



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS**

MATIAS BARBOZA BATISTA

**OS MUNICÍPIOS NOS GOVERNOS FHC E LULA:
uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa**

**Brasília – DF
2008**

MATIAS BARBOZA BATISTA

**OS MUNICÍPIOS NOS GOVERNOS FHC E LULA:
uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu*, em 2008, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Luiz Renato Vieira

**Brasília – DF
2008**

OS MUNICÍPIOS NOS GOVERNOS FHC E LULA: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no período de junho de 2007 a dezembro de 2008.

Aluno: Matias Barboza Batista

Banca Examinadora:

Luiz Renato Vieira

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

25 de novembro de 2008

Agradecimentos

Devo grande parte da minha formação aos professores do Unilegis, Antônio José Barbosa, Caetano Ernesto Pereira de Araújo, Cláudio Araújo Reis, Ilana Trombka, Leany Barreiro de Sousa Lemos, Luiz Fernando Bandeira de Melo Filho, Luiz Renato Vieira, Marcos Evandro Cardoso Santi, Marcos José Mendes, Marcos Magalhães de Aguiar, Octaciano da Costa Nogueira Filho, Paulo Roberto da Costa Kramer, Rafael Silveira e Silva, verdadeiros mestres, inspiradores e orientadores de tudo que aprendi nesses quase dois anos de estudo.

Em especial ao professor Luis Renato pela atenção e proficiência com que leu, corrigiu e me orientou na realização deste trabalho.

Ao ilustre colega de trabalho Arthur Maciel Motta, que me orientou na delimitação do tema, na construção da pergunta de pesquisa e na definição da hipótese, quando da elaboração do projeto que originou esta monografia.

O único método verdadeiro para se atingir a liberdade, conforme nos ensinam, é o uso da razão crítica, a compreensão do que é necessário e do que é contingente.

Isaiah Berlin

RESUMO

Este trabalho faz uma análise dicotômica sobre as relações federativas da União com os municípios, baseada nos conceitos de centralização e descentralização, durante os mandatos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo principal foi verificar, com base na investigação da ação legislativa, a postura de FHC e Lula em relação aos governos locais. O estudo abrangeu, exclusivamente, as matérias legislativas de autoria da Presidência da República, do período de 1998 a 2007.

As proposições foram avaliadas levando-se em consideração à autonomia municipal. As que aumentavam a autonomia dos municípios receberam menção positiva e as de posição contrária, tiveram avaliação negativa. Da soma das matérias positivas ou negativas foi calculada a taxa de descentralização ou centralização de cada governo.

Alguns projetos que receberam apoio dos prefeitos e das entidades municipalistas, pelo fato de beneficiarem os governos locais com mais recursos financeiros, foram avaliados negativamente sob a ótica federalista dicotômica, por terem sido considerados prejudiciais à autonomia dos municípios.

Palavras-chave: autonomia municipal; descentralização; federalismo; municipalismo; relações intergovernamentais.

LISTA DE TABELAS

	Tabela 1	Períodos definidos para pesquisa das proposições presidenciais.....	14
2.3	Tabela 2	Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios - edições realizadas no período 1998 a 2007.....	31
3.1	Tabela 3	Proposições do Governo FHC (1998 – 2002).....	35
3.2	Tabela 4	Proposição retirada de tramitação pelo próprio autor....	38
4.1	Tabela 5	Proposições do Governo Lula (2003 – 2007).....	42
4.1	Tabela 6	Proposições desmembradas da PEC n. 41/2003.....	45

LISTA DE QUADROS

3.2	Quadro 1	Quantitativo da avaliação das proposições de FHC.....	38
4.2	Quadro 2	Quantitativo da avaliação das proposições de Lula.....	47
4.2	Quadro 3	Quantitativo das proposições Originárias da PEC n. 41/2003.....	47
	Quadro 4	Comparativo por natureza das matérias.....	49
	Quadro 5	Comparativo pelo tipo de matéria.....	52
	Quadro 6	Comparativo das proposições apresentadas no período de 1998 a 2007.....	53

SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
AMESC	Associação de Municípios do Extremo Sul Catarinense
C.N.	Congresso Nacional
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MPV	Medida Provisória
PAB	Piso de Atenção Básica (parte fixa e parte variável)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
TNJ	Transformado em Norma Jurídica
Unilegis	Universidade do Legislativo Brasileiro

SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1. O Federalismo na Constituição de 1988.....	16
Capítulo 2. O Municipalismo Brasileiro.....	26
Capítulo 3. Os Municípios no Governo FHC.....	34
Capítulo 4. Os Municípios no Governo Lula.....	41
Conclusão.....	49
Referências Bibliográficas.....	56

INTRODUÇÃO

Pela teoria clássica da separação dos poderes, estabelecida por MONTESQUIEU (1748), em “O Espírito das Leis”, os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) têm função definida de acordo com sua natureza. Trata-se de um modelo puro de divisão de competências. No entanto, ao ser transportado para a prática dos estados constitucionalistas modernos, seu formato básico sofreu alterações como a que permite o Poder Executivo exercer também a função legislativa.

A Constituição brasileira concede prerrogativas ao Presidente da República, algumas em caráter exclusivo, para propor projetos de lei, apresentar propostas de emendas constitucionais, editar medidas provisórias, fazer leis delegadas e sancionar ou vetar matérias aprovadas pelo Congresso Nacional. Essas vantagens fazem parte das atribuições do Poder Executivo que, pela teoria, deveria se restringir à iniciativa das proposições. No entanto, o governo federal tem se apropriado do instrumento das medidas provisórias, que têm força de lei, para exercer atividade legiferante própria do Poder Legislativo.

As proposições legislativas apresentadas ao Congresso Nacional indicam qual foi a vontade política do autor da proposta. No caso do Presidente da República, a ligação entre a iniciativa e a vontade política determina a conduta do governante em relação à autonomia dos entes municipais. Esse pressuposto constitui a base de estudo do presente trabalho. Para tanto, foram examinadas matérias legislativas de autoria da Presidência da República, do período de 1998 a 2007, que tratam das relações federativas da União com os municípios. O tempo transcorrido corresponde a cinco anos de mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e cinco, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Os resultados foram obtidos a partir dos percentuais calculados sobre o quantitativo das proposições favoráveis/desfavoráveis à autonomia municipal. Assim, foi possível verificar a direção que os governos FHC e Lula tomaram em relação aos municípios, ou seja, se ela ocorreu no sentido da descentralização ou da centralização do poder.

Essa é a principal análise do trabalho, aqui definida de dicotômica, por se basear na dicotomia centralização *versus* descentralização.

Delimitação do Tema

A literatura sobre o tema é bastante extensa. Autores como Oates e Musgrave (*apud* SILVA, 2005), se debruçaram sobre o assunto, no ramo que mais interessa os governos locais, que é o federalismo fiscal. A idéia é de que não se concebe autonomia sem competência tributária e sem capacidade financeira. A premissa é verdadeira, tanto que o primeiro exemplo prático vem do regime imperial brasileiro, onde o Estado era unitário e centralizado, com os municípios sem disponibilidade de renda própria, vivendo em total isolamento e sem autonomia para qualquer coisa.

O federalismo brasileiro evoluiu muito ao longo dos seus 117 anos de existência. No entanto, o País ainda se depara com um sistema instável, muito embora seja o único, no mundo, que inclui, constitucionalmente, a esfera de poder local na estrutura da Federação.

A questão do conflito federativo é parte do tema do presente trabalho, por ser a razão principal das tentativas de correção do sistema e objeto de interesse do movimento municipalista.

A autonomia municipal, cujos princípios são definidos na Constituição, está intimamente relacionada ao tema do federalismo, sendo que a luta pela descentralização consolidou no Brasil uma verdadeira ideologia municipalista, cuja origem remonta à década de 1940. Assim, o movimento do municipalismo brasileiro também faz parte do foco de análise deste estudo, principalmente pela ação política da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios.

Para os municipalistas, os dois mandatos do governo FHC foram marcados pela falta de compromisso com as demandas dos municípios. Diferentemente do governo Lula, que tem mantido um diálogo construtivo com os governos locais.

A rigor, foram encontradas poucas publicações que tratam do objeto de estudo do presente trabalho, no âmbito do tema e do espaço de tempo definidos para sua realização. O texto sob o título “O governo Lula e a estratégia de fortalecimento da Federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa”, produzido por TREVAS et al. (2004), faz uma análise sobre o reconhecimento do governo federal em relação à situação conflituosa entre os entes federativos, sob o ponto de vista da estratégia política. Trata-se de um estudo apresentado no IX Congresso Internacional *Del*

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em 2004, na cidade de Madrid, Espanha.

Em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, o estudo de ABRUCIO (2005) sobre a coordenação federativa no Brasil é o que melhor se encaixa na temática proposta. Ademais, é uma abordagem que se concentra na experiência do período FHC.

Federalismo, municipalismo e autonomia municipal constituem, portanto, a parte temática deste trabalho, tendo como foco central os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Justificativa

Poderiam ser utilizados diferentes meios para investigar o objeto deste estudo. Por exemplo: pela confrontação entre as reivindicações do movimento da marcha em defesa dos municípios com as decisões (respostas e ofertas) do governo federal. A avaliação, neste caso, seria feita pelo nível ou percentual de atendimento aos pleitos dos municipalistas. Esse caminho se mostrou inviável pela falta de consolidação das reivindicações do movimento municipalista e também das respostas do governo federal. Os dados são muito dispersos, o que demandaria tempo maior para a realização do trabalho.

Outro caminho, também descartado pelo fator tempo, seria pela análise das medidas administrativas do governo federal, como as que criam programas de municipalização de políticas públicas, ou que fixam formas de transferência de recursos para os governos locais, ou ainda as que criam órgãos públicos voltados para atuarem em parceria com os entes municipais.

O exame dos vetos sobre matérias aprovadas no Legislativo, bem como sobre a decisão presidencial de sancionar ou não as leis, daria, com certeza, mais visibilidade ao resultado que se pretende chegar. No entanto, ainda pela falta de maior tempo, não foi possível ampliar o campo da pesquisa.

Por essas razões, o caminho que se mostrou mais viável para se fazer a investigação proposta é o da ação legislativa presidencial, dentro do corte estabelecido. Além disso, considerando o fato de que, dada a competência constitucional, a iniciativa do Presidente da República de apresentar determinada proposição ao

Congresso Nacional, tratando de assunto pertinente às relações federativas, indica, como já foi afirmado, o direcionamento da vontade política do autor da proposta em relação à autonomia dos governos locais. Assim, a produção legislativa do Poder Executivo é uma importante fonte de pesquisa para se extrair os resultados pertinentes ao tema proposto. Ademais, será possível se estabelecer um paralelo entre os dois momentos da política nacional, razão pela qual se justifica a presente proposta.

A questão que se apresenta é a seguinte: considerando os governos de Fernando Henrique Cardoso, no período de 1998 a 2002, e de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 a 2007, tendo por base as proposições legislativas de autoria da Presidência da República, qual foi a gestão que mais favoreceu a autonomia dos municípios?

