 2003 a 2007 para Índia e África do Sul e dados do período de 2004 a 2008 para Brasil.

Expectativas para o futuro

De acordo com o gráfico abaixo, construído a partir de dados do Banco Mundial, é possível observar que os três países apresentaram significativas quedas no crescimento de suas economias durante o ano de 2009, o que pode ser associado com a crise econômica mundial que abalou diversos países do globo. Contudo, é possível também observar que todos os países também apresentaram recuperação no ano seguinte, e a tendência é de estabilizar o crescimento dessas potências emergentes. Ainda, vale ressaltar que a Índia apresentou queda menor do que Brasil e África do Sul em 2009, e o país apresenta-se como um dos poucos países pouco abalados pela crise financeira internacional.

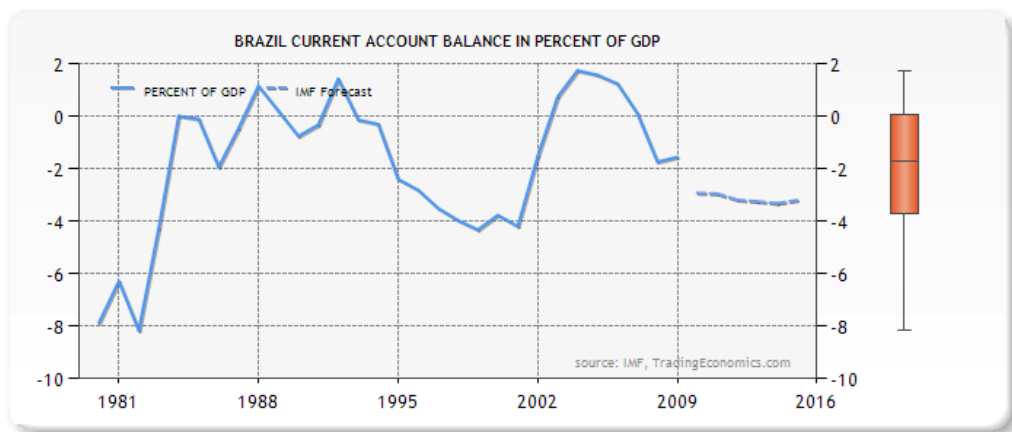
GRÁFICO 1: PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO



Fonte: <<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=659149&pagePK=2470434&contentMDK=20370107&menuPK=659160&piPK=2470429>>.

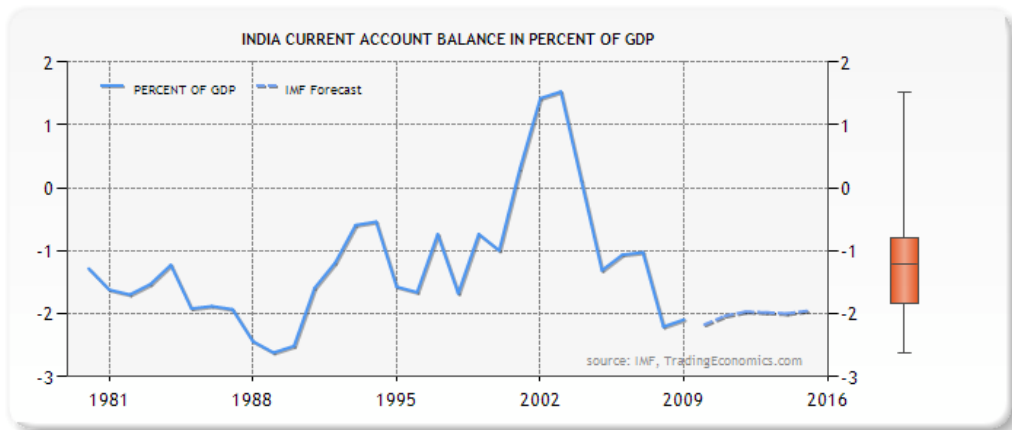
Em relação ao comércio exterior, o quadro a seguir apresenta a conta da balança de transações correntes de cada país (relação de produtos, serviços e renda que entrou e saiu da produção do país):

GRÁFICO 2: ESTIMATIVAS DE EVOLUÇÃO DA BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES – BRASIL



Fonte: Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/brazil/current-account-balance-in-percent-of-gdp-imf-data.html>>.

GRÁFICO 3: ESTIMATIVAS DE EVOLUÇÃO DA BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES – ÍNDIA



Fonte: Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/india/current-account-balance-in-percent-of-gdp-imf-data.html>>.

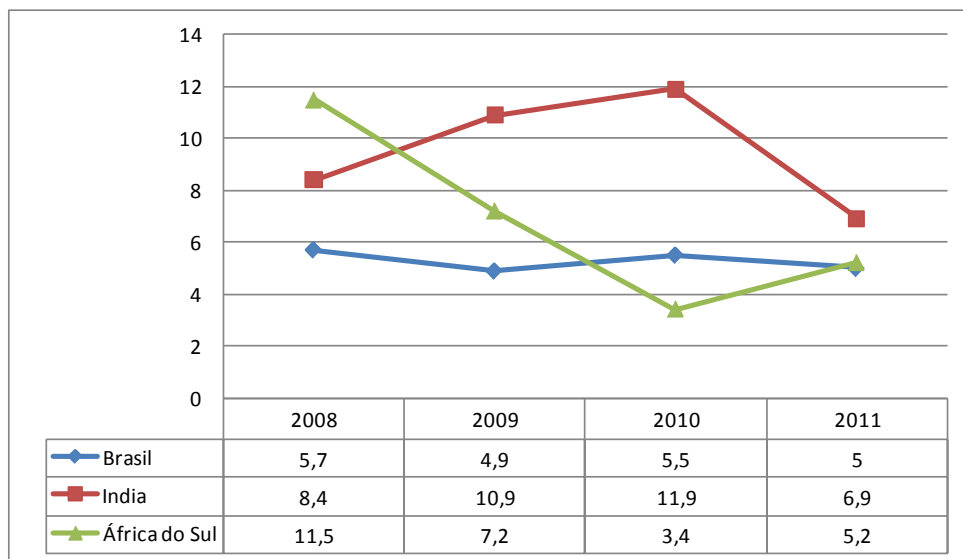
GRÁFICO 4: ESTIMATIVAS DE EVOLUÇÃO DA BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES – ÁFRICA DO SUL



Fonte: Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/south-africa/current-account-balance-percent-of-gdp-wb-data.html>>.

Sobre as taxas inflacionárias, as estimativas para os três países seguem no gráfico a seguir.

GRÁFICO 5: ESTIMATIVAS DE EVOLUÇÃO DA INFLAÇÃO



Fonte: Economist.com.

Embora a estimativa inflacionária da Índia seja a pior, o país deve ter a maior média de crescimento dentre os três países. Estima-se que em 2050 esteja em 3º lugar no *ranking* das economias mundiais, atrás apenas de China (em 1º) e dos EUA (em 2º). O país tem uma grande população e tem realizado vultosos investimentos em tecnologia e qualificação da mão de obra, o que a qualificaria a concentrar no setor de serviços especializados.

CAPÍTULO IV – MEIO AMBIENTE

Atualmente, o Meio Ambiente é um tema de grande peso na Agenda Internacional. Apesar de a questão ambiental ter sido longamente relegada à categoria de *soft politics*, recentes mudanças no cenário mundial elevaram o tema à classe de *high politics*. As evidências de alterações no clima e os prejuízos já percebidos em várias partes do Planeta atentaram líderes internacionais sobre a importância de se estudar, discutir e acordar medidas em defesa do Meio Ambiente. Importantes estudos foram realizados por um colegiado de cientistas de várias partes do mundo, chegando-se a conclusões alarmantes sobre o futuro da humanidade, caso medidas significativas não sejam adotadas.

Entre as principais consequências previstas, têm-se mudanças críticas na temperatura, a elevação do nível do mar (com a consequente inundação de áreas litorâneas), a desertificação, a escassez de água potável, entre outros. Esses danos combinar-se-iam de formas diferentes em cada região do Planeta, conforme pode ser percebido nos cenários traçados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC). Hoje, a preservação ambiental e, principalmente, o acompanhamento do cenário de mudança climática despontam entre os principais objetivos da Sociedade Internacional.

Diante disso, apresentam-se, nesta sessão, dados relativos ao Meio Ambiente da Índia, do Brasil e da África do Sul. O objetivo é apresentar aos leitores as possíveis áreas de intercâmbio entre os três países nessa temática, pois se sabe que a participação de lideranças locais é fundamental para medidas efetivas de preservação ambiental.

Três imensos litorais e os riscos da mudança climática

Entre as características comuns aos três países, tem-se a imensa extensão de suas linhas costeiras. O Brasil, com uma das maiores orlas do mundo, possui uma costa de aproximadamente 8,5 mil quilômetros, caso se considere seus recortes litorâneos – baías, reentrâncias etc. (se é adotada uma linha litorânea contínua, o número se reduz para aproximadamente 7,4 mil km).³⁶ A Índia apresenta dimensões próximas a essas, possuindo uma costa de extensão superior a 7,5 mil km, quando se inclui a linha costeira de suas ilhas (caso se considere apenas a parte continental do país, o número cai para aproximadamente 5,5 mil km).³⁷ A África do Sul, por sua vez, abriga uma costa de extensão superior a 2,5 mil km,³⁸ banhada pelo Oceano Atlântico a oeste e pelo Oceano Índico a leste.

Por um lado, a grande costa proporciona a cada um desses países grandes benefícios. Além da produção econômica oriunda do mar, em que se destacam a pesca e o turismo litorâneo, o acesso ao oceano proporciona uma série de facilidades também em termos de transporte e comércio. Por outro lado, é importante destacar que, atualmente, as longas extensões litorâneas colocam esses três países em uma situação delicada. Com a mudança do clima, cujas implicações já se fazem evidentes em várias partes do Planeta, é prevista a elevação do nível do mar em até 1 metro ainda neste século – de acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática da ONU (IPCC). Caso esse cenário se concretize, Índia, Brasil e África do Sul enfrentarão graves problemas, correndo inclusive o risco de que muitas de suas cidades e povoados sejam parcial ou integralmente submersos.

No Brasil, por exemplo, há 282 Municípios na linha costeira. Esses, em conjunto, abrigam uma população superior a 37 milhões de habitantes (dados de 2008) e

³⁶ Fonte: WWF-Brasil.

³⁷ Fonte: IndiaBook.com.

³⁸ Fonte: SouthAfrica.info.

somaram, em 2005, um PIB de aproximadamente 460 milhões de reais.³⁹ Diante desses números, pode-se ter uma ideia da dimensão dos prejuízos que uma elevação do nível do mar causaria ao Brasil, caso as prospecções traçadas pelo IPCC se concretizem.

Pode-se antever uma série de implicações não só nos Municípios costeiros, mas em todo território nacional. Preveem-se danos de ordem social, política, econômica e, o mais grave, prejuízos humanos. Esses problemas seriam percebidos de forma mais intensa e imediata nos Municípios litorâneos, mas estender-se-iam ao interior do país principalmente em termos sociais e econômicos. A título de ilustração, fala-se hoje em “refugiados do clima”, expressão que busca designar aqueles que serão impelidos a abandonar seu país por causa dos efeitos da mudança climática. Apesar de o termo aplicar-se apenas aos que deixam o país, pode-se pensar, de forma análoga, em “deslocado interno do clima”,⁴⁰ buscando descrever aqueles que se verão forçados a migrar dentro do próprio país, abandonando seu Municípios ou vilas, em função dos efeitos da mudança climática. Além do prejuízo humano, estima-se que um êxodo desordenado geraria uma série de problemas socioeconômicos, que seriam levados também aos Municípios afastados da costa.

Na Índia, caso o nível do mar se elevasse em 1 metro hoje, 7 milhões de pessoas se veriam forçados a abandonar suas casas. Ademais, se essa elevação se concretizar, estima-se que aproximadamente 35% do território de Bangladesh seja submerso. Dezenas de milhares de bangladeshianos seriam expulsos de seus lares, prevendo-se um intenso fluxo migratório para o país vizinho. A Índia, assim, lidaria não apenas com o problema dos “deslocados internos do clima”, mas também com uma forte entrada de refugiados oriundos de Bangladesh, intensificando ainda mais os problemas dos refugiados no país.⁴¹

39 Fonte: CNM (Confederação Nacional de Municípios).

40 Referir à nota de rodapé de número 7.

41 Fonte: PARIKH, J. K. & PARIKH, K. *Climate Change: India's Perceptions, Positions, Policies and Possibilities*. OECD – Climate Change and Development, 2002.

Na África do Sul, estudos indicam que o nível do mar tem se elevado em aproximadamente 1,2 mm por ano nas últimas três décadas, e a tendência é que o processo se acelere. Como impactos, preveem-se erosão costeira, inundação, elevação dos lençóis freáticos e aumento da vulnerabilidade a fortes tempestades.⁴² Esse cenário, assim como no caso de Brasil e Índia, geraria milhares de desabrigados, que se veriam forçados a migrarem para outras regiões.

O quadro acima é apresentado com o intuito de destacar uma possível área de intercâmbio e cooperação entre os integrantes do FGL-Ibas. Ao se perceberem os riscos da mudança climática, surge, no cenário internacional, um esforço de pesquisa, conscientização e ações de combate às alterações do clima. Contudo, é importante lembrar que, mais uma vez, os atores locais são peças-chave para que essa iniciativa possa, de fato, ter sucesso. Afinal, não se pode pensar em um esforço efetivo de preservação ambiental sem o envolvimento da comunidade. E, como já exposto anteriormente, são as lideranças locais os atores mais indicados para conduzir o processo de conscientização e envolvimento de cada comunidade local.

Um bom exemplo de como a comunidade local pode contribuir para o combate da mudança climática vem de Zahirabad, na Índia, onde 5 mil mulheres, espalhadas por 75 vilas, realizam uma agricultura livre de produtos químicos, pesticidas ou irrigação artificial, de forma a contribuir no combate à mudança do clima. As mulheres trabalham com 19 diferentes tipos de cultura, em terras áridas e degradadas que foram recuperadas com ajuda de uma organização denominada *Deccan Development Society*. A atitude dessas mulheres é apenas um passo inicial. O importante é que o trabalho dessas mulheres sirva de exemplo aos agricultores no restante do país. Caso a boa prática se multiplique, os resultados esperados são bas-

42 Fonte: State of Environment. Department of Environmental Affairs and Tourism. Republic of South Africa. Disponível em: <<http://www.deat.gov.za/>>. Acesso em: 14/4/2009.

tante significativos, já que a agricultura indiana é responsável por 28% da emissão de gases verdes do país.⁴³

Outro importante exemplo de inovação foi a Cúpula Amazônica de Governos Locais, realizada em 2009, em Manaus, Brasil. A iniciativa teve como propósito mobilizar líderes locais de diferentes partes do Brasil a fim de conscientizá-los sobre a discussão acerca das mudanças climáticas e sobre a busca de soluções práticas dialogando com especialistas de diferentes partes do mundo.

Diante do exposto, pode-se perceber que o Meio Ambiente – e, em específico, o combate à mudança climática – aparece como uma das áreas de maior potencial de intercâmbio e cooperação no âmbito do FGL-Ibas. Afinal, os três países compartilham características geográficas que os colocam, em determinados aspectos, em situações semelhantes em relação aos efeitos da mudança climática. E as lideranças locais, protagonistas do Fórum, são peças fundamentais no trabalho para a mitigação do problema.

Vale a pena citar aqui palavras do Ministro do Meio Ambiente da Noruega, Erik Solheim. Em visita à África do Sul, dialogando com o economista britânico Lord Nicholas Stern, que alertava para os riscos de a mudança do clima provocar migrações em massa e desencadear conflitos em todo o mundo, Solheim colocou: “A diplomacia internacional tem tudo a ver com relações pessoais. Quanto mais as pessoas conhecem umas às outras, menores as chances de haver mal-entendidos” (*apud* HANLEY, The Huffington Post, 21/2/2009. Traduzido e Adaptado.).⁴⁴

43 Fonte: ACHARYA, K. *Environment-India: Women Farmers Ready to Beat Climate Change*. Zaheerabad, Andhra Pradesh, 17 de março de 2009. IPS.

44 SOLHEIM, E. *apud* HANLEY, C. J. *Lord Nicholas Stern Paints Dire Climate Change Scenario: Mass Migration, Extended World War*. 21 de fevereiro de 2009. Texto original: International diplomacy is all about personal relations. The more people know each other, the less likely there will be misunderstandings.

Quadro comparativo em indicadores ambientais

Entre os principais recursos naturais encontrados no território indiano, têm-se carvão (do qual a Índia possui a quarta maior reserva mundial), minério de ferro, manganês, mica, bauxita, titânio, gás natural, diamantes, petróleo, calcário, além das terras aráveis. No Brasil, uma das principais riquezas é a grande reserva de água potável (uma das maiores do mundo), além das terras cultiváveis, madeira, petróleo, bauxita, ouro, minério de ferro, manganês, níquel, fosfatos, platina, estanho, urânio e energia hidráulica. Na África do Sul, os principais recursos naturais são diamantes, ouro, carvão, minério de ferro, manganês, níquel, fosfatos, estanho, urânio, platina, cobre, sal e gás natural.

Em relação ao uso da terra, os três países comportam-se conforme apresentado na tabela abaixo.

TABELA 5: A TERRA E SUA UTILIZAÇÃO

	Áreas florestais ¹	Terras Aráveis ²	Culturas Permanentes ²	Terras Irrigadas ³
ÍNDIA	23%	48,83%	2,8%	558.080 km ²
BRASIL	57%	6,93%	0,89%	29.200 km ²
ÁFRICA DO SUL	8%	12,1%	0,79%	14.980 km ²

1. Fonte: ONU. UNData. Dados de 2005.

2. Fonte: CIA – The World Factbook. Dados de 2005.

3. Idem. Dados de 2003.

Brasil, com a maior área florestal (tanto em termos absolutos quanto proporcionais), apresentava 57% de suas terras ainda florestadas em 2005 (diante de 23% da Índia e 8% da África do Sul).⁴⁵ Essa parcela, contudo, tem se reduzido aceleradamente nos últimos anos. O país enfrenta um desmatamento acelerado principalmente na floresta amazônica, sobretudo em razão da exploração irregular da madeira, da migração de lavouras para o norte (em especial, do cultivo da soja) e da atividade pecuária.

A Índia abriga a maior porcentagem de terras aráveis entre os três países (48,83% de suas terras, frente a 12,1% da África do Sul e 6,93% do Brasil) e a maior proporção de culturas permanentes (2,8% de suas terras, diante de 0,89% do Brasil e 0,79% da África do Sul). A terra cultivável é, de fato, um recurso de especial importância no contexto indiano. A agricultura desponta como a principal atividade econômica do país, que possui 71% de sua população vivendo no campo. Em função desse quadro e de suas características geográficas, a Índia também é o país que mais recorre à irrigação artificial. O país possui 558.080 km² de terras irrigadas, seguido por Brasil (com 29.200 km²) e África do Sul (com 14.980 km²).⁴⁶ As técnicas indianas de irrigação são reconhecidas internacionalmente. Mas, atualmente, o uso intensivo da irrigação artificial tem-se apresentado como um problema ambiental no país. A sociedade indiana, contudo, tem apresentado alternativas interessantes para reverter esse quadro, como vimos anteriormente.

Relativamente aos recursos hídricos e sua utilização, os três países apresentam quadros bem diferentes entre si, como se pode perceber por meio da tabela a seguir.

45 Fonte: ONU. UNData.

46 Fonte: CIA – The World Factbook.

TABELA 6: A ÁGUA E SUA UTILIZAÇÃO

	Recursos hídricos renováveis ¹	Índices pluviométricos anuais ²	Consumo total de água potável ³	Consumo per capita de água potável ³
ÍNDIA	50 bilhões de m ³	713 ml	12,5 bilhões de m ³ /ano	264 m ³ /ano
BRASIL	8,2 trilhões de m ³	1.455 ml	59,3 bilhões de m ³ /ano	318 m ³ /ano
ÁFRICA DO SUL	1,9 trilhão de m ³	2.401 ml	645,8 bilhões de m ³ /ano	585 m ³ /ano

1. Fonte: CIA – The World Factbook.

2. Fonte: ONU. UNData. Dados de 2007.

3. Idem. Dados de 2000.

Brasil, com a maior abundância hídrica em termos absolutos, abriga 8,2 trilhões de metros cúbicos em recursos hídricos renováveis, frente a 1,9 trilhão da África do Sul e 50 bilhões da Índia.⁴⁷ As chuvas, contudo, são mais intensas no território sul-africano, que apresentou, em 2007, 2.401 milímetros em índice pluviométrico, diante de 1.455 milímetros do Brasil e 713 milímetros da Índia. O maior consumo de água potável acontece na África do Sul, com consumo total de 645,8 bilhões de metros cúbicos ao ano, frente a 59,3 bilhões no Brasil e 12,5 bilhões na Índia. O consumo *per capita* também é maior na África do Sul, com 585 metros cúbicos ao ano, frente a 318 no Brasil e 264 na Índia.⁴⁸ Nos três países, o maior consumo de água potável se dá na agricultura, seguido pelo consumo doméstico e, em último lugar, pelo setor industrial, como se pode ver na ilustração abaixo.

47 Idem.

48 Fonte: ONU. UNData.

ILUSTRAÇÃO 5: CONSUMO DE ÁGUA POTÁVEL POR SETOR



Fonte: CIA – The World Factbook. Dados de 2000.

Principais problemas ambientais

Se, por um lado, o Meio Ambiente oferece importantes riquezas a cada um dos três países, por outro, é fonte de importantes danos sociais e econômicos. Na Índia, são comuns secas severas, inundações, fortes tempestades e terremotos. O Brasil é assolado por frequentes secas no Nordeste e por geadas e inundações ocasionais no Sul (que vêm se intensificando nos últimos tempos). Na África do Sul, o principal desastre natural são as prolongadas secas. Devido, sobretudo, à ação humana, no Brasil, existem 725 espécies ameaçadas de extinção. Na Índia, esse número cai para 560 e na África do Sul para 396.⁴⁹

De fato, se o próprio Meio Ambiente, em certos casos, é fonte de grandes desastres, a ação humana frequentemente os potencializa, gerando problemas de maiores dimensões. Em relação aos prejuízos ambientais provocados pela ativida-

⁴⁹ Fonte: ONU. UNData. Dados de 2006.

de humana, na Índia, encontra-se hoje um cenário de desmatamento, erosão do solo, desertificação, poluição do ar e da água e a contaminação de ecossistemas por pesticidas agrícolas. No Brasil, entre os principais problemas, têm-se o desmatamento da floresta amazônica, o contrabando de animais silvestres, a poluição do ar e da água e a degradação do solo. A África do Sul, por sua vez, vive uma sobreutilização dos recursos hídricos (com prejuízos à agricultura e ao abastecimento humano), além da poluição do ar (resultando em chuvas ácidas) e a erosão do solo e a desertificação.

CONCLUSÃO – PARTE I

Com esta parte, buscou-se apresentar alguns dos principais aspectos do contexto doméstico de Índia, Brasil e África do Sul. O objetivo não foi apenas oferecer ao leitor algumas informações que poderiam servir de base para a melhor compreensão do contexto FGL-Ibas, mas também investigar possíveis potenciais de cooperação entre os ativistas do Fórum. Algumas semelhanças e diferenças foram destacadas nesse sentido, buscando-se ressaltar as possibilidades de intercâmbio entre atores locais dos três países.

Admite-se, contudo, que não foram contemplados todos os aspectos importantes do contexto nacional de cada país, permanecendo-se longe do ideal de identificar todos os possíveis pontos de intercâmbio entre eles. Apesar disso, acredita-se que, com base nesta modesta sistematização e análise de informações, os leitores possam continuar o esforço de conhecimento mútuo e a busca por similaridades e diferenças que possam constituir pontos de cooperação.

Com o propósito de enriquecer o estudo comparativo entre Índia, Brasil e África do Sul, apresentado nesta parte, recorre-se às palavras de Lytton L. Guimarães, segundo o qual

Uma característica comum aos três países é a importância de cada um deles em suas respectivas regiões e sub-regiões, do ponto de vista geoestratégico, geoeconômico e político. Embora com trajetórias políticas diferentes, os três países compartilham valores democráticos, gozam de estabilidade política e têm condições e potencial para influenciar positivamente seus respectivos ambientes regionais e sub-regionais e criar melhores condições de governança e estabilidade. [...] Brasil, Índia e África do Sul compartilham também alguns problemas econômico-sociais, tais como concentração de renda e má distribuição de riqueza, e [...] precariedade dos serviços de saúde e educação. Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano divulgado anualmente pelo PNUD (2007), o Brasil aparece na 70ª posição (índice de 0,800), a África do Sul na 121ª (índice de 0,674) e a Índia na 128ª (índice de 0,619) (2008, pp. 39-40).

