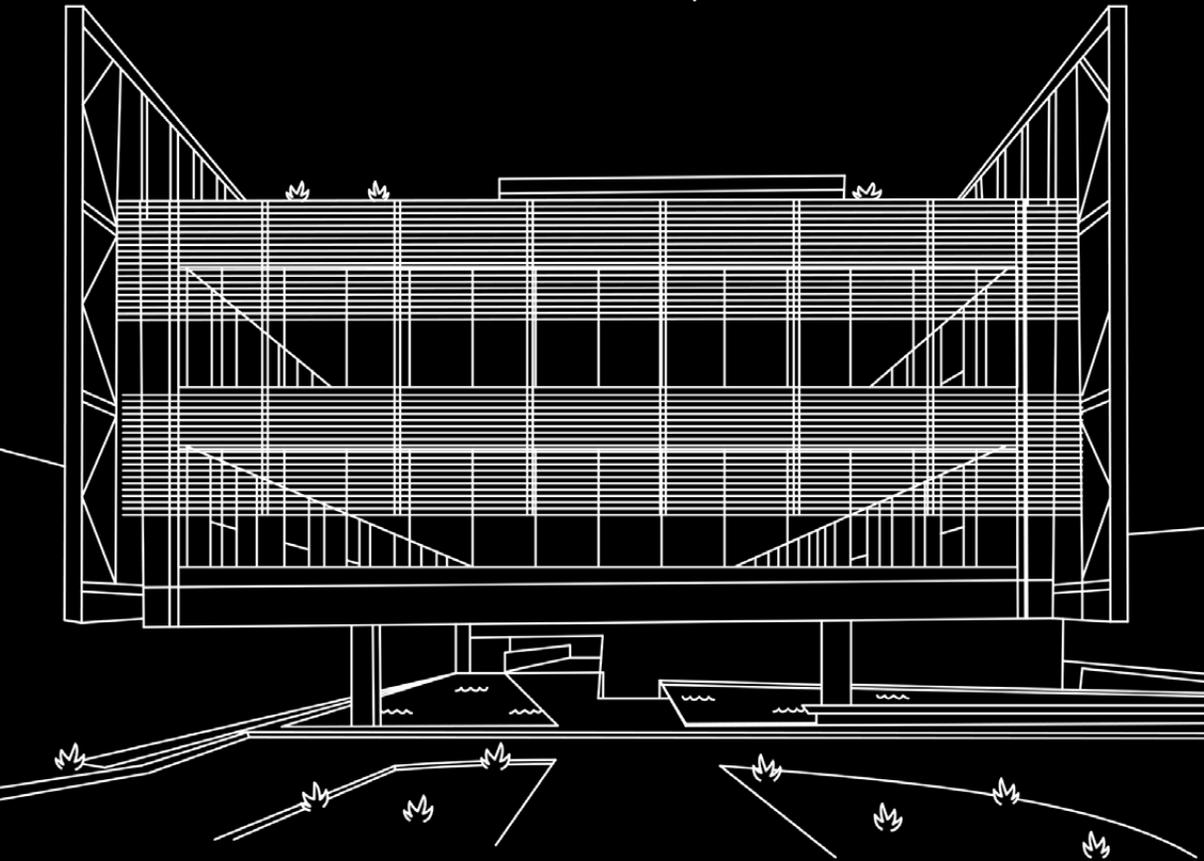


VOLUME 2

MUNICÍPIO

PALCO DA VIDA

O fortalecimento do municipalismo brasileiro



VOLUME 2

MUNICÍPIO

PALCO DA VIDA

O fortalecimento do municipalismo brasileiro



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

Copyright © 2018. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Autores:

Ana Carolina Evangelista Mauad
Carlos Eduardo Higa Matsumoto
Gustavo de Lima Cezário
Matias Franchini

Coordenador do Projeto Memórias:

Gustavo de Lima Cezário

Revisão:

Keila Mariana de A. Oliveira

Apoio:

Anderson Macedo de Jesus
Tabajara Ruas

Design gráfico:

Themaz Comunicação

Ficha Catalográfica

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matias; MAUAD, Ana C. E.; CEZÁRIO, Gustavo
Município: Palco da Vida. O fortalecimento do municipalismo brasileiro / Confederação Nacional de
Municípios – Brasília: CNM, 2018

Volume 2
Supervisão da CNM

ISBN 978-85-8418-102-5
[228 p.]

1. CNM – Confederação Nacional de Municípios. 2. Movimento municipalista. 3. História do
municipalismo

CDU

Todos os direitos reservados à:



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010

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

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Município: Palco da Vida

O fortalecimento do municipalismo brasileiro vol.2

Brasília

2018

Apresentação

O levantamento de memórias para qualquer organização é uma iniciativa que deve ser duplamente comemorada. Em primeiro lugar, a busca de suas raízes, do porquê de sua criação e das ações empreendidas possibilita entender melhor o que é a entidade e qual seu papel na sociedade. Em suma, a compreensão do passado possibilita o autoconhecimento do presente. Em segundo lugar, conhecer a própria história repercute nos passos que ainda estão por vir. Se não levar em consideração os ensinamentos pretéritos, dificilmente a organização terá um diagnóstico correto para planejar ações futuras.

A publicação “Município: Palco da Vida” é o esforço da Confederação Nacional de Municípios de resgatar a história de seus 35 anos, celebrados em 2015. Ela está dividida em dois volumes, que seguem uma lógica temporal e também de mudança de filosofia de atuação. A história da CNM se insere em um movimento maior, da própria história do municipalismo. Nesse sentido, houve a preocupação de se apresentar não somente os acontecimentos relacionados à Confederação, como também da quase centenária história do municipalismo brasileiro.

Os eventos relacionados à CNM foram o mote central da pesquisa realizada, principalmente aqueles que revelam as causas da sua criação e o processo de desenvolvimento da entidade, mas isso não exclui a possibilidade de mirar em uma perspectiva mais ampla. Foi possível identificar como muitos dos acontecimentos, embora únicos, têm um significado cíclico, o que possibilita um aprendizado constante. Em outras palavras, a história traz lições importantes para repetir acertos e evitar erros do passado.

É interessante perceber, por exemplo, como todo agente do movimento municipalista pereceu ou se enfraqueceu a partir do momento em que deixou de lado os próprios interesses para vinculá-los aos da União ou dos Estados federados. Os motivos para isso são vários, como a perda da legitimidade perante os Municípios ou a dependência financeira que se move aos

sabores da conveniência política. O alinhamento automático aos governos federal e estaduais, pelos ensinamentos da história, é um movimento a se evitar.

Da mesma forma, é curioso notar como as instituições que fortaleceram suas áreas técnicas, com um corpo próprio de funcionários, lograram maior continuidade de ações e resultados mais concretos. Os movimentos que se apoiaram unicamente na atuação política, dependente de lideranças passageiras, não conseguiram se manter de forma sustentável. O primeiro e principal motivo é que as lideranças locais têm de se dividir entre a sua atuação municipalista nacional e a administração de suas prefeituras, a qual, com razão, é a prioridade de um gestor. O segundo é que, muitas vezes, a movimentação política, por si só, carece de um embasamento técnico mais profundo, que garanta a credibilidade das proposições e das defesas dos interesses locais. Esse é um acerto que merece ser replicado.

É possível ver também nas duas publicações os arranjos que culminaram na criação da Confederação. De apenas um desejo tímido de lideranças locais na década de 1970, para a construção da maior entidade municipalista do país, muitos esforços foram empreendidos. Os textos que se seguem demonstram as nuances e os detalhes que passaram até agora despercebidos pelos olhares de analistas políticos, historiadores e até de boa parte dos municipalistas. Levantar as bibliografias sobre os Municípios e o municipalismo; as memórias tácitas dos agentes envolvidos com as lutas municipalistas; as atas e as nominatas de reuniões, eventos e seminários; os estatutos de entidades; as reportagens dos jornais de maior circulação sobre a temática; e as fotos de acervos institucionais e de arquivos pessoais: todo este trabalho foi recompensado com o texto que se segue.

Ademais da mera descrição de eventos, a obra conta igualmente com um lado analítico. Os acontecimentos foram interpretados e sistematizados de forma que se tornassem inteligíveis para um público não acostumado com o municipalismo, suas bandeiras e seu contexto político. Os autores tiveram o cuidado de apresentar conceitos, de fazer ligações lógicas entre ações e suas consequências e de não se furtar a expressar conclusões baseadas nos fatos históricos. Quando necessário, também se dispuseram a criar novos conceitos, novos mecanismos teóricos e interpretações inovadoras de

acontecimentos já repassados por outros autores.

As duas publicações fornecidas pela CNM se diferenciam tanto em termos de estilo quanto de propósito. O volume 1 ganha contornos mais históricos e, caso seja possível rotular desta maneira, mais acadêmicos (analíticos). O segundo volume busca mostrar um quadro geral sobre o que é a Confederação Nacional de Municípios em anos recentes, apresentando sua estrutura, suas conquistas, suas ações e como é vista pelos diversos atores políticos. Em outras palavras, possui um perfil mais institucional. As duas obras, no entanto, compartilham uma raiz comum, a de apresentar, em sua totalidade, a maior entidade representativa de Municípios do país. É diante dessa sobreposição que as publicações foram pensadas como dois volumes de uma mesma obra e não dois livros independentes. As diferenças descritas serão facilmente percebidas pelo leitor.

Aqueles que se aventurarem a ler as próximas páginas também contarão com uma escrita fluida, de fácil linguagem, mas com conteúdo denso. A proposta colocada pelos autores foi a de abarcar um amplo leque de leitores, desde os meros curiosos pelo tema até os acadêmicos da área, os gestores locais e os municipalistas em geral. Esperam, assim, contribuir no preenchimento de uma lacuna até então existente sobre a literatura do municipalismo.

Esta obra cumpre um desejo antigo da Confederação de explicitar para um grupo amplo de pessoas qual o sentido de ser municipalista. Ao nosso ver, faltava um documento que organizasse as ideias, as ações, as motivações e as ideologias que estão por trás do municipalismo. Muitas vezes, não há, nem mesmo entre os atores políticos locais, uma reflexão mais profunda e menos imediatista sobre o porquê de lutar por mais autonomia política local e mais descentralização de recursos.

Defender o Município como agente de desenvolvimento local ultrapassa a simples ideia de adquirir mais recursos para as prefeituras. Isso envolve a percepção fundamental de que o Município é o Ente mais habilitado e capaz de melhorar a qualidade de vida das comunidades locais. Os dois volumes revelam que os interesses locais defendidos atualmente não surgiram em anos recentes e que muito já foi conquistado nesse tortuoso caminho de defesa do Município.

É evidente que ainda há muito a se conquistar. A plena autonomia local é uma meta que deve ser buscada e construída todos os dias, e o municipalismo se fortalece com os desafios impostos. O *status* alcançado hoje pelo Município na Federação, apesar de ter melhorado ao longo dos anos em movimentos de expansão e contração de autonomia, está longe do ideal. O pacto federativo pensado pela Constituição de 1988 nunca foi realmente colocado em prática, e os governos locais, como a face do poder público para os cidadãos, não receberam a importância devida no arranjo político nacional.