Diante do problema levantado, foi construída a hipótese de que o governo Lula, no decorrer dos cinco primeiros anos de mandato na Presidência da República, propiciou mais autonomia aos municípios brasileiros do que o governo do Presidente FHC, nos seus últimos cinco anos de mandato.

O objetivo geral é verificar, com base na análise dicotômica das proposições examinadas, qual é a posição dos governos FHC e Lula em relação à autonomia dos entes municipais. Além do alvo central, o exame dos dados também possibilitará a verificação de pontos específicos, principalmente: se houve relação direta entre a ação legislativa estudada e as mudanças no Pacto Federativo; se as ofertas do Governo Federal eram no sentido de atender às demandas dos municípios ou se eram para controle destes; possível correlação entre as proposições apresentadas e as demandas do movimento municipalista; e as diferenças básicas e o direcionamento das agendas federativas dos dois governos.

Definido o caminho da investigação, foi preciso estabelecer a metodologia com um corte delimitando tempo igual para os dois governos (Tabela 1). Seleção das proposições legislativas, de iniciativa da Presidência da República, pela temática descentralização ou centralização do poder político, administrativo ou fiscal. Apenas as matérias que tratavam de questões pertinentes às relações federativas, envolvendo direta ou indiretamente os municípios, foram classificadas. A classificação foi feita de acordo com o ano de apresentação, o tipo de proposição, a natureza, o assunto e a situação da tramitação da matéria nas duas Casas Legislativas.

Tabela 1
Períodos definidos para pesquisa das proposições presidenciais

Governo FHC					Governo Lula		
I	1º/01/1998	a	31/12/1998	VI	1º/01/2003	a	31/12/2003
II	1º/01/1999	a	31/12/1999	VII	1º/01/2004	a	31/12/2004
III	1º/01/2000	a	31/12/2000	VIII	1º/01/2005	a	31/12/2005
IV	1º/01/2001	a	31/12/2001	IX	1º/01/2006	a	31/12/2006
V	1º/01/2002	a	31/12/2002	X	1º/01/2007	a	31/12/2007

Não foi levada em consideração, para fins de análise dos dados, a especificação da Casa Legislativa (Senado Federal e Câmara dos Deputados), onde tramita ou tramitou a matéria.

Também não foi considerado o fato de a proposição ter sido ou não aprovada pelo Congresso Nacional. O que interessou para os objetivos do trabalho foi apenas a iniciativa de apresentação ou de retirada de tramitação da matéria e, principalmente, se ela tratava de questões de natureza federativa envolvendo os municípios.

Também não foram considerados os projetos que destinavam recursos para atender a execução de programas do governo federal, nem a situações de emergência, ou que tinham por objetivo a efetiva transferência de verba para os municípios, já prevista na legislação em vigor. No entanto, entraram na investigação as proposições que criavam novos programas de governo com previsão de transferência de recursos financeiros para os entes municipais.

Os dez períodos listados na Tabela 1 correspondem a cinco anos de mandato presidencial. O ano inicial (1998) coincide com a realização da primeira “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios”. Trata-se de um acontecimento importante pelo fato de representar o principal evento do movimento municipalista brasileiro, o que marca uma fase de organização das frentes defensoras dos interesses dos municípios.

A avaliação das proposições seguiu o conceito dicotômico federativo, levando em consideração o foco principal de cada matéria ou da parte referente às relações federativas com os municípios. As que ampliavam a autonomia municipal, ou seja, que eram no todo ou em parte favoráveis à descentralização, tiveram avaliação positiva. No caso das matérias contrárias à autonomia dos municípios, isto é, que centra-

lizavam mais poder nas mãos da União, a avaliação correspondente foi negativa. Em relação às proposições derivadas da PEC n. 41/2003, foram avaliadas apenas as que não sofreram nova divisão, ou seja, que se transformaram em propostas finais, aprovadas ou ainda em tramitação.

Há que se reconhecer, contudo, certo grau de fragilidade na metodologia de avaliação utilizada, tendo em vista que algumas proposições continham dispositivos favoráveis aos entes municipais e outros que eram desfavoráveis. Nesses casos, sempre que possível, a avaliação foi feita sobre o foco principal da matéria, levando em consideração a opinião de entidades municipalistas, de prefeitos e de estudiosos do assunto. A proposta de reforma tributária, por exemplo, na forma da proposição original, interferia na autonomia dos municípios, ainda que indiretamente por intermédio dos estados. No entanto, com os desmembramentos que teve, gerando novas propostas, a avaliação sobre a matéria mudou, tendo em vista que as PECs dela derivadas também mudaram de foco.

Por fim, a análise dos dados colhidos a partir das proposições selecionadas permitiu que se verificasse o atendimento dos interesses municipais, as diferenças qualitativas e quantitativas entre os governos FHC e Lula e o impacto das proposições na reconstrução do Pacto Federativo.

CAPÍTULO 1

O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1. 1. O Pacto Federativo de 1988

O primeiro artigo da constituição de 1988 define três atributos fundamentais do Estado brasileiro: República, que equivale à forma de governo baseado no interesse público; Federação, que trata da divisão e organização político-territorial do Estado; e Democracia, que corresponde ao regime de governo dado pela soberania popular. Em relação à estrutura federativa, a nova carta constitucional firmou um modelo de federalismo alicerçado na descentralização político-administrativa.

A construção do novo Pacto Federativo tem relação direta com a redemocratização pós-1964. O processo, segundo a literatura histórica, teve início ainda no regime militar, com a transição da abertura política iniciada pelo Presidente General Ernesto Geisel (1974-1979). Em 1982 ocorreram as primeiras eleições diretas para governos estaduais. Apesar das regras rígidas do sistema eleitoral, a oposição fez a maioria dos governadores e também do parlamento, fato que contribuiu, decisivamente, para o enfraquecimento do governo central, que já vinha sofrendo forte desgaste perante a opinião pública.

ABRUCIO (2005) chama atenção para o fato de que a “redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo”. Isso porque as novas elites políticas foram “fundamentais para o desfecho da transição democrática”. Parte da nova elite política representava os interesses municipalistas e vincularam a questão da descentralização à idéia da democracia.

A redemocratização do Brasil e a nova constituição de 1988 aumentaram as expectativas dos governos locais em relação ao ganho de autonomia. Um novo arranjo federativo foi fixado na “Constituição Cidadã”. Uma das principais inovações desse novo federalismo foi a inclusão dos municípios no rol dos entes federados. Antes, somente os Estados, o Distrito Federal e a União constituíam, oficialmente, a Federação brasileira. Esse fato, somado ao processo de descentralização político-administrativa, deu um formato totalmente novo ao pacto federativo brasileiro, tendo

como conseqüência o fortalecimento dos governos regionais e locais e, por outro lado, o enfraquecimento do governo federal.

Apesar de o novo arranjo federativo ter sido construído democraticamente, com a efetiva participação das forças municipalistas atuando na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, sua instabilidade ficou evidente logo nos primeiros anos de vigência da nova constituição federal. No entanto, de 1988 a 1993, pouca coisa mudou na estrutura do pacto federativo brasileiro, tendo sido mantido praticamente intacto pela força política dos governadores. A partir de 1994, os governos regionais perderam força e o governo federal assumiu, novamente, o controle do poder político. A justificativa, para o poder central, era de que o sistema, da forma como fora estabelecido em 1988, prejudicava demasiadamente a União. O excesso de descentralização não condizia com a situação de instabilidade da economia nacional e, por essa razão, precisava passar por mudanças no sentido de adequar o contrato federativo à nova realidade política e econômica brasileira.

OLIVEIRA (2007) aponta três conseqüências decorrentes do novo federalismo brasileiro: a primeira delas foi, exatamente, a perda de poder dos estados; em segundo lugar, a União teve seu poder fortalecido. E afirma que esse processo ocorreu a partir da municipalização da saúde, especialmente com o PAB-variável¹, em 1998, que definiu a transferência direta União-municípios dos recursos para vários programas de saúde pública. Com o PAB variável houve um processo de “rescentralização”, marcando uma nova fase da descentralização. A autora ressalta que “a nova fase da descentralização engendrou uma maior interferência do governo central sobre os rumos da política de saúde nos municípios, promovendo uma limitação da autonomia dos entes municipais”.

¹ O Piso de Atenção Básica (PAB) foi criado em 1998 para atender a saúde básica da população. O PAB se divide em duas modalidades: fixa e variável. Pelo PAB fixo, o Ministério da Saúde cumpre sua obrigação constitucional de repassar recursos para os municípios cuidarem da saúde pública local. Já pelo PAB variável, os municípios são obrigados a cumprir certas regras para poderem receber recursos federais destinados a diversos programas de saúde, como saúde da família, agentes comunitários de saúde, assistência farmacêutica básica, saúde bucal, dentre outros.

1.2. Descentralização

O Brasil tem um histórico de Estado centralizado e de governos centralizados, desde os tempos da monarquia. Apesar da instalação constitucional do sistema federativo no País, em 1891, com um modelo de federação descentralizadora, portanto contrário ao formato norte americano, de centralização do poder, ainda assim, os entes federados brasileiros conviveram poucas vezes com o gozo de plena autonomia.

A descentralização pode ser entendida como um processo de transferência de algum tipo de domínio central para esferas de poder “inferior”. Por exemplo: divisão de recursos financeiros, de atribuições ou mesmo de poder do governo federal com os governos regionais ou locais. O governo central tanto pode ser de uma federação quanto de um Estado unitário. A diferença é que nas federações, os entes federados, por princípio, dispõem de autonomia, enquanto que nos estados unitários, as unidades subnacionais são, normalmente, submetidas a um regime hierárquico.

Há pensadores, como Tocqueville e Stuart Mill, (apud OLIVEIRA, 2007), que definem a descentralização como uma forma de aproximar as políticas públicas dos cidadãos. Nesse sentido, o conceito de descentralização tem uma abrangência social, política, econômica e administrativa. A autora destaca que a descentralização, vigente na Carta constitucional de 1988, tinha os seguintes aspectos: descentralização política, concretizada com a constitucionalização dos municípios como unidades federadas autônomas; descentralização administrativa, constituída pela transferência de responsabilidades da gestão de políticas públicas para os governos locais; e descentralização fiscal, referente ao repasse de recursos dos governos federal e estaduais para os municípios. Além disso, também ficou ampliada a competência tributária municipal, com a municipalização do IPTU e ISS. Também faz uma distinção entre descentralização para Estados e descentralização para municípios, caso da especificidade brasileira.

De qualquer forma, o termo pressupõe a existência de, pelo menos, dois níveis de governo, o que, por si só, define um tipo de classificação vertical.

Segundo ABRUCIO (2005), a descentralização se deparou com alguns problemas, a exemplo do “municipalismo autárquico”, que ele mesmo definiu como um sistema onde os prefeitos municipais atuavam cada um de forma isolada e autônoma na solução dos problemas locais. Era um modelo de descentralização que não

se sustentava em mecanismos de cooperação. Pelo contrário, nele “predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes”. Ademais, o modelo também não incentivava os municípios a melhorarem seus serviços, a exemplo da área de saúde pública, já que pessoas de outras localidades poderiam utilizá-los sem pagar por isso. É o que se chama no jargão político de “efeito carona”, presente até hoje na gestão política nacional.