PARTE II

OS SISTEMAS FEDERALISTAS

Como colocado anteriormente, o federalismo pode ser visto como um dos elementos de congruência que fundamentaram a união de atores locais de Índia, Brasil e África do Sul no Fórum de Governança Local Ibas, sendo o fortalecimento da governança local um dos objetivos comuns que justificam a constituição dessa rede. Com os próximos três capítulos, busca-se, então, apresentar informações sobre o sistema federalista de cada país. O intuito é não somente oferecer ao leitor um estudo sobre o sistema de organização territorial e política de Índia, Brasil e África do Sul, mas também contextualizar os ativistas do Fórum acerca do contexto em que se dá a cooperação e o intercâmbio nessa rede.

Diferentemente da parte anterior, cujo texto se desenvolveu de forma comparativa, nos próximos três capítulos, as informações de cada país serão apresentadas separadamente. A respeito de cada país, disserta-se sobre a organização política e territorial, a distribuição de poder e funções entre os diferentes entes federados, a forma de atuação dos governos locais, entre outros aspectos.

CAPÍTULO V – O FEDERALISMO NA ÍNDIA

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL INDIANA

O sistema político indiano

Em termos de organização política, a República da Índia apresenta-se como uma democracia parlamentar. E, como mencionado anteriormente, esse imenso país democrático adota o federalismo como forma de Estado. Essas, entre outras características do governo indiano, estão previstas na Constituição de 1950, que define a Índia como uma república democrática, soberana, socialista e secular.

Em seu papel de **república democrática**, o governo central indiano passa por eleições regulares, com sufrágio universal para os maiores de 18 anos. Em relação à experiência da democracia, a realidade indiana traz algumas boas práticas, que poderiam constituir bons exemplos a outros Estados. Entre essas, destacam-se a reserva de assentos para castas e tribos específicas – em proporção às respectivas populações – e os esforços despendidos em prol da equidade de gênero – com a previsão constitucional de, no mínimo, um terço dos assentos políticos para as mulheres. O país, contudo, ainda tem um longo caminho a ser percorrido rumo ao ideal democrático, caminho esse que passa por um aprofundamento da descentralização de poder e por uma ampliação do espaço político reservado aos governos locais.

A caracterização do governo indiano como **socialista**, por sua vez, tem origem na emenda constitucional de número 42, de 1976. Com o termo, os legislado-

res apresentavam o propósito de garantir a equidade socioeconômica no país e de demonstrar o repúdio à discriminação baseada em castas, gênero, etnia, língua, religião ou credo.

A caracterização como **secular** também é atribuída à Índia pela 42ª emenda constitucional, de 1976. Com o acréscimo do termo na constituição, buscava-se garantir a equidade religiosa no país. Estabeleceu-se então que a Índia não possuiria religião oficial e que, dessa forma, o governo deveria tratar igualmente os seguidores de qualquer religião ou crença. Contudo, como já abordado anteriormente neste estudo, as tradições religiosas predominantes ainda exercem grande influência na organização da sociedade indiana.

Em relação à estrutura governamental, a Índia adota a divisão em **três poderes** – Executivo, Legislativo e Judiciário. No âmbito do governo da União, cuja sede se encontra na cidade de Nova Déli, capital do país, o Poder Executivo apresenta como principais autoridades o presidente da República e o primeiro ministro; o Poder Legislativo organiza-se em uma estrutura bicameral; e o Poder Judiciário tem a Suprema Corte como seu órgão máximo.

No exercício do **Poder Executivo** na Índia, o presidente é o chefe do Estado – principal figura política do país – e o primeiro ministro é o chefe de governo – liderando, juntamente ao seu Conselho de Ministros, as atividades executivas do governo central. O presidente é eleito pelos membros das duas casas do Parlamento e pelas assembleias legislativas dos Estados federados, para um mandato de cinco anos. O vice-presidente é eleito pelas duas casas do Parlamento, também para um período de cinco anos. O primeiro ministro é nomeado pelo presidente, após indicação do Parlamento. Normalmente, os membros do Parlamento indicam como primeiro ministro o líder do maior partido político nas últimas eleições legislativas. Os outros integrantes do Conselho de Ministros tam-

bém são nomeados pelo presidente, mas com base em indicações do primeiro ministro.

O **Poder Legislativo** é exercido em uma estrutura bicameral, constituída por duas casas: a *Lok Sabha* e a *Rajya Sabha*. A primeira casa é composta por 545 membros, enquanto a segunda compõe-se de 250 integrantes. Dos 545 membros da *Lok Sabha*, 543 são eleitos diretamente, sendo, desses assentos, 79 reservados para certas castas e 40 para tribos específicas. Os dois assentos restantes são ocupados por representantes anglo-indianos, nomeados pelo presidente. A *Lok Sabha*, que fica sob responsabilidade do primeiro ministro e do Conselho de Ministros, possui mandato de cinco anos, contudo, essa casa está sujeita à dissolução. O primeiro ministro e seu Conselho de Ministros são responsáveis pela *Lok Sabha*. Os 250 integrantes da *Rajya Sabha*, por sua vez, são eleitos de forma indireta, sendo 233 desses escolhidos pelos membros do parlamento e das assembleias legislativas dos Estados federados e territórios da União por meio de votos proporcionais à população – de cada um desses. Os outros 12 membros são nomeados pelo presidente. Um terço dos membros da *Rajya Sabha* é substituído a cada dois anos, sendo essa casa não sujeita à dissolução. Essas duas casas legislativas, juntamente com o presidente da República, constituem o Parlamento indiano.

O órgão máximo do **Poder Judiciário** é a Suprema Corte, composta por um Chefe de Justiça e por 25 juízes associados. Esses são nomeados pelo presidente, para um mandato vitalício – apenas se perde o cargo ao se completar 65 anos ou caso seja comprovado mau comportamento. Ademais das tradições hinduístas e de outras influências culturais, o sistema de direito indiano apresenta características do *Common Law* – trazido ao subcontinente pela colonização britânica – e, em menor proporção, do Direito Estatutário. O Poder Judiciário pode rever os atos do Poder Legislativo e são aceitas medidas compulsórias da Suprema Corte (respeitando-se certas condições). Diante da imensa diversidade cultural, o país aplica códigos es-

pecíficos para os seguidores do Islamismo, do Cristianismo e do Hinduísmo. Internacionalmente, apesar de aceitar a jurisdição da Corte Internacional de Justiça, a Índia o faz com uma série de limites.

A organização federativa

A Índia adota o federalismo como forma de Estado, conforme já foi mencionado. De acordo com Niraja G. Jayal, nesse país de tão grande diversidade sociocultural,

O federalismo provê o quadro institucional para a administração de, pelo menos, as formas territorialmente delimitadas de diversidade cultural. [...] Como parte da arquitetura de uma sociedade plural, o federalismo oferece reconhecimento e proporciona espaço para a expressão de diversidades regionais e lingüísticas.⁵⁰ (2007:24. Traduzido e Adaptado.)

Frente à imensa diversidade que caracteriza a sociedade indiana, em seu sistema federalista, os números impressionam. O país possui mais de 250 mil unidades locais, que são, em geral, divididas entre entidades rurais – denominadas *panchayats* – e urbanas – conhecidas como municipalidades. No total, são 3.694 municipalidades e 246.977 unidades rurais – neste último caso, incluem-se as divisões e as subdivisões (na zona rural indiana, podem-se ter até cinco níveis federativos diferentes). Na organização político-territorial, esse imenso número de unidades locais está compreendido em 28 Estados e sete territórios da União. Além desses, existe o Território da Capital Nacional, que desponta como uma modalidade híbrida entre a esfera estadual e local.

50 Texto original: “*Federalism provides the institutional framework for managing at least the territorially delimited forms of cultural diversity. [...] As part of the architecture of a plural society, federalism gives recognition to, and provides space for, the expression of regional and linguistic diversities*”.

Assim como sua sociedade, o sistema federalista indiano é fortemente diverso. Como exemplo, temos as diferenças entre a divisão federativa urbana e a rural. Enquanto, na primeira, têm-se três níveis federativos (União, Estado – ou território da União – e municipalidade), na segunda, pode-se chegar ao número de cinco diferentes unidades (União, Estado – ou território da União –, distrito, bloco e vila). A diversidade também é fortemente perceptível dentro de cada unidade federativa. A divisão em Estados na Índia, por exemplo, é fortemente baseada em identidades linguísticas, sendo comum encontrar, na população de um Estado, uma intensa diversidade étnico-cultural. Também há forte diversidade no âmbito interestadual. A título de ilustração, enquanto o Estado mais populoso possui cerca de 167 milhões de habitantes, o menos populoso abriga uma população de aproximadamente 540 mil indivíduos.⁵¹

Em termos de organização política, os territórios da União são regidos pelo governo da União, enquanto os Estados federados possuem governo próprio. A principal figura do Poder Executivo de um Estado é o governador, que governa sob orientações do ministro-chefe e de seu conselho de ministros. O ministro-chefe é nomeado pelo governador, sendo, em geral, o líder do maior partido da assembleia legislativa do respectivo Estado. Os ministros do conselho também são nomeados pelo governador, mas sob indicações do ministro-chefe. Como se pode perceber, a estrutura de governo do Estado federado indiano assemelha-se fortemente àquela do governo da União.

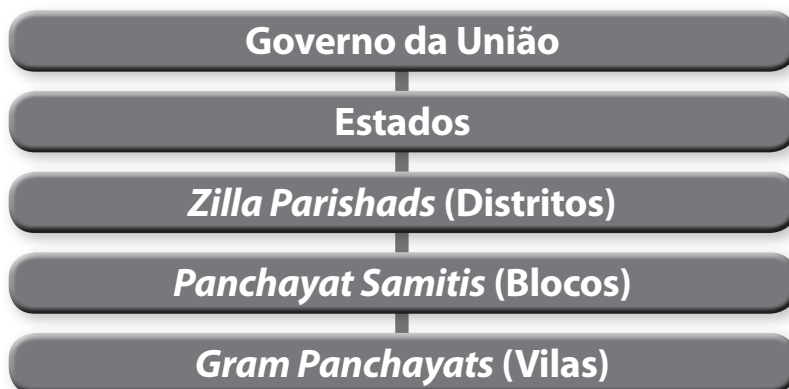
Os governos locais, por sua vez, são sujeitos aos governos estaduais. No caso de localidades encontradas em territórios da União, os governos locais estão diretamente sujeitos ao Parlamento da União. Com referência à relação hierárquica entre os Estados federados e os governos locais, a Constituição indiana estabelece

51 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – Índia*. CGLU.

que “o Estado deve tomar medidas para organizar as vilas *panchayat* e dotá-las dos poderes e autoridade necessários para possibilitar que elas funcionem como unidades de auto-governo”.⁵² Em outras palavras, apesar de, a princípio, sujeitar os governos locais aos governos estaduais, a Constituição determina que os segundos devem dotar os primeiros das condições necessárias para se tornarem unidades autônomas.

Os **governos locais rurais** são denominados *panchayats*. De acordo com a Constituição indiana, o termo *Panchayat* denomina “uma instituição (independentemente de como é chamada) de autogoverno constituída sob o artigo 243B, para áreas rurais”.⁵³ A maioria dos Estados adota um sistema de três níveis: distrito (chamado *Zilla Parishad*), bloco (conhecido como *Panchayat Samiti*) e vila (denominada *Gram Panchayat*). Esse sistema, que pode chegar a até cinco níveis federativos, pode ser mais bem visualizado por meio do diagrama abaixo.

DIAGRAMA 1 – DIVISÃO FEDERATIVA INDIANA NA ÁREA RURAL



52 Fonte: *The Constitution of India*. Artigo 40. Caput. Texto original: “*The State shall take steps to organise village panchayats and endow them with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as units of self-government*”.

53 Ibidem. Artigo 243. (b). Texto original: “*Panchayat*” means an institution (by whatever name called) of self-government constituted under article 243B, for the rural areas”.

Há cerca de 460 *Zilla Parishads*. Cada uma delas é composta por cerca de mil vilas ou um milhão de habitantes. Já as *Panchayat Samitis* são aproximadamente 5.930. Cada uma costuma compreender por volta de cem vilas. As vilas (ou *Gram Panchayat*), por sua vez, são cerca de 240.588, sendo que cada uma possui uma população média de mil indivíduos.⁵⁴ Às unidades de governo local rural são conferidas três funções principais: governar nas áreas a elas confiadas, promover o desenvolvimento da comunidade e atuar como uma agência do governo estadual.

Diferentemente daqueles na área rural, os **governos locais urbanos** são constituídos por apenas um nível, normalmente denominado municipalidade. Contudo, mesmo na área urbana, nota-se significativa diversidade no sistema federativo. A título de ilustração, a 74ª Emenda Constitucional, de 1992, classificou os governos locais urbanos em três diferentes grupos, atribuindo-lhes características específicas. As áreas em transição de rural para urbana são governadas por *Nagar Panchayats*; as pequenas áreas urbanas são regidas pelos Conselhos Municipais; e as grandes áreas urbanas são administradas pelas Corporações Municipais.⁵⁵ Além desses órgãos, existem, na administração pública das localidades urbanas, as Direções Militares, os Comitês de Áreas da Cidade e os Comitês de Áreas Notificadas. A jurisdição desses órgãos é definida por legislações específicas de cada Estado, dando-se normalmente em função do tamanho absoluto da população, da densidade demográfica, da porcentagem de emprego em atividades não rurais, da importância econômica, entre outros fatores. Como já foi mencionado, existem, na Índia, 3.694 governos locais urbanos. Por meio do diagrama abaixo, pode-se melhor visualizar os diferentes tipos de governos locais urbanos na Índia.

54 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – India*. CGLU.

55 Fonte: *The Constitution of India*. Artigo 343Q. Texto original: (1) "There shall be constituted in every State,— (a) a *Nagar Panchayat* (by whatever name called) for a transitional area, that is to say, an area in transition from a rural area to an urban area; (b) a *Municipal Council* for a smaller urban area; and (c) a *Municipal Corporation* for a larger urban area, in accordance with the provisions of this Part".

DIAGRAMA 2 – DIVISÃO FEDERATIVA INDIANA NA ÁREA URBANA



Como se pode perceber, a Índia abriga atualmente um sistema federalista amplo e complexo, marcado por uma forte diversidade e por inúmeras esferas de governo. Segundo Jayal, esse quadro é resultado de uma importante evolução histórica. “Em 1956, a federação indiana compreendia 14 estados e 7 territórios da União. Em 2000, esse número tinha subido para os atuais 28 estados, 7 territórios da União e a categoria híbrida do Território da Capital Nacional, Dêli”.⁵⁶ (2007:26. Traduzido e Adaptado).

Finalmente, diante do quadro apresentado nesta sessão, pode-se apresentar a seguinte diagramação para a atual organização federativa indiana. Porém, é importante ressaltar novamente que o sistema federalista indiano é fortemente diverso e, portanto, o esquema apresentado abaixo não se aplica a toda a organização político-territorial do país.

⁵⁶ Texto original: “In 1956, the Indian federation comprised 14 states and 7 Union Territories; by 2000, this number had gone up to the present 28 states, 7 Union Territories and the hybrid category of the National Capital Territory of Delhi”.

DIAGRAMA 3 – SISTEMA FEDERALISTA INDIANO



A distribuição de competências

A distribuição de competências **entre os Estados e a União** é determinada pela Constituição de 1950. Essa define as competências da União, os poderes do governo dos Estados e as competências concorrentes desses dois entes federativos. Os poderes residuários são confiados constitucionalmente ao governo da União.

A Constituição indiana atribui à União três importantes funções: preservar a unidade e a integridade nacional, manter a ordem constitucional e política nas unidades constitutivas e planejar o desenvolvimento econômico nacional. Os Estados praticamente não questionam essas funções do governo da União. Reclamam, con-

tudo, transparência nos procedimentos e participação no processo de tomada de decisões. Insistem também que se conduza ao mínimo a interferência da União nos assuntos dos Estados, que, muitas vezes, se apoia na prerrogativa de manter a ordem político-constitucional dentro das unidades (MATHEW, 2007:19). Os governos locais, nesse contexto, são geralmente deixados à margem do debate.

Conforme colocado anteriormente, os governos estaduais são os principais responsáveis pela definição do espaço de atuação dos governos locais na Índia. Constitucionalmente, são reconhecidas 18 áreas em que os governos estaduais podem transferir competências aos governos locais: planejamento urbano, regularização fundiária, planejamento do desenvolvimento econômico e social, estradas e pontes, provisão de água doméstica, industrial e para fins comerciais, saúde pública, saneamento e gerenciamento de recursos sólidos, corpo de bombeiro, proteção ao meio ambiente e promoção ecológica, proteção dos interesses de setores minoritários da sociedade, incluindo pessoas com deficiências físicas e mentais, melhoria das condições dos subúrbios, redução de pobreza, provisão de áreas de lazer, promoção cultural e educacional, sepultamento e cremação, prevenção de crueldade aos animais, estatísticas individuais, incluindo registro de nascimento e falecimento, serviços públicos como iluminação pública e estacionamento, regularização de abatedouros e produção de couro.

Na prática, contudo, a distribuição federativa de competências não é homogênea em todo o território indiano. Além das peculiaridades de cada Estado, existem importantes diferenças entre a organização federativa da área urbana e da zona rural. De forma geral, as funções dos governos locais concentram-se em atividades de infraestrutura, como provisão de água potável, rede de esgoto e gerenciamento de recursos sólidos. Em alguns casos, os governos locais assumem certas funções relacionadas à educação e à saúde.

Com o objetivo de oferecer ao leitor uma ideia da distribuição de competências **entre os diferentes entes federativos** indianos, apresenta-se a tabela abaixo, traduzida e adaptada do *Country Profile – Republic of India*, publicada pela CGLU.⁵⁷ Acredita-se que as informações acima apresentadas a respeito da divisão federativa da Índia, somadas à distribuição de competências exposta abaixo, podem ser úteis a atores locais brasileiros e sul-africanos em iniciativas de cooperação com a Índia.

57 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – Índia*. CGLU.

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÍNDIA

SERVIÇO		NÍVEL FEDERATIVO					
		União	Estado	Governo Local			
				Urbano	Zilla Par.	Pan. Samiti	Gram Pan.
Administração Geral	Polícia		X				
	Bombeiros		X	X	X		
	Defesa civil		X	X	X		
	Justiça criminal		X				
	Registro civil				X	X	
	Departamento de Estatísticas	X	X	X	X		
	Registro eleitoral	X	X	X	X		
Educação	Pré-escola			X			X
	Primária			X			X
	Secundária		X	X		X	
	Técnica e vocacional		X				
	Educação superior		X				
	Educação adulta		X				
Saúde Pública	Cuidados básicos c/ a saúde		X	X		X	
	Hospitais		X	X	X		
	Proteção à saúde		X	X	X		
Planejamento Urbano	Habitação		X	X			
	Planejamento urbano		X	X		X	
	Planejamento regional		X		X		

SERVIÇO		NÍVEL FEDERATIVO					
		União	Estado	Governo Local			
				Urbano	Zilla Par.	Pan. Samiti	Gram Pan.
Transporte	Rodovias	X	X	X			
	Transporte		X	X	X		
	Vias urbanas		X	X			
	Portos	X					
	Aeroportos	X					
	Outros	X					
Meio Ambiente e Saneamento	Tratamento da água		X	X		X	
	Coleta e depósito de lixo			X			
	Abatedouros			X		X	
	Proteção ambiental	X	X	X	X	X	
	Proteção ao consumidor		X				
Cultura, Lazer e Esportes	Teatros e concertos		X				
	Museus e livrarias		X				
	Parques e espaços abertos			X			
	Esportes e Lazer		X				
	Outros espaços culturais		X	X			
Serviços públicos	Provisionamento de gás			X			
	Provisionamento de água		X	X		X	
	Eletricidade		X	X			
Economia	Agricultura, florestas e pesca		X	X	X	X	X
	Promoção econômica		X	X	X	X	X
	Comércio e indústria	X	X	X			
	Turismo	X	X				
	Outros serviços econômicos	X	X	X			

Fonte: CGLU. *Country Profile – Republic of India*. Autores: Arkaja Singh e Mathew John. Traduzida e adaptada.

ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÍNDIA

A estrutura de governo

Diante da intensa diversidade que caracteriza o sistema federativo indiano, não se pode dizer com precisão como se dá a atuação dos governos locais em todo o território do país. Contudo, pode-se apresentar uma noção geral sobre esse tema.

Tanto nas áreas urbanas quanto na zona rural, o Poder Executivo dos governos locais é exercido por meio de um sistema de comitês. Nas áreas urbanas, são obrigatórios os comitês permanentes de abastecimento de água, saneamento básico, habitação, educação e finanças. Nas localidades rurais, os comitês são fortemente diversificados entre os diferentes Estados federados. Contudo, em sua maior parte, os governos locais rurais abrigam comitês de finanças e auditoria, planejamento, justiça social, educação, saúde e agricultura. No nível de *Zilla Parishad*, são comuns os comitês de indústria e, no nível de *Gram Panchayat*, costumam existir os comitês de produção, justiça social e qualidade de vida.

Os comitês são importantes órgãos deliberativos, mas a tomada de decisão na administração local indiana é confiada ao corpo do Conselho Municipal ou órgão correspondente. Esse conselho é composto por representantes do Poder Legislativo e pela autoridade máxima do Poder Executivo local e seus assessores. A nomeação dessa autoridade executiva é de responsabilidade do Estado em que se encontra a localidade, com respeito à legislação estadual referente aos governos locais.

Nas corporações municipais (grandes áreas urbanas), a principal figura do Poder Executivo costuma ser o comissionário municipal, que governa com o apoio dos comissionários-adjuntos e outros agentes. Essa estrutura, contudo, não se apli-

ca a todas as corporações municipais indianas, em razão da importante diversidade entre os vários Estados.

Em relação ao Poder Judiciário, a Índia se encontra em um nível de descentralização consideravelmente avançado. Na esfera estadual, tem-se a atuação das Altas Cortes (principal órgão jurídico de um Estado, de um território da União ou de um conjunto de Estados ou territórios da União), que podem, inclusive, aplicar a pena de morte. Em cada Estado, subordinada à Alta Corte, estão as cortes distritais. E, apesar de serem aceitas medidas compulsórias da Suprema Corte, o sistema da *Panchayat Raj* (Lei da *Panchayat*) tem um importante espaço de atuação no âmbito local indiano. Contudo, é o presidente da República quem, sob orientações do Chefe de Justiça da Índia e dos governadores estaduais, nomeia os juizes das Altas Cortes. Ademais, é reservado à Suprema Corte o direito de transferir qualquer caso civil ou criminal da Alta Corte de um Estado para a de outro (ou de uma corte subordinada de um Estado para a Alta Corte de outro).

A contratação de funcionários para os órgãos dos governos locais indianos é feita diretamente pelas autoridades locais ou é confiada a um órgão específico do governo estadual. Neste último caso, o órgão responsável pela contratação também cuida de questões disciplinares e da demissão dos funcionários contratados.

A eleição dos representantes políticos

Considerada a diversidade que caracteriza o sistema federativo indiano, é difícil sistematizar informações sobre o processo eleitoral dos governos locais nesse país. Em grande parte, isso se deve ao fato de a descentralização política se encontrar em diferentes níveis de evolução nos vários Estados. De qualquer forma, pode-se apresentar uma noção geral de como se dá a eleição de representantes locais nesse país tão diverso.

No processo de consolidação da democracia indiana, uma importante evolução foram as reservas constitucionais de assentos políticos para determinadas castas e tribos, em proporção às respectivas populações. O objetivo da incorporação desse dispositivo legal foi dar voz a grupos sociais historicamente excluídos do processo de tomada de decisões (em grande parte, em razão da forte influência de tradições religiosas na construção histórica da sociedade indiana). Outra importante evolução no processo de consolidação democrática na Índia foram os esforços legislativos em prol de uma melhor equidade de gênero na esfera política do país. Foi estabelecido constitucionalmente que as mulheres indianas devem ocupar, no mínimo, um terço dos assentos políticos (tradicionalmente, as mulheres costumavam ser afastadas das decisões políticas no país).

Essas evoluções na consolidação democrática na Índia aplicam-se também a seus governos locais. Assim como no governo da União, a eleição dos representantes locais é feita com previsão constitucional de reservas para certas castas e tribos, proporcionalmente à razão entre sua população e a total do Estado. E, da mesma forma, a constituição reserva o mínimo de um terço dos assentos do gabinete dos órgãos locais para as mulheres. Além dessas reservas já previstas na constituição, os Estados têm o direito constitucional de reservar cotas para outros grupos desprivilegiados de cidadãos. A administração dessas reservas é feita em sistema rotativo entre as eleições. Em termos gerais, o direito de se candidatar a cargos políticos em governos locais é reservado a todos os indivíduos, respeitando-se os limites estabelecidos pela legislação de cada Estado.