A tese municipalista de que o indivíduo não vive na União nem nos Estados, mas sim no Município já virou um lugar-comum, porém nem por isso deixa de ser menos verdadeira. A abstração dos outros Entes federados se contrapõe à concretude do cotidiano e das relações interpessoais que tem o Município como *locus*. O palco da vida é mais do que um simples espaço de acontecimentos, é um personagem vivo nas mãos dos gestores públicos, de empresários e da sociedade civil. O Município é um agente que reivindica e conquista melhorias reais para a população e, por consequência, para todo o país. Esta obra tem êxito ao contar uma parte dessa história de lutas, de causas, de vida: o municipalismo.

Paulo Ziulkoski

Presidente da Confederação Nacional de Municípios

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – A REESTRUTURAÇÃO DA CNM.....	16
CAPÍTULO 2 – A CNM AVANÇA.....	62
CAPÍTULO 3 – AS MARCHAS A BRASÍLIA EM DEFESA DOS MUNICÍPIOS (1998-2017).....	104
CAPÍTULO 4 – AS CONQUISTAS DA CNM (1997-2017).....	146
CAPÍTULO 5 – UMA IMAGEM CONSTRUÍDA	178
CNM: AGENTE DO MUNICIPALISMO BRASILEIRO	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	213

INTRODUÇÃO

O período que vai de 1997 até os dias atuais representa uma nova fase da Confederação Nacional de Municípios, que se consolida como canal principal de reivindicações dos Municípios e se apresenta como agente relevante da política brasileira. Esses anos também constituem um momento de crescimento do movimento municipalista, de reafirmação dos princípios e das convicções, de revisão de erros do passado e, finalmente, de conquistas materiais e simbólicas expressivas, lideradas na maioria das vezes pela CNM.

O contraste entre as épocas é notável: a situação penosa dos Entes locais no final da década de 1990 levou a um movimento de indignação generalizada que estabeleceu as bases da transformação. Foi um grupo de municipalistas de entidades estaduais de Municípios que se articulou e vislumbrou dias melhores para o movimento.

O desafio deste volume é apresentar esse período de transformação política, procurando encontrar os principais vetores que o explicam e revelar suas consequências mais significativas para os Municípios, para o movimento municipalista e para o país. Esse processo de mudança foi (e ainda é) árduo, com batalhas difíceis e inconclusas, com retrocessos eventuais e com a exigência da vigilância permanente, mas, ao mesmo tempo, vitorioso e promissor. Ele representa a abertura de um segundo auge do movimento municipalista – sólido e constante – após décadas de movimentos descontínuos.

A apresentação dos argumentos e dos fatos históricos que preenchem este livro é a ilustração desse pensamento, ao mesmo tempo em que é uma busca igualmente positiva e realista. No entanto, o otimismo é cauteloso. A consciência da situação desvantajosa dos Municípios em relação à União e aos Estados em termos legais, institucionais e políticos, bem como a constatação da imperfeição do pacto federativo brasileiro, são as bússolas que guiam a ação da Confederação nestes tempos de mudanças, conquistas e crescimento.

Portanto, ao passar pelas próximas páginas, o leitor irá encontrar um

equilíbrio entre dados que indicam um processo de evolução das condições municipais – no qual a CNM teve um papel crucial e muitas vezes solitário – e reivindicações, demandas e exigências não atendidas.

O presente livro traz subsídios para que a comparação conceitual entre as duas fases ou tipologias de municipalismo, feita no primeiro volume, seja definitivamente esclarecida. Foi dito anteriormente que os anos 2000 reeditavam, em parte, o movimento municipalista dos anos 1940 e 1950, pelo grau de mobilização e pela centralidade das questões municipais nos debates políticos nacionais.

Naquelas décadas do século passado, as maiores expressões no movimento – os Congressos Nacionais de Municípios – contavam com 3 mil gestores locais e com a presença do presidente da República. De forma similar, as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios* já reuniram mais de 4 mil prefeitos na capital federal, e já se tornou uma tradição política a presença de presidentes da República nos eventos da CNM.

A Confederação, no entanto, como representante maior do municipalismo brasileiro contemporâneo, possui um diferencial importante, um elemento ausente no modelo prévio: a defesa intransigente da autonomia. Esse fator é a base e também o princípio-guia da segunda fase do municipalismo. Para essa nova percepção, autonomia e municipalismo necessariamente caminham juntos. É essa a essência do que foi definido no começo desta obra (volume 1) como municipalismo pleno, do qual a CNM é a principal representante.

Para contar essa história, o livro é dividido em cinco partes. No primeiro capítulo é abordado o início da transformação que levou a CNM a ser o que é hoje. Nesse caminho de reestruturação, a contribuição de um agente individual, Paulo Ziulkoski, é de particular relevância. Como consequência, o texto tenta apresentar qual o papel da figura do presidente da entidade na reorganização da instituição e como sua trajetória política diz muito sobre como a Confederação de hoje é dirigida. Ainda, são evidenciados os primeiros anos dessa nova fase da CNM, um período de lutas políticas concentradas em tópicos específicos, como a não aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal e a criação das *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios* como instrumento de transformação do municipalismo brasileiro.

O segundo capítulo apresenta a trajetória da organização e a atuação da CNM a partir de 1997, que é, ao mesmo tempo, consequência e alimento da sua elevação. Para isso, é descrito e analisado o crescimento da Confederação, tanto em termos formais, com maior número de funcionários, recursos financeiros e Municípios filiados, quanto em termos institucionais, com a descrição qualitativa da atuação das diversas áreas da entidade. Tenta-se, nessa parte, mostrar para o público externo como funciona internamente a CNM por meio de suas quatro linhas de atuação: articulação política, desenvolvimento municipal, comunicação institucional e gestão interna.

O capítulo 3 retrata o histórico do maior instrumento de ação política da CNM, as Marchas a Brasília, desde seu início modesto e turbulento em 1998 até a última edição de 2014, já transformada em evento principal da vida política do país. Nessa narrativa, são foco de especial atenção as pautas de reivindicação defendidas e as lutas travadas nesses três dias do ano nos quais Brasília respira municipalismo. O contexto político de cada um dos eventos é também desenvolvido para trazer luz às discussões.

O capítulo 4 se debruça sobre as conquistas mais importantes alcançadas até 2015 pelo movimento municipalista por meio da ação da CNM. Esses resultados não são abordados apenas pela ótica dos benefícios concretos, embora eles sejam significativos para a melhoria da vida nas prefeituras. De um lado, há um esforço de contextualizá-los politicamente e de recuperar o processo histórico de negociações e sacrifícios de cada episódio particular. Por outro lado, há a pretensão de ressaltar o valor intangível e simbólico dessas conquistas.

O quinto e último capítulo se distancia da autorreflexão e tenta recuperar a percepção de outros atores acerca do papel da entidade em termos de legitimidade e efetividade, procurando revelar quais são as imagens construídas sobre a CNM. Com esse objetivo, são consideradas três categorias distintas de observadores: a academia, a mídia e a classe política.

Como todo texto, é impossível que seja provido de completa neutralidade. Um autor não vive em uma dimensão paralela, isolado da realidade. Há um histórico que o acompanha, bem como experiências de vida, ideias formuladas previamente e preconceções de sua realidade. Não se imagina,

portanto, que as obras do “Palco da Vida” apresentem verdades absolutas, e sim uma interpretação da realidade. Isso não quer dizer, entretanto, que os escritos estão despidos de rigor científico. Há critérios rígidos para que se cheguem às conclusões apresentadas, e eles são apresentados ao longo do texto.

Assim, espera-se que esta organização consiga apresentar ao leitor, de forma didática e ampla, a história recente do movimento municipalista, de 1997 aos dias atuais, com foco em seu agente protagonista, a Confederação Nacional de Municípios.

CAPÍTULO 1 – A REESTRUTURAÇÃO DA CNM

Introdução

No primeiro volume desta publicação, foi apresentado o contexto da criação da Confederação Nacional de Municípios em 1980 e de seus primeiros anos de funcionamento. Entre as atividades desenvolvidas nas duas décadas iniciais, as que mais se destacaram foram a retomada da mobilização do movimento municipalista, a criação de uma nova identidade para o municipalismo, com uma pauta revitalizada, e a participação nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Estiveram igualmente presentes no período conquistas importantes para o movimento municipalista, como os sucessivos aumentos do Fundo de Participação de Municípios (FPM), com as Emendas Constitucionais Passos Porto e Airton Sandoval, e a inclusão do Município como Ente federado na Constituição de 1988.

De 1980 a 1997, passaram pela CNM sete presidentes, entre os que cumpriram apenas um mandato e os que foram reeleitos: Wilson José (SP), Milton Sander (SC), Jorge Khoury (BA), Onildo Rafaelli (RS), Humberto Chittó (RS), Severiano Alves (BA) e Gil Almeida (RS). Cada mandato apresentou desafios próprios que se relacionaram com o contexto político e econômico de seus biênios. Os primeiros anos foram voltados à consolidação da entidade. O período de abertura política no país exigiu participação ativa nas discussões da Constituinte, e, após a promulgação da Constituição, o trabalho focou-se em não deixar o movimento se esvaír com o sentimento de que os ganhos de 1988 eram um fim em si.

Em pouco menos de duas décadas, a CNM funcionou como associação de representação que organizava congressos, construía uma pauta de reivindicação e pressionava o governo federal, mas sem ações mais concretas, por não ter uma estrutura que lhe desse suporte. Não havia um corpo

de funcionários que possibilitasse uma ação contínua, diferente da simples lógica de posicionamento político.

A situação financeira da entidade, que dependia de patrocínios para seus eventos, de alguns repasses de recurso da União ou da contribuição esporádica das associações ou federações estaduais, também causava preocupação. Nos momentos em que podia contar com técnicos ou consultores, o apoio se dava via corpo funcional das associações estaduais ou pelos laços de amizade existentes entre os dirigentes da CNM e os funcionários públicos municipais e acadêmicos. Foi assim durante a Constituinte, em que juristas como o prof. Celso Luiz Braga de Castro (atual diretor da Faculdade de Direito da UFBA) e o prof. Edvaldo Pereira de Brito (professor emérito da UFBA e ex-prefeito de Salvador) auxiliaram a entidade nas Subcomissões de Municípios e de Tributação da Assembleia Nacional Constituinte. O período da Constituinte, conforme dito, representou um dos momentos mais ativos da CNM entre 1980 e 1997.

É paradoxal, nesse sentido, como a Constituição, que representou o ápice das conquistas municipalistas, viria a ser o mote do movimento ao final da década de 1990, dessa vez por suas repercussões negativas. As consequências de algumas medidas geradas a partir de sua promulgação voltaram a estabelecer uma relação de dependência entre os Municípios e os outros Entes federados. O aumento das atribuições não foi seguido pelo crescimento de recursos e por mecanismos suficientes de arrecadação.

As novas atribuições municipais desacompanhadas de fontes de financiamento foram ainda agravadas pelas medidas dos Estados e da União de repassar para os Municípios responsabilidades não previstas na Constituição, pela criação de contribuições federais e pela desoneração de tributos que são compartilhados entre os Entes (BREMAEKER, 2000). Os efeitos adversos da Constituição de 1988 e das medidas políticas federais que lhe seguiram não foram instantaneamente sentidos, apesar de já em 1993 surgirem iniciativas de prefeitos com vistas à revisão da Constituição.