Vários estudiosos, como ABRUCIO (2005), apontam que a primeira fase do processo de descentralização (1988-1994) teve um diagnóstico de estagnação definido pela irresponsabilidade e ineficiência dos governos locais; corrupção nos âmbitos dos governos locais; proliferação de municípios com baixa capacidade financeira própria e uma burocracia local desqualificada e ineficiente. Trata-se, portanto, de uma espécie muito distante do tipo puro de dominação legal definido por Max Weber. Assim, as transferências de receitas da esfera federal para os entes subnacionais e entre eles eram feitas sem qualquer modo de coordenação (recurso a fundo perdido). Além disso, contribuíram para essa situação, a falta de definição das competências comuns (art. n. 23, da CF) e a instabilidade econômica do País.

A partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, teve início um processo para requalificar a descentralização prevista na Constituição 1988. Na verdade, as mudanças começaram um ano antes, no governo de Itamar Franco, com FHC no comando da Pasta da Fazenda. No entanto, na visão dos municípios, o que houve foi um novo processo de rescentralização, tanto no campo fiscal, quanto em relação ao direcionamento das políticas sociais. A União estava em posição defensiva, pois além de perder importantes receitas financeiras para os governos regionais e locais, era responsável pela gestão da política de estabilidade econômica do País. Foi aí que o governo federal transformou a descentralização em repasse de funções, chamadas por ABRUCIO (2005, p. 15), de “operação desmonte” Ele próprio entende que os municípios tinham encargos definidos na Constituição, mas prevalecia a falta de organização e de coordenação na execução dessas tarefas.

De acordo com vários historiadores, o processo de descentralização começou a avançar a partir do enfraquecimento do regime militar instalado em 1964. Foi um momento em que o País sofreu a turbulência de movimentos políticos pela redemo-

cratização, abalos financeiros gerados pelas duas crises do petróleo, somados ao problema da dívida externa. Com a vitória dos governadores da oposição em 1982, o controle político nacional começou a migrar para a esfera de poder estadual. Os municipalistas já pressionavam a favor da descentralização pró-municípios. A reação do Congresso Nacional foi positiva, aprovando a Emenda Constitucional n. 23, de 1983, denominada de Emenda Passos Porto. Essa mudança no texto constitucional tornou-se uma minirreforma tributária, criando reais possibilidades de aumento da participação dos municípios nas receitas da União e abrindo caminho para o processo de descentralização fiscal no Brasil.

1.3. Autonomia Municipal

A autonomia municipal, no Brasil, é mais antiga do que o próprio Estado brasileiro. Os primeiros municípios surgiram na década de 30, do século XVI, quando o País era apenas uma colônia de Portugal. Naquela época, os municípios, dentro da realidade histórica, eram entes autônomos. As câmaras municipais comandavam, na prática, os poderes Executivo e Judiciário. Essa realidade mudou completamente com a instalação do governo imperial no Brasil.

A lição de LEAL (1975) ensina que:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais, etc. Passado o período áureo das câmaras municipais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autônomo, interrompido pelo Estado Novo. E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e conseqüente do de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que o tempo resolverá.

O Brasil possui atualmente 5.564 municípios, sendo que na grande maioria, 72% deles, a população não passa de 20 mil habitantes, segundo estimativa do IBGE, de 2007, publicada na revista “Governo Federal e Municípios” (2008). Com raras

exceções, são dependentes financeiramente dos recursos transferidos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). OLIVEIRA (2007) destaca que:

O efeito prático dessa autonomia, com conseqüente ganho de recursos financeiros, foi rapidamente sentido: de 1988 a 2001 foram criados 1.378 municípios, gerando um aumento de 33% no número total de municipalidades. Este crescimento no número de municípios, em sua maioria pequenos, gerou inúmeras críticas, segundo as quais o aumento quantitativo não gerou um aumento qualitativo no atinente (sic) ao número de governos locais autônomos financeiramente; dados sobre finanças municipais demonstram que 81% dos municípios têm no FPM sua principal fonte de receitas (Bremaeker, 2004:11) demonstrando que sua autonomia é relativa, já que muitos sobrevivem majoritariamente em função dos repasses financeiros das demais esferas federativas.

Em termos fiscais, a autonomia municipal é sustentada atualmente pelas seguintes fontes de recursos:

- De geração própria – ISS, IPTU, ITBI e taxas diversas;
- De transferências federais – FPM e 50% do ITR (podendo chegar a 100% se o imposto for arrecadado pelo município); e
- De transferências estaduais - 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% da parcela estadual da CIDE
- Outras: royalties e IOF, quando se enquadram nas condições estabelecidas para esses benefícios.

Com o novo federalismo de 1988, as relações intergovernamentais passaram a ocorrer de forma direta entre o governo central e os governos locais, sem a intermediação dos Estados. No caso das transferências voluntárias de recursos, que envolvem celebrações de convênios, contratos de repasses, ou outros meios legais, os municípios são obrigados a cumprirem regras definidas pelo poder concedente.

Pelo que se observa na prática política local, a autonomia que interessa a muitos prefeitos não é, exatamente, a de um federalismo cooperativista e coordenado. Talvez por motivo de cultura política, esses governos dão preferência a repasses de recursos federais e à liberdade para gastarem o dinheiro da forma como bem lhes aprouverem. No entanto, o conceito de municipalização enseja não apenas a ação coordenativa por parte do poder concedente, nos termos definidos por ABRUCIO (2005), mas também impõem a obrigação de cumprimento à ética de responsabilidade na execução das políticas públicas.

A autonomia municipal no Brasil é fundamentada em vários dispositivos constitucionais, que dão poderes aos municípios para constituírem governo próprio, organizarem seus serviços, fazerem suas próprias leis e se auto-administrarem. A

Constituição do Brasil (art. n.18) determina os municípios como entes autônomos. Não se subordinam a qualquer autoridade estadual ou federal. Podem fazer suas próprias leis, seguindo o ordenamento jurídico do País. São competentes para instituir e cobrar determinados tributos. Apesar disso, ou seja, de terem conquistado a condição de ente federativo, ainda não recuperaram a competência judicante de que dispunham nos tempos do Império. Também, de regra geral, não dispõem do poder de polícia. De qualquer forma, ganharam o direito a receberem parte das mais importantes receitas federais e estaduais.

A autonomia livra o ente municipal da subordinação a esfera de poder federal ou estadual, mas não significa que tal liberdade possa ser gozada irresponsavelmente de forma predatória ou isolada. A Federação segundo (FERREIRA, 1999) pressupõe uma “união política entre estados ou províncias que gozam de relativa autonomia e que se associam sob um governo central”

1.4. Conflito federativo

No decorrer do processo de redemocratização do Brasil, a descentralização tornou-se um dos principais instrumentos requeridos para a consolidação da democracia nas esferas dos poderes subnacionais. Era um ponto importante para os municípios, pelo fato de formarem a parte mais frágil da Federação. A esfera municipal estava sempre submetida ao velho problema da “funilização”, que se constituía numa prática federalista de intermediação estadual no repasse de verbas da União. Os recursos nem sempre chegavam ao seu destino. Quando chegavam, eram por demais atrasados ou corroídos pela inflação e, às vezes, pela corrupção.

A despeito da justificativa municipalista, a descentralização da forma como foi estabelecida inicialmente na Carta de 1988, não produziu o equilíbrio federativo. Estudiosos apontam falhas, como a falta de meios adequados de articulação intergovernamental capaz de coordenar o compartilhamento das políticas públicas direcionadas aos entes federativos, principalmente aquelas voltadas para contenção das desigualdades regionais e locais. Com isso, o federalismo de 1988 se mostrou instável, tendo as unidades federadas um comportamento de egoísmo, sem qualquer atitude cooperativista. Disso resultou um novo contencioso federativo, com a União tomando a frente do problema. Os municípios não estavam devidamente prepara-

dos para a descentralização. As deficiências, já citadas, se constituíam nos aspectos negativos que ABRUCIO (2005) viu como problemas gerados pela falta de coordenação.

Manter uma federação composta de 5.564 municípios, 26 Estados e um Distrito Federal em equilíbrio federativo, a primeira vista, parece ser impraticável. Mas há outros Estados federativos com uma divisão federal superior à brasileira e com relações intergovernamentais mais estáveis, a exemplo dos Estados Unidos da América. O problema da Federação brasileira está na grande heterogeneidade populacional, demográfica, econômica e social do País, que se transporta para estados e municípios. Com isso, o governo federal é obrigado a dividir o bolo tributário, levando em conta políticas de correção das desigualdades.

Um dos pontos do conflito federativo se explica por intermédio da teoria da ação coletiva de OLSON (1999), considerando que a Federação forma uma grande coletividade. Os grandes grupos são naturalmente dispersos, o que dificulta a promoção do benefício coletivo, principalmente em razão do mínimo esforço individual na consecução desse benefício. Esse é um ponto em que o autor estabelece um aspecto paradoxal, visto que certos membros do grupo tendem a pegar carona no esforço dos demais, ao perceber que sua contribuição é mínima para a consecução dos interesses coletivos do grupo e, também, por está certo de que o benefício será para todos, independentemente de sua participação efetiva. Esse paradoxo se configura um problema da ação coletiva, que só pode ser resolvido mediante ações coercitivas ou pela concessão de incentivos coletivos. Nesse sentido, OLIVEIRA (2007) compreende que as conseqüências do comportamento da ação coletiva dos entes federados compromete a coordenação, pelo fato de não valorizar as necessidades e características locais, como a universalização de políticas públicas sem distinção de diferentes realidades.

Entende-se aqui que o equilíbrio não significa uma posição estática, sem dinâmica e totalmente sem conflitos. É, antes, uma situação balanceada, estabilizada e minimamente regulada. Ademais, o sistema federativo equilibrado dispõe de instrumentos capazes de neutralizar os choques entre os entes federados. No federalismo brasileiro, vários dispositivos constitucionais, que poderiam contribuir para uma maior estabilidade do Pacto Federativo, ainda não foram totalmente complementados, a exemplo do art. n. 23, que trata das competências comuns aos entes subnacionais.

A experiência federativa no Brasil sempre teve uma convivência de muitos conflitos entre as esferas de poder, desde os idos da República Velha (1891-1930), quando se iniciou o sistema de estado federal no País. De 1930 a 1945, praticamente todos os atributos do federalismo foram extintos. A autonomia dos entes federados deu lugar ao poder da estrutura burocrática e intervencionista do governo Vargas. Foi o pior momento para a Federação brasileira, até que a partir de 1946, com raras exceções, estados e municípios puderam experimentar um novo processo de descentralização. No entanto, na metade da década de 1960 o Estado brasileiro mergulhou novamente num “apagão” democrático, dando origem a uma nova concentração de poder em mãos do Governo Federal. Durante o regime militar, entre 1964 e 1985, segundo FERNANDO ABRUCIO (2002, 2005), prevaleceu o “unionismo-autoritário”, entendido assim pelo fato de o governo central concentrar em suas mãos a totalidade do poder político, administrativo e financeiro, mantendo certa união com os estados mediante compensação financeira e concessão de aval para empréstimos externos.