Nas eleições dos representantes locais indianos, tem-se, em geral, uma significativa participação popular. Contudo, os processos eleitorais costumam gerar uma série de controvérsias, fazendo com que os resultados sejam frequentemente contestados. Nas localidades urbanas, as maiores fontes de controvérsias costumam ser as linhas partidárias. Nas áreas rurais, por sua vez, os motivos de controvérsias

variam fortemente entre os diferentes Estados. Em muitos deles, discute-se o risco de a divisão partidária na disputa eleitoral afetar a integridade da comunidade local. Em relação a essas controvérsias, cabe aos estados federados estabelecer comissões eleitorais independentes para a superintendência, a direção e o controle do processo de eleição dos representantes locais.

As receitas e os gastos públicos

O sistema fiscal indiano é organizado em três níveis: governo da União, governos estaduais e governos locais. Constitucionalmente, é conferido ao governo da União o direito de cobrar imposto de renda, imposto sobre movimentações financeiras, imposto sobre vendas, imposto sobre serviços, tarifas alfandegárias e impostos especiais sobre o consumo. Ao governo estadual, a Constituição confere o direito de cobrar imposto sobre as vendas de bens intraestadual, impostos sobre o entretenimento, impostos sobre o ofício exercido, impostos especiais sobre a produção de álcool, taxas sobre a transferência de propriedades e taxas sobre a propriedade de terra. A maior parte das receitas da União e dos governos estaduais provém de impostos. Desses, cerca da metade é constituída por impostos indiretos.

O governo da União transfere mais de um quarto de suas receitas fiscais para os governos estaduais, sendo essas transferências intergovernamentais uma das mais importantes – se não a mais importante – fonte de receitas do governo dos Estados indianos. De acordo com M. Govinda Rao, em 2003-2004, os governos estaduais arrecadaram apenas 30% do total agregado de arrecadações na Índia, apesar de ter contribuído com 57% dos gastos públicos. Dessa forma, mais de 55% do gasto total dos governos estaduais foram financiados com transferências oriundas do governo da União com fundos obtidos por meio de créditos (2007:20).

Em relação aos governos locais, o sistema fiscal não é homogêneo em to-

do o território indiano. A Constituição da Índia confere aos Estados a possibilidade de atribuir uma forte autonomia aos governos locais em termos de arrecadação de impostos e gastos públicos. Segundo o Artigo 243X da Constituição da Índia,⁵⁸ os Estados, por meio de seu Poder Legislativo, podem:

- Autorizar a municipalidade a coletar determinadas taxas, de acordo com suas específicas competências;
- Direcionar à municipalidade determinadas taxas arrecadadas pelos governos estaduais por alguma razão ou tema específico, com certas condições e limites;
- Tomar medidas necessárias à concessão de fundos do governo central às municipalidades.

De forma geral, os Estados conferem aos governos locais o direito de fixar impostos sobre a propriedade e cobrar taxas dos usuários de serviços públicos – como abastecimento de água e saneamento básico. Porém, em muitos casos, os governos locais indianos se abstêm do direito de cobrar impostos, em função dos prejuízos que tal cobrança costuma causar à popularidade dos respectivos representantes políticos. Dessa forma, muitos governos locais contam exclusivamente com as transferências intergovernamentais.

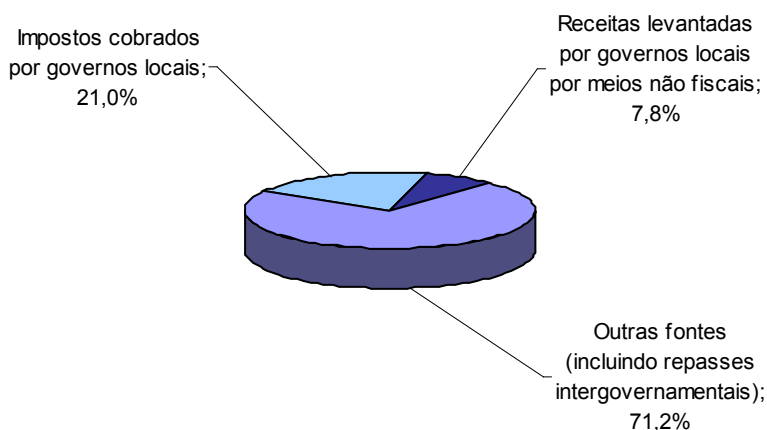
Assim, em termos agregados, apesar de alguns governos locais indianos aplicarem seus próprios impostos, a fonte mais importante de recursos para os órgãos de administração local na Índia ainda são as transferências intergovernamentais. Os governos locais situados na zona rural são os que mais dependem dessas transferências intergovernamentais, que respondem por aproximadamente 90% da receita total dessas entidades.⁵⁹

58 Fonte: INFORMATION CENTER ON LOCAL GOVERNANCE IN INDIA. *Municipal Finance*.

59 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – India*. CGLU.

Segundo estudos publicados pela CGLU, do total agregado de receitas dos governos locais indianos, em torno de 21% provêm de impostos cobrados pelos próprios governos locais, aproximadamente 8% originam-se de recursos não fiscais levantados pelos governos locais⁶⁰ e por volta de 71% advêm de outras fontes – em que se incluem as transferências intergovernamentais.⁶¹ Essa distribuição das fontes de recursos dos governos locais indianos pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

GRÁFICO 5: FONTES DE RECEITAS DOS GOVERNOS LOCAIS INDIANOS



Fonte: CGLU. *Country Profile – Republic of India*. Autores: Arkaja Singh e Mathew John.

Ainda de acordo com estudo publicado pela CGLU, o total agregado das receitas dos governos locais indianos, em 1995, foi de aproximadamente 900 bilhões de rúpias, que correspondiam a cerca de 26 bilhões de dólares, à taxa cambial da época. O total agregado dos gastos dos governos locais no biênio de 1994/1995,

60 Os recursos levantados por meios não fiscais, originam-se, por exemplo, de receitas de juros, dividendos do setor público, taxas cobradas por serviços prestados, entre outros.

61 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – India*. CGLU.

por sua vez, esteve por volta de 154 bilhões de dólares sob a taxa cambial da época. Segundo o estudo publicado pela CGLU, estima-se que cerca de 25% desse montante foi gasto com serviços básicos, entre os quais se podem destacar o abastecimento de água, o saneamento básico, a iluminação pública, a construção e a manutenção de vias, a construção e manutenção de cemitérios públicos e os serviços de sepultamento. Os demais 75% teriam outros destinos, entre os quais se inclui os serviços administrativos em geral.

O estudo publicado pela CGLU aponta ainda que, de acordo com pesquisas do *Commonwealth Local Government Forum*, os governos locais urbanos, apesar de se encontrarem em menor número e de abrigarem a menor parcela da população do país, foram responsáveis por mais de 75% do agregado de gastos públicos dos governos locais indianos. De fato, tradicionalmente, os governos locais urbanos possuem maiores poderes fiscais e administrativos que os governos locais rurais na Índia.

O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL NA ÍNDIA

As evoluções em governança local na história recente

No fim das contas, o federalismo indiano apresenta um panorama misto. Em termos gerais, o federalismo indiano está, sem dúvida, mais forte do que ele estava sessenta anos atrás. O processo político democrático que impulsionou uma maior dispersão do poder aos estados e os partidos regionais têm se tornado uma parte importante – muitas vezes, determinante – na coligação governamental central. Da mesma forma, a descentralização de poder ao nível sub-estadual, juntamente com disposições especiais para o empoderamento de mulheres e grupos socialmente desfavorecidos, foi uma conquista de relevante magnitude.⁶² (JAYAL, 2007, p. 39. Traduzido e Adaptado.)

62 Texto original: “On balance, India’s federalism presents a mixed picture. In broad terms, India is without doubt more robustly federal than it was sixty years ago. The democratic political process has triggered a greater dispersion of power to the states, and the regional parties have become an important – often critical – part of

A história dessa evolução na descentralização política e na consolidação democrática na Índia passa necessariamente pelas Emendas Constitucionais de número 73 (que trata dos governos locais rurais) e a de número 74 (que legisla sobre os governos locais urbanos). Para se ter uma idéia da importância desses dispositivos legais para a evolução da democracia local indiana, vale recorrer às palavras de Rakesh Hooja e George Mathew, segundo os quais:

As 73ª e 74ª Emendas Constitucionais de 1993 deram *status* constitucional às *PRIs* [*Panchayat Raj Institutions*] e órgãos municipais. Devem ser realizadas eleições a cada cinco anos. Os estados não podem nomear gestores como forma de adiar eleições dos governos locais. Comissões Eleitorais de nível estadual devem ser estabelecidas para conduzir as eleições de governos locais de forma independente. Outras disposições obrigatórias incluem a reserva proporcional de assentos para membros de castas e tribos listadas, bem como a reserva para mulheres de, no mínimo, um terço dos assentos em todos os níveis governamentais. Um terço das municipalidades e *panchayats* em todos os níveis deve ser governado por mulheres [...]. Os governos estaduais também devem estabelecer comissões financeiras para sugerir métodos para a descentralização de recursos.⁶³ (2007, pp. 25-26. Traduzido e Adaptado).

Além dos benefícios citados por Hooja e Mathew, Arkaja Singh e Mathew John apontam ainda como inovações da 73ª e 74ª Emenda Constitucional: o estabelecimento da centralidade do *gram sabha* (ou municipalidade, corporações municipais, conselho municipal, entre outros) como o órgão de tomada de decisões nos governos locais, a indicação do sistema de três níveis (distrito, bloco e vila) para os

coalition government at the centre. Likewise, the decentralisation of power to the sub-state level, along with special provisions for the empowerment of women and other socially disadvantaged groups, has been an achievement of considerable magnitude".

63 Texto original: "The 73rd and 74th Constitutional Amendments of 1993 gave constitutional status to PRIs [Panchayat Raj Institutions] and municipal bodies. Elections must be held every five years. States may not postpone elections of local governments by appointing administrators instead. State level Election Commissions must be set up to independently conduct local government elections. Other mandatory provisions include proportional reservation of seats for members of Scheduled Castes and Scheduled Tribes, with no less than one-third of seats reserved for women at all levels. One-third of municipalities and panchayats at all levels are to be headed by women [...]. State governments must also set up financial commissions to suggest methods for devolution of funds."

governos locais rurais e de apenas um nível para os governos locais urbanos, a previsão de eleições diretas para representantes locais (porém, reservando-se aos governos estaduais o direito de nomear os membros e autoridades máximas dos órgãos das *panchayats* e dos comitês urbanos), entre outras.⁶⁴

Apesar das significativas melhorias proporcionadas por esses instrumentos legais em termos de desenvolvimento da democracia local na Índia, é importante lembrar que ainda cabe aos governos estaduais legislar a respeito do espaço de atuação dos governos locais. Portanto, essas emendas constituem apenas tentativas de construir um padrão mínimo para a descentralização política no país. Os governos estaduais – e, em grande medida, também o governo central – continuam a ser legalmente os principais responsáveis por determinar os níveis de descentralização política no país.

Os principais obstáculos à consolidação da democracia local

O caráter do sistema federalista indiano permanece inalterado, [...] uma vez que o governo local permanece um objeto exclusivo do governo estadual. As emendas constitucionais também não fizeram muito para mudar a mentalidade da população em relação aos órgãos locais. As emendas constitucionais identificaram funções que poderiam ser transferidas do legislativo estadual para as *PRIs* [*Panchayat Raj Institutions*] ou órgãos municipais. Na prática, essas transferências têm sido lentas e parciais e, em alguns casos, nem foram iniciadas, especialmente porque políticos e servidores nos níveis federal e estadual frequentemente consideram os representantes eleitos das *panchayats* e municipalidades como adversários.⁶⁵ (HOOJA & MATHEW, 2007: 26. Traduzido e Adaptado)

64 Fonte: ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – India*. CGLU.

65 Texto original: “*The character of India’s federal system remains unaltered, [...] since local government remains an exclusive state subject. Nor have constitutional amendments done much to change the mindset of the population regarding local bodies. The constitutional amendments identified functions that could be transferred from state legislatures to PRIs or municipal bodies. In reality, these transfers have been slow and partial and sometimes not made at all, especially since politicians and officials at federal and state levels often perceive themselves as competing with elected representatives of panchayats and municipalities.*”

As palavras de Hooja e Mathew apresentadas acima demonstram certa frustração em relação às recentes tentativas de aprofundamento da descentralização política na Índia. Segundo os estudiosos, apesar dos importantes dispositivos legais criados (entre os quais se destacam a 73^a e 74^a emendas constitucionais), não se nota uma mudança significativa em termos práticos. Entre os fatores que poderiam explicar a não eficácia dos dispositivos legais, estaria a resistência demonstrada pelos governos estaduais em transferir competências e recursos para os governos locais.

Além desse, muitos outros fatores constituem obstáculos à consolidação da democracia local na história da Índia, de acordo com o estudo publicado pela CGLU. Entre esses, destacam-se: a irregularidade das eleições, a dissolução de entes locais (que, apesar de terem se tornado menos comum com as 73^a e 74^a Emendas Constitucionais, ainda acontece com significativa frequência), a baixa descentralização do poder (confiando-se pouco poder aos governos locais) e o peso da burocracia. Nas áreas rurais, os problemas mais visíveis seriam a inadequação na transferência de funções para os órgãos dos governos locais e a fraca descentralização em setores-chave, como educação, cuidados básicos com a saúde, reparação das vias rurais, abastecimento de água e agricultura. Nas áreas urbanas, o principal problema seria a descentralização inadequada em funções de planejamento, com a concentração desses poderes nos governos estaduais (principalmente no que se refere a terrenos urbanos e habitação), deixando os governos locais com pouco espaço de atuação no que tange às políticas de desenvolvimento urbano.

Para tratar dos problemas fiscais na descentralização política indiana, pode-se recorrer a um estudo publicado pelo Instituto de Ciências Sociais da Índia. Motivado por uma publicação do Banco Mundial (que, ao analisar o grau de descentralização das áreas urbanas ao redor do mundo, apontou que, na Índia, a parcela de repasse de fundos arrecadados, as funções assumidas e a responsabilidade dos

servidores públicos dos governos locais são relativamente fracas), o ISS conduziu uma análise sobre esse tema.

Com base nas conclusões alcançadas pela pesquisa, a dependência financeira seria o problema mais significativo. Os impostos coletados pelos departamentos urbanos locais representam apenas 3% do total de impostos arrecadados no país. Ademais, não há uma estabilidade ou previsibilidade das transferências, sendo essas geralmente irregulares. Com esse pequeno e instável acesso às arrecadações, os governos locais limitam-se a gastos orçamentários muito reduzidos, que correspondem a apenas 0,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. O resultado, de acordo com o ISS, é uma grande dominação dos governos estaduais.

No Estado de Karnataka, por exemplo, enquanto os Estados gastam 128 Rúpias *per capita* para a provisão de água, os governos locais contribuem com apenas 47 Rúpias *per capita* com esse serviço. Como mencionado anteriormente, nos anos de 2003 e 2004, os governos locais foram responsáveis por cerca de 30% da arrecadação total do país. Sua participação nos gastos do governo, contudo, correspondeu a 57% do total (RAO, Govinda, 2007, p. 20), tendo sido o recurso excedente provido pelo governo central. Essa maior participação relativa dos Estados nos gastos públicos pode ter consequências negativas para os atores locais e o federalismo indiano como um todo. Uma possível consequência é que esse quadro favoreça uma desigualdade de poder na tomada de decisões, dando mais voz aos Estados em detrimento dos governos locais, em prejuízo ao modelo federativo e ao exercício democrático.

Além dos problemas relacionados à descentralização fiscal, o ISS coloca que limitações impostas ao exercício das funções dos governos locais indianos implicam certo comprometimento da possibilidade de eles assumirem efetivamente um maior número de competências na administração pública. Segundo o institu-

to, uma proliferação de oficinas estatais e de agências especializadas tem intensificado a sobreposição de papéis e responsabilidades na administração pública indiana, dificultando a coordenação e a consulta entre órgãos locais e comprometendo sua capacidade de gestão. Outro fator para a limitação da autonomia local é o fato de os servidores públicos municipais serem indicados pelo Serviço Administrativo Estatal em muitos Estados, limitando a capacidade de os políticos locais participarem do processo de seleção de sua própria equipe. O inchaço dos órgãos públicos é outro problema nesse quadro, já que é atribuída aos Estados a competência de controlar o número e a distribuição de empregados por categorias funcionais. Por fim, o Instituto de Ciências Sociais coloca que, na Índia, os processos de descentralização urbana e rural são geralmente analisados separadamente, com grande ênfase no segundo. Segundo o instituto, esses processos deveriam ser considerados complementares, sobretudo porque nos centros urbanos encontram-se melhores condições de se coletarem taxas que nas áreas rurais.

Niraja G. Jayal aponta ainda outros desafios para o fortalecimento do federalismo indiano. Segundo ele,

Dentre os três desafios mais críticos enfrentados pelo federalismo indiano, os conflitos em Jammu e Caxemira [estado indiano que faz fronteira com a China e a Caxemira paquistanesa], e no nordeste do país é, sem dúvida, o principal. O federalismo fiscal, em segundo lugar, apresenta o desafio de enfrentar as desigualdades regionais e de equilibrar as questões de equidade e eficiência nas relações fiscais intergovernamentais. Finalmente, existe a necessidade de fortalecer o mecanismo institucional para um diálogo contínuo, regular e apartidário entre o centro e os estados e para mediar e arbitrar as disputas interestaduais assim que elas surgem.⁶⁶ (2007:39-40. Traduzido e Adaptado.)

66 Texto original: *"Among the three most pressing challenges facing Indian federalism, the conflicts in Jammu and Kashmir and the north-east of the country are unquestionably paramount. Fiscal federalism, secondly, presents the challenge of addressing regional inequalities, and of balancing the concerns of equity and efficiency in inter-governmental fiscal relations. Finally, there is a need to strengthen the institutional mechanism for ongoing, regular and non-partisan dialogue between the centre and the states, and for mediating and arbitrating inter-state disputes as and when they arise"*.

Possíveis soluções

Como forma de transpor algumas das dificuldades mencionadas acima, George Mathew defende, em contraponto ao plano diretor estabelecido pelo Estatuto das Cidades, a concepção do *People's Plan*, que coloca a vida do cidadão como foco do planejamento público. Essa nova forma de planejamento teria como base iniciativas da própria população. O contato direto com a realidade dos recursos disponíveis (ora escassos, ora abundantes) propiciaria aos indivíduos uma melhor capacidade de percepção do potencial local e regional, com vistas à melhoria da qualidade de vida humana. Como protagonistas do planejamento público, os indivíduos poderiam organizar “mutirões” para colaborar na construção de obras públicas, ou mesmo prover alimentação aos trabalhadores de empreitadas como esta.

O estudioso coloca que, em relação à atuação dos governos locais, há quatro questões centrais que merecem atenção especial, por ele denominadas 4Fs. O primeiro F, *functions*, trata da necessidade de se ampliar a gama de funções dos governos locais, já que esses apresentam melhores condições de implementar o modelo *People's Plan*. A segunda questão refere-se à importância de se definir com clareza o papel dos funcionários (*functionaries*) e capacitá-los para o exercício da função estabelecida, possibilitando a execução do planejamento por parte dos governos locais. Todavia, sem o devido repasse de recursos financeiros, a execução das novas funções assumidas seria inviável. Por isso, aos governos locais deveriam ser providos os fundos (*funds*) necessários à realização de seu papel. Por fim, a garantia de autonomia (*freedom*) aos governos locais seria fator essencial ao sucesso desse planejamento focado na vida do indivíduo.

Como os Estados federados possuem competência para definir os limites dos governos locais neles compreendidos e são constitucionalmente responsáveis por fortalecer as instituições de administração local, cabe principalmente aos Esta-

dos o aprofundamento da descentralização do poder na Índia. Contudo, o governo central, ao coordenar as políticas dos governos estaduais e locais, tanto na área rural quanto na urbana, também possui um importante papel nesse processo.

CAPÍTULO VI – O FEDERALISMO NO BRASIL

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL BRASILEIRA

O sistema político nacional

De acordo com a Constituição brasileira, o Brasil é uma **República**, que se constitui em um **Estado Democrático de Direito**.⁶⁷ A democracia foi reestabelecida no país após duas décadas de ditadura militar (1964-1985). A nova Constituição, promulgada em 1988, determinou o sufrágio universal, com voto secreto e obrigatório para todos os brasileiros entre 18 e 70 anos e facultativo para os analfabetos e para os maiores de 70 anos. Atualmente, o voto facultativo também é assegurado aos brasileiros entre 16 e 18 anos. Como sistema de governo, o país adota o presidencialismo, modelo escolhido por meio de plebiscito, em 1993. Como forma de Estado, é adotado um sistema federalista, constituído pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.⁶⁸ Na organização do governo, adota-se a divisão em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

No governo federal, com sede em Brasília (Distrito Federal), a principal autoridade do Poder Executivo é o presidente da República, que acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo, sendo assessorado por seus ministros e secretários. No Poder Legislativo da União, por sua vez, a principal instituição é o

67 Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Art 1º Caput.

68 Ibidem. Art 1º Caput.

Congresso Nacional, organizado em uma estrutura bicameral. E, por fim, no Poder Judiciário, a instância máxima é o Supremo Tribunal Federal, composto por 11 ministros nomeados pelo presidente, com aprovação do Poder Legislativo.

O Presidente da República, principal autoridade do **Poder Executivo** da União, é eleito por voto direto, em uma eleição de dois turnos. O mandato presidencial é de quatro anos, havendo possibilidade de reeleição sequencial por uma vez. Para assessorá-lo, o presidente nomeia pessoalmente seu gabinete de ministros. Cada ministro torna-se responsável por um dos Ministérios, que são órgãos setoriais de execução da política governamental. Cada Ministério é responsável por estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades, elaborar normas; acompanhar e avaliar os programas federais, formular e implementar políticas para seu setor específico. Além da Presidência da República e dos Ministérios, a estrutura do Poder Executivo da União é composta pela Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional, a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros órgãos.

Conforme mencionado, o **Poder Legislativo** da União é organizado em uma estrutura bicameral. De um lado, tem-se a Câmara dos Deputados (casa baixa), composta por 513 integrantes que são eleitos diretamente pela população, para um mandato de quatro anos, em um sistema de representação proporcional baseado na população de cada Estado da União. Do outro lado, tem-se o Senado (casa alta), com 81 membros que representam igualmente as 27 Unidades da Federação (UFs) – 26 Estados e o Distrito Federal. A população de cada UF elege três senadores para representá-la por um mandato de oito anos. Essas duas casas juntas constituem o Congresso Nacional.

O **Poder Judiciário** brasileiro, por sua vez, tem o Supremo Tribunal Federal como sua instância máxima. Esse órgão, composto por 11 ministros indicados

pelo presidente e aprovados pelo Senado para mandatos vitalícios, é responsável por resolver controvérsias referentes ao texto constitucional. O Brasil, influenciado pelo Sistema de Direito Romano-Germânico, pratica um Direito Estatutário. O exercício do Poder Judiciário é dividido em quatro áreas jurisdicionais (justiça comum, justiça do trabalho, justiça eleitoral e justiça militar), organizadas em uma estrutura de comarcas e de duas instâncias superiores (tribunais regionais e Superior Tribunal de Justiça).

O desenvolvimento histórico do federalismo

De acordo com o autor Marcelo P. de Siqueira, datam de 1831 as primeiras tentativas de se implementar, no Brasil, um sistema federalista de governo. Contudo, apenas em 1891 seria promulgada a primeira Constituição federal republicana, estabelecendo a organização em Estados.⁶⁹ Com essa Constituição, “a Nação brasileira adota como forma de Governo [...] a República Federativa [...] e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.⁷⁰

Contudo, de acordo com a estudiosa Celina Souza, o federalismo já havia sido criado no Brasil em 1889, ano em que se deu a Proclamação da República. A Constituição de 1891 apenas viria a consagrar o federalismo como forma de Estado. E, segundo a autora, “diferentemente de muitos outros sistemas federalistas, o federalismo brasileiro não surgiu como uma resposta a profundas divisões sociais de natureza étnica, lingüística ou religiosa”.⁷¹ (SOUZA, 2007:14. Traduzido e Adaptado).

69 Ver SIQUEIRA, 2007: 9.

70 Fonte: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – de 24 de fevereiro de 1891.

71 Texto original: A diferencia de muchos otros sistemas federales, el federalismo brasileño nunca surgió como repuesta a divisiones sociales profundas de naturaleza étnica, lingüística o religiosa.