Demorou quase uma década para que os Municípios se mobilizassem novamente, ao perceberem como os artigos da Carta eram, muitas vezes, dúbios, por exemplo, com relação às competências de cada Ente. Esse novo momento evidenciou o desequilíbrio real entre atribuições e recursos munici-

país, possibilitando um *modus operandi* dos governos estaduais e federal que onerava progressivamente os cofres locais.

A relação entre o montante disponível para investimentos dos Municípios e sua participação no bolo tributário foi se deteriorando ao longo da década. Com a Constituição, houve incremento das finanças municipais, bem como aumento da participação no bolo tributário (apesar de, ao final da década de 1990, essa participação ter recuado aos valores do final da década anterior). Entretanto, não é a isso que se refere quando o empobrecimento relativo dos Entes locais é retratado. Apesar de os números frios apontarem para uma melhoria dos recursos municipais, as responsabilidades também aumentaram, só que estas em uma proporção muito maior.

Nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, foi constante a ameaça de fechamento de prefeituras, inclusive com algumas renúncias por parte de gestores locais, em razão da impossibilidade de administrar suas máquinas públicas. Havia um estrangulamento dos orçamentos municipais que impedia as prefeituras de prestar serviços básicos para seus cidadãos. Foi nesse contexto que, ao final da década de 1990, começaram a aumentar as insatisfações das lideranças locais, as quais seriam acompanhadas por ações efetivas.

Há outros fatores que podem explicar a aglutinação de interesses nesse período. A CNM passava por um momento de reestruturação após alguns anos de desmobilização e utilizou o ímpeto renovado das lideranças locais para se rearticular. Na verdade, pode-se identificar um auxílio mútuo, na medida em que os Municípios que passavam dificuldades também utilizaram a CNM para ver seus anseios atendidos no plano federal. Essa reestruturação aconteceu por uma sucessão de eventos que colocou à frente da entidade nacional o presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Paulo Ziulkoski.

As pessoas envolvidas com o movimento municipalista são unânimes em reconhecer que há uma inflexão na atuação da CNM e no próprio municipalismo brasileiro com a chegada de Ziulkoski à entidade, fato que o transforma em um elemento explicativo relevante desse processo. Os próximos capítulos mostrarão as mudanças da Confederação e do movimento a partir de 1997 (estrutura, atividades e conquistas), que podem ser atribuídas, em gran-

de medida, ao novo presidente da entidade. Essas mudanças trouxeram o Município de volta ao centro das discussões políticas nacionais.

Considerando a referida conexão entre estrutura e indivíduo, é relevante apresentar como a história mais recente da instituição e do municipalismo se mistura à própria história de seu presidente, e como as ações praticadas ao longo de sua vida se refletem na atuação e na estrutura da CNM.

É claro que outros níveis de análise são tão relevantes quanto a do indivíduo para mostrar a ascensão da CNM em anos recentes. Entretanto, é o conjunto dessas perspectivas que reúne as condições necessárias para entender a emergência da entidade. As porções institucionais e as ações dos grupos, além dos fatores estruturais mais amplos, como as crises e as recuperações econômicas do país nos anos 1990 e 2000, as reformas do Estado empreendidas pelo governo FHC e as estratégias nacionais de políticas públicas, são cruciais para compreender o salto da instituição de 1997 até os dias atuais. Esses fatores levaram ao surgimento de problemas, demandas e oportunidades para o adensamento das atividades da CNM.

Esses níveis de análise serão examinados na apresentação do que se definiu como a segunda fase da Confederação e do municipalismo, à semelhança do volume anterior, em que eles compuseram a explicação do movimento municipalista das décadas de 1930 a 1990. Este primeiro capítulo, entretanto, foca-se no nível de análise do indivíduo, especificamente, na figura da liderança da CNM, para entender a reestruturação da entidade e as ações empreendidas desde o final da década de 1990 até meados da década de 2010.

A trajetória política de Paulo Ziulkoski

Paulo Ziulkoski nasceu em 1946, em Mariana Pimentel, à época distrito do Município de Guaíba (RS). O pai, João Ziulkoski, era comerciante, dono de um armazém, e também participante ativo da política local. Alguns irmãos se envolveram igualmente com a política ao longo de suas vidas. Os familiares ocuparam cargos de vereador, vice-prefeito e subprefeito na região centro-sul do Rio Grande do Sul.

A trajetória política própria começou enquanto cursava a escola téc-

nica no Município de Viamão. Por volta de 1965, no início do regime militar, foi secretário da União Gaúcha de Estudantes Secundaristas (Uges). Esse foi seu primeiro contato mais efetivo com qualquer tipo de movimento político, apesar de antes do golpe de 1964 já ter participado marginalmente da juventude trabalhista do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Em 1966, ingressou na Faculdade de Direito de Pelotas, em que permaneceu por dois anos. Depois transferiu o curso para a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Pucrs), em Porto Alegre. Em 1968, disputou sua primeira eleição, aos 22 anos, para o cargo de vereador em Guaíba, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Apesar de não conseguir se eleger, ficou com a primeira suplência e, ao final daquele mandato, acabou tomando posse.

Durante o curso na Pucrs, em 1972, ajudou a criar dentro do MDB um Setor Jovem. Em paralelo, surgia no partido o Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais (Iepes), inspirado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), de São Paulo, que contava com o aporte intelectual de professores como Fernando Henrique Cardoso, José Arthur Giannotti e Paul Singer.

As duas instâncias, estudantil e acadêmica, foram centrais para as ações da oposição no Rio Grande do Sul. Enquanto o Iepes fomentava a crítica intelectual ao regime, com estudos econômicos de combate ao modelo do “Milagre Brasileiro”, o Setor Jovem desempenhava a ação com a sociedade. A importância desse último grupo para o MDB gaúcho se dava pela percepção de que essa era a única forma de inserção do partido no meio social (REIS, 2001). Tanto o Iepes quanto a juventude abrigavam os quadros da esquerda gaúcha, inclusive aqueles que saíam da prisão. Os que apresentavam um viés mais acadêmico, como André Forster, Raul Pont e Dilma Rousseff, se abrigavam no Iepes, e os que articulavam politicamente, como Adelmo Genro Filho, Marcos Klassmann e o próprio Paulo Ziulkoski, iam para o Setor Jovem.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 permitia a organização de “órgãos oficiais de cooperação partidária”, e nessa brecha foi criado o MDB jovem. Ele seguia uma estrutura parecida com a de um partido, com uma executiva e um conselho de política estadual. O conselho era um tipo de colegiado composto por representantes dos setores jovens municipais que tinha a atribuição, entre outras, de eleger a direção estadual (REIS, 2001).

Apoiado pelos diretórios municipais do interior do Estado, Paulo Ziulkoski foi eleito o primeiro e único presidente do Setor Jovem estadual.

Os jovens querem autonomia

Apesar das críticas das alas mais radicais do movimento (Tendência Socialista e Oposição Popular, grupos que no futuro integrariam o PT e o PCdoB gaúcho) de que serviria aos interesses da cúpula do MDB, mais especificamente aos do presidente do partido no Rio Grande do Sul, Pedro Simon, a posição do Setor Jovem era de sempre ressaltar a separação entre essas duas instâncias. Em entrevista ao jornal *Movimento*, de 11 de agosto de 1975, Ziulkoski reafirmou a autonomia do grupo em relação ao partido, inclusive financeira, com fundos próprios (REIS, 2001).

A autonomia era traduzida nas posições e nos discursos do grupo. O Setor Jovem: a) proclamava a necessidade de se formar um partido de oposição de fato, que se comunicasse com as bases sociais e representasse os anseios populares (uma mensagem direta à cúpula moderada do MDB estadual e federal); b) apontava para os problemas de exclusão social provocados pela política econômica do governo; e c) criticava o processo eleitoral, percebido como forjado e sem legitimidade.

O trabalho do grupo era de base, de criação dos setores jovens municipais no interior do Estado. A intenção era aumentar a inserção do partido na sociedade, filiando novos militantes para a causa oposicionista. As ações tiveram êxito, e em 1974 “já havia 70 setores municipais espalhados ao longo do território sul-rio-grandense” (REIS, 2001, p. 91).

Um jornal, chamado *Documento*, era produzido pelo grupo. Os colaboradores do Iepes ficavam responsáveis pelo conteúdo e cabia à juventude a parte logística de diagramação, impressão e distribuição. Como os recursos eram limitados, algumas estratégias de arrecadação menos ortodoxas eram colocadas em prática. O presidente do Setor Jovem recorda que nesse período recolhia os jornais velhos dos gabinetes dos deputados do MDB na Assembleia Legislativa, guardava em um depósito e depois vendia para financiar o *Documento*.

Esse foi um dos muitos jornais que surgiram na época, tais quais o *Movimento* e o *Em Tempo*, das mais diversas matizes ideológicas. A diversidade

de correntes marcava o MDB da época. Divididos, em princípio, entre autênticos e moderados, ao se observar minuciosamente havia uma infinidade de tendências, desde setores mais radicais de esquerda como trotskistas, socialistas, além de grupos clandestinos (POC, MR-8, ANL), até as correntes trabalhista e conservadora. Esta última mantinha-se no MDB simplesmente porque, no nível local, os adversários já eram filiados à Arena.

Aprendendo a negociar

O papel principal do presidente do Setor Jovem era o de equilibrar as posições entre os mais próximos da direção do partido, que ameaçavam o fechamento do grupo caso ultrapassassem os limites da crítica ao MDB, e o posicionamento radical de alguns diretórios municipais, que colocava em risco a continuidade do grupo como ator político institucionalizado. A função de negociar com os dois lados tornava o debate mais moderado, mas as críticas ao modo como o MDB fazia oposição ao regime e a autonomia à cúpula do partido eram sempre colocadas em primeiro plano.

As ações do Setor Jovem chegaram a reunir de 2 mil a 3 mil pessoas nos finais de semana dentro da Assembleia Legislativa rio-grandense, em grupos de estudos. A mobilização chegava até o seio da sociedade, como buscavam seus fundadores, inclusive com uma discussão mais aprofundada sobre a anistia. A luta no Rio Grande do Sul repercutiu nacionalmente, e a direção do MDB convocou o Setor Jovem gaúcho para ir até Brasília.

O presidente do partido, Ulysses Guimarães, e o secretário-geral, Aldo Fagundes, convidaram o presidente do setor estadual para apresentar o modelo criado no Rio Grande do Sul durante uma reunião da Executiva Nacional. Nessa ida a Brasília, em 1974, foi decidida a criação do Setor Jovem Nacional do MDB. Paulo Ziulkoski também foi eleito presidente do novo órgão, mas com as mesmas ressalvas da direção partidária estadual: se tomassem um posicionamento contra a cúpula nacional do partido ou exacerbassem as críticas, o grupo seria extinto.

Anos ainda mais sombrios

Durante o período militar, todos que faziam uma oposição séria ao regime tiveram dias difíceis. A presidência do Setor Jovem nacional do MDB

fazia seu ocupante vulnerável à patrulha do governo e de seus instrumentos repressivos. Eram frequentes ligações anônimas com ameaças e com ordens para que a veiculação do jornal fosse cessada. O terror de Estado apertava o cerco. Em uma ocasião, seu apartamento foi arrombado para buscas de aparelhos clandestinos e materiais tidos como subversivos.