O unionismo-autoritário desapareceu completamente com o fim do regime militar de 1964, dando lugar a outra forma de organização política do poder, chamada de “ultrapresidencialismo estadual”, assim definido por ABRUCIO (2002, 2005) para mostrar que, no plano político, o poder havia se deslocado da esfera federal para a regional. E mais, o que aconteceu foi uma verdadeira “reviravolta na Federação brasileira”, que só foi possível devido a fatores como o enfraquecimento do governo federal e, por outro lado, o fortalecimento dos governos subnacionais.

No plano federativo, os governos dos estados mantinham o domínio da Federação, e por isso o modelo foi denominado de “federalismo estadualista predatório”, no qual preponderava um “comportamento atomizado e individualista dos governadores, cujo fortalecimento não resultou em uma coalizão nacional em torno de um projeto de hegemonia nacional, mas sim em coalizões pontuais e defensivas para manter o *status quo*”. (ABRUCIO, 2002, 2005) Esse padrão de comportamento político da Federação brasileira vigorou durante o período de 1982 a 1994, quando se iniciou um novo processo de reforma federativa no País.

Durante boa parte do período do “federalismo-estadualista”, os municípios permaneceram na dependência dos respectivos Estados. A situação somente melhorou com a nova Constituição Federal de 1988, quando passaram a integrar o rol

dos entes federados e, a partir daí, obtiveram uma nova autonomia. As unidades municipais, finalmente, puderam ingressar num amplo processo de descentralização.

Do ponto de vista histórico o sistema federativo brasileiro tem sido moldado de acordo com a conjuntura das forças políticas nacionais, fato que muito tem prejudicado a autonomia municipal. Ocorre que, na atualidade, por força do movimento municipalista os municípios estão, cada vez mais, fortalecidos e autônomos, longe da convivência prática da intermediação estadual.

CAPÍTULO 2

O MUNICIPALISMO BRASILEIRO

2.1. O Movimento Municipalista

A força dos municípios pode está no municipalismo, tendo em vista que este se constitui num importante movimento social. Sendo assim, quanto mais municipalismo, mais forças têm os municípios para lutarem pelos seus interesses. Nesse sentido, vem a bom termo o conceito de GOHN (*apud*. FERNANDES, 2007), que define o movimento social como “um conjunto de ações coletivas que se desenvolve prioritariamente no campo da política, construído por atores de diferentes classes sociais”. E complementa dizendo que tais ações são elaboradas por um “processo sócio-político e cultural favorável a mudanças e ao fortalecimento de identidades coletivas”. Tais mudanças são formadas por componentes “progressistas, conservadores ou reacionários”, o que configura o estilo da nova realidade.

O movimento municipalista brasileiro pode ser dividido em duas fases: antes e depois de 1988. Muito embora o municipalismo pareça ser um ramo municipal do federalismo, a literatura dá conta de que ele já fazia parte da vida política local bem antes do sistema federativo ser instalado no País, ou seja, quando ainda não existia, juridicamente, o Estado brasileiro. No período imperial, os municípios foram relegados à condição subalterna, sem qualquer expressão de poder. O Estado era unitário, sem qualquer estrutura federalista. Todo poder se concentrava nas mãos do Imperador.

O ideal republicano, fortalecido pela bandeira do federalismo democrático, criou possibilidades reais para a concretização do sonho municipalista. Nesse ponto é ilustrativa a passagem de LEAL (1975, p.80) quando afirma que:

A autonomia municipal foi assunto que preocupou os constituintes de 1890, mas principalmente no que respeita à eletividade da sua administração (...). O ambiente doutrinário da Assembléia era favorável ao município, como desdobramento teórico da idéia federalista, que saía afinal vitoriosa com a queda da Monarquia, depois de haver inutilmente procurado coe-

xistir com o trono. Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal.

No entanto, mesmo depois de ter se transformado numa república federalista, o Brasil ainda demorou 55 anos para experienciar a democracia. Nesse interregno, de obscurantismo democrático, o municipalismo brasileiro pouco representou em termos de luta efetiva pela consolidação municipal. A força da política dos governadores exercia poder de domínio sobre os governos locais, colocando-os em posição hierarquicamente inferior. Os governadores viam os municípios com fins puramente eleitoreiros. Era uma política de reciprocidade entre os “coronéis” que davam “carta-branca, nos municípios, ao chefe local, em troca de apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado” (LEAL, 1975). Mesmo com as reformas modernizantes da Era Vargas, a sociedade brasileira ainda permaneceu, por muito tempo, presa à estrutura sócio-econômica agrária, com todo seu histórico de subdesenvolvimento impregnado de resquícios do escravagismo. A maior parte dos municípios era apenas sede de comunidades rurais, sem maiores expressões políticas e econômicas.

A origem do movimento municipalista brasileiro – no caso, o municipalismo que se projetou para o pós-1988 – data da década de 1940, com a organização dos prefeitos municipais para atuarem junto à Assembléia Constituinte de 1945, o que culminou com a criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), em 1946. A partir daí, várias associações municipais foram criadas no âmbito dos Estados.

Segundo MELLO (2001), o municipalismo brasileiro se dividiu em dois grupos: um de tendência “técnico-burocrático”, composto por agentes públicos federais, defensores do ideário desenvolvimentista de Vargas. O foco desse municipalismo eram as questões de ordem orçamentária e de planos de desenvolvimento. Dessa genealogia ideológica surgiu, em 1952, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O outro grupo era formado por lideranças de linhagem política, as quais se incorporaram na ABM. Quem bem sintetiza esses fatos históricos é MARCOS MELO (1993), para quem:

O municipalismo, através da história brasileira, informou ideológica e programaticamente projetos fundamentais associados à modernização do país. De uma crítica à centralização política e à ausência de participação e representação, ele se associou à crítica autoritário-modernizante de cunho agrarista ao sistema sócio-político da República Velha que, no Estado Novo, enxergou no município o espaço plebiscitário e pré-político por excelência. Atingido o auge mobilizatório de sua trajetória durante a redemocratização do país na década de 40, o municipalismo se fissura em uma vertente política representada pela criação da ABM e uma

vertente tecnocrática associada ao IBAM. Na primeira dessas vertentes o municipalismo perde seu caráter militante e se transforma numa frente nacional de políticos provincianos. Na segunda, o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano.

O municipalismo dos anos de 1940 se projetou na década de 1980, traspasando o regime militar de 1964. A ideologia democrática-popular se impregnou do ideário federalista de descentralização conduzido pelo movimento municipalista, que se renovou e se reorganizou para novo embate no ambiente da Constituinte de 1987. A preparação efetiva começou a partir do momento em que a abertura política se consolidava com a posse dos novos governadores eleitos pelo voto popular. O ano era 1983, ocasião em que os municipalistas se reorganizaram através da Frente Nacional Municipalista (FNM), que passou a ser a entidade representativa para condução e defesa das reivindicações dos governos locais. A atuação dos municipalistas na Constituinte de 1987 teve um amplo espectro, desde matérias tributárias a questões de ordem política. Várias conquistas foram alcançadas, sendo as principais delas, a inclusão dos municípios no rol dos entes federados, a descentralização político-administrativa e financeira e a ampliação da autonomia municipal.

MARCO (2003) esclarece a inclusão dos municípios no rol dos entes federativos, a partir da Constituinte de 1987, com as seguintes palavras, seguindo uma visão jurídica:

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988 o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado (SILVA, 1991, p. 408). Para Meirelles (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira." Porém, para José Afonso da Silva (1991, p. 438) e José Nilo de Castro (1998, p. 53), dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco.

E que:

O Município recebeu algumas competências comuns (art. 23) com a União, os Estados e o Distrito Federal como, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democrática; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, etc; mas, também, conquistou competências privativas (art. 30), dentre elas, a de legislar em assuntos de interesse local,

Com base na tese do equilíbrio federativo, os municipalistas pregam a necessidade de mudanças no Pacto Federativo brasileiro. Em geral, suas reivindicações têm por objetivo obter benefícios para os municípios.

2.2. Entidades Municipalistas

Em todo o País há dezenas de associações defensoras do municipalismo. Em nível nacional, destacam-se as seguintes entidades: Associação Brasileira de Municípios (ABM); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Confederação Nacional de Municípios (CNM); e Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

A ABM é a mais antiga instituição representativa dos municípios brasileiros, tendo sido criada em 1946, um ano após a queda do regime ditatorial de Vargas. O Estado Novo havia desestruturado totalmente o federalismo no Brasil, mas não tinha conseguido acabar com o ideário municipalista, que permaneceu vivo e atuante. O lema da ABM é lutar pela causa municipalista. A justificativa de sua criação foi dada pela Resolução n. 1, da entidade, cujos dispositivos são abaixo citados:

- a. "a necessidade da coordenação de todos os esforços dos municipalistas brasileiros, no momento em que se debate na Assembléia Nacional Constituinte o problema da discriminação de rendas, assunto vital para o desenvolvimento e progresso dos municípios;
- b. a impossibilidade de se convocar no momento, um Congresso de Prefeitos Municipais, quando se processa a integração do país no regime constitucional, não havendo ainda e-leitos chefes dos executivos municipais e suas câmaras legislativas;
- c. a urgência de se dar forma objetiva aos principais auscultados nos Congressos Interamericanos de Cooperação Municipal;"²

O IBAM foi criado em 1952. Seus objetivos são voltados para o aprimoramento técnico da gestão municipal, através do desenvolvimento de estudos, pesquisas, ensino e consultoria técnica especializada nas mais diversas áreas de interesse da administração e do desenvolvimento público dos municípios. O Instituto trabalha com sistema de associação de prefeituras e câmaras municipais.

A CNM foi criada em 1980, com o objetivo desenvolver ações de mobilização, sensibilização e enfrentamentos junto ao governo federal na definição das políticas públicas. A entidade não possui vínculo com partido político. Sua missão é lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, para tanto representa os municípios por meio de suas associações e federações em questões de ordem judicial e extrajudicial. É responsável, dentre outras coisas, pela coordenação do processo de definição das diretrizes no movimento municipalista nacional, sempre tendo como meta a descentralização político-administrativa da União e dos estados, em favor dos municípios. Atua nas ações dos poderes Legislativo, Executivo e

² As Informações foram extraídas no sitio da ABM (<http://www.abm.org.br/aabm.htm>). Acesso em agosto de 2008.