Na história recente, após um longo período de ditadura militar (1964-1985), o Brasil tem vivido um significativo avanço no sentido de consolidação da democracia. Com a promulgação de uma Constituição democrática em 1988, o estabelecimento de eleições diretas e periódicas, um sistema de partidos relativamente estruturados, instituições políticas reconhecidas e um sistema eleitoral mais transparente, criaram-se condições para o fortalecimento democrático no país.⁷²

Nesse processo de consolidação da democracia no Brasil, um dos aspectos centrais concerne ao fortalecimento do federalismo, tendo-se em vista que a história brasileira é marcada por um longo período de forte centralização política. Com a Constituição de 1988, inicia-se um processo de inversão do modelo político centralizador, consagrando-se um Pacto Federativo no país. Essa Constituição destaca-se especialmente no processo de desenvolvimento de um sistema de governos locais, ao elevar os Municípios à condição de ente federado, em igualdade com os Estados e a União. A importância da Constituição de 1988 para o fortalecimento do federalismo brasileiro e para o desenvolvimento do sistema de governos locais é reconhecida por vários estudiosos do assunto. De acordo com Souza,

A Constituição de 1988 [...] (a) institui os municípios como níveis de governo, além dos estados; (b) provê mais recursos para as unidades constituintes, em especial para os governos locais; (c) aumenta o controle social e institucional sobre os três níveis de governo, ampliando as competências tanto do poder legislativo, quanto do judicial, e reconhecendo o papel dos movimentos sociais e das instituições não-governamentais no acompanhamento do governo [...].⁷³ (2007:15. Traduzido e Adaptado).

72 Ver LIMANA, 1999.

73 Texto original: "La constitución de 1988 [...] (a) instituye los municipios como órdenes de gobierno, además de los estados; (b) provee mayores recursos a las unidades constitutivas, en particular a los gobiernos locales; (c) aumenta el control social e institucional sobre los tres órdenes de gobierno, al incrementar las facultades tanto del poder legislativo, como del judicial, y reconociendo el papel que tienen los movimientos sociales y las instituciones no gubernamentales en la vigilancia del gobierno [...]."

Segundo Siqueira, “A constituição [...] [de] 1988 demonstra uma clara motivação para a descentralização, a fim de trazer o poder para os cidadãos, e encontra-se em constante evolução por meio de uma legislação infraconstitucional [...]”⁷⁴ (2007:9. Traduzido e Adaptado). E, de acordo com Luiz César Q. de Ribeiro e Sol Garson, “os municípios tornaram-se membros plenos da federação na Constituição de 1988”.⁷⁵ (2007:15)

No desenvolvimento do sistema de governos locais, a Constituição de 1988 destaca-se novamente por estabelecer os artigos 182 e 183, que proporcionam um quadro constitucional para que os Municípios tenham condições de efetivamente constituírem uma das esferas de poder, ganhando autonomia e atribuições inéditas até então.

Segundo o *Observatório das Metrôpoles*, a Constituição de 1988 trouxe ainda outras importantes mudanças ao federalismo brasileiro. Entre essas, destacam-se as alterações legislativas referentes às regiões metropolitanas. No Brasil, antes da Constituição de 1988, as regiões metropolitanas eram criaturas do governo federal, referindo-se a uma classificação de ordem econômica. Com a nova Constituição, ações como instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (pelo agrupamento de Municípios limítrofes) passam à competência dos Estados. De acordo com o texto constitucional, a união de forças em regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões tem por objeto “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.⁷⁶

74 Texto original: *La actual constitución, adoptada en 1988, demuestra una clara motivación hacia la descentralización, a fin de acercar el poder a la ciudadanía y ha estado en constante evolución mediante una legislación infraconstitucional [...]*.

75 Texto original: “*The municipalities became full members of the federation in the 1988 Constitution*”.

76 Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art 25. Parágrafo 3º.

Tal determinação constitucional é simultânea à elevação dos Municípios à categoria de unidades da federação e à ampliação de sua autonomia (na medida em que a Constituição lhes garante maior parcela das receitas federais). Com isso, reforça-se o relacionamento direto do governo federal com os governos locais, pelo aumento da importância de transferências vinculadas para a execução de políticas descentralizadas. Com o novo quadro institucional, as regiões metropolitanas passam a ser instâncias de coordenação dos interesses e ações comuns, com caráter meramente administrativo: não são entes políticos, não dispendo, portanto, de corpo legislativo.

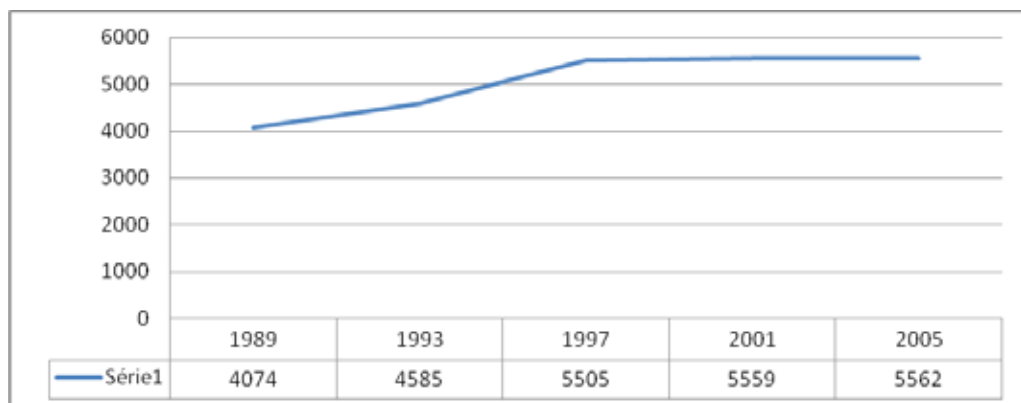
A década de 1990 e início dos anos 2000 assistem ao crescimento das regiões metropolitanas em número e expressão: das 10 regiões criadas por lei federal, passa-se a 26 regiões, que congregam mais de 400 Municípios, somando uma população superior a 42% do total para o Brasil. Nas regiões inicialmente criadas, em particular, crescem os Municípios periféricos, em geral de fraca base tributária, perdendo expressão a cidade-núcleo, que se vê chamada a prover serviços para uma população cada vez maior que nela vem trabalhar, enquanto sofre perda relativa de receita, em parte por força de mecanismos relativos à guerra fiscal entre Estados e entre os próprios Municípios.

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, ainda podem ser percebidas outras mudanças no sistema federalista brasileiro. No campo fiscal, por exemplo, a base fiscal dos Estados federados entra em franca deterioração, o que reduz o peso dos Estados como provedores de recursos para alavancar ações de interesse comum. Nesse novo contexto, o governo federal também tem diminuída sua margem para a assunção de novos compromissos. Em grande medida, isso se deve à perda de receitas (com o aumento das partilhas fiscais) e às novas obrigações sociais (decorrentes das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988). Às dificuldades fiscais dos Estados e da União, soma-se a carência de um suporte institucional adequado para o financiamento de investimentos no desenvolvimento urbano. Na

área de habitação, por exemplo, não se repuseram as perdas decorrentes da crise do Sistema Financeiro da Habitação, de que resultou, em 1986, a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a absorção de suas funções pela Caixa Economia Federal (CEF). Além disso, a ausência de crescimento sustentado do nível de emprego, a queda dos salários e o crescente número de empregos informais no mercado de trabalho afetaram a principal fonte de recursos do crédito público para a área urbana, o FGTS.

Desde que a Constituição de 1988 elevou os Municípios à categoria de ente autônomo, percebe-se um significativo crescimento do número de governos locais no Brasil. Esse crescimento se deu de forma mais acentuada na primeira metade da década de 1990, tornando-se menos intenso nos últimos anos. Em 1989, foram registrados 4.074 Municípios no país. Em 1993, já havia 4.585 Municípios no país, número que chegou a 5.505, em 1997, e a 5.559, em 2001. Atualmente, existem 5.564 Municípios no Brasil (além de Brasília). Essa evolução histórica pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM).

A organização federativa atual

De acordo com a Constituição brasileira, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]”⁷⁷. Todos esses entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), como entidades autônomas, caracterizam-se como instituições de autogoverno, autolegislação e autoarrecadação. Dessa forma, possuem governo, legislação e tributos próprios, apesar de haver interdependência entre eles. Atualmente, a República do Brasil é composta pela União, por 26 Estados, pelo Distrito Federal e por 5.564 Municípios.

No Brasil, cada Estado federado, como ente autônomo, possui governo próprio. A principal autoridade executiva de um Estado é o governador, que governa juntamente com seu gabinete de secretários. O Poder Legislativo estadual é exercido pela Assembleia Legislativa, que é composta por um número de deputados proporcional à representação desse Estado na Câmara de Deputados.⁷⁸ No Brasil, os Estados federados são subdivididos em Municípios (os governos locais brasileiros).

No caso do Distrito Federal, por sua vez, é constitucionalmente vedada a divisão em Municípios.⁷⁹ Semelhantemente ao Território da Capital Nacional indiano, o Distrito Federal caracteriza-se como uma modalidade híbrida entre o ente municipal e o ente estadual da federação. Assim, o Distrito Federal acumula as competências legislativas dos Estados e dos Municípios (com exceção daquelas que lhe foram vedadas pela Constituição), podendo também arrecadar os impostos referentes a esses dois entes federados (além de ter o apoio financeiro da União para suportar as despesas com Educação, Saúde e Segurança). Apesar de não ser dividido em

⁷⁷ Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art 18. Caput.

⁷⁸ Ibidem. Art. 27.

⁷⁹ Ibidem. Art. 32. Caput.

Municípios, o Distrito Federal divide-se em regiões administrativas. Contudo, essa divisão possui apenas caráter organizacional, já que as regiões administrativas não possuem Poder Executivo ou Legislativo autônomo. O chefe executivo do Distrito Federal é o governador, semelhantemente aos Estados federados. O Poder Legislativo do Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa, uma categoria híbrida entre a Câmara de Vereadores (Legislativo municipal) e a Assembleia Legislativa (Legislativo estadual). O Distrito Federal abriga a capital do país, Brasília.

Os Municípios brasileiros também são entes autônomos, conforme foi estabelecido pela Constituição de 1988. O chefe executivo do governo municipal é o prefeito, que, na prefeitura, governa juntamente com seu gabinete de secretários. O Poder Legislativo municipal é exercido pela Câmara de Vereadores, composta por um número de membros proporcional à população do Município.⁸⁰ Dos Municípios brasileiros, cerca de 90% compreende uma população inferior a 50.000 habitantes, aproximadamente 9% possuem uma população entre 50.000 e 350.000 habitantes e em torno de 1% abriga mais de 350.000 habitantes. Em termos agregados, 90% dos Municípios abrigam 35% da população brasileira, 9% dos Municípios compreendem 31% dos habitantes do país e o 1% restante abriga 32% da população.⁸¹ Em outras palavras, cerca de um terço da população nacional está espalhada por 90% dos Municípios, enquanto outro um terço concentra-se em 1% dos Municípios do país.

A organização federativa brasileira pode ser mais bem visualizada por meio do diagrama a seguir.

80 *ibidem*. Art. 29.

81 Fonte: Programa de Modernização Administrativo da CNM.

DIAGRAMA 4: SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Dados de 2010.

Atualmente, a autonomia jurídica dos Municípios brasileiros, garantida pela Constituição de 1988, qualifica o Brasil como um dos únicos países a reconhecer o governo local como ente federativo autônomo. Assim, o Brasil chega a ser considerado um dos países mais descentralizados do mundo. Porém, apesar desse alto nível de descentralização, a Constituição brasileira ainda prevê a possibilidade de intervenção da União ou dos Estados nos Municípios. De acordo com o texto constitucional,

O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (Art. 35)

A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL

As competências constitucionais dos Municípios

A Constituição brasileira, ao garantir a autonomia dos Municípios, lhes dá o respaldo necessário para o exercício de seu poder, a fim de solucionar as demandas da população em relação aos serviços públicos de sua competência. Dessa forma, os Municípios respondem administrativamente, de forma autônoma, pelas competências que lhe foram constitucionalmente confiadas, em que se destacam os assuntos de interesse local, o transporte coletivo, a educação infantil e de ensino fundamental, os serviços de saúde básica, o ordenamento territorial e o patrimônio histórico-cultural local.⁸²

Ademais, os Municípios possuem competência comum com os Estados, o Distrito Federal e a União no que se refere, entre outras, à guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas; à conservação do patrimônio público; ao cuidado com a saúde e assistência pública, com a proteção e a garantia das pessoas portadoras de deficiência; à proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; ao provimento dos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição; à preservação das florestas, da fauna e da flora; ao fomento à produção agropecuária e à organização do abastecimento alimentar; à promoção dos programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; ao combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em

82 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 30.

seus territórios; ao estabelecimento e à implantação da política de educação para a segurança do trânsito.⁸³

Dessas competências, pode-se afirmar que a saúde, a educação e a assistência social, nessa ordem, são as áreas que estão atualmente em maior nível de descentralização. A arrecadação de tributos, os levantamentos estatísticos e a condução da política econômica, por outro lado, são áreas em que ainda se percebe uma forte centralização no governo brasileiro.

A distribuição de competências entre os diferentes entes federativos brasileiros pode ser mais bem visualizada por meio da tabela abaixo.

83 Ibidem. Art. 23.

**TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS
ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS**

SERVIÇO		NÍVEL FEDERATIVO		
		União	Estados	Municípios
Administração Geral	Polícia		X	
	Bombeiros		X	Y
	Defesa civil	X	X	X
	Justiça criminal	X	X	
	Justiça civil	X	X	
	Registro civil	X		
	Departamento de Estatísticas	X	Y	
	Registro eleitoral	X	X	
Educação	Infantil		Y	X
	Fundamental		X	X
	Médio		X	Y
	Profissionalizante		X	
	Universitário	X	Y	
	Alfabetização		X	X
	Outros	Y	X	Y
Serviço Social	Serviço Familiar	X	X	X
	Albergue		X	X
	Assistência Social	X	X	X
Saúde	Básica		Y	X
	Média Complexidade		X	Y
	Alta Complexidade	X	X	Y
	Plano de Saúde	X	Y	Y

Planejamento Urbano	Habitação	X	X	X
	Plano Diretor			X
	Planejamento regional	X	X	
Transporte	Rodovias	X	X	X
	Transporte de Cargas	X	X	X
	Transporte urbano			X
	Portos	X	Y	
	Aeroportos	X		
Meio Ambiente e Saneamento	Água e saneamento		Y	X
	Coleta de lixo			X
	Cemitério			X
	Proteção ambiental	X	X	X
	Proteção ao consumidor	X	X	
Cultura e Esporte	Teatro	X	X	X
	Museus	X	X	X
	Parques	X	X	X
	Esportes e Lazer	X	X	X
Serviços públicos	Água			X
	Energia	X		
	Telefonia	X		
	Combustível	X		
Economia	Agropecuária	X	X	X
	Indústria e comércio	X	X	X
	Turismo	X	X	Y
	Desenvolvimento econômico	X	X	Y

X: Obrigatório

Y: Facultativo

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM).

As eleições municipais e outros meios de participação popular

No Brasil, em qualquer nível federativo, a candidatura para as eleições políticas só é possível por meio de um partido político. E, para a criação de um novo partido, é necessária a assinatura de 1% do eleitorado nacional (cerca de 120 milhões de eleitores). Atualmente, existem 29 partidos políticos com representação em cargos eletivos no país. As eleições ocorrem por meio de voto direto e secreto, sendo o sufrágio universal e obrigatório para os cidadãos com mais de 18 anos e menos de 70 anos e facultativo para os cidadãos de idade entre 16 e 18 anos ou superior a 70 anos, conforme já mencionado.

No ente municipal, prefeitos e vereadores são eleitos em uma mesma eleição, que ocorre a cada quatro anos. Os representantes políticos da União, do Distrito Federal e dos Estados também são eleitos a cada quatro anos, mas essa eleição se intercala às eleições municipais. Assim, a cada dois anos, a população brasileira elege alguns de seus representantes, com exceção dos habitantes do Distrito Federal, que não passa por eleições municipais, votando apenas nas eleições para presidente da República, senadores, deputados federais, governador e deputados distritais, a cada quatro anos.

Nas eleições locais de 2004, 86% da população apta a votar compareceu às urnas. Além de participação popular indireta (por meio do voto para eleição de representantes), a legislação brasileira reconhece e incentiva formas de democracia direta. Entre instrumentos legais com essa finalidade, têm as disposições do Estatuto das Cidades (que submetem à avaliação popular os instrumentos de planejamento urbano e organização da ocupação do solo), as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (que preveem consulta popular para a elaboração das leis de planejamento orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), além de outros mecanismos de participação, como referendos, plebisci-

tos, proposições por mais de 5% da população, conselhos comunitários, dentre outros. Com esse quadro, configura-se, nos Municípios brasileiros, uma democracia representativa e participativa.

Segundo estudo realizado pela CNM, nas últimas eleições municipais no Brasil (em 2008), houve um índice de 66% de reeleitos. Dos 3.435 candidatos à reeleição, apenas 1.168 não se reelegeram. Assim, na legislatura atual, 40,77% dos prefeitos administram seus Municípios pela segunda vez sequencial, um sinal de que suas primeiras administrações foram bem vistas pela população.⁸⁴

As receitas e os gastos públicos

Como entes autônomos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem, cada um deles, estabelecer e arrecadar tributos próprios, possuindo autonomia também na alocação de seus recursos. Contudo, essa arrecadação e dispêndio dos recursos públicos são sujeitos a controle e fiscalização, tanto de forma centralizada quanto descentralizada. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (controle centralizado) a competência de normatizar o processo de registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, consolidar os Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, ainda, promover a integração com as demais esferas de governo em assuntos de administração financeira e contábil, conforme o art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 2000) e o art. 18 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. No caso específico dos Municípios, cabe ao Sistema de Controle Interno e aos Tribunais de Contas municipais ou estaduais (controle descentralizado) a competência para fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas pela LRF.

⁸⁴ Fonte: CNM. *Resultado das eleições confirma projeção da CNM*. 29/10/2008. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=107839>>. Acesso em: 05/05/2009.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecida em 2000, constitui, sem dúvida, um marco na história fiscal do Brasil. Seu objetivo não é somente o saneamento financeiro da União, dos Estados e dos Municípios, mas também a manutenção do equilíbrio das contas do Tesouro Público, indispensável ao crescimento econômico e ao bem-estar social do país. Nesse sentido, a LRF estabelece limites para as despesas e as dívidas de todas as esferas de governo (União, DF, Estado e Município) e define normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando a prevenir riscos e a corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Em ano de eleições, a LRF faz exigências tanto para quem deixa o cargo, quanto para quem assume o poder, buscando garantir a responsabilidade fiscal também nas transições governamentais. A LRF, assim, cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e na avaliação de seus resultados.

A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na história das finanças públicas brasileiras é reconhecida por estudiosos do assunto. Fernando Rezende, por exemplo, afirma que:

Na federação brasileira, bastante descentralizada, a aplicação de uma disciplina fiscal requereu importantes mudanças institucionais. Em virtude de uma lei de “responsabilidade fiscal” [(LRF)], promulgada em 2000, impuseram-se limites para as despesas pessoais e para o nível de endividamento dos governos estaduais e locais [(municipais)].⁸⁵ (2007:7. Traduzido e Adaptado).

E, segundo Siqueira, “os Estados e Municípios têm autoridade constitucional e legal para arrecadar receitas. No entanto, apenas

85 Texto original: “En la federación brasileña, bastante descentralizada, la aplicación de una disciplina fiscal requirió importantes cambios institucionales. En virtud de una ley de “disciplina fiscal”, promulgada en 2000, se impusieron límites a los gastos personales y al nivel de endeudamiento de los gobiernos estatales y locales”.

recentemente começaram a implementar uma política fiscal responsável, desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal [...]”.⁸⁶ (2007:11. Traduzido e Adaptado).

Passemos a tratar da situação fiscal específica dos governos locais brasileiros. No Brasil, os Municípios podem instituir, arrecadar e fiscalizar três tipos de impostos: a) sobre a propriedade predial e territorial urbana; b) sobre serviços; e c) sobre a comercialização de bens imóveis. Podem também estabelecer contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública e da previdência social de seus funcionários, bem como fixar taxas para o custeio de serviços específicos. Segundo Fernando Rezende, com essas fontes próprias de arrecadação fiscal “[...] os governos locais do Brasil têm mais autonomia que os estados [...] Em geral, desfrutam de maior autonomia em relação a seus orçamentos [...]”.⁸⁷ (2007:9. Traduzido e Adaptado).

No período de 2000 a 2006, os Municípios brasileiros tiveram um crescimento de 136,6% na arrecadação de receitas próprias. No mesmo período, as transferências intergovernamentais cresceram 127,2%. Segundo Ribeiro e Garson, esse aumento nas arrecadações municipais e nas transferências oriundas do governo central já vinha da década de 1980. Segundo os autores,

A importância dos governos municipais em prover bens e serviços públicos à população cresceu durante os anos 1980, quando, devido à descentralização, eles assumiram responsabilidades diversas e complexas. Apesar do ambiente econômico instável, caracterizado por alta inflação e até por uma recessão econômica ocasional, transferências federais para os municípios cresceram, permitindo-lhes assumir a iniciativa no desenvolvimento urbano, embora sob um processo não coordenado.⁸⁸ (2007:16. Traduzido e Adaptado).

86 Texto original: “*Por su parte, los estados y municipios tienen autoridad constitucional y legal para recaudar ingresos. No obstante, apenas recientemente empezaron a aplicar una política fiscal disciplinada, desde la aprobación de la Ley de responsabilidad fiscal [...]*”.

87 Texto original: “*[...] los gobiernos locales de Brasil tienen más autonomía que los estados. [...] En general, gozan de mayor autonomía respecto a sus presupuestos [...]*”.

88 Texto original: “*The importance of municipal governments in providing public goods and services to the population increased during the 1980s when, because of decentralization, they assumed complex and diverse responsibilities.*”

Contudo, Ribeiro e Garson alertam que, “não obstante, o crescimento na receita desde aquela época, os recursos financeiros disponíveis aos Municípios são claramente insuficientes para satisfazer as necessidades do desenvolvimento urbano”.⁸⁹ (2007:16. Traduzido e Adaptado).

Atualmente, a receita dos Municípios representa 4% do PIB nacional, depois de realizadas as transferências de recursos dos demais entes federados, conforme previsão constitucional. A participação dos Municípios na carga tributária nacional é de aproximadamente 17%, sendo que o peso dos tributos gerais na economia do país está na casa dos 35%.⁹⁰

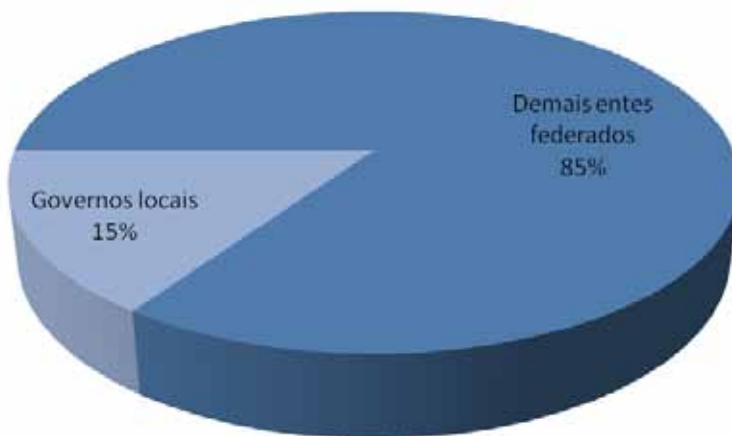
Em relação ao dispêndio dos recursos públicos, no Brasil, o gasto público total por habitante foi de R\$ 3.872,00 em 2005. No mesmo ano, o gasto público local por habitante foi de R\$ 633,29. Em 2006, os governos locais brasileiros gastaram aproximadamente 75,2 bilhões de dólares americanos, o que correspondia a 7% do PIB e a 15,4% dos gastos gerais do governo como um todo (que somaram 488,4 bilhões de dólares no mesmo ano, o que correspondia a 45,6% do PIB). A participação dos governos locais nos gastos públicos do Brasil em 2006 pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

Despite the unstable economic environment, characterized by high inflation and even occasional GDP decline, federal transfers to municipalities increased, allowing them to assume the initiative in urban development, although under a non-coordinated process”.