Durante a militância no Setor Jovem, Ziulkoski não se afastou das urnas. Em 1972, conforme relatado, era primeiro suplente na Câmara de Vereadores de Guaíba e, com a desistência de um dos titulares, acabou assumindo uma vaga no Legislativo municipal. Nesse mesmo ano, candidatou-se a vice-prefeito na chapa de um médico do Município, Solon Tavares, pelo MDB, mas a chapa foi derrotada pelos candidatos da Arena, a qual tinha força nos pequenos Municípios. Solon foi, anos depois, prefeito de Guaíba.

Em Porto Alegre, acabado o curso de Direito em 1973, prestou concurso e, aprovado, ingressou como servidor na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Ziulkoski mantinha a atividade de servidor público juntamente com o comando do Setor Jovem. Na época, já estava inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e passou a ser advogado da bancada emedebista, acompanhando alguns militantes políticos que eram presos e outros casos de violação de direitos humanos.

Em 1975, ocorreu um fato marcante. Em um dos deslocamentos para o interior do Estado realizados frequentemente pelo Setor Jovem, em São Luiz Gonzaga, na região das Missões, aconteceu um encontro de dois dias. Muitas lideranças do grupo foram ao debate, como ex-governador do Rio Grande do Sul, na época advogado em Santa Maria, Tarso Genro, e o ex-prefeito de Porto Alegre, Raul Pont. Nesses encontros, organizavam-se mesas redondas, nas quais se escrevia um texto e, a partir dele, debatia-se e elaboravam-se análises de conjuntura.

Nos dois dias de encontro, a tropa do exército vigiava os passos dos militantes. No ginásio onde as reuniões eram realizadas, um aparelho eletrônico foi encontrado acoplado à parte inferior da mesa principal. Terminado o encontro, a militância voltou a Porto Alegre e apresentou o objeto a alguns jornalistas que cobriam o dia a dia na Assembleia Legislativa. O engenheiro da rádio Guaíba, Homero Simon, ao examinar o aparelho, informou ser um dispositivo de espionagem clandestino. O acontecimento chegou à imprensa local

e os maiores jornais do Rio Grande do Sul, Folha da Manhã, Folha da Tarde e Correio do Povo, publicaram manchetes sobre a espionagem no MDB. No mesmo período, a espionagem ao partido repercutiu nacionalmente por meio da revista *Veja*, que relatou os ocorridos como “Watergate gaúcho”.

Watergate gaúcho?

BRASIL

Subversão às claras

Depois de uma audiência com o presidente Ernesto Geisel, na terça-feira da semana passada, o senador Dinoriz Mariz (Arena-RN) propôs uma ampla reforma constitucional. E especificou: “A nova Constituição deve suprimir a Federação”.

Com essas palavras, amovidas e gravadas por dezenas de jornalistas, o inconfundível adversário do aperfeiçoamento democrático se candidatou a um lugar nos fichários onde a política cataloga os subversivos sujeitos à prisão. Segundo a Constituição, há dois limites ao poder reformista do Congresso: não pode revogar a República nem a Federação, como prega Mariz.

Watergate gaúcho?

Foi uma ação irretocável. Inútil ao desmontamento da Brigada Militar que faz a vigilância externa do edifício, ladrões penetraram na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, na madrugada de segunda-feira da semana passada. Lá dentro, arrombaram a porta da sala da Diretoria do Protocolo — feito notável, pois 5 metros adiante está a sala que obriga rádio, TV e Jôgo para ferver a

água do chimarrão, equipamento utilizado pelos vigilantes internos para combater o sono. E então varcoulharam à vontade a papelada nos arquivos.

Até o final da semana, o diretor do Protocolo, José Baillide, não havia dado por falta de qualquer documento submetido à sua guarda. Faltava, no entanto, verificar o fichário dos 4 200 eleitores filiados ao diretório do MDB de Porto Alegre, do qual é secretário, trabalho que ele promete concluir ainda esta semana.

Se for verificado que este era realmente o objetivo dos ladrões, a tarefa de identificar suspeito estará grandemente facilitada. Supõe-se que eles só poderão estar no diretório da Arena — única entidade, atualmente, suscetível de ceder às escassas tentações apresentadas por tal mercadoria.

O preço da unidade

O uso de um automóvel pode custar mais caro que sua compra? Pode, pelo menos quando se trata de gastar dinheiro alheio, como prova a última prestação de contas da Companhia de Desenvolvimento do Pinú. Sua modesta frota automotora, formada por um Opala e uma Rural Whly, consumiu 112 000 cruzeiros em 1974.

Submetida a surpreendentes critérios administrativos — passagens para viagens a serviço eram fornecidas em duplicata, e até mesmo triplicata, e o dinheiro para despesas, transformado em gratificações para poupar os beneficiários do trabalho de prestar contas de seu uso —, essa entidade pública provocou na semana passada acena polêmica dentro da Arena gaúcha. Pois os partidários do ex-governador Alberto Silva, em lugar de defender a administração passada, preferiram contra-atacar, mostrando que no governo de seu antecessor e adversário, Hevídio Nunes, o Banco do Estado registrou “salto deficit”.

Dispensado de fidelidades dessa espécie, o líder do MDB da Assembleia, deputado Francisco Figueiredo, propôs a criação de uma CPI para investigar detalhes de todos os governos formados a partir de 1963 — ano em que, pelo voto direto dos gaúchos, foi eleito governador o atual presidente nacional da Arena, senador Petrônio Portella. O requerimento de Figueiredo conseguiu o milagre de provocar a primeira decisão unânime da bancada arenista: nenhum de seus integrantes o apoiou. Separando do silêncio todas as suspeitas de corrupção na administração pública, eles conseguiram finalmente o que parecia impossível: a unidade. Mas a um preço também alto demais.



Bastido atrás da porta arrombada

Pereira: o que fazer com a Arena?

16

VEJA, 20 DE AGOSTO, 1975

Fonte: Revista *Veja*, 20 ago. 1975.

Exemplo prático de terrorismo de estado

No ano seguinte, ocorreu outro fato relevante para a oposição do Rio Grande do Sul e para o Setor Jovem. Em um comício do grupo, em Palmeira das Missões, toda a cúpula do MDB estadual estava presente. Muitos discursaram contra o governo federal diante de uma multidão de mais de 5 mil pessoas. No *release* liberado à imprensa, foram colocadas indevidamente frases de críticas duras ao regime, e os jornais do Rio Grande do Sul publicaram a nota veiculada.

A partir dos discursos ali proferidos, o governo cassou o mandato dos deputados federais Nadyr Rosseti e Amauri Müller. O deputado Lysaneas Maciel, do MDB do Rio de Janeiro, discursou na Câmara criticando a atitude do governo e foi igualmente cassado. O presidente do Setor Jovem, como não tinha mandato, foi enquadrado na Lei de Segurança Nacional por ofensas ao presidente da República. Nesse comício, ele relatou que circulava pelos setores jovens de todo o Brasil e que muitos Estados cobravam dele e dos gaúchos, em particular, ações mais enérgicas pela volta da democracia, porque três ditadores tinham sido do Rio Grande do Sul: Costa e Silva, Médici e Geisel. Foram duras também suas críticas ao AI-5 e à política educacional do governo, especificamente o Decreto-Lei 477, que tolhia ainda mais a liberdade de professores e alunos.

Ziulkoski respondeu o processo na Auditoria Militar de Santa Maria, que tinha jurisdição sobre a região. Nessa ocasião, o Ministério da Justiça ordenou a retirada de sigilo de um processo movido pelo Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e o enviou a Santa Maria. Os documentos relatavam supostas reuniões mantidas por ele com os Tupamaros (Movimento de Libertação Nacional) no Uruguai e com o ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) na Argentina.

Para a primeira audiência, foi-lhe designado um defensor em nome da OAB-RS, a pedido de Mariano de Freitas Beck, presidente da entidade à época (a OAB dava suporte legal a seus inscritos nos processos políticos movidos contra eles). O advogado que acompanhou o processo era Nelson Jobim, que posteriormente seria deputado constituinte, ministro da Justiça e da Defesa e ministro e presidente do Supremo Tribunal Federal. Ziulkoski seria, a princípio,

condenado a quatro anos de prisão, mas, como o processo ainda não havia sido concluído em 1979, foi anistiado e, portanto, não cumpriu pena.

A lista do general Frota

Em 1977, o presidente Ernesto Geisel exonerou do cargo de ministro do Exército o general Sylvio Frota, para viabilizar o processo almejado de abertura lenta, gradual e segura. Frota tinha interesse em suceder Geisel, mas o nome indicado pelo regime era o do moderado João Baptista Figueiredo. Essa visão sobre o futuro do sistema político nacional ia na contramão do que propunha a “linha dura”, grupo que apoiava Frota. Ao deixar o ministério, o general publicou um relatório que continha o nome de 97 funcionários públicos federais e estaduais considerados “subversivos”. De acordo com o relatório, esses servidores e ocupantes de cargos públicos de direção seriam comunistas infiltrados no governo. A ideia era desestabilizar o processo levado a cabo pelo presidente Geisel, invocando novamente a ameaça comunista.

Na lista estavam nomes como o do secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo no governo Egidio Martins, Jorge Wilhelm, o do então deputado estadual Alberto Goldman (que posteriormente seria governador de São Paulo) e do médico e sanitarista David Capistrano Filho (ex-prefeito da cidade de Santos). Do Rio Grande do Sul, a lista trazia os nomes de Dilma Rousseff, à época, economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE), e de Paulo Ziulkoski, advogado na Assembleia Legislativa do Estado.

O ESTADO DE S. PAULO — 22

QUINTA-FEIRA — 24 DE NOVEMBRO DE 1977

Documento aponta 97 funcionários acusados de subversão

Na carta que divulgou logo depois de sua exoneração do Ministério do Exército pelo presidente Geisel, dia 12 de outubro, o general Sylvio Frota faz menção à existência, em órgãos governamentais, "nos escalões de assessoramento e direção", de "noventa e sete comunistas militantes", e informava ter comunicado o fato ao Serviço Nacional de Informações.

Outrum, circulou no Congresso Nacional um relatório, que seria o mesmo entregue pelo ex-ministro Sylvio Frota ao SNI, com o nome de 97 funcionários públicos e seus antecedentes políticos. A íntegra do relatório é a seguinte:

— 1957-77, mantem contatos com Iurivanech Florov, considerado provável agente do GRU (órgão de espionagem russo) e que exerce a função de chefe do escritório consular soviético no Rio de Janeiro RJ —

— procura adiantar decalques (tomadas nos altos escalões de Petrópolis a Mario Parheco, presidente da Firma Maga, que se retiram, incriminando, a elementos soviéticos que desempenham funções oficiais no Brasil) —

— cuidava várias vezes em caráter particular, a países da coréia de ferro —

— Waldemar Freitas de Castro —

— Chefe do Departamento Jurídico da Interbrás; desde 1963, exerce a mesma função na própria Petróbras.