Judiciário, intervindo conforme os interesses dos municípios. Promove intercâmbio com entidades de outros países, no debate do municipalismo e da cidadania. Desenvolve estudos, sugestões e adoção de normas sobre a legislação tributária e outras leis básicas municipais que visem a uniformização e a eficiência de arrecadação nos municípios. É também uma das principais organizadoras da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios.³

A Frente Nacional de Prefeitos é outra entidade representativa do municipalismo brasileiro, em nível nacional. É aberta a outras cidades, mas sua prioridade são os prefeitos das capitais. A FNP foi criada em 1989, por iniciativa de um grupo de prefeitos de capitais. Tem menos de duas centenas de prefeituras filiadas, contando com as capitais. A missão da FNP é lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e pela reconstrução do Pacto Federativo brasileiro.⁴

Cabe ressaltar também o papel do Comitê de Articulação Federativa (CAF), que não é propriamente uma entidade do movimento municipalista, mas um órgão do governo federal que trata dos assuntos federativos de interesse dos municípios. Sua criação ocorreu em 2003, por ocasião da VI Marcha. É composto por representantes de 18 ministérios e a mesma quantidade da ABM, CNM e FNP, sendo seis de cada uma. A função do CAF é colaborar na elaboração de políticas públicas federais e na implementação das ações envolvendo a União e os municípios. Inicialmente, quando foi criado, funcionava como órgão receptor das reivindicações dos prefeitos junto ao governo Federal. Em 2007 foi institucionalizado como órgão de consulta do Presidente da República.⁵

2.3. Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios

As entidades representativas do municipalismo organizaram, em 1998, a primeira Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, dado que naquele momento, os governos locais sentiram a necessidade de lutarem de forma mais decisiva para o fortalecimento da estrutura municipal. Apesar do total desprezo do governo federal

³ As Informações são do sitio da entidade: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em agosto de 2008.

⁴ Informações do sitio da entidade, disponível em <http://www.fnp.org.br>. Acesso em agosto de 2008

⁵ Informações colhidas na Revista "Governo Federal e Municípios", 2008, p. 20.

aos marchantes, ainda assim a Marcha se efetivou como o maior evento municipalista brasileiro.

Os principais atores da Marcha são os prefeitos municipais, os secretários municipais, vereadores e as entidades municipalistas. O encontro nacional ocorre uma vez por ano, sempre no primeiro semestre, na Capital da República. Reuniões extraordinários podem acontecer ao longo do ano.

A Tabela 2 mostra, de forma sucinta, os principais fatos e reivindicações de cada uma das dez edições da Marcha realizadas no período 1998/2007. As primeiras cinco edições do evento ocorreram no governo FHC. A partir de 2003 (VI Marcha), o encontro dos prefeitos contou com a presença histórica do Presidente Lula, que na ocasião fez um pronunciamento marcando o início da aproximação do governo federal com os governos municipais (LEAL; 1975: p. 88)

Tabela 2

Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios
edições realizadas no período 1998 a 2007

Marcha	Ano	Principais Fatos e Reivindicações
I	1998	<ul style="list-style-type: none"> – Reuniu cerca de mil prefeitos em Brasília; – renegociação das dívidas municipais junto à União; – elevação do FPM; – municipalização dos recursos do IPVA; – regulamentação e aumento do prazo para pagamento dos precatórios; e – Os prefeitos não foram recebidos pelo Presidente FHC.
II	1999	<ul style="list-style-type: none"> – recursos para a quitação dos débitos relativos à folha de pagamento e encargos sociais; e – recursos para pagamento de débitos com fornecedores e de precatórios vencidos até março de 1999.
III	2000	<ul style="list-style-type: none"> – ampliação das condições para a renegociação das dívidas dos municípios junto à União; – rolagem da dívida dos municípios junto ao INSS, gerada em 1997;

		<ul style="list-style-type: none"> – discussão em torno do custeio da iluminação pública; e – reflexão sobre a reforma federativa.
IV	2001	<ul style="list-style-type: none"> – os municipalistas se aproximam do Parlamento e pela primeira vez a Marcha ocorreu no prédio do Congresso Nacional; – discussão da taxa de iluminação pública e outras conquistas; e – reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei n. 9.796 de 1999, que trata da autorização para a realização da compensação financeira entre os municípios e o INSS.
V	2002	<ul style="list-style-type: none"> – Aprovação da taxa de iluminação pública – TNJ na EC n. 39/2002; – cobrança do ISS junto a empresas e a isenção fiscal para os municípios na compra de equipamentos relacionados ao meio ambiente, como mineração.
VI	2003	<ul style="list-style-type: none"> – primeira participação do Presidente Lula e de ministros de estado, dando origem a novas relações entre os municipalistas e o governo Federal; – aprovação da Lei Complementar n. 116/2003, que ampliou a lista de serviços tributados pelo ISS; – aprovação da Lei n. 10.832/2003, criando a cota estadual e municipal do salário-educação; – aprovação da regulamentação das competências dos estados e municípios no transporte escolar; e – criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF;
VII	2004	<ul style="list-style-type: none"> – fortalecimento da idéia de reconstrução do Pacto Federativo; – várias conquistas, com aumento de recursos nas áreas de saúde, educação e transporte escolar.
VIII	2005	<ul style="list-style-type: none"> – interação do governo federal com os novos prefeitos; e – Urgência na aprovação do aumento de 1% do FPM.
IX	2006	<ul style="list-style-type: none"> – interação com os candidatos à Presidência da República e apresentação do Plano de Governo Federal Municipalista ela-

		borado pela CNM.
X	2007	– aprovação do aumento de 1% do FPM, ocorrido em agosto do mesmo ano.

Fonte: página da CNM na internet. Disponível em http://www.cnm.org.br/area_tecnica/agencia.asp. Acesso em agosto de 2008.

Várias conquistas municipalistas já foram conseguidas por intermédio da Marcha. No campo político uma das mais importantes foi a aproximação dos municípios com o governo federal e a criação do CAF. Na área da ação legislativa contabiliza-se, especialmente, a aprovação da taxa de iluminação pública e a elevação de 1% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

CAPÍTULO 3

OS MUNICÍPIOS NO GOVERNO FHC (1998-2002)

3.1. Ação Legislativa do Governo FHC

Quando ainda ocupava o cargo de Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso empreendeu uma série de mudanças pelo controle do sistema federativo do País. Basicamente o primeiro passo foi dado com a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que se transformou na Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nesse mesmo ano foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e também foi instituído o Plano Real, que se tornou a medida de maior impacto no federalismo brasileiro.

No dia 29 de março de 1995, FHC proferiu um discurso numa solenidade da Associação Brasileira de Municípios, onde enfatizou a importância do município como base da vida social e política do País. Reconheceu, tomado por uma visão histórica, que a dicotomia centralização *versus* descentralização tem sido motivo de tensões entre os governos locais e o poder central. Apesar disso, o ponto principal do pronunciamento não foi o municipalismo. O que Fernando Henrique Cardoso desejava transmitir aos municipalistas era, na verdade, a idéia da reforma fiscal.

A agenda econômica era prioridade absoluta do Presidente FHC. O plano de estabilização da economia era ponto para onde se projetavam todas suas ações políticas. Por outro lado, a agenda federativa do novo governo indicava que haveria mudanças nas relações intergovernamentais, já que estados e municípios estavam vivendo o auge do descentralismo, ao mesmo tempo em que estavam passando por uma crise financeira intensa. Por essas e outras razões, o momento era oportuno para o combate às distorções do sistema federativo brasileiro, vistas pela União. Tão logo o governo Federal obteve o controle da inflação, as transferências intergovernamentais tornaram-se mais estáveis. Com isso, foi possível transferir encargos e funções para as esferas de poder estadual e municipal, o que foi bastante favorável

para conclusão do processo de descentralização (ABRUCIO, 2005). Já para DIOGO LORDELLO DE MELLO (1994) – um dos nomes do municipalismo brasileiro – era preocupante a possibilidade da reforma fiscal atingir as receitas estaduais e municipais, fragilizando o equilíbrio das relações federativas. No entanto, o governo federal se dizia totalmente engessado pela ampla descentralização de recursos financeiros em favor dos entes federados e pela concentração, em vinculações obrigatórias, da maior parte dos recursos disponíveis para a União.

Contando com o apoio da maioria dos membros do Congresso Nacional, o ex-Presidente Fernando Henrique apresentou, no período de 1998 a 2002, o total de 11 proposições legislativas que causavam impactos diretos nas relações federativas com os municípios. A relação completa das matérias está na Tabela 3, que começa pelo ano de apresentação, o tipo de proposição e o número de identificação na Câmara dos Deputados, onde elas são originalmente apresentadas pelo Executivo Federal. O quantitativo das proposições negativas e positivas, classificadas por ano e tipo de proposição está disposto no Quadro 1.

Cada matéria foi classificada segundo a essência de seu objeto, o que resultou em projetos de natureza previdenciária, financeira/administrativa, gestão fiscal, tributária-financeira, tributária, gestão urbana e financeira apenas. Quatro proposições tiveram de ser retiradas de tramitação, sendo uma pelo próprio FHC e três pelo Presidente Lula. Uma medida provisória permanece tramitando, mas na prática está engavetada, já que faz parte das MPVs com regra de apreciação anterior à Emenda Constitucional, n. 32, de 2001, que alterou a forma de tramitação das medidas provisórias.

Tabela 3
Proposições do Governo FHC (1998 – 2002)

Ano Tipo Nº id. ⁶	Natureza	Assunto/situação	Avaliação
1998 MPV	Previdenciária	Fixa regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes	Negativa. Interfere na auto-

⁶ Nº de identificação da matéria na Câmara dos Deputados

n.1723		próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Convertida em lei.	nomia municipal.
1999 PEC n. 37	Financeira- administrativa	Limita a remuneração, subsídio, provento ou pensão nos três Poderes Públicos e ao Ministério Público. Retirada.	Negativa. Limita à autonomia municipal.
1999 PLP n. 249	Financeira- administrativa	Fixa limite para despesas com pessoal nos municípios. Transformada em Norma Jurídica.	Negativa. Limita a autonomia municipal.
1999 PLP n. 009	Previdenciária	Estabelece normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, DF e municípios. Retirada.	Negativa. Interfere na autonomia municipal.
1999 PLP n. 008	Previdenciária	Disciplina a relação entre a União, os Estados, o DF e os municípios no que se refere à previdência complementar. Dita vedações aos três níveis de governo. Transformada em Norma Jurídica	Negativa. Interfere. na autonomia municipal
1999 PLP n. 018	Gestão Fiscal	Estabelece a responsabilidade na gestão fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Transformada em Norma Jurídica – LRF.	Negativa. Limita a autonomia municipal.
2000 PLP n. 114	Tributária- financeira	Cria novo mecanismo de compensação para as perdas provocadas pela Lei Kandir nas receitas estaduais e municipais. Transformada em Norma Jurídica.	Positiva. Matéria de interesse dos estados e municípios exportadores.

			É favorável à autonomia municipal.
2001 PEC n. 383	Tributária	Retira a incidência do ISS sobre serviço prestado a destinatário no exterior e sobre importação de serviço. Fixa alíquota mínima para serviços ou classes de serviços e prazo de recolhimento uniforme, a ser definido em lei complementar. Proíbe isenção, redução de base de cálculo ou qualquer outro benefício ou incentivo fiscal. Retirada.	Negativa. Interfere na autonomia municipal.
2001 PL n. 4147	Gestão Urbana	Estabelece as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento Básico. Retirada.	Negativa. Interfere na autonomia municipal.
2001 MPV n. 2185	Gestão Fiscal	Fixa critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária dos Municípios. Tramitando.	Negativa. Limita autonomia municipal.
2002 PLP n. 349	Financeira	Prorroga até 2006 o prazo de vigência do Fundo orçamentário instituído pela Lei Kandir. Transformada em Norma Jurídica.	Positiva. Matéria de interesse dos estados e municípios exportadores. É favorável à autonomia municipal.