89 Texto original: “*Notwithstanding the growth in revenue since that time, financial resources available to the municipalities are clearly inadequate to meet the needs of urban development”.*

90 Com base em nova metodologia de cálculo do PIB.

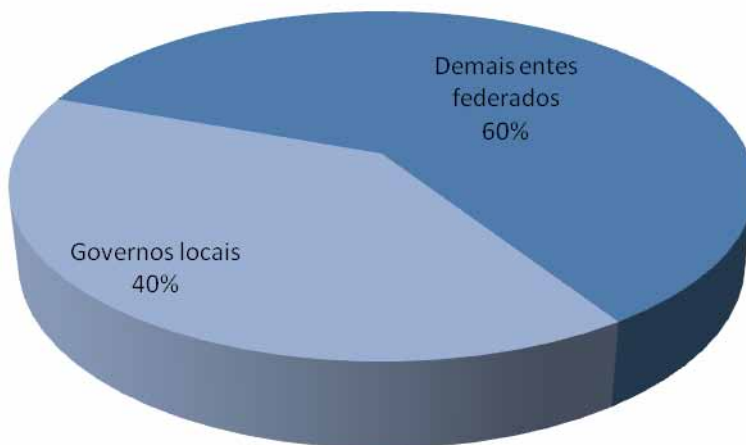
GRÁFICO 7: PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NOS GASTOS TOTAIS



Contudo, apesar dessa participação reduzida nos gastos públicos do país, os Municípios brasileiros responderam, em 2006, por 40% dos gastos governamentais com investimento. Enquanto os gastos com investimento de todo o governo do Brasil somaram aproximadamente 21,7 bilhões de dólares (2,0% do PIB), os gastos dos governos locais com investimento ultrapassaram 8,6 bilhões de dólares (0,8% do PIB). Essa forte participação dos governos locais no investimento nacional pode ser mais bem visualizada por meio da comparação do gráfico 7 com o gráfico abaixo.⁹¹

91 Fonte: STN - Consolidação das Contas Públicas - Aplicação direta + Transferências a Instituições com e sem fins lucrativos (Dados do governo geral). Finanças do Brasil – Finbra/STN, ano 2006, amostra de 4.941 Municípios (Dados dos governos municipais).

GRÁFICO 8: PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NOS GASTOS COM INVESTIMENTO



A tabela abaixo traz uma noção geral sobre a participação de cada ente federativo no investimento público do país.

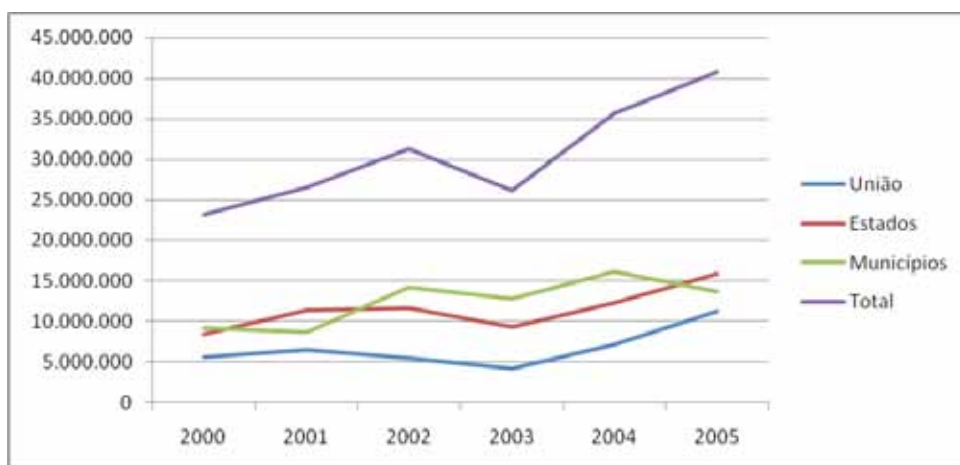
TABELA 9: INVESTIMENTO PÚBLICO POR ENTE FEDERATIVO (EM REAIS)

Ano	União	Estados	Municípios	Total
2000	5.616.896	8.392.635	9.177.120	23.186.651
2001	6.541.031	11.346.660	8.608.736	26.496.427
2002	5.451.979	11.616.715	14.169.812	31.238.506
2003	4.217.244	9.235.924	12.733.518	26.186.686
2004	7.192.649	12.286.437	16.105.272	35.584.358
2005	11.282.773	15.838.245	13.657.551	40.778.569

Fonte: Receita Federal.

Como se pode perceber, os Municípios, apesar do menor acesso a recursos, desempenham um importante papel no investimento público nacional. O agregado do investimento público municipal chegou a ser superior ao da União e ao dos Estados em 2000, 2002, 2003 e 2004, sendo superior ao da União nos demais anos (2001 e 2005), perdendo apenas para o agregado dos Estados. A evolução do investimento público de cada ente federativo pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO POR ENTE FEDERATIVO



Apesar desse quadro otimista (em que se pode dizer que os Municípios possuem maior autonomia fiscal que os Estados e que, apesar de um menor acesso a recursos, desempenham um importante papel no provimento de bens e serviços públicos à população e no investimento público do país), estudiosos alertam para as fortes desigualdades fiscais entre os vários Municípios brasileiros. De acordo com Ribeiro e Garson,

[...] os municípios brasileiros são muito heterogêneos. Eles diferem não apenas no que se refere a indicadores econômicos e sociais, mas também do ponto de vista de suas capacidades técnicas e fiscais em administrar a coleta de impostos e prover os bens e serviços municipais à população. Apesar de menor renda implicar em menor base fiscal, diferenças em arrecadação entre regiões pode também ser resultado de deficiências em gestão fiscal: um menor esforço destinado à coleta de impostos com similar baixa prioridade direcionada a melhorar a capacidade técnica para a arrecadação.⁹² (2007:16. Traduzido e Adaptado).

Os autores acrescentam:

Um aumento nas transferências intergovernamentais, resultante das novas regras estabelecidas pela Constituição de 1988, pode ter reduzido fortemente o desequilíbrio vertical, mas ainda persiste uma intensa desigualdade horizontal. Como resultado, o mecanismo de partilha das receitas não é usado como um instrumento para o financiamento dos gastos de forma consistente com a localização geográfica das demandas por serviços públicos.⁹³ (2007:16. Traduzido e Adaptado).

E, de acordo com Rezende, “[...] distorções nos mecanismos de participação nas receitas fiscais têm provocado um elevado grau de desigualdade horizontal na distribuição do erário em toda a federação”.⁹⁴ (2007:9. Traduzido e Adaptado).

Além das disparidades em arrecadação fiscal entre os diversos Municípios brasileiros e do baixo acesso dos governos municipais aos recursos públicos, estudos apontam para outros problemas no federalismo fiscal brasileiro, em que se

92 Texto original: “[...] Brazilian municipalities are very heterogeneous. They differ not only with regard to economic and social indicators, but also from the point of view of their fiscal and technical capacity to manage tax collection and to provide municipal goods and services to the population. Although lower income implies a smaller tax base, differences in tax collection among regions may also be due to deficiencies in tax administration: a lesser effort given to collecting taxes with similarly low priority given to improving the technical capacity for tax collection”.

93 Texto original: “An increase in intergovernmental transfers resulting from the new rules in the Constitution of 1988 may have strongly reduced the vertical imbalance, but a huge horizontal unevenness still persists. As a result, the mechanism of sharing revenues is not used as an instrument for financing expenditures consistent with the geographic location of the demands for public services”.

94 Texto original: “Estas distorsiones en los mecanismos de participación en los ingresos fiscales han provocado un alto grado de desigualdad horizontal en la distribución del erario en toda la federación”.

destaca a falta de coordenação fiscal entre os entes federativos. Siqueira, por exemplo, coloca que:

O sistema orçamentário é um dos principais desafios enfrentados pela federação brasileira. Atualmente, existem três orçamentos independentes – um para cada esfera de governo – que não estão bem coordenados e não possuem as mesmas prioridades. A descentralização prevista na Constituição de 1988 torna mais difícil a coordenação das políticas macroeconômicas e, atualmente, é praticamente impossível identificar onde se gasta o tesouro nacional.⁹⁵ (2007:10. Traduzido e Adaptado)

E, segundo Ribeiro e Garson, “entre as dificuldades institucionais do federalismo brasileiro, uma carência de coordenação e uma falta de mecanismos de cooperação são fontes de contínua ineficiência no financiamento de investimento público”.⁹⁶ (2007:16. Traduzido e Adaptado).

O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO NO BRASIL

As relações federalistas na história recente

No Brasil, a União, os Estados e os Municípios são, todos, entes autônomos, conforme estabelecido na Constituição de 1988, sendo necessária a coordenação entre esses entes independentes para a administração do país. Porém, como anteriormente mencionado, estudiosos alertam que um dos principais problemas do federalismo brasileiro é justamente a falta de coordenação entre os entes federados.

95 *Texto original: El sistema presupuestario es uno de los principales retos que enfrenta la federación brasileña. Actualmente hay tres presupuestos independientes, uno para cada orden de gobierno, que no están bien coordinados y no tienen las mismas prioridades. La descentralización prevista en la Constitución de 1988 dificulta más la coordinación de las políticas macroeconómicas y ahora es prácticamente imposible identificar dónde se ha gastado el erario.*

96 *Texto original: “Among the institutional difficulties of Brazilian federalism, a lack of coordination and the absence of mechanisms for cooperation are sources of continued inefficiency in financing public investment”.*

Siqueira, por exemplo, alerta para as dificuldades de coordenação das políticas macroeconômicas nacionais.⁹⁷ E, segundo Souza, “uma dificuldade [...] é que, no Brasil, existem poucos mecanismos de coordenação entre as três esferas de governo”.⁹⁸ (2007:10. Traduzido e Adaptado)

De fato, as relações entre Municípios, Estados e União ainda não é formalmente sistematizada em sua plenitude. Na prática, essas relações acontecem de forma política (entre os chefes de governo de cada ente federado) e de maneira operacional (direcionada à solução conjunta de demandas da sociedade). Essas relações ocorrem, sobretudo, em áreas de competência comum aos três entes federados, por meio da formalização de acordos, convênios, ou, mais recentemente, a formação de consórcios públicos (em que se constitui uma parceria para a solução de um problema específico).

Desde 2003, tem funcionado, mesmo que precariamente, do ponto de vista legal, um Comitê de Articulação Federativa. Esse comitê é composto por representantes da União e dos Municípios, com o objetivo de coordenar a relação entre esses dois entes federativos e evitar a sobreposição de ações. Contudo, percebe-se ser necessária a ampliação desse comitê, com a participação dos Estados e uma maior institucionalização do órgão.

Na história recente, os Municípios brasileiros têm ampliado sua força ao se unir em entidades municipalistas. No país, existem cerca de 230 entidades microrregionais. Cada um delas reúne de 8 a 120 Municípios. Essas entidades microrregionais agregam-se em 29 entidades estaduais. Cada uma dessas reúne os Municípios de seu respectivo Estado, sendo que em 3 dos 26 Estados brasileiros abrigam

97 Ver SIQUEIRA, 2007, p. 10.

98 Texto original: “Una dificultad [...] es que en Brasil existen pocos mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno”.

2 entidades estaduais. Por fim, no âmbito nacional, existem três entidades municipalistas. A Confederação Nacional de Municípios (CNM), com mais de 4.500 Municípios filiados, é a maior delas, representando a união dos Municípios brasileiros, das entidades microrregionais e das entidades estaduais.

A atuação das entidades municipalistas brasileiras se dá basicamente em duas formas. A primeira, de caráter institucional, ocorre pela representação política. Ao se unir em entidades representativas, os Municípios ganham peso, voz e legitimidade para reivindicar a aprovação de leis ou programas de seu interesse ou lutar pela alteração ou extinção de ações consideradas inadequadas. Já a segunda, mais recente, constitui-se na busca da solução de problemas comuns aos associados de determinada entidade, por meio da prestação de assessoria e do desenvolvimento de ferramentas que proveem melhores condições de gestão às prefeituras.

A importância das entidades municipalistas no contexto federativo brasileiro pode ser auferida das próprias declarações de gestores municipais. O prefeito de Jauru (MT), Pedro Ferreira, por exemplo, afirma que “ter uma instituição que nos represente em todo Brasil é imprescindível. Sem a CNM nós não teríamos, por exemplo, a compensação de perdas do FPM [Fundo de Participação dos Municípios] este mês”.⁹⁹

As principais dificuldades no desenvolvimento federalista

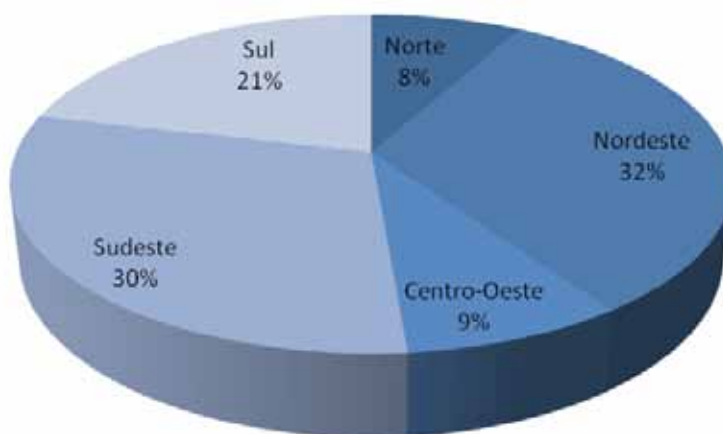
Além das dificuldades de coordenação, outros obstáculos dificultam o fortalecimento do sistema federalista brasileiro. Entre os principais problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro atualmente, Siqueira aponta, além da falta de coordenação orçamentária entre os diferentes entes federativos, a dificuldade em se

⁹⁹ Fonte: CNM. *Ziulkoski e diretores da CNM falam sobre metas para triênio 2009/2012*. 28/05/2009. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?id=126770>>. Acesso em: 30/05/2009.

definirem prioridades comuns para a alocação dos recursos públicos nacionais, a ausência de uma prestação de contas adequada sobre o orçamento, a falta de clareza na distribuição de poderes e responsabilidades e as desigualdades regionais, com uma transferência assimétrica de receitas públicas.¹⁰⁰

Essas desigualdades regionais mencionadas por Siqueira podem ser, de fato, comprovadas por dados estatísticos nacionais. No Brasil, existem cinco regiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Essa divisão não possui fundo político, mas constitui um bom instrumento para se visualizarem as desigualdades regionais do país. Dos Municípios brasileiros, 32% (1.792) encontram-se na região Nordeste; 30% (1.668) na Sudeste; 21% (1.188) na Sul; 9% (466) na Centro-Oeste; e 8% (449) na Norte, como se pode visualizar no gráfico abaixo.

GRÁFICO 10: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

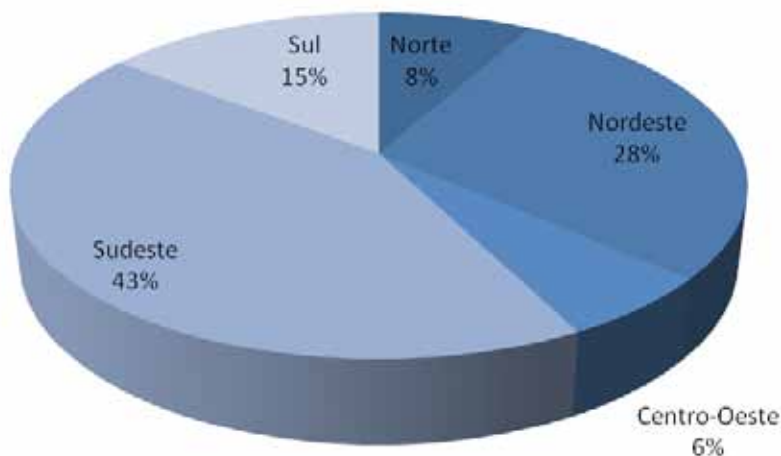


Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Dados de 2008.

100 Ver SIQUEIRA, 2007.

Apesar de compreender 30% dos Municípios brasileiros, a região Sudeste abriga quase metade da população do país (43%). A região Sul, em contrapartida, abriga apenas 15% do contingente populacional nacional, apesar de compreender 21% dos Municípios do Brasil. Percebe-se, então, que há uma distribuição irregular da população brasileira entre os Municípios e as regiões geográficas. A distribuição demográfica entre as diferentes regiões pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

GRÁFICO 11: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



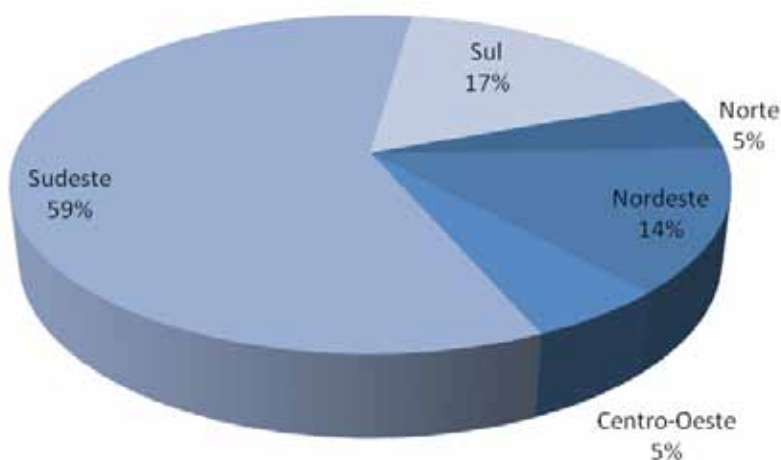
Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Dados de 2008.

Em termos econômicos, as disparidades regionais também são significativas. Os Municípios da região Sudeste (que compreende 30% dos Municípios do país) respondem por mais da metade do PIB (59%), enquanto os Municípios das regiões Norte e Centro-Oeste, juntas, somam apenas 10% da Economia nacional. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹⁰¹ em 2004, com menos

101 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

de 15% dos Municípios, chegou-se à metade do PIB do país, enquanto uma quantidade superior a 20% dos Municípios não teriam alcançado 1% do PIB nacional. No mesmo ano, os dez Municípios mais ricos do Brasil teriam concentrado 25% do PIB brasileiro, apesar de abrigarem 15,1% da população do país. Desses dez Municípios, sete encontram-se na região Sudeste. A distribuição geográfica do PIB brasileiro pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

GRÁFICO 12: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO PIB BRASILEIRO



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Dados de 2005.

As disparidades regionais também são percebidas quando analisada a internacionalização dos Municípios brasileiros. Por meio de um amplo esforço de pesquisa e análise, em um programa denominado *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*, a CNM chegou a um diagnóstico inédito sobre a atuação internacional dos Municípios brasileiros. De acordo com o estudo, “no final do mandato de 2005 a 2008, apenas 30 das 5.562 prefeituras abrigavam uma área internacional estruturada” (CNM, 26/2/2009). Além disso, o estudo constatou uma forte concentração de Municípios com áreas internacionais estruturadas nas regiões Sul e

Sudeste. Das 30 áreas internacionais existentes, 19 encontravam-se em Municípios da região Sudeste e 7 estavam na região Sul. As três demais regiões do país somavam apenas 4 prefeituras com área internacional estruturada.

TABELA 10: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Região	Categoria					Total
	Possui Área	Possui Responsável	Possui Interesse	Não ocorre	Não opinaram/ Não contatados	
Centro-Oeste		9	312	133	11	465
Nordeste	3	18	983	630	158	1792
Norte	1	11	254	146	37	449
Sudeste	19	40	1071	487	51	1668
Sul	7	38	799	331	13	1188
Total	30	116	3419	1727	270	5562

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM).

As disparidades regionais entre os Municípios brasileiros também estão presentes no campo socioeconômico. Um bom indicador disso é a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio dos Municípios de cada região. No ano 2000, enquanto os Municípios da região Sudeste apresentaram, em média, um IDH de 0,770, essa média caiu para 0,610 quando analisada a região Nordeste. Nesse mesmo ano, a média do IDH dos Municípios foi de cerca de 0,745 na região Sudeste, 0,737 na Centro-Oeste e 0,664 na Norte. E, conforme mencionado anteriormente, as disparidades entre os Municípios brasileiros não se limitam a indicadores econômicos e sociais, sendo marcantes também em termos de capacidade técnica e fiscal.

De fato, segundo Souza, “o Brasil é uma federação que sempre foi caracterizada por sua desigualdade regional e social” (2007, p. 15).¹⁰² Contudo, além das disparidades regionais e sociais, a autora aponta para outros obstáculos ao fortalecimento do federalismo no país. Nesse sentido, Souza alega que “os governos das três esferas não conseguiram reduzir a pobreza e a desigualdade regional” (2007, p. 15). Segundo a autora, entre os fatores que limitam a capacidade de ação das três esferas governamentais, destacam-se os requisitos fiscais das entidades internacionais de crédito e das instituições e legislações financeiras federais.¹⁰³ Ainda de acordo com Souza,

Hoje em dia, os principais problemas enfrentados pelo Brasil devem-se mais às mudanças de prioridade em termos de políticas e à administração de limitações econômicas não previstas pelos autores da Constituição, que a deficiências na própria Constituição. Existe uma lacuna entre as áreas explicitamente cobertas pela governança constitucional e as conjunturas políticas e econômicas, e essas últimas ainda têm maior peso que os mandatos constitucionais.¹⁰⁴ (2007:16. Traduzido e Adaptado).

Como se pode inferir das palavras da autora, no Brasil, os principais problemas do sistema federalista não derivam de seu quadro constitucional, mas sim da aplicação empírica do modelo. Nas regiões metropolitanas, por exemplo, os maiores obstáculos giram em torno de dificuldades de coesão, principalmente em relação à realização de investimentos em infraestrutura urbana, em que se concentram grande parte das questões de interesse comum nessas regiões: saneamento, habitação, transporte, disposição e tratamento do lixo, entre outras.

102 Texto original: “[...] *Brasil es una federación que siempre se ha caracterizado por su desigualdad regional y social*”.

103 Ver SOUZA, 2007:15-16.

104 Texto original: “*Hoy en día, los principales problemas que enfrenta Brasil se deben más al cambio de prioridades en materia de políticas y al manejo de limitaciones económicas no previstas por los autores de la Constitución, que a deficiencias en la Constitución misma. Existe una brecha entre las áreas que cubre la gobernanza constitucional de manera explícita y las circunstancias políticas y económicas, y éstas últimas todavía tienen mayor peso que los mandatos constitucionales*”.

Essas dificuldades práticas, decorrentes de “conjunturas políticas e econômicas”, vêm se intensificando com a atual crise financeira mundial, que tem restringido ainda mais as receitas dos governos locais brasileiros. Segundo Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional de Municípios, é necessário que se definam, com urgência, certas posições e responsabilidades federativas, para que os Municípios desenvolvam uma gestão cada vez melhor e, dessa forma, possam ampliar os benefícios oferecidos aos cidadãos. De acordo com palavras de Ziulkoski, “a crise econômica mundial aflorou a importância do pacto federativo”.¹⁰⁵

As expectativas para o futuro

O Brasil chega a ser considerado um dos países mais descentralizados do mundo, em termos de distribuição de receitas e de poder político.¹⁰⁶ Contudo, na história brasileira, os avanços no fortalecimento do federalismo não aconteceram de forma contínua e coordenada, como coloca Siqueira. “Desde a primeira tentativa de instaurar um sistema federal em 1831, o desenvolvimento constitucional do Brasil não foi sistemático [...] ainda que, nos últimos tempos, a descentralização tenha sido um desafio constante”.¹⁰⁷ (2007:10. Traduzido e Adaptado).

Conforme apresentado na sessão anterior, uma série de obstáculos dificulta o fortalecimento do federalismo no Brasil. Entre esses, podem-se destacar as dificuldades de coordenação entre os diferentes entes federativos e as desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões brasileiras. Contudo, na história recente, percebem-se importantes evoluções no sentido de fortalecimento da

105 Fonte: CNM. *Ziulkoski chama a atenção dos representantes municipalistas quanto à LRF*. 27/5/2009. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?id=126659>>. Acesso em: 30/5/2009.

106 SADEK, M. T. *O pacto federativo em questão*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 15. N. 42. São Paulo. Fevereiro de 2000. ISSN: 0102-6909.

107 Texto original: “Desde la primera tentativa de instaurar un sistema federal em 1831, el desarrollo constitucional de Brasil no há sido sistemático [...] aunque em épocas recientes la descentralización ha sido un imperativo constante”.

democracia, do federalismo e da governança no país. Vale recorrer a palavras de Siqueira para apresentar um sucinto resumo desse desenvolvimento histórico do sistema federalista.

O Brasil possui um vasto território e um sistema federal complexo e financeiramente assimétrico. O país tem buscado alcançar uma estabilidade econômica, ao mesmo tempo em que luta contra as arraizadas desigualdades sociais e disparidades regionais. Os objetivos da Constituição vigente são a consolidação da democracia, a descentralização governamental e a melhoria das condições sociais da população. As regras constitucionais mudaram ao longo do tempo, em boa medida, para se adaptar ao contexto de mudança econômica. No entanto, o federalismo republicano do Brasil, como forma de organização governamental, tem apresentado uma estabilidade notável.¹⁰⁸ (2007:9. Traduzido e Adaptado.).

Além das evoluções em termos de fortalecimento do sistema federalista, o Brasil viveu na última década um processo de redução da máquina estatal da União, principalmente na esfera econômica. A União se retirou de setores como energia e telecomunicações, deixando de ser o prestador de serviço e passando a ser um agente fiscalizador. Por sua vez, os governos estaduais, em sua grande maioria, privatizaram seus bancos, reduzindo assim também sua intervenção na economia. No setor de saneamento, de competência municipal, um novo marco regulatório permitiu a participação do setor privado na área. Outra mudança importante na legislação nacional foi a regulamentação das chamadas parcerias público-privadas, que permitiu a atuação da iniciativa privada em serviços públicos, mesmo em áreas economicamente não tão atrativas.