— em 58-Mar-74 foi nomeado e empossado como oficial de chancelaria do MDE —

— Secretária de Planejamento da Presidência da República (Sial) —

— Funcionário do Centro Nacional de Recursos Humanos —

— IPEA em Brasília DF —

— respondeu IPM-Sudeste após a Revolução de 31 mar 64 —

— viveu no Chile no período do governo marxista de Salvador Allende. Deste período, existem diversos registros que o apontam como militante do MIR e da facção que estava naquele país. 7. Ministério da Fazenda (MPF) a) Marcos Almeida Correa da Silva —

— Funcionário do Conselho In-

— Em 1964, após a Revolução de 31 mar 64, foi indicado em IPM-PCB/MO por suas atividades subversivas no ME em Belo Horizonte MG —

— Em 1976, atuando no Rio de Janeiro RJ, foi eleito membro do antigo Comitê Estadual da Guanabara (CE-GR-PCB) —

— Em 1970, foi indicado em IPM/IM-ON, que agiu nas atividades do PCB no Rio de Janeiro (RJ-GB), sendo abolição do respectivo processo na 1ª CIM, em 1973. —

— Tem título viagem à URSS em companhia de sua esposa, Sônia Maria Finary Guimarães, também militante do PCB — E suspenso de ter feito curso de capacitação política na Escola de

— Em 1965, foi membro do CC PCB no RJ —

— Em 1963, foi membro do Comitê e de Secretarias do PCB —

— Filho de Jansen Filho, largamente conhecido da União Metropolitana de Estudantes Secundários (UMES) —

— em 1963, foi cargo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) de conclusão orientação marxista, por isso mesmo, foi chamado pela Revolução de 31 mar 64 —

— Em 1965, militou no PCB em Brasília. Por essas atividades, foi indicado em dois IPM's RJ, sendo, entretanto, abolição do processo que decorreu originou na 1ª CIM, respectivamente em 1973 e 1973. b) Governo de São Paulo

— Membro do SNEAD —

— Militante da Organização Revolucionária Marxista Política Operária (ORM POLOP), em São Paulo SP —

— Em 1966 ingressou na POLOP —

— Em 1966-1968 participou ativamente de atividades comunistas no MRS-SP: passeatas, estudantes, assembleias, profissões, etc. —

— Em 1969, tornou-se terrorista, com o nome de que luta —

— 1973 foi abolição pela 2ª CIM em processo, a que respondeu por subversão —

— Seu marido também registra antecedentes por subversão 2) Assembleia Legislativa de São Paulo

— A) Governo Federal 1) Ministério da Educação e Cultura MEC —

— Tarciso Tupinambá Gomes —

— Funcionário da Comissão de Legislação e Normas, Direção e Divisão do Departamento de

— outubro de 1973, obteve livramento condicional —

— 1974-77, apontado como um dos responsáveis pela greve, quantidade de pastores, que ocorreu na UFRS —

— Waldemiro Nascimento

— 1962 presidente da União Estadual de Estudantes (UEE-RN). Nesta condição, assinou documento pedindo o registro do PCB —

— 1963 membro do Centro Popular de Cultura (CPC-RN), sociedade de filiados do PCB

Fonte: O Estado de S. Paulo, 24 nov. 1977.

Na “lista do Frota”, são atribuídos a Ziulkoski crimes como o de distribuir material subversivo (panfletos) contra o regime, razão pela qual foi preso pelo Dops-RS. Consta ainda na acusação do ministro do Exército a prisão, no ano de 1961, pela Companhia Militar da Guarnição de Livramento, por promover distúrbio com a incitação de estudantes e trabalhadores em uma rádio local a favor da Campanha da Legalidade, quando da renúncia do presidente Jânio Quadros. Por fim, aparece a acusação de que havia sido nomeado diretor de pessoal da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul com a finalidade de transferir documentos e dados das Comissões Parlamentares de Inquérito para o Partido Comunista Brasileiro – PCB (O ESTADO DE S. PAULO, 24 nov. 1977).

DOCUMENTO APONTA 97 FUNCIONÁRIOS ACUSADOS DE SUBVERSÃO: PAULO ZIULKOSKI

3) Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL RS)

a) Paulo Roberto Ziulkoski

— assessor técnico da bancada do MDB na AL RS. Foi preso pelo DOPS RS portando material subversivo (panfletos).

— em 1971, em virtude da renúncia de Jânio Quadros, foi preso pelo CMT da GU de Livramento RS, por incitar os estudantes e trabalhadores, pela rádio local, a promoverem distúrbios.

— em 1975 foi nomeado diretor do pessoal da AL RS. Essa nomeação teria por finalidade possibilitar transferência de cópias de documentos e dados das CPIS e comissões que interessassem ao PCB.

Fonte: *O Estado de S. Paulo*, 24 nov. 77.

Em 1978, Ziulkoski tentou concorrer a deputado federal, mas, como estava enquadrado na Lei de Segurança Nacional, teve sua candidatura cassada. Nos anos posteriores, continuou trabalhando na Assembleia Legislativa, montou um comércio e advogou. Quatro anos depois, em 1982, candidatou-se a deputado estadual pelo PMDB, mas não se elegeu.

Em 1985, a pedido de alguns deputados da bancada do PMDB local, acompanhou e evitou abusos policiais em uma invasão de terras no Município de Sarandi. Essa, segundo alguns registros, foi a primeira invasão da história do Movimento dos Sem-Terra, na Fazenda Annoni. Lá ele permaneceu por quatro dias, junto com os acampados, dando o respaldo legal para o movimento.

No ano seguinte, concorreu novamente a deputado estadual pelo PMDB, conseguindo 17,5 mil votos, mas não se elegeu. Ficou como terceiro suplente e chegou a primeiro, mas não assumiu uma cadeira na Assembleia. Em 1990, tentou o pleito a deputado estadual pelo PTB. Não se elegendendo, retornou ao PMDB.

Como nasce um Município

São de heroísmo, persistência e trabalho as histórias de colonização da região onde hoje está situado o Município de Mariana Pimentel, no Rio Grande do Sul, a 73 quilômetros de Porto Alegre. Nas últimas décadas do século 19, imigrantes italianos, alemães e, sobretudo, poloneses enfrentaram inúmeras adversidades para se estabelecer ao norte da Serra do Erval e iniciar naquelas terras o plantio de grãos e alimentos para subsistência. Foi uma dura jornada, na qual os colonos venceram todo tipo de infortúnio. Quase um século depois, nos primeiros anos da década de 1990, a localidade reviveu uma aventura de outra natureza, igualmente histórica e que transformou para sempre a vida no lugar: a trajetória que conduziu Mariana Pimentel à condição de Município emancipado.

O desejo de progredir aproxima os dois episódios separados por 100 anos. Na colonização, o objetivo estava em adensar o povoamento e acelerar a ocupação econômica das terras da província, algo que também acontecia Brasil afora. Já a emancipação foi um impulso político cuja motivação estava no potencial de descentralizar o desenvolvimento de uma região que antes dependia de recursos alocados nas vizinhas Guaíba e Barra do Ribeiro, das quais Mariana Pimentel iria se desvincular. No final do século 19, picadas, arados e lavouras foram as ferramentas da mudança. Na onda de emancipações que se seguiu à Constituição de 1988, mobilização comunitária, votos e articulação

política ajudaram a redesenhar o perfil de uma parte do Estado conhecida pela riqueza natural e pela capacidade de produção agrícola.

O cenário anterior à emancipação de Mariana Pimentel era de precariedade. A extensão territorial, a baixa densidade populacional e a distância em relação aos centros administrativos deixavam a população desassistida de serviços públicos. Havia apenas uma máquina para a manutenção dos cerca de 400 quilômetros de estradas vicinais que interligavam as propriedades rurais. Existia uma escola estadual e 23 pequenas escolas rurais municipais, com poucos alunos e de diversos níveis de escolaridade, o que prejudicava a aprendizagem. Os moradores também sofriam com a falta de conveniências básicas de saúde. Médicos atendiam apenas aos sábados e de forma generalizada, sem especialidades. A carência atingia outros aspectos da vida cotidiana: sequer havia bancos, e os serviços postais eram precários. Uma única rua pavimentada simbolizava a estagnação do lugar.

A criação de Mariana Pimentel foi a resposta da comunidade para superar as adversidades. A Constituição de 1988 havia concedido aos Estados o poder de legislar sobre a criação, a fusão e a extinção de Municípios. E foi assim até 1996, quando uma emenda constitucional, a de número 15, de autoria do senador Esperidião Amin (SC), deslocou para a União a competência sobre o tema. Neste intervalo de tempo, 1.520 cidades nasceram no país, impulsionadas pela regra de 1988. Em 1991, organizou-se em Mariana Pimentel uma comissão provisória pró-emancipação, conforme exigia a legislação estadual, a Lei 9.070/1990, com o intuito de mobilizar a população e fazer o inventário com o que havia na área abrangida, medida que também era necessária para saber se a localidade cumpria os pré-requisitos. Foi para se enquadrar nas exigências que a área prevista para se desmembrar e receber o novo Município avançou em direção a Barra do Ribeiro.

Aliás, veio de Barra do Ribeiro a principal reação ao projeto de separação, quando houve a votação. A eleição em 1991 foi apertada. Os 2,5 mil eleitores do território demarcado foram convocados a votar entre o “sim” e o “não”, e o desejo de criar o Município venceu por apenas cinco votos, mas entre os moradores de Barra do Ribeiro a rejeição atingiu os 80%. A margem apertada acabou se transformando no primeiro obstáculo à criação. Logo de-

pois, na Assembleia Legislativa, em uma etapa posterior à homologação do resultado pela Justiça Eleitoral, ocorreria mais um capítulo da batalha para criar a nova cidade. Depois de aprovada a emancipação, ela acabou vetada pelo então governador Alceu Collares (PDT), contrário à multiplicação de Municípios. O veto foi derrubado pelos deputados estaduais por 28 votos contra 27, justamente com o apoio do deputado Tapir Rocha (PDT), correligionário de Collares, mas que decidiu apoiar o nascimento das novas prefeituras.

A primeira eleição ocorreria no ano seguinte, em 1992. Um imprevisto marcou a corrida eleitoral. O presidente da Comissão de Emancipação, Carlos Ziulkoski, tornou-se candidato à prefeitura, mas acabou impedido de concorrer, levando o seu irmão, Paulo Ziulkoski, a substituí-lo em uma chapa pelo então PMDB. A disputa foi acirrada, com três candidatos e Paulo Ziulkoski enfrentando resistências políticas locais, rivalidades agudas e largando na terceira posição. A vitória chegou por uma margem apertada de votos: 693 contra 610 do segundo colocado, uma diferença de apenas 83 votos. Começava ali, ao mesmo tempo, a primeira gestão independente do Município e a trajetória de Paulo Ziulkoski como gestor público e como agente das questões municipalistas. Inúmeras adversidades administrativas teriam de ser contornadas, sempre com a colaboração da esposa Tânia Ziulkoski.

A administração pioneira viveria o desafio de organizar uma cidade a partir do zero, um pouco como fizeram os primeiros colonizadores. Não havia estrutura, leis, receitas próprias. O novo administrador da recém-nascida Mariana Pimentel também teria de conviver com a pressão de governar com uma minoria na Câmara de Vereadores, pela qual passariam as principais decisões de organização da nova vida local. Eram quatro vereadores aliados de Paulo Ziulkoski, contra cinco de oposição, o que muitas vezes levou a impasses e à paralisação das atividades. Por outro lado, contribuiu para a fiscalização das ações sem a qual a transparência teria ficado ameaçada. Paulo Ziulkoski também precisaria convencer os focos de resistência à emancipação de que a ideia poderia dar certo, com dinheiro suficiente para bancar as despesas essenciais à estruturação, sem atrasos ou calotes.