Fonte: Câmara dos Deputados/Senado Federal. Sítios de pesquisa de tramitação de proposições: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>; e <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>. Acesso em: 02 de julho de 2008; 04 de agosto de 2008; e 19 de agosto de 2008.

3.2. Análise da Ação Legislativa do Governo FHC

Verifica-se, no Quadro 1 (Quantitativo da avaliação das proposições de FHC), que das onze proposições pertinentes às relações federativas com os municípios, de iniciativa do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, no período de 1998 a 2002, nove eram contrárias à autonomia municipal (negativas) e apenas duas (positivas) a favor. Em termos percentuais, a taxa de negatividade do governo FHC, extraída do quantitativo de projetos negativos em relação ao total de proposições por ele apresentadas, é de 81,81%. Esse percentual cai para 75% ao se considerar positiva a retirada de tramitação da PEC n. 137/1999 (negativa), indicada na Tabela 4.

Quadro 1
Quantitativo da avaliação das proposições de FHC

Ano	Tipo de Proposição				Avaliação		Total
	PEC	PLP	MPV	PL	Negativas	Positivas	
1998	-	-	1	-	1	-	1
1999	1	4	-	-	5	-	5
2000	-	1	-	-	-	1	1
2001	1	0	1	1	3	-	3
2002	-	1	-	-	-	1	1
Totais	2	6	2	1	9 (81,81%)	2 (18,19%)	11

Tabela 4
Proposição retirada de tramitação pelo próprio autor (FHC)

Ano	Tipo de Proposição				Avaliação		Total
	PEC	PLP	MPV	PL	Negativas	Positivas	
1999	1	-	-	-	-	1	1

Do ponto de vista da dicotomia centralização *versus* descentralização, pode-se afirmar, com base na ação legislativa do período de 1998 a 2002, que o governo de Fernando Henrique Cardoso atuou no sentido de reduzir a autonomia dos municípios. Significa que o federalismo brasileiro, vigente desde 1988, sofreu mudanças profundas no sentido inverso à descentralização.

Numa análise sobre os objetivos políticos das matérias constantes da tabela 3, verifica-se que havia uma preocupação do governo FHC com a gestão dos municípios. A maioria das proposições foi no sentido de regular a constituição, para que assim fosse atacado o enorme descontrole nas contas públicas dos governos locais. Os gastos com as folhas de pagamentos dos servidores e despesas com a previdência social afetavam os orçamentos municipais, mesmo com os recursos financeiros que esses governos passaram a receber por conta da ampla descentralização incursa no Pacto Federativo de 1988. Com isso, a ação legislativa do governo federal foi, basicamente, direcionada para as questões de reorganização administrativa, tributária, previdenciária e fiscal dos municípios, de acordo com as seguintes diretrizes:

- Fixação de limite para despesa com pessoal nos municípios;
- Disciplinamento para criação e funcionamento de regime de previdência complementar, bem como a relação entre os entes federados, no tocante a esse tema;
- Criação de lei de responsabilidade na gestão fiscal;
- Estabelecimento de regras para organização e funcionamento de regimes próprios de previdência social dos servidores municipais; e
- Renegociação das dívidas dos municípios;

Apenas quatro matérias versavam sobre questões de interesse econômico e social.

Segundo ABRUCIO (2005), Fernando Henrique atacou os problemas de falta de coordenação da descentralização e do “estadualismo predatório” e entende que ele obteve mais sucesso no segundo caso, retomando o controle sobre a política nacional. De qualquer forma, Fernando Henrique modificou profundamente o Pacto Federativo brasileiro construído em 1988. No campo da ação legislativa, o que parece ser desfavorável à autonomia dos municípios, para esse autor faz sentido colocar o problema como falta de coordenação federativa. Ele próprio aponta que o governo FHC conseguiu estabelecer um bom modelo de coordenação intergovernamental nas áreas de saúde e educação. A partir dessas intervenções, o governo federal passou a direcionar o rumo das políticas sociais.

Pelo que se percebe em ABRUCIO (2005), a ação legislativa do governo FHC tinha o objetivo de estabelecer um novo modelo de federalismo, com a União no pa-

pel de coordenadora. Nesse aspecto, a avaliação das proposições de autoria do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso aponta para um perfil dicotômico negativo em relação à autonomia municipal. Pela ótica municipalista, ocorria um intenso processo de aumento de poder do Executivo Federal e redução da autonomia dos governos locais (rescentralização). No entanto, do ponto de vista do governo Central, o ajuste do sistema federativo do País seguiu o caminho da municipalização das políticas públicas e adoção do processo de descentralização controlada nas áreas fiscal, administrativa e política.

CAPÍTULO 4

OS MUNICÍPIOS NO GOVERNO LULA (2003 – 2007)

4. 1. Ação Legislativa do Governo Lula

O tema da reforma tributária passou a integrar também a agenda do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já a partir de sua posse em janeiro de 2003. Um dos primeiros atos do novo governo foi procurar estabelecer uma rede político-federativa de apoio ao projeto de reforma tributária. O governo Central invocou a adesão dos governadores dos estados para aprovação da matéria que seria encaminhada ao Congresso Nacional, como se eles ainda tivessem toda aquela influência política dos tempos do “ultrapresidencialismo estadual”. A construção de um acordo em torno da unificação do ICMS não se sustentou por muito tempo. O projeto foi totalmente retalhado para favorecer a aprovação de itens como a CPFM e a DRU. A convocação dos governos regionais serviu, tão-somente, para dá mais estímulo à idéia da reforma do Pacto Federativo, que vinha sendo fortemente defendida pelos entes subnacionais.

Entre os anos 2003 e 2007, o Presidente Lula encaminhou, originalmente, ao Congresso Nacional doze proposições que tratavam de assuntos pertinentes às relações federativas de interesse direto dos municípios, conforme relação constante na tabela 5. Aqui também elas foram classificadas segundo o gênio de cada uma, o que resultou em matérias de natureza financeira, tributária, previdenciária, de gestão urbana, gestão pública e gestão fiscal. Uma das propostas de emenda constitucional, a PEC n. 41/2003, da reforma tributária, sofreu diversos desmembramentos, transformando-se em sete novas proposta que, ao final, resultaram em quatro proposições (Tabela 6). Do total das proposições apresentadas por Lula, seis foram transformadas em Lei, incluindo partes desmembradas da PEC da reforma tributária; cinco foram consideradas prejudicadas, pelo fato de o Congresso Nacional ter aprovado outros projetos com o mesmo teor; e o restante continua em tramitação no Legislativo.

Tabela 5
Proposições do Governo Lula (2003 – 2007)

Ano Tipo Nº id. ⁷	Natureza	Assunto/situação	Avaliação/pontuação
2003 PEC n. 41	Tributária	Nº no Senado Federal – PEC n. 74/2004. Desmembrada na PEC n. 228/2004. Parte foi transformada na EC n. 42.	Positiva. Aumenta o repasse de recursos da CIDE e do ITR para os municípios.
2003 PEC n. 40	Previdenciária	Reforma da Previdência TNJ – EC n.41	Negativa. Interfere na autonomia municipal
2003 PL n. 2504	Financeira	Estende o benefício do acesso aos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais aos municípios. Prejudicado.	Positiva. Dar tratamento federativo isonômico aos municípios, fortalecendo as contas municipais.
2004 PL n. 3884	Gestão Urbana	Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos. A proposta prevê que municípios, estados e União poderão atuar de maneira conjunta na realização de obras de infraestrutura ou na prestação de serviços à população. Prejudicado.	Positiva. Melhora as formas de cooperação e coordenação federativa. Amplia a capacidade de ação municipal.
2004 PL n. 3303	Gestão Urbana	Altera a Lei do parcelamento de solo urbano. Retira a obrigatoriedade de reserva de uma faixa não-edificável de 15 metros de	Positiva. Favorável aos municípios na medida em que permite a regula-

⁷ Nº de identificação da matéria na Câmara dos Deputados

		<p>cada lado das faixas de domínio público ao longo dos dutos de abastecimento de água, gás e derivados de petróleo.</p> <p>TNJ.</p>	<p>rização dessas áreas que já se encontram ocupadas.</p>
2004 MPV n. 167	Previdenciária	<p>Regulamenta a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (reforma previdenciária). Aumentou o percentual de contribuição patronal (município) para o mesmo percentual pago pelo servidor (11%).</p> <p>Convertida na Lei n.10.887/2004.</p>	<p>Negativa.</p> <p>A CNM trabalhou para derrubar essa exigência no Congresso Nacional.</p>
2005 PEC n. 415	Financeira	<p>Cria o FUNDEB</p> <p>Obriga os municípios a destinar parte de seus recursos tributários para o FUNDEB. A União entrou apenas com recursos complementares.</p> <p>Prejudicada – Aprovado substitutivo.</p>	<p>Negativa.</p> <p>Interfere na autonomia municipal.</p>
2005 PL n. 5296	Gestão Urbana	<p>Institui as diretrizes e a política nacional de saneamento básico (cria o Sistema Nacional de Saneamento Básico).</p> <p>O entendimento da CNM é que a lei federal tenha diretrizes gerais, já que existem 5562 municípios no país com as mais diversas realidades, e será inviável ter um modelo fechado para todos sem considerar as adversidades locais, regionais e até estaduais em al-</p>	<p>Negativa.</p> <p>Segundo a CNM, o projeto é bom para os municípios, mas fere a autonomia municipal. (Agência CNM 08/06/2005).</p>

		guns casos. Prejudicado.	
2006 PL n. 7515	Financeira	Altera a Lei das diretrizes e bases da educação nacional. Fixa a colaboração da União e dos municípios para promover a formação inicial dos professores da educação básica. Tramitando.	Positiva. Melhora o tratamento federativo entre União e municípios.
2007 PL n. 1687	Gestão Urbana	Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana. Tramitando.	Positiva. Define as atribuições de cada ente federativo. Os Municipalistas são favoráveis à aprovação da matéria.
2007 PLP n. 132	Gestão Fiscal	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), com o objetivo de restringir a aplicação de sanções institucionais aos Poderes e órgãos que de fato não estejam observando os limites máximos da despesa com pessoal. Tramitando.	Positiva. Diminui um pouco o peso das pesadas regras da LRF sobre os municípios.
2007 PLP n. 388	Gestão Pública	Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas	Positiva. Descentraliza funções, estabelecendo a repartição de competências, melhorando as relações federativas.

		formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. n. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição. Tramitando (PAC).	
--	--	--	--

Fonte: Câmara dos Deputados/Senado Federal. Disponibilidade nos sítios de pesquisa de tramitação de proposições: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>; e <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>. Acesso em: 02 de julho de 2008; 04 de agosto de 2008; e 19 de agosto de 2008.