108 Texto original: “Brasil posee un vasto territorio y un sistema federal complejo y financieramente asimétrico. El país ha tratado de lograr una estabilidad económica, al mismo tiempo que lucha contra las arraigadas desigualdades sociales y disparidades regionales. Los objetivos de la Constitución vigente son la consolidación de la democracia, la descentralización del gobierno y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Las reglas constitucionales han cambiado con el tiempo, en buena medida para adaptarse al cambiante contexto económico. Sin embargo, el federalismo republicano de Brasil como forma de organización gubernamental ha mostrado una notable estabilidad”.

Outras importantes mudanças são percebidas em termos de participação popular no governo, conforme tratado nas sessões anteriores. Entre instrumentos legais com essa finalidade, foram citadas as

disposições do Estatuto das Cidades (que submetem à avaliação popular os instrumentos de planejamento urbano e organização da ocupação do solo) e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (que prevêem consulta popular para a elaboração das leis de planejamento orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Essas mudanças, que aproximam a iniciativa privada e a sociedade civil do governo e da nação e do provimento de serviços públicos à sociedade, têm contribuído para o desenvolvimento de um efetivo sistema de governança no país. A atuação conjunta dos diferentes entes governamentais, da iniciativa privada e da sociedade civil traça um cenário promissor para o desenvolvimento nacional. Contudo, para que tal cenário se concretize, algumas importantes medidas ainda precisam ser adotadas. Segundo Siqueira,

Observadores opinam que o federalismo brasileiro deve avançar nas seguintes direções: melhor gestão das zonas metropolitanas, melhoria dos serviços públicos (abastecimento de água, saneamento, saúde, educação e assistência social), assistência para menores de idade e para idosos, desenvolvimento das organizações de consultas locais e, o mais importante, as leis orçamentárias devem fazer-se obrigatórias.¹⁰⁹ (2007:10. Traduzido e Adaptado).

109 Texto original: "Los observadores opinan que el federalismo brasileño debe avanzar en las siguientes direcciones: mejor ordenamiento de las zonas metropolitanas, mejoramiento de los servicios públicos (abasto de agua, saneamiento, salud, educación y asistencia social), asistencia para menores de edad y adultos mayores, desarrollo de organizacionaes para consultas locales y, lo más importante, las leyes presupuestarios deben hacerse obligatorias".

CAPÍTULO VII – O FEDERALISMO NA ÁFRICA DO SUL

O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO SUL-AFRICANO

A história recente da África do Sul

Para tratar do federalismo na África do Sul contemporânea, é importante re- meter a seu desenvolvimento histórico. Não se tem o intuito de detalhar toda a his- tória política do país. Busca-se apenas abordar alguns pontos importantes, cuja in- fluência ainda se faz fortemente notável no sistema político sul-africano. Para tanto, recorrer-se-á apenas à história recente do país, não se buscando uma análise apro- fundada, senão uma breve contextualização.

Na construção histórica do sistema político sul-africano, alguns pontos des- tacam-se por sua influência no quadro atual. Entre eles, estão a luta pela indepen- dência em relação ao Império Britânico e os movimentos de oposição ao *apartheid* – regime de segregação racial oficialmente institucionalizado no país entre 1948 e 1994. Na verdade, a história de combate ao *apartheid* mistura-se à história política do país, como se tentará mostrar posteriormente.

Na história de submissão ao Império Britânico e de luta pela independên- cia nacional, um importante marco é a guerra entre britânicos e *Boers* (1899-1902) pelo controle da riqueza mineral do território, motivada principalmente pela desco- berta de diamantes na região. Após os *Boers* serem derrotados, foi estabelecida, em 1910, a União da África do Sul (resultante da união de quatro diferentes colônias).

A União tornou-se um domínio britânico, sendo-lhe conferida uma independência limitada. A partir de então, os britânicos regiam o governo da União da África do Sul, juntamente com os *Afrikaners* (como passaram a ser conhecidos os *Boers*). Nesse contexto, a luta pela independência em relação ao Império Britânico ganhou força entre os sul-africanos – especialmente entre a população branca. A almejada independência política da África do Sul só viria a ser conquistada em 1961, com a Proclamação da República.

Como se mencionou anteriormente, a história política do país, em certa medida, confunde-se com a história do *apartheid* e da luta pelo fim desse regime segregacionista. Durante a época colonial, a segregação racial no país acontecia de maneira informal. Sob o governo dos *Boers* e sob os ulteriores governos sul-africanos, contudo, a segregação racial ocorria de forma institucionalizada, por meio do *apartheid*. O regime foi estabelecido em 1948, classificando os habitantes em brancos, negros, mestiços e indígenas. Aos brancos, foi atribuída uma série de prerrogativas legais, em detrimento dos não brancos, dos quais os mais prejudicados eram os negros. Os melhores serviços públicos (incluindo-se educação e saúde) eram reservados aos brancos, enquanto aos não brancos – e, especialmente, aos negros – eram oferecidos serviços de qualidade substantivamente inferior.

Enquanto o racismo era intensificado na África do Sul, ideologias antirracistas ganhavam força no restante do mundo ocidental. Diante disso, cresciam, dentro e fora do país, movimentos de oposição ao sistema segregacionista do *apartheid*. Nelson Mandela, líder do Congresso Nacional Africano, tornou-se conhecido como o principal símbolo dessa luta. Após a proclamação da República, em 1961, o Poder Legislativo estabeleceu a continuação do *apartheid*. Apenas, em 1990, o regime começaria a ser expurgado da legislação sul-africana. Em 1994, por meio de importantes movimentos sociais e políticos, a África do Sul teve sua primeira eleição democrática multirracial, e Nelson Mandela se tornou o primeiro presidente democraticamente eleito do país.

A partir de então, importantes mudanças mostravam-se necessárias no país. Não era preciso apenas eliminar os vestígios do *apartheid* da sociedade, mas também reconstruir a estrutura governamental sobre as novas bases estabelecidas com a democracia multirracial. Um importante passo para a concretização dessas mudanças foi a elaboração do Programa de Reconstrução do Desenvolvimento. Baseando-se na visão de “uma vida melhor para todos”, o documento determinou os alvos do desenvolvimento social, centrando a ideia de desenvolvimento na pessoa. Nesse sentido, o Programa, ao definir seus objetivos prioritários, baseou-se nas necessidades básicas da população, na reconstrução econômica, na consolidação da democracia, no desenvolvimento de recursos humanos e no desenvolvimento da nação como um todo. Como forma de alcançar esse modelo de desenvolvimento, o Programa estabeleceu, entre outros meios, um sistema de governos locais.

A nova Constituição da África do Sul – de 1996 – também reconhece o sistema de governos locais como um importante instrumento para o desenvolvimento centrado no ser humano. Nesse sentido, o documento determina que as municipalidades têm, entre outros, o dever de dar prioridade às necessidades básicas da comunidade e de promover o desenvolvimento econômico e social da comunidade.¹¹⁰ A importância conferida aos governos locais na idealização do novo governo sul-africano é reconhecida também por estudiosos, como se pode perceber em palavras do autor Jaap de Visser,

Na resposta sul-africana ao alto índice de desemprego, pobreza e intensa desigualdade na distribuição de renda, um elemento central é a insistência de que o governo local é a peça chave para o desenvolvimento e para o provimento de serviços públicos básicos.¹¹¹ (2007, p. 33. Traduzido e Adaptado).

110 Fonte: *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*.

111 Texto original: “At the heart of South Africa’s response to its high unemployment, poverty and large wealth disparities is the insistence that local government is the key to development and delivery of basic public services”.

A organização político-territorial na história recente

Para tratar da atual organização federativa da África do Sul, mostra-se igualmente interessante remeter à história recente do país. Conforme mencionado, na reestruturação do governo sul-africano pós-1994, foi promulgada, em 1996, uma nova constituição, que estabelece três níveis federativos para a organização político-territorial do país – nacional, provincial e local. De acordo com a nova constituição, apesar de distintas, essas três esferas de governo são interdependentes e inter-relacionadas.¹¹² De fato, apesar de cada uma delas possuírem poderes e funções específicas, existem também poderes e competências compartilhadas pelas três esferas.

Sob esse quadro legislativo, a África do Sul atual é composta por nove províncias, que, em conjunto, são divididas em 9 municipalidades metropolitanas¹¹³ e 47 municipalidades distritais,¹¹⁴ que compreendem 231 municipalidades locais.¹¹⁵ Contudo, antes de 1994, a organização territorial e administrativa da África do Sul era significativamente diferente, como se pode inferir de palavras de Jaap de Visser:

Antes de 1994, o governo local como instituição era subordinado aos caprichos da política nacional e provincial. Além disso, [o sistema de governos locais] era racista e ilegítimo. Governos locais brancos eram municipalidades com plenos poderes, que abrigavam distritos econômicos centrais cercados por subúrbios opulentos. Contudo, governos locais negros, mestiços e indígenas eram desprovidos de poderes e recursos. Suas jurisdições não possuía base fiscal, fazendo com que eles dependessem de doações do governo do *apartheid*.¹¹⁶ (2007, p.33. Traduzido e Adaptado).

112 Fonte: *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. Section 40 (1).

113 Fonte: SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION. *Categories of Municipalities*.

114 Fonte: CGLU. *Key Indicators on Local Governments: South Africa*. Dados de 2006.

115 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

116 Texto original: "Prior to 1994, local government as an institution was subservient to the whims of national and provincial politics. Moreover, it was racist and illegitimate. White local authorities were fully-fledged municipalities comprised of central business districts surrounded by opulent suburbs. However, black, coloured and Indian local authorities were deprived of powers and resources. Their jurisdictions had no tax base and they were dependent on hand-outs from the apartheid government".

De fato, a organização político-territorial da África do Sul era fortemente diferente no período anterior a 1994. Durante o *apartheid*, o que era internacionalmente reconhecido como o Estado da África do Sul foi dividido em várias pequenas “repúblicas”. Nessa divisão, de fundo racial, mais de 85% do território foi reservado aos brancos, mestiços e indígenas. Aos negros, que correspondiam a aproximadamente 80% da população, foi conferido menos de 15% do território.

Essa pequena área reservada aos negros foi fragmentada em dez *bantustans* (ou *pátrias tribais*). De acordo com os idealizadores desse sistema, os *bantustans* deveriam se desenvolver como Estados independentes, dentro dos quais os diferentes grupos étnicos negros poderiam praticar sua própria cultura, língua e identidade. Os habitantes de cada *bantustan* passavam a ser considerados cidadãos dessa *pátria*, perdendo, em certa medida, o título de cidadão sul-africano. Muitos negros nunca chegaram a residir no *bantustan* que lhe foi atribuído e, ao deixar de ser considerado um cidadão da localidade em que vivia, lhe era privado o acesso pleno aos serviços públicos providos.

Cada *bantustan* era responsável por prover os serviços públicos (incluindo educação e saúde) à população nele residente. O objetivo não era exatamente afastar por completo os negros das áreas brancas. A ideia era que os negros pudessem trabalhar nas áreas reservadas aos brancos, mas vivessem no *bantustan* que lhe foi atribuído, onde poderiam eleger seu próprio governo, utilizando os serviços públicos por ele providos. Os governos locais nesses *bantustans*, contudo, frequentemente sofriam forte oposição. Eram comuns as greves laborais, os boicotes no pagamento de impostos, as intimidações físicas a representantes políticos e as abstenções em massa nas eleições. Com isso, sem líderes fortes e sem o apoio popular, essas estruturas governamentais tendiam à ilegitimidade e ao completo desmantelamento.

A África do Sul pré-1994 abrigava, então, um sistema de governos locais gravemente fragmentado, o que se devia, em grande medida, à divisão territorial estabelecida pelo *apartheid* como instrumento da segregação racial. Na década de 1980, contudo, começavam a aparecer sinais do fim do sistema institucionalizado de segregação racial. A partir de 1983, os habitantes mestiços e indígenas conquistaram o direito de eleger os integrantes de determinados conselhos municipais. Contudo, esses órgãos conferiam aos brancos poderes muito superiores que os conferidos aos não brancos. Organizados em uma estrutura parlamentarista tricameral (estabelecida em 1983), o conselho era composto por três casas: uma para os brancos, uma para os mestiços e uma para os indígenas. O escopo da legislação de cada casa limitava-se aos assuntos próprios de seu grupo étnico. Para assuntos gerais (como os relacionados à defesa, indústria e impostos), era estabelecida uma comissão com representantes das três casas, em que os brancos possuíam grande vantagem numérica, em detrimento dos mestiços e dos indígenas. Os negros, apesar de serem a maioria da população, eram excluídos de representação nessa estrutura.

Com o fim do *apartheid* em 1994, o governo sul-africano precisava encontrar uma maneira de integrar os territórios segregados (entre os quais, os *bantustans*) na estrutura política do novo Estado. Nesse sentido, foram extintas as quatro antigas províncias da África do Sul – Província do Cabo, Província de Natal, Estado Livre de *Orange* e *Transvaal*. No lugar, foram criadas nove províncias integradas – Cabo Ocidental, Cabo Oriental, Cabo Setentrional, Estado Livre, *Gauteng*, *Kwazulu-Natal*, *Limpopo*, *Mpumalanga*, Noroeste.

Além da estrutura de províncias, o sistema de governos locais da África do Sul também passou por significativas mudanças a partir de 1994. Entre essas, destaca-se o fim da segregação racial na definição dos limites dos governos locais. Outro importante marco aconteceu em 1995, com a realização das primeiras eleições democráticas multirraciais para representantes locais no país. As eleições de 1995

são amplamente reconhecidas como um marco conclusivo da transição democrática na África do Sul. Nessas eleições, foi conferido aos cidadãos o direito a voto direto e igualitário em todos os níveis governamentais. Essas eleições também ficaram conhecidas como um instrumento de reconstituição da legitimidade dos governos locais, legitimidade essa que se fazia necessária para que se iniciasse o processo de reconstrução e desenvolvimento da nação.

Nesse contexto de reestruturação da organização político-territorial da África do Sul, foi estabelecida uma nova demarcação dos governos locais, reduzindo o número de governos locais de 843 para 284 em 2000, o que também diminuiu significativamente o número de representantes locais eleitos.¹¹⁷

O atual sistema político nacional

Como colocado anteriormente, desde 1961, a África do Sul é uma **República** e, desde 1994, é considerada verdadeiramente **democrática** – sendo adotado o sufrágio universal para maiores de 18 anos. O início da experiência democrática na África do Sul pós-1994 foi marcada pela adoção de uma nova constituição, criada em 1996 e em vigor a partir de 1997. Essa nova constituição estabelece o modelo **parlamentarista** como sistema de governo. Como forma de Estado, o país, apesar de não mencionar explicitamente o termo “federalismo” em sua constituição, adota um sistema de **três esferas governamentais** – governo nacional, governos provinciais e governos locais. E, na composição do governo, adota-se a divisão em três poderes. A principal autoridade do Poder Executivo nacional é o presidente, que soma as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo. O Poder Legislativo organiza-se em um sistema bicameral – a Assembleia Nacional e o Conselho Nacional de Províncias. E o Poder Judiciário tem como principais ór-

117 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

gãos a Corte Constitucional, a Suprema Corte de Apelação e a Alta Corte. O governo nacional tem sede em três capitais diferentes. A Cidade do Cabo é a capital legislativa, Pretória é a sede executiva e Bloemfontein é a capital judiciária do país.

O exercício do **Poder Executivo** nacional é liderado pelo presidente, que governa juntamente com o vice-presidente e com os ministros. Os ministros são escolhidos pelo presidente entre os membros do Parlamento, sendo-lhes confiadas algumas funções executivas. O presidente é eleito pela Assembleia Nacional, para um mandato de cinco anos, com possibilidade de reeleição, conforme estabelecido pela Constituição de 1996.

Conforme mencionado, o **Poder Legislativo** nacional organiza-se em uma estrutura bicameral, constituída pela Assembleia Nacional e pelo Conselho Nacional de Províncias. A Assembleia Nacional – a “casa baixa” – é composta por 400 integrantes, eleitos pela população em um sistema de representação proporcional. Metade desses representantes é eleita a partir de listas partidárias nacionais, sendo a outra metade eleita por meio de listas partidárias de cada província. O Conselho Nacional de Províncias – a “casa alta” – possui 90 membros, cuja escolha é distribuída igualmente entre as nove províncias – cada uma elege 10 representantes. Por sua própria natureza, essa casa abriga um potencial especial para representar interesses regionais, em que se inclui a proteção de tradições linguísticas e culturais de minorias étnicas. A eleição dos integrantes de ambas as casas acontece a cada cinco anos. Essas duas casas compõem o Parlamento sul-africano, cuja liderança é confiada ao presidente e a seus ministros. Em termos de legislação ordinária, as duas casas atuam de forma coordenada. Contudo, quanto à fixação de impostos e apropriação de receitas, todas as propostas devem ser apresentadas necessariamente pela Assembleia Nacional.

Um **Poder Judiciário** independente, por fim, completa a composição do governo nacional sul-africano. O Sistema de Direito do país construiu-se historicamente com influências holandesas e britânicas, baseando-se no Sistema Romano-holandês e no *Common Law* inglês. Entre as principais fontes de Direito, têm-se a Constituição de 1996 e a jurisprudência. A atuação jurídica organiza-se em uma estrutura de Cortes Magistradas e três cortes de apelação: Altas Cortes (que também podem ser tribunais de primeira instância para casos maiores), Suprema Corte e Corte Constitucional. A Constituição prevê ainda a possibilidade de outras cortes serem estabelecidas por meio de Ato do Parlamento. O país aceita a jurisdição da Corte Internacional de Justiça, com algumas reservas.

OS GOVERNOS LOCAIS NO ESTADO SUL-AFRICANO

A organização federativa

Conforme já mencionado, a Constituição de 1996 estabelece que o governo da República da África do Sul é composto por três esferas – nacional, provincial e local – que, apesar de distintas, são interdependentes e inter-relacionadas. De acordo com a Constituição, todas essas esferas de governo, bem como todos os órgãos estatais que elas compreendem, têm o dever de, entre outros: preservar a paz, a unidade nacional e a indivisibilidade da República; respeitar o *status*, as instituições, os poderes e as funções constitucionais das outras esferas de governo, não assumindo nenhum poder ou função além daqueles que lhes foram conferidos pela Constituição, nem invadindo a integridade geográfica, funcional ou institucional de outra esfera de governo; cooperar com as outras esferas de governo, em confiança mútua e boa fé, oferecendo e recebendo apoio e auxílio, compartilhando informações em questões de interesse comum, coordenando ações e legislação, aderindo

aos procedimentos acordados e evitando processos judiciais uns contra os outros.¹¹⁸ Esse intuito constitucional de valorizar a descentralização, ao mesmo tempo em que se busca preservar a unidade nacional, é reconhecido por estudiosos como Renosi Mokate, que afirma que “a disposição constitucional é concebida de forma a reconhecer a diversidade regional, econômica e étnica da África do Sul, e dar voz a essa diversidade sem que isso dificulte o alcance da unidade nacional [...]”.¹¹⁹ (2007, p. 34. Traduzido e Adaptado.).

Na África do Sul atual, existem nove províncias, conforme já foi mencionado. A principal autoridade executiva de uma província é o primeiro-ministro, que é eleito pela Câmara Legislativa. Os demais ministros são nomeados pelo primeiro-ministro. Cada província possui também uma câmara legislativa cujos membros são eleitos a cada cinco anos, em um sistema de representação proporcional.

Conforme estabelecido na Constituição, as províncias sul-africanas abrigam três tipos diferentes de governos locais, também denominados municipalidades. Na Categoria A, encontram-se as municipalidades que possuem exclusividade como autoridade municipal executiva e legislativa em sua área. A Categoria B refere-se às municipalidades que compartilham autoridade municipal executiva e legislativa com a municipalidade da Categoria C em que sua área se encontra. E a Categoria C compreende a municipalidade que possui autoridade municipal executiva e legislativa em uma área que abriga mais de uma municipalidade.¹²⁰ O principal órgão do Poder Executivo e Legislativo de todos os governos locais, independentemente de sua categoria, é o Conselho Municipal.¹²¹ Cabe ao governo provincial,

118 Fonte: *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. Sections 40 and 41.

119 Texto original: “*La disposición constitucional tiene por objeto reconocer la diversidad regional, económica y étnica de Sudáfrica, y dar voz a esa diversidad sin que ello dificulte alcanzar la unidad nacional [...]*”.

120 Fonte: *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. Section 155 (1).

121 Ibidem. Section 151 (2).

por meio de seu Poder Legislativo, determinar os tipos de municipalidades estabelecidas em sua província.¹²²

As municipalidades da Categoria A são obrigatoriamente municipalidades metropolitanas e abrigam as nove maiores cidades da África do Sul (Buffalo City, Cidade do Cabo, East Rand, Durban, Joanesburgo, Bloemfontein, Pietermaritzburg, Porto Elizabeth e Pretória). As municipalidades metropolitanas podem ser subdivididas em diversas zonas (*wards*). Assim, o Conselho Municipal metropolitano pode descentralizar poder e funções. Mas, de qualquer forma, todo o Poder Executivo e Legislativo municipal está sob responsabilidade do Conselho Municipal. Para essa categoria de municipalidade, existem dois sistemas executivos possíveis. Em uma possibilidade, a principal autoridade executiva é o prefeito, enquanto, na outra, o poder executivo é exercido por um comitê coletivo.¹²³

Onde não se tem uma municipalidade metropolitana, a área é dividida nas denominadas municipalidades locais (Categoria B). Cada uma delas é parte de uma municipalidade distrital (Categoria C), com que compartilha o Poder Executivo e Legislativo municipal sobre sua área. Assim como a categoria A, as municipalidades locais podem ser subdivididas em várias zonas (*wards*). Conforme já mencionado, existem atualmente cerca de 230 municipalidades locais na África do Sul.¹²⁴

Um conjunto de municipalidades locais (em geral, em número de 4 a 6) forma uma municipalidade distrital (Categoria C). Essas municipalidades podem abrigar, além das municipalidades locais, áreas com população muito pequena (como parques e reservas), que não chegam a constituir municipalidades locais. Essas áreas pouco povoadas, conhecidas como Áreas de Administração Distrital, não possuem

122 Ibidem. Section 155 (5).

123 Fonte: SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION. *Categories of Municipalities*.

124 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

um Conselho local, sujeitando-se diretamente ao Conselho Distrital. A principal função da municipalidade distrital é o desenvolvimento de capacidade e o planejamento em nível de distrito. Municipalidades dessa categoria compartilham funções com as municipalidades locais que abriga. Existem, atualmente, 47 municipalidades distritais na África do Sul.¹²⁵

Como se pode perceber, em grande parte da África do Sul, chega-se a quatro níveis federativos diferentes. Existem as esferas nacional, provincial e local, sendo que a esfera local pode ser dividida em duas categorias (municipalidade distrital e municipalidade local). Essa divisão em dois níveis locais (agregando-se um conjunto de municipalidades locais em uma municipalidade distrital) foi estabelecida com o objetivo de potencializar a economia de escala e de melhorar a coordenação entre municipalidades locais. No entanto, estudiosos como Japp de Visser alertam para os problemas presentes nessa subdivisão. Segundo ele,

O papel das municipalidades distritais no sistema de governos locais em dois níveis é controverso. Em 2000, municipalidades distritais repentinamente adquiriram jurisdição sobre centros urbanos, em uma tentativa de redistribuir recursos dos centros urbanos para as áreas rurais. Contudo, as municipalidades distritais parecem carecer da capacidade financeira necessária para que isso aconteça. Outro complicador é a divisão de funções entre os dois níveis. A divisão apresenta um quadro confuso, em que os distritos são tanto agentes coordenadores quanto prestadores de serviços. E, finalmente, os grandes centros urbanos vivem uma relação problemática com suas municipalidades distritais. A instabilidade de um gigante urbano sendo coordenado por uma municipalidade distrital está dando origem a ideias de se abandonar a ideia de dois níveis de governo local nessas áreas.¹²⁶ (2007, p. 35. Traduzido e Adaptado).

125 Fonte: CGLU. *Key Indicators on Local Governments: South Africa*. Dados de 2006.

126 Texto original: "The role of district municipalities in the system of two-tiered local government is controversial. In 2000, district municipalities suddenly acquired jurisdiction over urban centres in an attempt to redistribute resources from urban centres to rural areas. However, district municipalities appear to lack the financial clout to make this happen. Another complicating factor is the division of functions between the two tiers. The division presents a confusing picture where districts are both coordinating agents and service deliverers. Finally, the big urban centres enjoy a troublesome relationship with their district municipalities. The lopsidedness of an urban giant being coordinated by a district municipality is giving rise to ideas of abandoning the notion of two-tiered local government in those areas".

O sistema de organização político-territorial da África do Sul pode ser mais bem visualizado por meio do diagrama abaixo.