Paulo Ziulkoski adotou o Código de Posturas de Guaíba provisoriamente, até que o parlamento marianense aprovasse o próprio. Todo o regra-

mento funcional também foi debatido e decidido pela Câmara nos primeiros dias de existência, a fim de que a cidade pudesse ser gerida. As receitas automáticas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) começaram a entrar, antes mesmo de a prefeitura concluir o processo de organização essencial à contratação das despesas públicas. Como o novo prefeito tinha assumido com a ideia de economizar para garantir a independência e a autonomia administrativa, a gestão implementou um rigoroso compromisso com o controle e a eficiência do gasto.

O choque na administração começou com a reorganização das escolas municipais. Vinte das 23 unidades acabaram fechadas, com a realocação de alunos e professores. Um sistema de transporte escolar foi montado para compensar a perda de proximidade e garantir o acesso das crianças aos locais de estudo. Um dos símbolos do desperdício anterior estava no fato de que cada uma das escolas existentes antes da reforma contava com uma merendeira para um grupo pequeno de alunos, de cinco a oito. Toda a estrutura acabou readequada, em nome da racionalização, sob crítica dos funcionários públicos que antes se beneficiavam financeiramente com a proliferação de unidades em locais de difícil acesso.

Até o Plano Real, a inflação criava um mecanismo que permitia ganhos de receita ao gestor municipal. Mariana Pimentel aproveitou-se do mecanismo para aliviar a administração do caixa. Com economias e recursos públicos aplicados, a primeira administração conseguia honrar o salário dos servidores, minando a desconfiança de quem havia se oposto à emancipação. A economia obtida e uma série de decisões administrativas e de controle contiveram a folha do funcionalismo em um patamar de 28% da receita, criando espaço no caixa para as benfeitorias iniciais. O objetivo era garantir a autonomia fiscal, sem depender de emendas de parlamentares para bancar obras prioritárias. Outra estratégia foi estudar regras e competências dos Entes federativos para conhecer os programas e as fontes federais de financiamento, como, por exemplo, na época o Fundef, depois convertido em Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cuja receita poderia voltar diretamente aos cofres municipais.

A cautela marcou a execução das despesas. O início da vigência da Lei de Licitações, a 8.666/1993, por exemplo, deixou Paulo Ziulkoski em alerta, sem contrair gastos até que compreendesse o alcance da medida. No lugar de fazer compras globais, a administração adotou a estratégia de comprar item a item, o que barateava as aquisições entre 20% a 50%. O Município apostou na disponibilidade de dinheiro em caixa e na relação direta com fornecedores, muitas vezes deslocando um funcionário da prefeitura para levar convites à licitação e buscar propostas. A proximidade gerencial evidenciou a capacidade que as cidades têm de gerir com mais eficiência a despesa pública, em comparação com as estruturas gigantescas dos Estados e da União.

Quanto à receita, era necessário ir além dos ingressos automáticos do FPM e das transferências obrigatórias com o ICMS e o IPVA. O primeiro governo de Paulo Ziulkoski – que não disputaria a reeleição, mas voltaria para uma segunda administração em 2000 – também foi marcado por um esforço para elevar as receitas próprias. Um amplo sistema de fiscalização dos produtores agrícolas e controle do transporte de cargas pelo território municipal buscou mudar a cultura de emissão de notas, com o objetivo de aumentar o valor adicionado em Mariana Pimentel. Assim, a prefeitura se vinculou ao esforço estadual de arrecadação, trabalhando em sintonia e dando a capilaridade que o Estado não tinha para combater a sonegação.

No início, Mariana Pimentel exibia um índice de retorno de ICMS de 0,037%, mas chegou a ter 0,050% durante a gestão de Paulo Ziulkoski. Outra medida: os moradores foram incentivados a emplacar os seus veículos na cidade, ampliando o retorno com o IPVA e ajudando a garantir melhorias em estradas. Impostos próprios, como o IPTU e o ISS, também acabaram organizados, apesar de a cidade ser eminentemente rural e ter uma baixa atividade econômica em torno dos serviços. Toda a receita era importante para o esforço de equilíbrio que levaria a marcas e conquistas importantes da primeira experiência de gestão no Município. O dinheiro disponível permitia a implementação de ações em todos os campos, como o combate ao analfabetismo e a redução da evasão escolar, até ser zerada.

A primeira experiência administrativa de Paulo Ziulkoski levou o ex-prefeito a iniciar uma trajetória dentro do movimento municipalista. Com-

preendendo as dificuldades locais, estudando as questões federativas e mergulhando no cotidiano da gestão – principalmente na escassez de recursos e no enfrentamento do desprezo dos demais Entes da Federação em relação ao Município –, o então prefeito decidiu ingressar na associação regional de municípios, no caso a Centro-Sul, onde a sua atuação o conduziu à presidência da Famurs (Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul) em 1996. O mandato na federação gaúcha pavimentou o caminho à presidência da Confederação Nacional de Municípios (CNM) no ano seguinte. Ele desembarcou em Brasília apenas com um celular e um livro de atas, para novamente organizar algo a partir do zero. À frente da CNM, Paulo Ziulkoski procurou seguir os princípios de gestão que ajudaram a organizar a vida coletiva na pequena Mariana Pimentel, onde hoje moram 3,9 mil pessoas. A lição que permanece: com autonomia, transparência e domínio técnico, é possível fazer uma gestão eficiente. Ao comentar a experiência acumulada na trajetória inicial, Paulo Ziulkoski reverbera o espírito dos primeiros colonizadores, transportando uma recomendação que pode ser seguida ainda hoje pelos administradores municipais:

– Nós fizemos um Município.

ZERO HORA

As atrações de Mariana Pimentel

Mesmo nos seus primeiros dias recém-chegado ao município, o comerciante, o cidadão e o empresário José Kobiolski estão representando as vendas mais caras do ano. No final de maio, cerca de mil reais no valor total, paga o imposto equivalente e corre para receber os resultados da Caixa Econômica Estadual. O ferver econômico em Kobiolski foi iniciado por uma compra de terrenos da cidade onde vive, a cidade de Mariana Pimentel a 90 quilômetros de Porto Alegre. Criado em 1992, o município já começou a ser administrado pelo prefeito Paulo Ziulkoski com um olho no aumento da receita e outro na economia dos despesas. Uma campanha educativa e de fiscalização obtém um aumento de 50% na arrecadação.

O primeiro passo foi conscientizar os agricultores de importância da apresentação do Talão número 15, que além da finalidade fiscal também serve para comprovar a atividade rural já que talão só era usado em Grande, o que ajudava ainda mais os produtores. Agora, independentemente da atividade já em um posto de Brigada Militar em Mariana Pimentel, gratuitamente, há o escritório da Fazenda Renato Chaves.

A mais recente foi a organização de "volantes" – paradas com funcionários da prefeitura e um soldado da DM – para fiscalizar as cargas que passam pelo município. Com esse esforço, a prefeitura obteve a regularização do pagamento de impostos, aumentando em 50% o volume de notas. O sistema e mais popular instrumento de pagamento de impostos foi o sistema de pagamento, iniciado em 17 de fevereiro. Cada R\$ 20,00 em notas fiscais dá direito a uma raspadinha da Caixa.

Na sorte: Kobiolski antes de comprar e depois troca as notas pelo raspadinha de



A prefeitura aumentou a arrecadação ao permitir a troca de cada R\$ 20,00 em notas fiscais por uma raspadinha da Caixa

Mariana Pimentel pode dar-se ao luxo de pagar o funcionalismo com o valor equivalente a apenas 13 dias de rendimento dos recursos que o município tem aplicados. Mas entesourar o dinheiro obtido com a campanha não é o objetivo do prefeito. Ele já mandou fazer os projetos dos pólos administrativo e de lazer da cidade. O primeiro terá sua obra inicial concluída em breve — a restauração da antiga sede do 9º distrito de Porto Alegre, um edifício do século passado, que servirá de sede para a prefeitura. No outro centro, haverá um complexo de esporte e lazer, desde um pequeno estádio até um CTG.

Fonte: Zero Hora, 6 jun. 1995.

Em 1995, Mariana Pimentel foi considerado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) o Município com a situação financeira mais estável do Rio Grande do Sul (ZERO HORA, 13 nov. 1996). Além disso, o Município obteve índice zero de mortalidade infantil, zero de evasão escolar e 90% de aprovação à administração.



O exemplo de Mariana Pimentel

Os prefeitos eleitos das 40 localidades emancipadas em 1995 conheceram ontem o modelo de administração de Mariana Pimentel, situada a 68 quilômetros da Capital. O prefeito e presidente da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Paulo Ziulkoski (D), deu dicas de como adequar o mínguaado orçamento à realidade das pequenas cidades, como gastar pouco com a folha de pagamento, em quais investimentos

dar prioridade e como realizar licitações. Mariana Pimentel foi considerada no ano passado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) como o município com a situação financeira mais estável do Estado. Com 76 funcionários, a prefeitura gasta apenas 18% do Orçamento com a folha de pagamento. Desde segunda-feira, os novos prefeitos estão recebendo orientações da Famurs de como implantar e administrar um município.

Fonte: Zero Hora, 13 nov. 1996.

Descobrimo o municipalismo

A partir da posse como prefeito de Mariana Pimentel, Ziulkoski iniciou sua participação no movimento municipalista. A entidade que congregava os Municípios da região era a Associação dos Municípios da Zona Centro Sul (Acensul). A entidade representava 13 Municípios próximos a Porto Alegre.

Logo nos primeiros anos, Ziulkoski tornou-se presidente da Acensul e, nesta condição, passou a participar das reuniões da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs). Em 1995, eram 21 associações microrregionais que compunham a federação. Dali a alguns meses haveria eleição para a nova diretoria da entidade estadual.

O grupo majoritário de prefeitos dentro da Famurs pertencia ao PM-DB, mesmo partido do prefeito de Mariana Pimentel. O entendimento era de que o partido com maior representação indicaria o presidente. O então prefeito de Santa Rosa, Osmar Terra, tinha um nome de maior expressão política e se lançou candidato. Ziulkoski também se colocou na disputa, mesmo consciente de suas poucas chances. A intenção era marcar posição alternativa. Osmar Terra teve sete votos, e Ziulkoski, vice-colocado, três. O presidente eleito convidou o segundo lugar para compor a chapa como secretário-geral da entidade.

A partir daí, o prefeito de Mariana Pimentel passou a entender melhor o funcionamento de uma entidade municipalista com maior estrutura. Durante a gestão 1995/1996, o secretário-geral assumiu suas reais atribuições, deixando de ser mera figura decorativa. De acordo com o estatuto da Famurs, competia ao cargo as funções administrativas da federação. Focou-se inicialmente em uma reforma de gestão da entidade. Nesse período houve incremento de arrecadação, com aumento de Municípios filiados e racionalização das despesas. Esse processo continuou e se aprofundou no ano seguinte, quando ele se tornaria presidente da entidade.