Tabela 6
Proposições desmembradas da PEC n. 41/2003

Ano Tipo Nº id. ⁸	Natureza	Assunto/situação	Avaliação
2004 PEC n. 228	Tributária	Desmembrada.	Neutra. Transformada nas PECs n. 255/2004 e n. 17/2004, do Senado Federal.
2004 PEC n. 255	Tributária	Desmembrada.	Neutra. Transformada nas PECs n. 285/2004 e n. 293/2004 da Câmara dos Deputados.
2004 PEC n. 17SF	Tributária- financeira	Originária da PEC n. 228/2004. Aumenta o repasse de recursos da CIDE de 25% para 29%, para os estados. O percentual de 25% para os municípios permaneceu inalterado. Mas há ganhos quantitativos. TNJ – EC n. 44.	Positiva. Aumento de recursos para os municípios.

⁸ Nº de identificação da matéria na Câmara dos Deputados

2004 PEC n. 285	Tributária- financeira	Desmembrada. Altera o sistema tributário nacional. Aumento de 1% do FPM.	Neutra. Transformada nas PECs n. 62/2007 e n. 58/2007.
2004 PEC n. 293	Tributária- financeira	Desmembrada da PEC n. 255/2004. Modifica a forma de repasse dos 25% do ICMS pertencente aos municípios, ficando conforme definição em lei complementar. Desconstitucionaliza o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Tramitando.	Positiva. Promove distribuição mais equânime de recursos para os municípios (Amesc).
2007 PEC n. 58	Financeira	Aumento de 1% para Fundo de Participação dos Municípios (FPM). TNJ.	Positiva. Aumenta recursos para os municípios.
2007 PEC n. 62	Tributária	Minirreforma Tributária – Guerra Fiscal. Tramitando.	Negativa. Limita a autonomia municipal restringindo a concessão de subsídios ou benefícios tributários.

Fonte: Câmara dos Deputados/Senado Federal. Disponibilidade nos sítios de pesquisa de tramitação de proposições: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>; e <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>. Acesso em: 02 de julho de 2008; 04 de agosto de 2008; e 19 de agosto de 2008.

4.2. Análise da Ação Legislativa do Governo Lula

Sob o ponto de vista do ideário municipalista, a ação legislativa do governo Lula, no período de 2003 a 2007, foi positiva. Das doze proposições apresentadas originalmente por Lula (Quadro 2), oito eram favoráveis à autonomia municipal, o que dá um percentual de 66,67% das matérias.

Quadro 2
Quantitativo da avaliação das proposições de Lula

Ano	Tipo de Proposição				Avaliação		Total
	PEC	PLP	MPV	PL	Negativas	Positivas	
2003	2	-	-	1	1	2	3
2004	-	-	1	2	1	2	3
2005	1	-	-	1	2	-	2
2006	1	-	-	-	-	1	1
2007	-	2	-	1	-	3	3
Totais	4	2	1	5	4 (33,33%)	8 (66,67%)	12

Com os desmembramentos da PEC n. 41/2003 (Tabela 6 e Quadro 3), tem-se mais quatro proposições, sendo três positivas e uma negativa. Com isso, o total de matérias relacionadas ao governo Lula passa a ser de 16 projetos (12 originais e 04 derivadas da PEC n. 41/2004), sendo 11 positivos e 05 negativos. Assim, o percentual de apoio do Presidente Lula à autonomia dos municípios corresponde a 68,75%, o que caracteriza o seu governo, no período de 2003 a 2007, como descentralizador.

Quadro 3
Quantitativo das proposições originárias da PEC n. 41/2003

Ano	PEC n.	Situação	Avaliação		Total
			Negativa	Positiva	
2004	228	Desmembrada	-	-	0
2004	255	Desmembrada	-	-	0
2004	17SF	TNJ – ECM 44		1	1
2004	285	Desmembrada	-	-	0
2004	293	Tramitando	-	1	1
2007	58	TNJ	-	1	1
2007	62	Tramitando	1		1
Total:			1	3	4

As relações federativas e a realidade econômica do País, em 2003, quando iniciou o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, eram muito diferentes daquelas vivenciadas no início do governo de Fernando Henrique Cardoso. A economia havia sido estabilizada. As contas públicas dos governos locais, os regimes de previdência

própria e complementar e as dívidas públicas municipais estavam sob controle. A gestão pública dos entes federados já estava obrigada ao cumprimento de um padrão de gestão fiscal responsável, definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de tudo, havia um conflito federativo. Os prefeitos não estavam satisfeitos com o tratamento dado a eles pelo governo FHC.

A VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada poucos dias após a posse presidencial, apresentou uma série de reivindicações agrupadas em três áreas: reforma do Pacto Federativo; reforma tributária, com ampliação das prefeituras na arrecadação tributária; e Reforma da Previdência Social, com respeito à autonomia municipal. Pela primeira vez um Presidente da República participou do evento, abrindo as portas para o diálogo com os poderes locais. Um sinal de que o modelo federalista praticado no governo anterior começava a mudar. Para TREVAS et al. (2004) “houve um encontro de agendas” entre o governo federal e os governos municipais, resultando na assinatura do protocolo de cooperação federativa, o qual deu origem ao Comitê de Articulação Federativa. No entendimento desses autores, o fortalecimento da Federação, no formato desenhado pelo governo Lula, passou por uma definição estratégica, que se traduziu numa proposta de repactuação federativa como forma de se criar um novo projeto de desenvolvimento para o País. Como objetivo final, propôs um novo consenso entre os entes subnacionais.

Por um lado, os governos regionais e locais reclamavam da concentração de poder em mãos da União. Por outro, a ação legislativa do Governo Lula seguiu essa visão estratégica, na medida em que atacou os principais contenciosos federativos, representados por uma quantidade expressiva de demandas, principalmente em relação à partilha de receitas das contribuições sociais, negociação de dívidas previdenciárias, aumento de participação financeira da União em programas sociais municipalizados, regulamentação do exercício de competências comuns (art. n. 23 da CF) e aumento do repasse do FPM. Além dessas medidas, o Executivo Federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007, que embora faça parte da agenda de crescimento econômico, com certeza terá forte impacto na acomodação dos litígios federativos.

Por fim, as menções positivas da grande maioria das proposições de autoria do governo Lula, em relação autonomia municipal, indicam que as relações federativas têm sido focadas no fortalecimento da Federação brasileira, aumentando a capacidade institucional e financeira dos municípios.

CONCLUSÃO

Pelo que se verifica nos dados do Quadro 4 (Comparativo por natureza das matérias) o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso teve uma ação legislativa de três pontos positivos e de nove negativos, em relação à autonomia municipal, que é a base da investigação do presente trabalho. Lula, por sua vez, teve uma produção legislativa favorável aos municípios com onze pontos positivos e cinco negativos. Em termos percentual FHC obteve uma taxa de 75% de pontos negativos em relação ao total de proposições por ele apresentadas. Os dados conferem um caráter centralizador de seu governo. O percentual negativo de Lula foi de 31,25% e o positivo de 68,75%, considerando as propostas de emendas constitucionais desmembradas da PEC da reforma tributária, o que determina um perfil descentralizador ao governo Lula.

Quadro 4
Comparativo por natureza das matérias

Natureza da Matéria	FHC		LULA	
	Negativas	Positivas	Negativas	Positivas
Financeira	-	1	1	3
Financeira/administrativa	2	-	-	-
Idem (matéria retirada)	-	1		
Gestão Fiscal	2	-	-	1
Gestão Pública	-	-	-	1
Gestão Urbana	1	-	1	3
Previdenciária	3	-	2	-
Tributária	1	-	1	1
Tributária/financeira	-	1	-	2
Total de matérias	9	3	5	11
Percentual*	75,0%	25,0%	31,25%	68,75%

* Taxa calculada com base no total de proposições de cada autor

Em análise horizontal do mesmo Quadro 4, observa-se o seguinte:

- a) nas matérias de natureza financeira, que tanto podem beneficiar ou prejudicar os municípios, com aumento ou redução de recursos financeiros, FHC apenas propôs a prorrogação, até 2006, do prazo de vigência do Fundo orçamentário instituído pela Lei Kandir. Era uma medida de interesse dos municípios exportadores. Lula, por outro lado, apresentou três proposições: a primeira estendia aos municípios o mesmo benefício dado aos estados no acesso aos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais; a segunda proposição fixava a colaboração financeira da União e dos municípios para promover a formação inicial dos professores da educação básica, dando assim um melhor tratamento federativo entre o governo central e os governos locais; a outra medida aumentava os recursos do FPM em 1%, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional em 2007. A avaliação negativa se deu sobre o projeto de criação do FUNDEB, muito embora fosse uma proposição de aprofundamento coordenativo do setor educacional público e de grande importância para o federalismo cooperativista;
- b) em relação às matérias de natureza financeira/administrativa, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou uma proposta de alteração constitucional, por intermédio da PEC n. 137/1999, limitando a remuneração, os subsídios, proventos e pensões nos três poderes. A proposta, que foi posteriormente retirada de tramitação pelo próprio autor, atingia também os municípios. FHC apresentou também um projeto de lei complementar fixando limite para a despesa com pessoal nos municípios, o que afetava a autonomia municipal. O Presidente Lula não apresentou projeto dessa espécie;
- c) na área da gestão fiscal, FHC teve uma ação legislativa intensa em termos qualitativos, pelo fato de ter proposto a instituição do marco regulatório para o setor, por intermédio do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, propôs também o disciplinamento na gestão da dívida pública dos municípios. Lula apresentou apenas uma proposição de gestão fiscal, com o objetivo de aliviar um pouco as regras da LRF;
- d) quanto às matérias de gestão pública, o governo FHC não apresentou proposição dessa natureza. Já o governo Lula atuou no sentido de pro-

mover a descentralização de funções e definição de competências comuns, mediante regulação do art. n. 23 da CF, como forma de aperfeiçoamento das relações federativas da União com os municípios;

- e) na área da gestão urbana o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou apenas uma proposição, que estabelecia as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico, posteriormente retirada de tramitação. FERNANDO ABRUCIO (2005, p. 62) reconhece que o governo FHC falhou na ação das políticas urbanas. Diz ele: “A maior fragilidade dos anos FHC foi a ausência de políticas urbanas”. Por outro lado, essa foi a área que o governo Lula apresentou, dentro do campo das relações federativas com os municípios, o maior número de proposições legislativas, no total de quatro projetos. Dentre eles, o mais importante (PL n. 3884/2004) criava a figura dos consórcios públicos, dando aos municípios, principalmente os de pequeno porte, condição para atuarem em conjunto na realização de obras e oferta de serviços públicos para suas populações. Outro destaque é o PL n. 1787/2007, que trata das diretrizes da política de mobilidade urbana. Vale lembrar que o Ministério das Cidades foi criado no governo Lula;
- f) as matérias de natureza previdenciária, de autoria de FHC e de Lula, foram apresentadas em resposta à situação caótica em que se encontravam os sistemas previdenciários dos estados e municípios;
- g) nas áreas tributária e tributária/financeira a ação legislativa de Fernando Henrique foi pouco expressiva para a reestruturação do Pacto Federativo. A PEC n. 383/2001, que retirava a incidência do ISS sobre prestação de serviços ao exterior e sobre importação de serviços, era mais uma medida de promoção da política econômica de incentivo à exportação e de tentativa de controle da guerra fiscal entre os governos locais. Já os projetos de autoria do Presidente Lula tiveram mais impacto no fortalecimento das unidades municipais, a começar pela PEC da reforma tributária, que mesmo tendo sido desmembrada, ainda assim atendeu a alguns reclames do movimento municipalista, como, por exemplo: a concessão de aumento no repasse de recursos da CIDE e do ITR para os municípios.