DIAGRAMA 5: DIVISÃO FEDERATIVA NA ÁFRICA DO SUL



A distribuição de competências

As municipalidades sul-africanas, independentemente de sua categoria, possuem autoridade executiva e o direito de administrar sobre as competências dos governos locais, elencadas nas listas 4B e 5B da Constituição.¹²⁷ São elas:

LISTA 4B:

- Poluição do ar
- Regulamentação da Construção Civil
- Creches
- Eletricidade e gás encanado
- Serviços de Combate ao Fogo
- Turismo Local
- Aeroportos municipais
- Planejamento municipal
- Serviços de saúde municipais
- Transporte público municipal
- Obras públicas municipais, apenas aquelas relacionados às necessidades das municipalidades na execução de suas responsabilidades de administrar funções específicas que lhes foram atribuídas nos termos da Constituição ou qualquer outra legislação
- Pontões, balsas, diques, cais e portos, exceto a regulamentação do transporte marítimo nacional e internacional e questões relacionadas ao mesmo
- Sistema de manejo das águas pluviais em zonas urbanas
- Regulamentação do comércio
- Água e serviços de saneamento, limitado ao abastecimento de água potável e aos sistemas de depósito dos resíduos líquidos domésticos e de esgoto.¹²⁸

127 *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996.* Section 156 (1) (a).

128 *Ibidem.* Schedule 4. *Functional Areas of Concurrent National and Provincial Legislature Competence.* Part B. Traduzido e Adaptado.

Texto original: "The following local government matters to the extent set out in section 155(6)(a) and (7): Air pollution/ Building regulations/ Child care facilities/ Electricity and gas reticulation/ Firefighting services/ Local tourism/ Municipal airports/ Municipal planning/ Municipal health services/ Municipal public transport/ Municipal public works only in respect of the needs of municipalities in the discharge of their responsibilities to administer functions specifically assigned to them under this Constitution or any other law/ Pontoons, ferries, jetties, piers and harbours, excluding the regulation of international and national shipping and matters related thereto/ Stormwater management systems in built-up areas/ Trading regulations/ Water and sanitation services limited to potable water supply systems and domestic waste-water and sewage disposal systems".

LISTA 5B:

- Praias e instalações de entretenimento
- Afixação de cartazes e anúncios em locais públicos
- Cemitérios, funeral e crematórios
- Limpeza
- Controle de agitações públicas
- Controle de companhias que vendem bebidas alcoólicas para o público
- Instalações para a acomodação, cuidados e enterro de animais
- Barreiras e cercas
- Licenciamento de cães
- Licenciamento e controle de empresas que vendem comida ao público
- Amenidades locais
- Instalações desportivas locais
- Sinalizações
- Abatedouros municipais
- Parques e recreação municipais
- Vias municipais
- Poluição sonora
- Currais
- Locais Públicos
- Coleta e depósito de lixo e armazenagem de resíduos sólidos
- Comércio de rua
- Iluminação pública
- Tráfego e estacionamento¹²⁹

Além dessas áreas, as municipalidades possuem autoridade executiva e o direito de administrar as funções que a legislação nacional ou provincial lhes confiar,¹³⁰ o que pode ser feito de diferentes formas. A atribuição, por exemplo, acontece com a transferência completa e definitiva da autoridade, não podendo ser revogada. A delegação consiste na transferência temporária da competência do governo central para o governo provincial ou do governo nacional ou provincial para o governo local.

129 Ibidem. Schedule 5. *Functional Areas of Exclusive Provincial Legislature Competence*. Part B. Traduzido e Adaptado.

Texto original: "The following local government matters to the extent set out for provinces in section 155(6)(a) and (7): *Beaches and amusement facilities/ Billboards and the display of advertisements in public places/ Cemeteries, funeral parlours and crematoria/ Cleansing/ Control of public nuisances/ Control of undertakings that sell liquor to the public/ Facilities for the accommodation, care and burial of animals/ Fencing and fences/ Licensing of dogs/ Licensing and control of undertakings that sell food to the public/ Local amenities/ Local sport facilities/ Markers/ Municipal abattoirs/ Municipal parks and recreation/ Municipal roads/ Noise pollution/ Pounds/ Public places/ Refuse removal, refuse dumps and solid waste disposal/ Street trading/ Street lighting/ Traffic and parking*".

130 Ibidem. Section 156 (1) (b).

A Constituição sul-africana estabelece que o governo nacional e o provincial devem atribuir a uma municipalidade a administração de áreas elencadas nas listas 4A e 5A da Constituição (exclusivamente aquelas relacionadas ao governo local), caso se preencham duas condições. Primeiramente, é necessária a percepção de que aquela área específica seria administrada mais eficientemente pela esfera local. Como segunda condição, a Constituição exige que a municipalidade tenha capacidade de administrar tal área.¹³¹ As áreas possivelmente relacionadas ao governo local nas listas 4A e 5A da Constituição, que não estão presentes nas listas 4B e 5B, são apresentadas a seguir.

LISTA 4A:

- Gestão de florestas nativas
- Agricultura
- Aeroportos que não sejam nacionais ou internacionais
- Doenças e controle de animais
- Cassinos, corridas, jogos de azar e apostas, exceto loterias e piscinas desportivas
- Defesa do consumidor
- Assuntos culturais
- Gestão de desastres
- Educação em todos os níveis, excluindo-se ensino superior
- Meio Ambiente
- Serviços de saúde
- Habitação
- Direito nativo e direito costumeiro, sem prejuízo do Capítulo 12 da Constituição
- Promoção industrial
- Política lingüística e regulamentação de línguas oficiais na extensão que as disposições da seção 6 da Constituição expressamente conferem competência legislativa ao poder legislativo provincial
- Serviços de mídia diretamente controlados ou providos pelo governo provincial, sujeito à seção 192 da Constituição
- Conservação da natureza, excluindo os parques nacionais, os jardins botânicos nacionais e os recursos marinhos
- Polícia, na extensão das competências legislativas conferidas pelas disposições do Capítulo 11 ao legislativo provincial
- Controle da poluição

131 Ibidem. Section 156 (4).

- Desenvolvimento da população
- Taxas de transferência de propriedades
- [...]
- Conservação do solo
- [...]
- Comércio
- Liderança tradicional, sujeito ao Capítulo 12 da Constituição
- Desenvolvimento urbano e rural
- Licenciamento de veículos
- Serviços de bem-estar social¹³²

LISTA 5A:

- [...]
- Serviços de ambulância
- Arquivos, excluindo-se arquivos nacionais
- Bibliotecas, excluindo-se bibliotecas nacionais
- Licença para o manejo e venda de bebida alcoólica
- Museus, excluindo-se museus nacionais
- [...]
- Serviços de veterinária, excluindo-se a regulamentação da profissão¹³³

Ademais, a Constituição estabelece que uma municipalidade possui o direito de exercer qualquer poder relacionado a uma área razoavelmente necessária ou que auxiliaria o cumprimento efetivo de suas funções.¹³⁴

132 Ibidem. Schedule 4. *Functional Areas of Concurrent National and Provincial Legislature Competence*. Part A. Traduzido e Adaptado.

Texto original: “Administration of indigenous forests/ Agriculture/ Airports other than international and national airports/ Animal control and diseases/ Casinos, racing, gambling and wagering, excluding lotteries and sports pools/ Consumer protection/ Cultural matters/ Disaster management/ Education at all levels, excluding tertiary education/ Environment/ Health services/ Housing/ Indigenous law and customary law, subject to Chapter 12 of the Constitution/ Industrial promotion/ Language policy and the regulation of official languages to the extent that the provisions of section 6 of the Constitution expressly confer upon the provincial legislatures legislative competence/ Media services directly controlled or provided by the provincial government, subject to section 192/ Nature conservation, excluding national parks, national botanical gardens and marine resources/ Police to the extent that the provisions of Chapter 11 of the Constitution confer upon the provincial legislatures legislative competence/ Pollution control/ Population development/ Property transfer fees/ [...]/ Soil conservation/ [...]/ Trade/ Traditional leadership, subject to Chapter 12 of the Constitution/ Urban and rural development/ Vehicle licensing/ Welfare services”.

133 Ibidem. Part A. Traduzido e Adaptado.

Texto original: “Abattoirs/ Ambulance services/ Archives other than national archives/ Libraries other than national libraries/ Liquor license/ Museums other than national museums/ [...]/ Veterinary services, excluding regulation of the profession”.

134 Ibidem. Section 156 (5).

A relação com as demais esferas de governo

É estabelecido constitucionalmente que o governo nacional e os governos provinciais podem intervir nas áreas de competência do governo local. A Constituição estabelece, por exemplo, que quando uma municipalidade não cumpre uma obrigação executiva (estabelecida pela Constituição ou outra legislação), o Poder Executivo provincial pode intervir, tomando todas as medidas apropriadas para garantir o cumprimento daquela obrigação. Entre as medidas previstas na Constituição, têm-se desde a simples emissão de uma notificação ao Conselho Municipal, alertando sobre o descumprimento das obrigações e indicando as medidas necessárias, até o extremo da dissolução do Conselho Municipal, com a nomeação de um gestor até que um novo Conselho Municipal seja eleito. Como medida intermediária, o Poder Executivo provincial pode assumir responsabilidades para executar a obrigação daquela municipalidade, na extensão necessária para manter os padrões nacionais essenciais ou alcançar os mínimos padrões estabelecidos para a prestação de determinado serviço, para impedir que o Conselho Municipal tome ações inadequadas que poderiam prejudicar os interesses de outras municipalidades ou a província como um todo; ou para manter a unidade econômica.¹³⁵

De acordo com o estudioso Renosi Mokate, quando considerada necessária a intervenção, as esferas mais centrais de governo costumam adotar o método de agir já na fase inicial do processo, de forma a se evitar que todo o controle administrativo seja assumido pela esfera mais central. Esse método baseia-se na ideia de se intervir para melhorar a prestação de serviços em imediato, ao mesmo tempo em que se desenvolve a capacidade da província ou do Município, de forma a possibilitar-lhe um melhor desempenho no futuro. De acordo com o autor, isso tem possibilitado melhores soluções, concentrando-se em melhorar as con-

135 Ibidem. Section 139 (1).

dições da esfera de governo sob intervenção, ao invés de castigá-la (MOKATE, 2007, p. 36-37).

Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1996 confere ao governo nacional e provincial esse poder de intervenção, ela também lhes impõe alguns deveres em relação aos governos locais. É estabelecido constitucionalmente que o governo nacional e os governos provinciais devem, por legislação ou outras medidas, apoiar e fortalecer a capacidade das municipalidades em administrar seus próprios assuntos, exercer seu poder e desempenhar suas funções.¹³⁶

A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÁFRICA DO SUL

A eleição dos representantes locais

A eleição de representantes locais na África do Sul se dá por meio de uma combinação entre a representação proporcional (com listas partidárias) e um sistema de maioria simples, por eleitorado. No sistema de representação proporcional, partidos políticos apresentam sua lista de candidatos e os eleitores votam diretamente na lista do partido político de sua preferência. Com esse sistema, consegue-se uma maior participação de mulheres em cargos políticos de governos locais. No sistema de maioria simples, por sua vez, os eleitores votam diretamente nos candidatos individuais de seu círculo eleitoral.

Ultimamente, tem-se percebido um aumento do número de candidatos independentes nas eleições para representantes locais, em grande parte em razão das divisões internas aos partidos políticos. Esses candidatos independentes são sub-

136 Ibidem. Section 154 (1).

metidos a uma maior cobrança popular pelo cumprimento de suas promessas, sob pena de não serem reeleitos nas próximas eleições. Apesar de propiciar esse maior controle por parte do eleitorado, esse sistema desfavorece a participação de mulheres no governo.

Na eleição dos membros do Conselho Municipal das **municipalidades metropolitanas** (Categoria A), cada eleitor tem direito a um voto na lista do partido político de sua preferência, em um sistema de representação proporcional. Após a apuração dos votos, os partidos políticos recebem uma quantidade de assentos proporcional à porcentagem de votos recebidos na área metropolitana como um todo. Além dessa eleição geral, acontecem eleições para representantes de cada zona eleitoral (*electoral ward*) que compõe a área metropolitana. Assim, ademais da lista partidária mencionada anteriormente, cada eleitor recebe uma lista de candidatos específica para sua zona eleitoral. O candidato de uma zona eleitoral pode concorrer como representante de um partido ou como autônomo. É eleito o indivíduo que recebe o maior número de votos. Nesse sistema, nas municipalidades metropolitanas, metade dos membros do Conselho Municipal é eleita pelo sistema de representação proporcional geral, enquanto a outra metade é eleita como representantes das diferentes zonas eleitorais.

O sistema eleitoral das **municipalidades locais** (Categoria B) é muito similar àquele das municipalidades metropolitanas. Cada eleitor tem direito a um voto na lista do partido político de sua preferência, em um sistema de representação proporcional. Cada partido político tem direito a um número de assentos proporcional à porcentagem de votos recebidos na área como um todo. Os eleitores também votam nos candidatos específicos de sua zona eleitoral, sendo eleito o indivíduo que recebe o maior número de votos. O candidato de uma zona eleitoral pode tanto representar um partido como ser independente. Existe, contudo, uma diferença. Nas municipalidades locais, cada eleitor também elege representan-

tes para o Conselho Municipal da municipalidade distrital da qual sua localidade faz parte.

Nas **municipalidades distritais** (Categoria C), os eleitores também votam em listas partidárias, sendo conferido a cada partido político uma quantidade de assentos proporcional à porcentagem de votos recebidos na área da municipalidade distrital como um todo. Contudo, apenas 40% dos membros de um conselho distrital são eleitos por esse sistema de voto direto. Os demais assentos são distribuídos entre os conselhos locais que a municipalidade distrital abriga.

Na África do Sul, a garantia de que o processo eleitoral e as eleições são livres, justas e transparentes é confiada à Comissão Eleitoral Independente. Essa comissão é responsável por certificar as listas de candidatos por partido e preparar as cédulas necessárias para as eleições em todo o território sul-africano. Essa instituição também é responsável por conduzir a assinatura do Código Eleitoral de Conduta pelos partidos políticos. Ao assinar esse código, os partidos políticos e seus candidatos comprometem-se a uma boa conduta durante as eleições. O objetivo do código é garantir as condições necessárias para eleições livres e justas, incluindo-se a tolerância à atividade política democrática, a livre campanha política e o debate público aberto. Para tanto, o código descreve o comportamento esperado dos candidatos, elenca as condutas proibidas e estabelece sanções para os que desrespeitarem o código, seja ele um partido ou um indivíduo.

Até 1998, a legislação sul-africana estabelecia que o mandato de um Conselho Municipal não deveria ultrapassar o período de quatro anos.¹³⁷ Em 1998, essa legislação foi alterada, e o Conselho Municipal passou a ter um mandato máximo de cinco anos.¹³⁸

¹³⁷ Ibidem. Section 159.

¹³⁸ SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION. *Local Government*.

As receitas e os gastos públicos

De acordo com a Constituição sul-africana, os governos locais têm os objetivos de prover um governo democrático e transparente a comunidades locais, garantir a prestação de serviços a comunidades de forma sustentável, promover o desenvolvimento econômico e social, promover um ambiente seguro e saudável e incentivar o envolvimento de comunidades e de organizações comunitárias nas questões das municipalidades. Ao mesmo tempo em que estabelece esses objetivos, a Constituição de 1996 coloca que uma municipalidade deve esforçar-se para atingi-los de acordo com sua capacidade administrativa e financeira.¹³⁹ Nesse sentido, a Constituição também estabelece que, na determinação da distribuição de receitas, deve ser considerada, entre outros fatores, a necessidade de se garantir que as províncias e as municipalidades sejam capazes de prover serviços básicos e de desempenhar suas funções.¹⁴⁰ Contudo, estudos comprovam que, na prática, é justamente a baixa capacidade administrativa e financeira que impede muitas municipalidades de desempenhar suas funções.¹⁴¹ Buscaremos, então, estudar como os governos locais indianos levantam os recursos utilizados em sua atuação.

A Constituição de 1996 estabelece que as receitas arrecadadas nacionalmente devem ser distribuídas equitativamente entre as esferas nacional, provincial e local.¹⁴² Essa distribuição de receitas baseia-se em uma fórmula, que leva em consideração, entre outros fatores, determinadas características demográficas e econômicas da área em questão. É também determinado constitucionalmente que a distribuição de receitas deve ser executada apenas depois de consultados, além da *Financial and Fiscal Commission* (FFC), os governos provinciais e o governo local organizado.¹⁴³ Esse sistema pode ser mais bem visualizado por meio do diagrama abaixo.

139 *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Section 152.*

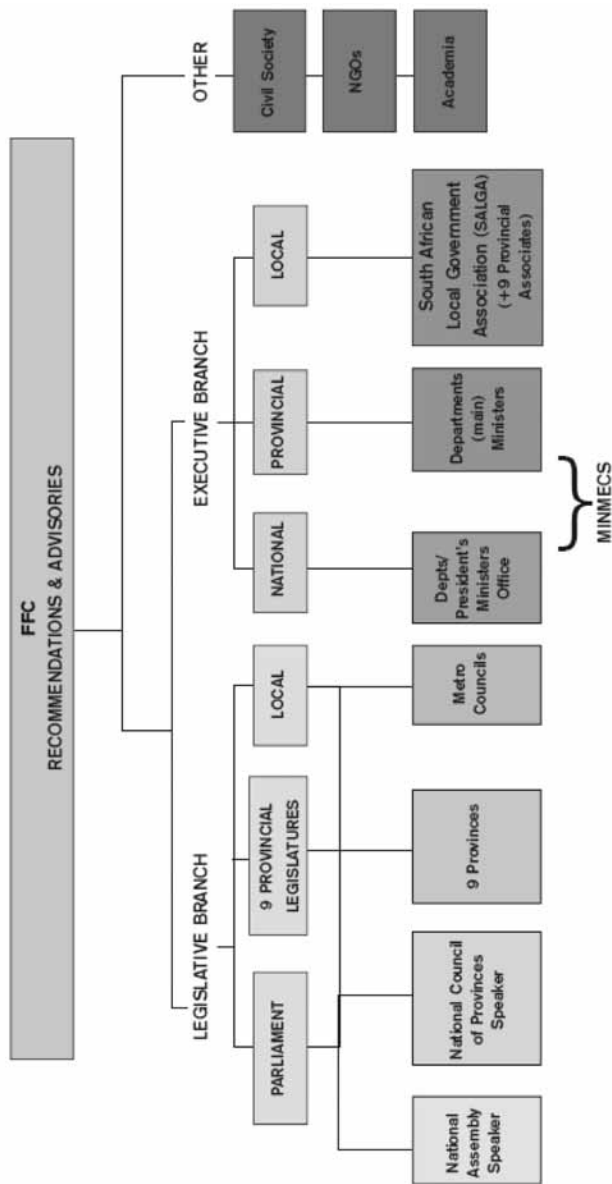
140 *Ibidem. Section 214 (2).*

141 *Ver SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION. Local Government.*

142 *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Section 214 (1) (a).*

143 *Ibidem. Section 214 (2).*

DIAGRAMA 6: SISTEMA FISCAL SUL-AFRICANO



Fonte: FFC. *Annual Report: 1998-1999.*

144 A tabela encontra-se originalmente em inglês e sua tradução compreende um sistema primordialmente formado por meio de recomendações e conselhos que se dividem entre os Poderes Legislativo, Executivo e outros (Sociedade Civil, ONG e Comunidade Acadêmica). Dentro do Poder Legislativo, o sistema compreende a participação do Parlamento com representante da Assembleia Nacional e Representante do Conselho Nacional de Províncias. Ainda, as nove legislaturas locais teriam participação da esfera legislativa, além dos conselhos das províncias. Já no Poder Executivo, as esferas nacional, provinciais e locais estão representadas por meio de ministros, departamentos nos Ministérios e associações locais, respectivamente.

De acordo com a Constituição, o governo local pode fixar impostos sobre a propriedade e sobretaxas sobre a remuneração por serviços prestados pela municipalidade ou em seu nome. Além dessas, a Constituição prevê a possibilidade de os governos locais cobrarem outras taxas e impostos, desde que seja autorizado por legislação nacional e que tal cobrança seja adequada à esfera local e à categoria de governos locais da qual a municipalidade faz parte. Contudo, é estabelecido constitucionalmente que uma municipalidade não pode cobrar imposto de renda, imposto sobre o valor agregado e imposto sobre as vendas ou tarifas alfandegárias.¹⁴⁵

Segundo relatório da *Financial and Fiscal Commission* (FCC) de 1998, a principal fonte de receitas levantadas diretamente pelos governos locais são os excedentes na cobrança pela prestação de serviços básicos (como eletricidade e água), os impostos sobre a propriedade e as taxas RSC (*Regional Services Council*).¹⁴⁶ Segundo estudo publicado pela CGLU, cobranças pela prestação de serviços como água, eletricidade, saneamento e coleta de lixo somaram 31% do agregado de receitas dos governos locais em 2003/2004. Para esse mesmo período, estima-se que as taxas RSC foram responsáveis por 7% das receitas totais, sendo uma fonte especialmente importante para as municipalidades metropolitanas e distritais.¹⁴⁷

Além dessas, uma importante fonte de receitas para os governos locais são as transferências nacionais, que acontecem de três formas: divisão equitativa, infraestrutura e transferências correntes. O cálculo da distribuição equitativa de receitas para as municipalidades é baseado em fórmula, não podendo ser alterado em função de aproveitamento inadequado da capacidade fiscal ou de uma maior arrecadação de impostos diretamente pela municipalidade. Como forma de complementar

145 Ibidem. Section 229 (1).

146 Fonte: FCC. *Public Expenditure on Basic Social Services in South Africa: An FCC Report for UNICEF and UNDP*. Janeiro de 1998.

147 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

suas receitas, as municipalidades sul-africanas procuram ainda outros meios para o levantamento de recursos. Entre esses, destacam-se os empréstimos e as parcerias público-privadas.

Em relação ao acesso às receitas, uma publicação do Fórum de Federações¹⁴⁸ coloca que, na África do Sul, como é comum em sistemas federalistas, o regime fiscal lida com um significativo desequilíbrio vertical. Nesse quadro, é atribuída uma série de responsabilidades ao ente federativo, sem que lhe seja propiciada, em contrapartida, uma capacidade de arrecadação que lhe possibilite o cumprimento das funções que lhe foram confiadas.

Como consequência desse desequilíbrio, o estudo aponta que as províncias sul-africanas são fortemente dependentes das transferências nacionais. De acordo com o documento, a arrecadação direta das províncias ainda não ultrapassa 5% de seus gastos totais. Segundo o Jaap Visser, de fato, “as províncias levantam aproximadamente [apenas] 3,5% de seus recursos por meio de sua própria arrecadação”¹⁴⁹ (2007, p. 34. Traduzido e Adaptado). O estudo coloca que, no entanto, na África do Sul, a situação fiscal dos governos locais é bem diferente daquela dos governos provinciais. Segundo essa publicação, os governos locais arrecadam, por fontes próprias, a quase totalidade de suas receitas.

O estudioso Jaap Visser também apresenta um quadro fiscal positivo para os governos locais sul-africanos. Segundo ele,

As municipalidades desfrutam de poderes tributários garantidos pela Constituição, bem como do direito a uma “parcela equitativa” das receitas arrecadadas em nível nacional. Em média, o gover-

148 Fonte: FORUM OF FEDERATIONS. *Federalism and Public Finance South Africa's Evolving Intergovernmental Finance Regime: A Brief Interlude Presented By Murphy Morobe, Chairman, Financial and Fiscal Commission, South África.* 2001.

149 Texto original: “Provinces raise about 3,5 percent trough their own revenue”.

no local levanta aproximadamente 85% de suas receitas por meio de impostos locais e cobranças de usuários [de serviços básicos, como abastecimento de água e energia]. Uma distribuição equitativa [das receitas nacionais], baseada em fórmula, determina a parcela equitativa [do governo local], enquanto doações condicionais podem ainda complementar a renda da municipalidade.¹⁵⁰ (2007, p. 34. Traduzido e Adaptado).