Municipalismo na prática

Os mandatos na Famurs duravam um ano e, em 1996, houve nova eleição. Três candidatos se apresentaram pelo PMDB, que novamente teria a prerrogativa de indicar o presidente. Além do prefeito de Mariana Pimentel, os de Caxias do Sul e de Gravataí concorreram (Municípios de maior relevância política no Estado). Antes da votação geral houve uma prévia entre os peemedebistas e, nela, Ziulkoski foi vitorioso. Ele então se apresentou para a eleição com o nome chancelado por esse grupo, o que viabilizou sua vitória. Pesou também a favor o bom trabalho desenvolvido como secretário-geral da

entidade no ano anterior. Em maio de 1996, assumiu a Famurs.

Na nova gestão, o trabalho de reestruturação da entidade teve continuidade. Além da construção de uma sede própria num período de seis meses, o caixa da Famurs foi recuperado. Foi possível atingir à época arrecadações mensais recordes, em valores que chegavam a R\$ 200 mil (ZERO HORA, 4 maio 1997). Ambos os fatos contribuíram para aumentar a autonomia política da entidade perante o governo estadual.

A capacitação de gestores locais foi igualmente foco das atividades da Famurs. No período, foram realizados encontros de contas entre o Estado e os Municípios, atividades de melhoria de gastos e de gestão com o Tribunal de Contas do Estado e ações específicas para os novos prefeitos eleitos em 1996, como o Seminário de Orientação às Novas Administrações. Foi proposta também a criação de uma escola de administração pública que auxiliasse os prefeitos e os secretários municipais em diversos temas de políticas públicas, como saúde, educação, meio ambiente e finanças.

No que concerne à relação com o governo estadual, a federação gaúcha teve maior peso no processo de renegociação das dívidas entre o Estado e os Municípios. Foi criado nesse período um comitê paritário a fim de que o governo do Estado e as prefeituras pudessem equacionar créditos e débitos antigos, relativos à iluminação pública, a prédios próprios, à Companhia Rio-Grandense de Saneamento (Corsan), ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município (Pradem) e aos recursos de multa de trânsito. As negociações foram exitosas com a quase totalidade dos Municípios gaúchos, que ora se apresentavam como devedores e ora como credores do Estado.

Batendo o martelo

Num esforço de entendimento já articulado há vários meses, o chefe da Casa Civil, Mendes Ribeiro Filho (E), e o presidente da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Paulo Ziulkoski (D), encaminham ontem a finalização das negociações das dívidas mútuas entre Estado e municípios.

Débitos históricos de mais de 10 anos chegam ao fim, desobstruindo as relações político-administrativas entre as esferas municipal e estadual. Com a coordenação do secretário do Planejamento, João Carlos Brum Torres, mais de cem municípios já assinaram o convênio negociando suas contas.

O governo instalou uma superestrutura junto à Famurs para facilitar a localização de débitos e sua negociação. As secretarias da Fazenda e Planejamento estão praticamente funcionando



na entidade, juntamente com representantes das estatais envolvidas.

Os municípios têm uma dívida ativa de R\$ 79 milhões para com o Estado e, no momento em que a adesão ao acordo atingir 60%, os projetos de regulamentação serão remetidos ao Legislativo gaúcho.

Fonte: Zero Hora, 8 abr. 1997.

Um das maiores inovações da gestão 1996/1997 foi a elaboração de estudos técnicos municipais. Os estudos possibilitavam o melhor conhecimento por parte da entidade sobre os Municípios e sobre as reivindicações e interesses que pautavam as posições da entidade. Os posicionamentos da Famurs foram então se fortalecendo na medida em que contavam com um embasamento técnico. De fato, até aquele momento, não havia instituições de representação local que realizassem sistematicamente estudos quantitativos/qualitativos tendo o Município como objeto de análise.

Alguns estudos merecem destaque pelas consequências políticas que geraram, como (i) o da diminuição dos repasses do ICMS em razão da estiagem de 1996, do aumento das dívidas e da queda do preço do gado e do trigo, e (ii) o da constatação de que 80% dos Municípios gaúchos fechariam as contas daquele ano com dívidas, entre outros motivos, pela falta de uma política federal de agricultura, situação que não poderia ser solucionada por corte de gastos com pessoal, já que o tamanho da máquina não se mostrava como uma causa essencial dos gastos municipais no Rio Grande do Sul.

Ao final da gestão, a Famurs publicou o perfil das prefeituras municipais no Estado. Por meio de um questionário de 38 perguntas, 464 dos 467 Municípios gaúchos participaram do censo. Nele, estavam contidas informações sobre o salário do prefeito, os gastos do Município com funcionalismo, a organização básica das administrações, a idade, o gênero e a escolaridade dos governantes, os maiores problemas enfrentados e a opinião sobre a representatividade dos deputados estaduais e federais. Esse foi o diagnóstico mais completo até então feito nos Municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: *Zero Hora*, 10 jun. 1997.

Na condição de líder de uma entidade estadual de Municípios, o presidente da Famurs teve contatos com outras lideranças estaduais e regionais. Começou assim sua atuação em nível nacional. A articulação com outras lideranças possibilitou a reivindicação nacional dos interesses municipalistas. A percepção de que grande parte dos problemas e soluções locais se relacionavam às decisões tomadas em Brasília já era presente. Em 1997, durante o *II Congresso Brasileiro de Municípios*, promovido pela CNM sob o comando de Gil Almeida, houve a possibilidade de os presidentes das entidades estaduais se articularem melhor e assumirem um posicionamento único perante o presidente Fernando Henrique Cardoso, que estava no evento.

A passagem de Paulo Ziulkoski pela Famurs foi destacada pelos Municípios e pelo governo estadual, que admitiu a evolução da entidade no período (ZERO HORA, 24 jun. 1997). Com a impressão positiva deixada nesse mandato (1996/1997), ele voltaria a ser presidente da entidade estadual cinco anos depois (2002/2003), período em que também voltou a ser prefeito de Mariana Pimentel.

O longo e ambíguo caso da Lei Kandir

A publicação de estudos como forma de pressão e de apoio técnico dos Municípios, conforme pôde ser vista, foi uma marca da passagem do Paulo Ziulkoski pela Famurs. A mais importante delas foi a que apresentava as perdas que o Estado do Rio Grande do Sul teria caso fosse aprovada a Lei Kandir. Essa lei isenta o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a exportação de bens primários e semielaborados.

A perda acontece tanto para Estados quanto para Municípios, mas, nas negociações de sua aprovação, o governo federal se comprometeu a assumir uma parcela das dívidas dos Estados, por meio da Lei 9.496/1997, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O governo de Antônio Britto, por meio dos secretários da Fazenda, Cezar Busatto, e da Casa Civil, Mendes Ribeiro, apoiava as negociações para aprovar a lei.

A Famurs preparou um estudo com os dados da receita estadual que indicava uma perda de R\$ 572 milhões para o Estado caso a Lei Kandir fosse aprovada, sendo que 25%, ou cerca de R\$ 150 milhões, seriam recursos municipais. Para publicar o estudo, foi convidado o então prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro.

IMPOSTOS

Prefeitos rejeitam acordo sobre ICMS

Os municípios gaúchos calculam perdas de R\$ 150 milhões por ano com a extinção do imposto das exportações

Os prefeitos gaúchos se rebelaram contra o acordo feito entre os Estados e o governo federal para a isenção do pagamento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas exportações. Reunidos ontem na sede da Federação das Associações de Municípios (Famurs), os prefeitos do Rio Grande do Sul exigiram que o projeto seja discutido com seus representantes antes de ser votado pelo Congresso. Os municípios recebem 25% do ICMS arrecadado pelo Estado. "A extinção da cobrança de ICMS sobre exportações vai trazer prejuízos para o Estado e, conseqüentemente, para os municípios", argumentou o presidente da Famurs, Paulo Ziulkoski. "Não queremos que a votação ocorra nesta semana, precisamos discutir antes", reforçou o prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro.

Conforme estimativas da Famurs, a perda dos municípios gaúchos pode chegar a R\$ 150 milhões por ano, se mantidas as regras atuais. "Precisamos evitar prejuízos financeiros para Estados e municípios", ponderou Ziulkoski. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), presidida pelo gaúcho Gil Soares de Almeida, também lançou um manifesto contra a votação apressada do projeto. "Queremos fazer um grande debate sobre essa pequena reforma tributária", diz Ziulkoski. Uma das grandes preocupações dos prefeitos é a possibilidade de que o governo federal pague a compensação com títulos da dívida pública, e não com dinheiro. "Além disso, o projeto prevê ressarcimento para seis anos, e como fica depois?", indaga Ziulkoski.



Fonte: Zero Hora, 27 ago. 1996.

Os ânimos esquentam: Britto x Ziulkoski

O fato de a Famurs se posicionar contra as negociações entre o governo estadual e a União e o fato de Tarso Genro ser adversário político e partidário do governador pesaram para que se iniciasse uma rixa entre a Famurs e o governo do Estado. Apesar de o governador e o presidente da entidade estadual serem do mesmo partido, não havia tutela sobre as ações da federação.

Até então, a relação entre os dois, governador e presidente da Famurs, era cordial, como a de colegas de partido, mas naquele episódio em particular houve um desgaste nas relações pessoais, porque o governador acreditava que a oposição dos prefeitos à Lei Kandir minaria a negociação da dívida do Estado. Atualmente, apesar de não haver um cálculo exato, estima-se que o Rio Grande do Sul perde em torno de R\$ 1 bilhão por ano com as medidas de

isenção de ICMS para a exportação de produtos primários e semielaborados.

A matéria nos jornais com a posição dos Municípios saiu numa terça-feira, e no final de semana seguinte houve a posse da nova diretoria da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs). Na cerimônia, ocorreu um desentendimento entre o governador e o líder da Famurs, com empurrões e trocas de acusação de ambos os lados no meio do salão principal. Depois desse episódio, a relação entre os dois se resumiu à esfera institucional entre o governo do Estado e a federação.

Duas consequências não previstas surgiram da divulgação do estudo sobre a Lei Kandir e desse atrito pessoal. A primeira, e mais imediata, foi a de uma maior autonomia política para a instituição, o que acarretou em posições e ações mais incisivas da Famurs perante o governo do Estado. A segunda se deu no ano seguinte: a ida de Paulo Ziulkoski para a Confederação Nacional de Municípios. O governo estadual fez chegar a alguns prefeitos com bastante influência na entidade o seu descontentamento e a necessidade de encapsular a figura política e as ações do então presidente.

Ademais, o estatuto da Famurs não permitia que ex-prefeitos assumissem o comando da entidade, e, em 1997, Paulo Ziulkoski já não era mais prefeito de Mariana Pimentel (a emenda constitucional sobre a reeleição para cargos executivos passou a vigorar em 1998 para governadores e presidente e em 2000 para prefeitos). Havia, entretanto, apoiadores da modificação do estatuto da Famurs, permitindo a eleição de ex-prefeitos, e, na imprensa local, ele era colocado como um dos possíveis candidatos para o mandato de 1997-98.