Quadro 5
Comparativo pelo tipo de matéria

Tipo da Matéria	FHC		LULA	
	Negativas	Positivas	Negativas	Positivas
PEC	2	-	3	4
PLP	4	2	-	2
PL	1	-	1	5
MPV	2	-	1	-
Total de matérias	9	2	5	11
PEC retirada	-	1	-	-

O Quadro 5 mostra que a ação legislativa do governo FHC foi mais intensa no campo da regulamentação constitucional. Seis das onze proposições de sua autoria (54,54%) correspondem a projetos de lei complementar. Significa que havia uma preocupação do governo no sentido de estabelecer o disciplinamento das relações federativas. O exemplo mais expressivo foi o da LRF. Já em relação às proposições do governo Lula, apenas duas matérias tratavam da regulamentação constitucional. A maior parte (43,74%) era referente a mudanças na ordem constitucional, seguida por 37,5% de projetos de lei ordinária.

Do conjunto das proposições de autoria do Presidente FHC, no período de 1998 a 2002, é possível identificar um novo ciclo federativo no País, dadas às mudanças empreendidas no federalismo pós-1988. Vários autores consideram o início dessa nova fase em 1994, quando FHC estava no comando do Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco. A agenda federativa de FHC teria sido motivada por um contencioso federativo determinado pelo excesso de descentralização. No entanto, a questão central seria de ordem econômica, o que explica o sentido centralizador de suas ações, especialmente nas matérias de natureza previdenciária, financeira/administrativa, gestão fiscal, tributária/financeira, tributária e financeira. Havia também o componente político estratégico nessas propostas, que era a intenção de fortalecer o governo federal.

Considerando as proposições apresentadas pelos dois governantes, vistas no Quadro 6 (Comparativo das proposições apresentadas no período de 1998 a 2007), verifica-se que FHC teve uma participação global de 42,85%, sendo 10,71% de matérias positivas e 32,14% de negativas; e o governo Lula com 57,15% de participação global, dos quais 39,29% são de matérias positivas e 17,86% de negativas.

Com esses dados é possível afirmar que, em termos da autonomia municipal, a ação legislativa do governo Lula foi praticamente inversa à do governo FHC. Enquanto este atuou no sentido da centralização, reduzindo a autonomia dos municípios, aquele fortaleceu o poder de ação das unidades municipais, reconstruindo o federalismo na sua forma centrífuga, assim definido na literatura.

Quadro 6

Comparativo das proposições apresentadas no período de 1998 a 2007

A	B	C	D	F	A+B	C+F
Avaliação	FHC	%	LULA	%	Totais	%
P	3	10,71	11	39,29	14	50
N	9	32,14	5	17,86	14	50
Total	12	42,85	16	57,15	28	100

Legenda: P = matérias com avaliação positiva
N = matérias com avaliação negativa

Apesar de o federalismo de FHC não ter sido nominado, ABRUCIO (2005, p. 52 e 54) deixa claro que se trata de um federalismo de coordenação. Ele próprio cita alguns “mecanismos de ação” utilizados por FHC na “ordem federativa”, tais como: controle da inflação, tornando mais estáveis os repasses de recursos para os entes federados; vinculação do “ajuste fiscal e da modernização administrativa” com o processo de descentralização; estabelecimento de condicionantes para o repasse de recursos federais para os municípios, ou seja, reforço ao controle social vinculado à descentralização, a exemplo dos conselhos locais de acompanhamento de políticas públicas; criação de novas “formas de coordenação nacional das políticas sociais” junto aos governos dos municípios; criação de políticas de distribuição direta de ren-

da para a população; e estabelecimento de instrumentos para avaliar a execução de políticas públicas, a exemplo da educação.

Para VANESSA OLIVEIRA (2007), FHC procurou imprimir um federalismo com “descentralização dirigida” na área da saúde, a partir de 1998. Nesse momento, começava, de fato, haver mudanças profundas no formato do federalismo pós-1988, conforme alude na seguinte passagem:

Assim, a primeira fase, decorrente do ideal descentralizador e democratizante da Constituição de 1988, vai alterando ao longo dos anos 90, culminando em 1998 num ponto de inflexão da política, que é a criação do PAB, que inicia uma nova etapa, na qual o papel do governo federal sobre a política municipal de saúde se faz mais presente – daí o nome de “descentralização dirigida”.

Em seguida, complementa:

Se o governo federal passou a ter maior “participação” nos rumos das políticas sociais de saúde – determinando, inclusive, as políticas nas quais os municípios deverão gastar cerca de 60% dos recursos transferidos, então podemos afirmar que está havendo uma forma de “recentralização” dessa política. Claro que dada a estrutura federativa brasileira, os municípios podem ou não aderir aos programas considerados prioritários pelo Ministério da Saúde. Mas, uma vez que aderirem, eles perdem a autonomia decisória sobre aqueles recursos específicos, destinados a eles através do PAB Variável, o que não acontece, por exemplo, nos recursos que provêm do PAB fixo, sobre os quais os municípios decidem livremente sua destinação. Sendo assim, o grau de autonomia municipal sobre os recursos totais disponíveis ao gestor municipal da saúde diminui, ao passo que a interferência federal sobre os rumos da política local de saúde aumenta.

Para ABRUCIO (2005, p. 52 e 57) o governo de Fernando Henrique Cardoso atuou no sentido de “modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização”, tida como ampla, porém desregulada, até pelo fato de prejudicar os entes federativos com a “inconstância” nos repasses de verbas. Além disso, FHC promoveu a aprovação de uma série de projetos de leis e emendas constitucionais voltados para a reforma do sistema federativo. “Das 34 emendas constitucionais aprovadas de 1995 até junho de 2002, quinze delas afetavam diretamente o pacto federativo”. A “Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma das experiências mais bem sucedidas de coordenação federativa nos anos FHC”.

Certo é que o federalismo vigente no governo FHC era bem diferente daquele construído pelos Constituintes de 1987, no qual os municípios tinham ampla autonomia sobre o gasto do dinheiro recebido dos estados e da União. Fernando Henrique Cardoso atuou aumentando a capacidade coordenativa nas relações intergovernamentais, mudando comportamentos na esfera do poder local. Ainda assim, o legado federativo de FHC não se pautava plenamente pelo cooperativismo, perma-

necendo incompleto o sistema de coordenação, segundo o entendimento de FERNANDO ABRUCIO (2005, p. 63), que assim se refere:

A Era FHC tem um papel importante na mudança de alguns padrões federativos construídos ao longo da redemocratização. Em especial, teve grande êxito no ataque ao modelo predatório vinculado ao estadualismo, reduzindo as formas de repasse de custos financeiros entre os entes e colocando fortes limites à irresponsabilidade fiscal de governadores e prefeitos.

OLIVEIRA (2007) considera que essa atuação foi no sentido de aumentar a “participação federal sobre os rumos da política municipal de saúde”.

De regra geral, o padrão de relações intergovernamentais do governo FHC, no período de 1998 a 2003, foi centralizador em relação à autonomia dos entes municipais. Visto sob o ângulo da coordenação, foi uma experiência que ajudou a consolidar o princípio da autonomia municipal, mantendo os municípios integrados à estrutura federativa do País.

Lula, por sua vez, adotou a estratégia de fortalecimento da Federação, via articulação política (TREVAS et al., 2004), promovendo, com isso, um retorno ao processo de descentralização. A criação do CAF abriu caminho para o diálogo do governo federal com os prefeitos, representando mudanças na postura das relações intergovernamentais a favor da autonomia dos municípios, sem, contudo, desmontar a estrutura coordenativa montada pelo governo FHC.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de sociologia e política, n.24, jun. 2005. p. 41-67.

_____. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002. 253p.

BARBIERI, M. Federalismo e municipalismo. In: Nação em Revista, nº 7, maio, 1998. p. 111-115.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Edição administrativa. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Subchefia de Assuntos Federativos: Governo Federal e os Municípios. Revista de Informação e Prestação de Contas. Produzida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília/DF, Abril de 2008.

DIAS, J. M. Desestabilização institucional no municipalismo brasileiro. In: Revista de administração municipal, v.29, n.163, abr./jun., 1982. p. 54-75.

FERNANDES, R. M. C. Do municipalismo urbano ao municipalismo democrático-popular: debates e discussões sobre as tendências do municipalismo no Brasil e no Ceará nas décadas de 1940 e 1980. XXIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife – PE 29 de maio a 01 de junho de 2007 – UFPE. Grupo de Trabalho: Democracia e Desigualdades Sociais - Universidade Estadual do Ceará – UECE. Disponibilidade: <http://www.sbsociologia.com.br/congresso>.

FERREIRA, A. B. DE H. 1910-1989. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa / Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Versão Eletrônica 3.0. Século XXI. Nov. de 1999.

GIANNINI, C. M. DE C. Federação: a unidade na diversidade. In: Revista Cepam, v.1, n.1, jan./mar., 1990. p. 13-18.

IZAGUIRRE, M. Carta de 88 engessa a atuação do governo. In Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de set, 1994. p a-6.

LEAL, V. N. 1914. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 6ª ed., São Paulo: Alfa-omega, 1975. 276 p.

LIMONGI, F. 1989. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In WEFFORT, F. (org.). Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O federalista". São Paulo: Ática.

MARCO, C. M. DE. Evolução constitucional do município brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 693, 29 maio 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6798>. Acesso em: 23 out. 2008.

MEIRELLES, H. L. 1917-1990. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006. 882 p.

MELO, M. A. B. C. S DE. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.23, 1993c. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs0023/rbcs23_07.htm.

MELLO, D. L. DE. A reforma fiscal e os municípios. In: Revista de administração municipal, v.41, n.213, out./dez., 1994. p. 6-10.

_____. Governo e Administração Municipal: a experiência brasileira. In: Revista de Administração Pública, v.35, n.2, mar./abr., 2001. p.79-96.

MONTESQUIEU, C. DE S. 1689-1755. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2004. 227 p.

OLIVEIRA, V. E. DE. O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. 237 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação para obtenção do título de doutora em ciência política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – São Paulo.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais, 2ª ed. (canônica), 1971. Tradução: Fábio Fernandez. Editora da Universidade de São Paulo.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. In: Cadernos da Escola do Legislativo, v.8, n.13, jan./dez., 2005. p.55-84.

_____. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999.

SILVA, M. S. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova Economia – Belo Horizonte, Jan-abr, 2005. p. 17-137.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. In: Dados: revista de ciências sociais, v.44, n.3, 2001. p. 513-560, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. In: Revista de sociologia e política, n.24, jun., 2005. p.105-121.

TREVAS, C. Y P. et. al. O governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 5 Nov. 2004. Disponível em <HTTP://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/trevas.pdf>