Contudo, apesar de, em termos agregados, os governos locais sul-africanos desfrutarem de uma importante fonte própria de receitas, as diferentes municipalidades lidam com uma significativa desigualdade horizontal no acesso a recursos. Enquanto alguns governos locais gozam de uma boa situação fiscal, outros enfrentam uma forte escassez de recursos, que chegam a lhes impossibilitar o pleno desempenho de suas funções. Segundo estudo publicado pela CGLU, as maiores municipalidades metropolitanas somaram, no período de 2000/2001 a 2006/2007, cerca de 60% do orçamento de todas as demais municipalidades juntas. Em 2003/2004, as seis municipalidades metropolitanas de então (Joanesburgo, Cidade do Cabo, Durban, Pretória, Porto Elizabeth e East Rand) somaram um orçamento de 50,5 bilhões de *Rands*, o que correspondia a 58,8% do agregado dos orçamentos municipais do mesmo período.¹⁵¹ Para se melhor explicar esse quadro de disparidades horizontais entre os governos locais em termos de acesso a recursos, recorre-se a palavras de Renosi Mokate:

[...] existem grandes disparidades entre o montante de receitas que pode ser arrecadado pelos municípios metropolitanos e [aquele que pode ser arrecadado] pelos municípios menores. Em geral, os municípios urbanos têm fortes bases de receitas e, portanto, é mínima sua dependência das transferências oriundas da esfera nacional. Isso contrasta fortemente com uma grande quantidade de municípios urbanos menores e [de municípios] rurais que possuem uma capacidade fiscal

150 Texto original: "*Municipalities enjoy constitutionally-guaranteed taxing powers as well as an entitlement to an 'equitable share' of nationally generated revenue. On average, local government raises about 85 percent of its revenue through local taxes and user charges. [...] A formula-based equalizing grant determines the equitable share while conditional grants further complement a municipality's income*".

151 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

muito pequena e que dependem intensamente das transferências provenientes do governo nacional.¹⁵² (2007, p. 35. Traduzido e Adaptado)

Em relação aos dados agregados, o total de receitas dos governos locais indianos em 1996/1997 foi estimado em 41 bilhões de *Rands*¹⁵³ (cerca de 9 bilhões de dólares americanos, à taxa de conversão da época). E, de acordo com estudo publicado pela CGLU, o total agregado dos orçamentos municipais praticamente dobrou de 1996/1997 a 2003/2004.¹⁵⁴ Infere-se, então, que, no biênio de 2003/2004, o agregado das receitas municipais na África do Sul esteve próximo de 80 bilhões de *Rands* (aproximadamente 12 bilhões de dólares americanos, à taxa de conversão da época).

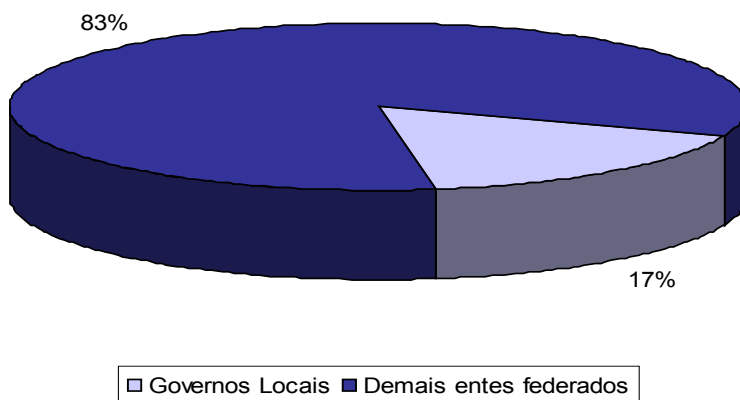
Em relação aos gastos públicos, de acordo com dados publicados pela CGLU, em 2006, os governos locais sul-africanos gastaram aproximadamente 12,9 bilhões de dólares americanos. Esse montante correspondia a 5,1% do PIB e a 16,9% dos gastos gerais do governo como um todo (que somaram 76,2 bilhões de dólares, correspondendo a 29,9% do PIB). A participação dos governos locais nos gastos públicos da África do Sul em 2006 pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

152 Texto original: “[...] hay grandes disparidades entre la cantidad de ingresos que pueden recaudar los municipios metropolitanos y los municipios más pequeños. Por lo general, los municipios urbanos tienen sólidas bases de ingresos y, en consecuencia, es mínima su dependencia de las transferencias de la esfera nacional. Esto contrasta marcadamente con muchos municipios urbanos más pequeños y rurales con muy poca capacidad fiscal y que dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional”.

153 Fonte: FFC. *Public Expenditure on Basic Social Services in South Africa: An FCC Report for UNICEF and UNDP*. Janeiro de 1998.

154 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

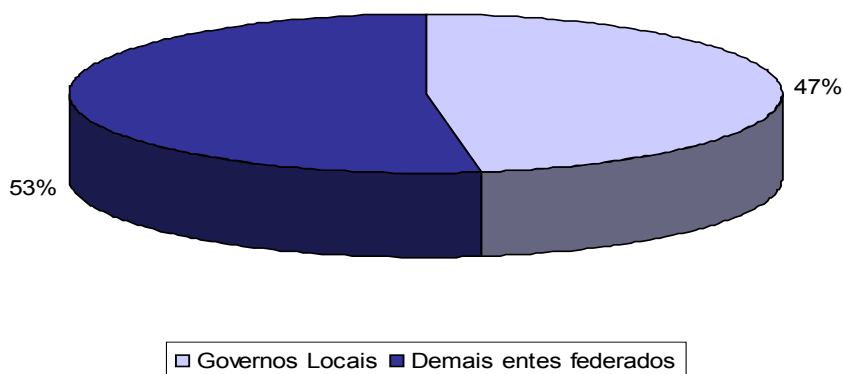
GRÁFICO 13: PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NOS GASTOS TOTAIS



Fonte: CGLU. *Key Indicators on Local Governments: South Africa*. Dados de 2007.

Uma boa surpresa é que, apesar dessa participação inferior nos gastos públicos do país, os governos locais da África do Sul foram responsáveis, em 2006, por quase metade dos gastos governamentais com investimento. De acordo com os dados publicados pela CGLU, enquanto os gastos com investimento de todo o governo sul-africano somaram aproximadamente 6,4 bilhões de dólares (2,5% do PIB), os gastos dos governos locais com investimento ultrapassaram 3 bilhões de dólares (1,2% do PIB). Essa importante participação dos governos locais no investimento do país pode ser mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo.

**GRÁFICO 14: PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS
NOS GASTOS COM INVESTIMENTO**



Fonte: FFC. *Annual Report: 1998-1999*.

A descentralização política na África do Sul no contexto atual

Na África do Sul atual, o sistema de governos locais enfrenta uma série de obstáculos, dos quais alguns já foram mencionados. Entre esses, têm-se as fortes disparidades entre os governos locais em termos de capacidade. Além desses, as municipalidades sul-africanas enfrentam várias outras dificuldades. De acordo com resultados de uma pesquisa conduzida pelo Departamento de Governo Local de *Gauteng*, em 2003, citados em estudo publicado pela CGLU, uma descentralização política efetiva na África do Sul encontra uma série de **obstáculos**. Entre esses, alguns podem ser destacados. Nota-se forte carência de capacidade financeira e humana, o que impede muitas municipalidades de exercer plenamente suas funções. A falta de capacidade também faz com que municipalidades exerçam as funções que lhe são confiadas predominantemente nas áreas urbanas, em detrimento das áreas rurais, o que dificulta seriamente o alcance dos objetivos de desenvolvimento dos governos locais. Existem graves lacunas constitucionais na

definição das funções dos entes locais. É comum a duplicação e a fragmentação de funções, mostrando-se necessária uma melhor coordenação entre as diferentes esferas de governo.¹⁵⁵

Essa dificuldade de coordenação e uma séria imprecisão na definição das funções e dos poderes de cada esfera de governo chegam a levantar questionamentos em relação à continuidade da atual divisão. Questiona-se, por exemplo, a funcionalidade da municipalidade distrital, diante da possível duplicação de funções ou do choque de poderes com municipalidades urbanas que abriga ou com o governo provincial em que se encontra, conforme mencionado anteriormente. Também está sob questionamento a relação entre a municipalidade metropolitana e o governo provincial, em que também são encontradas dificuldades na definição do limite em que termina a competência de um e começa as do outro.¹⁵⁶

E, remetendo-se a palavras de Japp de Visser, pode-se ter uma síntese das dificuldades por que passam o sistema de governos locais sul-africanos:

Tendências recentes apontam para a diminuição da autonomia do governo local. A intensificação da supervisão financeira, exercida principalmente pelos governos provinciais, está visível. Ademais, municipalidades estão tornando-se mais dependentes das transferências intergovernamentais para o desenvolvimento da infra-estrutura. Essa tendência, se não for revertida, pode frustrar a concretização dos ideais do sistema da definição localizada de prioridades¹⁵⁷. (2007, p. 35. Traduzido e Adaptado.)

155 Fonte: MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

156 Ver VISSER, J. *South Africa: Local Development in an Uncertain Partnership* e MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU.

157 Texto original: “Recent trends point towards the diminished autonomy of local government. The intensification of financial oversight, exercised mainly by provincial governments, is prominent. Also, municipalities are becoming more dependent on intergovernmental grants for infrastructure development. This trend, if not reversed, may frustrate the achievement of the ideals of localized priority setting”.

Contudo, é importante lembrar que muitos atores trabalham pelo fortalecimento do sistema de governos locais na África do Sul. Entre esses, pode-se destacar a Associação de Governos Locais da África do Sul (Salga). Essa organização foi estabelecida pela Constituição de 1996 para auxiliar as mudanças do sistema de governo locais pós-1994. Entre as funções atribuídas à Salga, têm-se: representar, promover e proteger os interesses dos governos locais; promover as mudanças necessárias para que os governos locais sejam capazes de cumprir seu papel no desenvolvimento da comunidade; reforçar o papel das associações provinciais de governos locais como representantes provinciais e órgãos consultivos dos governos locais; melhorar o perfil do governo local; ser reconhecida pelo governo nacional e pelos governos provinciais como a representante nacional dos governos locais e órgão consultivo em todos os assuntos que dizem respeito aos governos locais; garantir a participação plena das mulheres nos governos locais; Atuar como a Organização Nacional de Trabalhadores para os trabalhadores municipais e provinciais.

Como se pode perceber, a Salga, além de ser uma representante nacional dos governos locais e de seus trabalhadores, possui um papel de grande importância em diversas áreas relacionadas ao desenvolvimento dos governos locais pós-1994. Segundo o autor Jossy Materu,

Como um importante parceiro no governo do país, o governo local está incluído em todos os fóruns significantes de relações intergovernamentais. A SALGA representa o interesse do governo local por meio de sua participação em muitos dos principais fóruns oficiais de relações intergovernamentais, como o NCOP [Conselho Nacional de Províncias], a Comissão Fiscal e Financeira e o Fórum do Orçamento.¹⁵⁸ (p. 9. Traduzido e Adaptado.)

158 Texto original: "As an important partner in the government of the country, local government is included in all significant intergovernmental relations forums. Salga represents local government interest through its membership of a number of key formal intergovernmental forums such as the NCOP, Financial and Fiscal Commission and Budget Forum".

Frente ao quadro de dificuldades apresentado acima, percebe-se que as municipalidades sul-africanas, a Salga e os demais atores que trabalham pelo fortalecimento do sistema de governos locais na África do Sul têm um importante trabalho a fazer. De acordo com Materu, a principal tarefa é convencer o público de que os governos locais são capazes de prover serviços de maneira efetiva e eficiente. Segundo o autor, as municipalidades, com a assistência do governo nacional e provincial, deve começar a implementar mais energeticamente os programas de desenvolvimento de capacidades. (p. 9-10).

Materu, por fim, apresenta um quadro otimista para o futuro dos governos locais sul-africanos. De acordo com ele,

A implementação do MFMA [*Municipal Finance Management Act* (56/2003)] e do *Property Rates Act* auxiliará as municipalidades a desenvolver uma boa gestão financeira e garantir a prestação de contas e uma cultura de transparência e a conquistar níveis mais altos de cooperação entre e dentro das três esferas de governo.¹⁵⁹ (p. 10. Traduzido e Adaptado.).

159 Texto original: "*The implementation of the MFMA and Property Rates Act will assist municipalities to develop sound financial governance and ensure accountability, a culture of transparency and foster greater levels of cooperation across and within the three spheres of government*".

CONCLUSÃO PARTE II

Por meio da análise apresentada nos capítulos anteriores, pode-se perceber que, apesar de diferenças significativas, uma série de características comuns ao sistema federalista da Índia, Brasil e África do Sul justifica a união de atores locais dos três países no Fórum de Governança Local Ibas. A título de ilustração, os três países viveram nas últimas décadas (e ainda vivem) importantes evoluções no fortalecimento do federalismo e no aprofundamento da descentralização política. Atualmente, a legislação dos três países reconhece os governos locais como unidades da federação. Ademais, nessas três federações, os representantes políticos locais são eleitos diretamente pela população.

Além dessas, o sistema federalista de Índia, Brasil e África do Sul também apresenta semelhanças em termos de distribuição de competências. Das competências constitucionalmente confiadas aos governos locais, algumas são comuns aos três países. Entre essas, destacam-se:

- Bombeiros¹⁶⁰
- Planejamento urbano municipal
- Transporte municipal
- Vias municipais
- Tratamento de água
- Coleta e depósito de lixo
- Proteção ambiental¹⁶¹

160 Competência facultativa ao Município no caso brasileiro. E função restrita ao governo local urbano e à *zilla parishad*, no caso da Índia.

161 No caso da África do Sul, a Constituição confere às municipalidades competência sobre a poluição do ar e a poluição aonora.

- Parques e espaços públicos
- Espaços culturais e de entretenimento
- Comércio

Além dos aspectos constitucionais, o sistema federalista dos três países também apresenta semelhanças em termos de realidade prática. Em Índia, Brasil e África do Sul, os governos locais lidam com um limitado acesso aos recursos públicos, enquanto, em contrapartida, lhes são atribuídas uma ampla gama de responsabilidades onerosas. Além das dificuldades financeiras, governos locais dos três países enfrentam outros problemas comuns, como um peso burocrático excessivo, uma descentralização de poder inadequada e dificuldades de coordenação com os demais entes federados.

CONCLUSÃO

Por meio deste estudo, puderam-se identificar diversos traços comuns a Índia, Brasil e África do Sul. Na primeira parte, em que se tratou do contexto nacional de cada país, identificaram-se semelhanças em importantes áreas. Em termos geográficos, por exemplo, notou-se que uma extensa linha fronteira, característica comum aos três países, implica uma série de dificuldades para cada um deles. Ao se analisar a sociedade desses três Estados, percebeu-se que uma intensa diversidade cultural traz, a cada um deles, uma imensa riqueza, mas também importantes desafios. Na área econômica, pode-se ver que essas três grandes economias em desenvolvimento apresentam um potencial imenso de crescimento e, dessa forma, apesar de sofrerem atualmente os impactos da crise financeira internacional, lhes são conferidas perspectivas promissoras para o futuro próximo. Em termos ambientais, percebeu-se que os três países estão sujeitos a graves riscos em função da mudança climática (riscos esses intensificados pelas longas extensões da linha costeira, comum aos três países) e sofrem problemas ambientais semelhantes (as secas severas, por exemplo, são comuns aos três países, assim como os problemas de degradação do solo e de poluição do ar e da água).

Além dessas semelhanças em termos de contexto nacional, puderam-se identificar, na segunda parte, traços comuns no sistema federalista de cada país. A título de ilustração, os três países apresentaram, na história recente, importantes evoluções no fortalecimento da democracia e do federalismo e, atualmente, reconhecem os governos locais como unidades federativas e conferem à população o direito de eleger seus representantes locais. Ademais, nos três países, governos locais possuem competência sobre: bombeiros, planejamento urbano municipal, transporte e vias municipais, tratamento de água, coleta e depósito de lixo, proteção ambiental, parques e espaços públicos, espaços culturais e de entretenimento e comércio. Além dos as-

pectos estruturais, o federalismo dos três países apresenta características semelhantes em termos de atuação prática. São comuns aos governos locais dos três países as dificuldades de acesso a receitas públicas, uma carga burocrática excessiva, uma descentralização de poder inadequada e problemas de coordenação com os demais entes federativos. Constituem-se, assim, fortes obstáculos ao cumprimento de todas as funções que são confiadas aos governos locais desses três países.

Com essa análise, puderam-se, então, identificar fortes potencialidades de diálogo e cooperação entre os integrantes do Fórum de Diálogo Ibas. Conclui-se que não só as características comuns, mas também os desafios semelhantes oferecem um terreno fértil não apenas para o intercâmbio de boas práticas já implementadas, mas também para o diálogo com vistas à construção de soluções conjuntas. Com certeza, este estudo não pôde identificar todas as características e desafios comuns ao sistema federalista dos três países. Trata-se apenas de um modesto esforço inicial nesse sentido. Espera-se que os integrantes do Fórum de Governança Local Ibas deem continuidade a esse trabalho e que, à medida que o diálogo entre os participantes do Fórum se intensifica e que a rede se fortalece, novas potencialidades de cooperação sejam identificadas. Afinal, “um federalismo bem-sucedido requer um compromisso com a parceria e a cooperação”.¹⁶² (RIBEIRO & GARSON, 2007:17)

162 Texto original: “*Successful federalism entails a commitment to partnership and to cooperation*”.

BIBLIOGRAFIA

_____. *Country Profile – India*. Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=India>>. Acesso em: 20 de março de 2009.

_____. *Country Profile – South Africa*. Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=South%20Africa>>. Acesso em: 20 de março de 2009.

<http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/South_Africa.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2009.

ACHARYA, K. *Enviroment-India: Women Farmers Ready to Beat Climate Change*. Zaheerabab, Andhra Pradesh, 17 de março. IPS. Disponível em: <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=46131>>. Acesso em: 12 de abril de 2009.

ANDE, A. *United by Diversity – An Indian Paradox*. Em: 4th INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEDERALISM. *Unity in Diversity – Learning from Each Other*. Novembro de 2007, Nova Déli, Índia.

ARKAJA, S. & MATHEW, J. *Country Profile – India*. CGLU. Disponível em: <http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/India.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2009.

CGLU. *Key Indicators on Local Governments: South Africa*. Dados de 2006. Disponível em: <<http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/South%20Africa.pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2009.

CIA. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Acesso em: 31 de abril de 2009.

CNM. *CNM divulga dados inéditos sobre a atuação internacional de municípios*. 26/02/2009. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=116978>>. Acesso em: 5/5/2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Constitution of India. As modified up to the 1st December, 2007. Government of India. Ministry of Law and Justice. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>>. Acesso em: 17 de abril de 2009.

DE RIBEIRO, L. C. & GARSON, S. *Brazilian Municipalities and Metropolitan Regions: Economic and Institutional Obstacles to Cooperation*. Em: FORUM OF FEDERATIONS. *A global dialogue on federalism booklet series*. Volume 6. *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*. Editado por Raoul Blindenbacher e Chandra Pasma. Co-publicado por: *International Association of Centers for Federal Studies*. Nova Déli: Editora Lancer Publishers & Distributors at Sona Printers, 2007.

ECONOMIST.COM. *Country Briefings*. Disponível em: <<http://www.economist.com/countries/>>. Acesso em: 12 de abril de 2009.

Exposição de George Mathew, diretor do Instituto de Ciências Sociais da Índia (ISS).

FFC. *Annual Report: 1998-1999*. Disponível em: <<http://www.ffc.co.za/ffc.asp?main=docs/trends/main.asp&menu=docs>>. Acesso em: 30 de abril de 2009.

FFC. *Public Expenditure on Basic Social Services in South Africa: An FCC Report for UNICEF and UNDP*. Janeiro de 1998.

FORUM OF FEDERATIONS. *Federalism and Public Finance South Africa's Evolving Intergovernmental Finance Regime: A Brief Interlude Presented By*

Murphy Morobe, Chairman, Financial and Fiscal Commission, South África. International Fórum on Federalism in México Veracruz, México, 15-17 November 2001.

GUIMARÃES, L. L. *Política Externa e Segurança na Índia. Implicações para o Fórum Ibas.* Em FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO – MRE. *Conferência Índia – III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – “O Brasil no mundo que vem aí”.* Brasília: Funag, 2008.

HANLEY, C. J. *Lord Nicholas Stern Paints Dire Climate Change Scenario: Mass Migration, Extended World War.* 21 de fevereiro de 2009. The Huffington Post. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2009/02/21/lord-nicholas-stern-paint_n_168865.html>. Acesso em: 12 de abril de 2009.

HOOJA, R.; MATHEW, G. *Partners in Development: Local Government in India.* Em: FORUM OF FEDERATIONS. *A global dialogue on federalism booklet series.* Volume 6. *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries.* Editado por Raoul Blindenbacher e Chandra Pasma. Co-publicado por: *International Association of Centers for Federal Studies.* Nova Déli: Editora Lancer Publishers & Distributors at Sona Printers, 2007.

IBSA-LGF, *India-Brazil-South Africa Local Governance Forum – Report I.* Janeiro de 2008, Nova Déli, Índia.

INDIABOOK.COM. *Indian Geography.* Disponível em: <<http://www.indiabook.com/india-information/indian-geography.html>>. Acesso em: 13 de abril de 2009.

INFORMATION CENTER ON LOCAL GOVERNANCE IN INDIA. *Municipal Finance.* Disponível em: <<http://www.localgovernmentindia.org/>>. Acesso em: 5 de março de 2008.

JAYAL, N. G. *Unity in Diversity: An Indian Perspective*. Em: 4th INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEDERALISM. *Unity in Diversity – Learning from Each Other*. Novembro de 2007, Nova Déli, Índia.

LIBRARY OF CONGRESS – Federal Research Division. *Country Profile: India*. Dezembro de 2004. Disponível em: <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/India.pdf>>. Acesso em: 6 de abril de 2009.

LIMANA, A. *O processo de descentralização política-administrativa no Brasil*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales. [ISSN 1138-9788] N° 45 (21), 1 de agosto de 1999.

MAHAJAN, Gurpreet. *Resstructuring the centre-state relationship in Índia. Federations*. Outubro/Novembro de 2007.

MATERU, J. *Country Profile: South Africa*. CGLU. Disponível em:

MATHEW, George. *India: continuidad y cambio en la union federal*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un diálogo global sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 2. *Diálogos sobre distribución de Facultades y responsabilidades en países federales*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien Karos. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

MOKATE, R. *Sudáfrica: federalismo fiscal en transición*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un Diálogo sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 4. *Diálogos sobre la Práctica del Federalismo Fiscal: Perspectivas Comparativas*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien Karos. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

ONU. UNData. . *Country Profile – Brazil*. Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Brazil>>. Acesso em: 20 de março de 2009.

PARIKH, J. K. & PARIKH, K. *Climate Change: India's Perceptions, Positions, Policies and Possibilities*. OECD – Climate Change and Development, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/16/1934784.pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2009.

PLUSNEWS. *Lesotho-South Africa: Cross-border health crisis hits mineworkers*. Morija, 19 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.plusnews.org/Report.aspx?ReportId=83027>>. Acesso em: 5 de abril de 2009.

RAO, M. G. *Federalismo fiscal em la India: nuevos retos*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un Diálogo sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 4. *Diálogos sobre la Práctica del Federalismo Fiscal: Perspectivas Comparativas*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien Karos. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

REZENDE, F. *Brasil: mantenimiento de la disciplina fiscal en medio de antagonismos regionales y sociales*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un Diálogo sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 4. *Diálogos sobre la Práctica del Federalismo Fiscal: Perspectivas Comparativas*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien Karos. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

SIQUEIRA, M. P. *Brasil: la construcción de la federación y el bienestar social*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un diálogo global sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 2. *Diálogos sobre distribución de Facultades y responsabilidades en países federales*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien Karos. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/aboutgovt/index.htm>>. Acesso em: 20 de abril de 2009.

SOUTHAFRICA.INFO. *South Africa's Geography*. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/about/geography/geography.htm>>. Acesso em: 13 de abril de 2009.

SOUZA, C. *Brasil: los retos de la implementación de la Constitución*. Em: FORO DE FEDERACIONES. *Un diálogo global sobre el federalismo: Colección de cuadernos*. Volume 1. *Diálogos sobre orígenes, estructura y cambios constitucionales en países federales*. Compilado por: Raoul Blindenbacher & Abigail Ostien. Traduzido por CM Idiomas. Canadá: Imprimerie Gauvin, 2007.

The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. As adopted on 8 May 1996 and amended on 11 October 1996 by the Constitutional Assembly.

VISSER, J. *South Africa: Local Development in an Uncertain Partnership*. Em: FORUM OF FEDERATIONS. *A global dialogue on federalism booklet series*. Volume 6. *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*. Editado por Raoul Blindenbacher e Chandra Pasma. Co-publicado por: *International Association of Centers for Federal Studies*. Nova Déli: Editora Lancer Publishers & Distributors at Sona Printers, 2007.

WWF-BRASIL. *Curiosidades sobre a Zona Costeira*. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/biomas/bioma_costeiro/biomas_costeira_curiosidades/>. Acesso em: 13/4/2009.

ZORZETTO, R. *A África nos genes do povo brasileiro – Análise de DNA revelam regiões que mais alimentaram o tráfico de escravos para o país*. Pesquisa FAPESP 134 – 10 de abril de 2007. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/?art=3193&bd=1&pg=3&lg=>>>. Acesso em: 7 de abril de 2009.



SCRS 505, Bloco C Lote 01 - 3º andar
Brasília/DF • CEP 70.350-530
Tel.: (61) 2101-6000 • Fax: (61) 2101-6008

www.cnm.org.br