Naquele mesmo período, a CNM era vista como uma entidade enfraquecida politicamente e, de fato, tinha apenas dois funcionários, um livro de atas e utilizava a estrutura da Famurs em Brasília. A eleição da organização nacional aconteceria em 1997, e esse parecia um destino satisfatório para que o presidente da Famurs se afastasse da entidade e da política estadual. De acordo com as negociações entre as associações estaduais, o próximo presidente da CNM seria o então prefeito de Osasco e atual deputado estadual Celso Giglio, que também era presidente da Associação Paulista de Municípios. Ele já havia tentado o cargo na eleição que levou Gil Almeida à presidência da entidade e era visto como seu sucessor natural. Houve uma articulação política para

que o presidente da Famurs assumisse a vaga e, na composição da diretoria, o paulista ficou com a vice-presidência.

Paulo Ziulkoski presidente da CNM

No dia 24 de maio de 1997, a Famurs completava 21 anos e, para comemorar a data, foi inaugurada a nova sede da entidade. Essa semana também coincidiu com a eleição da nova diretoria da Famurs, que assumiria no mês seguinte. Aproveitou-se esses eventos para realizar a eleição da nova diretoria da CNM, em Porto Alegre. As federações e associações estaduais de Municípios foram convocadas para a eleição e, na oportunidade, também formulariam um novo estatuto para a entidade, com vistas a sua reestruturação.

A Assembleia Geral foi convocada pelo presidente do Conselho, Humberto Chittó, para o dia 22 de maio. Dos convocados, foram à capital gaúcha o então prefeito de Pedras de Fogo (PB), Manoel Júnior (atualmente vice-prefeito de João Pessoa), e João Fernandes, à época prefeito de Boqueirão (PB), representando a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup); João de Deus, presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (Famep); Alexandre Puzyna, presidente da Federação Catarinense de Municípios (Fecam); e representantes da Associação de Municípios do Espírito Santo (Amunes), além da Famurs. A Assembleia foi coordenada pelo presidente Gil Almeida, que propôs a mudança do estatuto.

A reformulação do estatuto foi aprovada posteriormente pela Famurs (Rio Grande do Sul), Famep (Pará), APM (São Paulo), UPB (Bahia), Fenam (Minas Gerais), Famup (Paraíba), Fecam (Santa Catarina), AMM (Mato Grosso), Amunes (Espírito Santo), AMP (Paraná), AMA (Alagoas), Amece (Ceará), Assomasul (Mato Grosso do Sul), AAM (Amazonas) e AGM (Goiás). No dia 18 de junho, durante o *XVII Congresso Estadual de Municípios do Rio Grande do Sul*, em Gramado, Paulo Ziulkoski deixou a Famurs e assumiu a Confederação Nacional de Municípios.

A chapa eleita em 1997 era conformada por:

QUADRO 1 – CHAPA ELEITA EM 1997 PARA DIRETORIA DA CNM

Presidente	Paulo Roberto Ziulkoski	Mariana Pimentel	RS	Famurs
1º Vice-Presidente	João de Deus Ferreira	Abaetetuba	PA	Famep
2º Vice-Presidente	Celso Giglio	Osasco	SP	APM
3º Vice-Presidente	Emerson José Osório Pimentel Leal	Livramento de Nossa Senhora	BA	UPB
4º Vice-Presidente	Victor Vieira dos Santos	Campos Altos	MG	Femam
1º Secretário	João Fernandes da Silva	Boqueirão	PB	Famup
2º Secretário	Alexandre Passos Puzyna	Porto União	SC	Fecam
1º Tesoureiro	Jair Benedetti	Comodoro	MT	AMM
2º Tesoureiro	Rui Carlos Baromeu Lopes	São Mateus	ES	Amunes

Fonte: CNM.

Os primeiros tempos em Brasília

Começando com pouco

Após tomar posse, os primeiros esforços se concentraram, tal como na Famurs, na reestruturação administrativa da entidade. A situação financeira da CNM não possibilitava grandes ações, e era necessário reparar a questão da falta de recursos e de funcionários, que minavam qualquer ação mais concreta.

A Confederação, quando da posse da nova diretoria, possuía em caixa apenas R\$ 1.800, com dívidas de aproximadamente R\$ 20.000. O livro de atas registrava algumas ações de ex-presidentes da CNM, que realizavam reuniões esporádicas de cunho político. Havia um trabalho da Confederação com prefeitos que participavam de congressos e reuniões, mas sem estrutura formal, haja vista que a última diretoria utilizava a da Famurs e, antes disso, as da APM e da UPB.

A CNM passou por um momento de afirmação e consolidação nos anos 1980, mas que aos poucos foi se desmobilizando em razão dos fatores já apresentados no volume I desta publicação (por exemplo, um tipo de “ressaca” após as conquistas políticas com a Constituição de 1988 e o aumento das responsabilidades locais que sobrecarregava as funções dos prefeitos nos Municípios).

Quando o novo presidente da CNM ia a Brasília para fazer reivindicações ao Congresso e aos Ministérios, utilizava a pequena estrutura disponível do presidente anterior, mas tempos depois não pôde mais contar com essas instalações, por alguns atritos com a Famurs. Foi aberta uma conta de banco para a entidade em Brasília, a qual recebeu alguns poucos depósitos de associações estaduais, mas que não cobriam todas as despesas da CNM. A estrutura que herdou da Famurs se resumiu, na verdade, a R\$ 50 mil e um aparelho de telefone celular.

Nesse momento de dificuldades, o prefeito de Espumoso (RS), Mario Bertani, foi quem deu apoio para a atuação da CNM em Brasília. Ele era presidente da Central de Cooperativas de Produtores Rurais do Rio Grande do Sul, Centralsul, e da recém-criada Frente Nacional dos Municípios Agrícolas, Fenama, que contava com mais recursos que a CNM e mantinha um escritório em Brasília – uma casa também na W3 Sul, nos moldes da Famurs. A residência servia de escritório e de habitação para os dirigentes e associados da Fenama que iam a Brasília.

Nessa casa, foi disponibilizada para a CNM uma sala e um funcionário, pago pela Central, que ajudava nas tarefas do dia a dia, como protocolo de ações nos Ministérios e correspondências. O presidente da CNM, quando estava em Brasília, também se hospedava lá. Quem fazia o contato com as associações estaduais era o próprio presidente. Com uma lista em papel, datilografada por sua esposa, ele ligava para o celular de todos os presidentes de entidades estaduais, marcando reuniões em Brasília e organizando eventos nos Estados. O presidente ia igualmente a todos os eventos das associações e federações estaduais, tentando semear a ideia de que, sem a organização do movimento, as ações em defesa dos Municípios nunca sairiam do papel.



Fonte: Acervo pessoal Tânia Ziulkoski.

Com a CNM o municipalismo avança

Dessa forma começou a estruturar-se o novo momento do movimento municipalista, tendo a CNM um papel de maior relevância. Continuava havendo, naquele momento, um embate com a Associação Brasileira de Municípios. Ainda se mantinha a imagem, adquirida nas décadas anteriores, de que a ABM era muito próxima ao governo federal. Isso representava exatamente o oposto do que a CNM concebia como vetor de atuação do municipalismo. A relação com o governo federal era o ponto que diferenciava as entidades, e foi esse aspecto, de autonomia política frente à União, que se tentou enfatizar nas ações e nos posicionamentos da Confederação. A reestruturação da entidade editava novamente os impulsos que deram origem ao seu surgimento em 1980.

Logo no início das ações da CNM em 1997, um assunto – anterior à posse da nova diretoria, mas que se arrastou durante todo o ano – dominou a pauta. A discussão sobre a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal, o FEF, criado com o nome de Fundo Social de Emergência, em 1994, para garantir o financiamento da educação e da saúde, reservava 20% dos recursos da União para gastos desvinculados. Na prática, o montante destacado servia para o pagamento dos juros da dívida.

Essa engenharia orçamentária prejudicava os Municípios, na medida em que retirava recursos do Fundo de Participação dos Municípios e reduzia os gastos do governo federal em áreas de competência compartilhada com outros Entes federados. Em 1996, houve a primeira prorrogação do fundo por um prazo de um ano, expirando em junho de 1997, já com o novo nome que fazia jus a sua real função de estabilização. Durante todo esse ano, o governo federal articulou a renovação do fundo para 1999.

A CNM encampou a luta pela não prorrogação do FEF, com mobilizações em Brasília e em todo o Brasil, com participação em audiências públicas e reuniões com congressistas da base e da oposição para que se retirasse o FPM da base do FEF. Algumas emendas foram propostas, incluindo uma aprovada na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado. Ao final, apesar de a proposta não ter passado pelo plenário, houve compensação para os cofres municipais, com a diminuição da retenção do FPM. Essa retirada só foi possível com a Emenda Constitucional 27/2000, que modificava novamente o nome do fundo para Desvinculação das Receitas da União (DRU).

CÂMARA

Pressão de prefeitos para votação do fundo

Uma proposta do PFL fez os líderes adiarem a discussão

Sucursal/Brasília

Prefeitos de todo o país conseguiram ontem adiar para a próxima semana a votação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que retém recursos de Estados e municípios. O governo retirou o projeto da pauta para discutir a proposta defendida pelo líder do PFL, Inocêncio de Oliveira (PE), que estipula a restituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 80%, mesmo índice que vigora desde 1994, quando foi criado o FEF. O relatório da deputada Yeda Crusius (PSDB-RS) determina o aumento gradativo do retorno do FPM: 50% em 1997, 60%, em 1998, e 80%, em 1999.

O FEF deixou de vigorar em 30 de junho último, e o governo até agora não conseguiu colocar em votação sua prorrogação. O autor da proposta de aumento do retorno para os municípios, Júlio Cesar (PFL-PI), foi um dos contatos constantes dos prefeitos que foram a Brasília fazer pressão. Na manhã de ontem, o deputado levou sua proposta à

reunião da executiva do PFL e foi prontamente apoiado pelos demais parlamentares. O líder do partido, Inocêncio de Oliveira (PE), foi o primeiro a assinar.

Os líderes dos demais partidos não endossaram a proposta, que foi feita sem o conhecimento do presidente Fernando Henrique Cardoso. A relatora, Yeda Crusius, não acredita que a proposta seja aceita pelo Planalto e condenou o adiamento da votação. “Quanto mais tempo se levar para votar, mais tempo há para se fazer concessões aos prefeitos”, diz.

O Rio Grande do Sul recebe 7,3% do FPM nacional. Em valores brutos, isso representa cerca de R\$ 7 bilhões anuais para os municípios gaúchos. A restituição dos 80% dará mais cerca de R\$ 84 milhões para o Rio Grande do Sul.

A proposta do PFL agradou aos prefeitos, mas ainda será discutida em uma reunião com representantes de todos os Estados. “Tem deputado que andou dizendo que não abria mão dos 100% porque essa era a nossa proposta”, explica o gaúcho Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios.

Fonte: *Zero Hora*, 11 jul. 1997.

Outro efeito adverso do FEF residia na eliminação da incorporação do Imposto de Renda dos servidores da União da base de cálculo do FPM. Essa medida distorcia os valores repassados aos Municípios, reduzindo o montante do fundo em quase 10%. A reversão dessas perdas foi conquistada apenas em 1999, durante a *II Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*. Esse instrumento de pressão e negociação com o governo federal foi fundamental para lograr essa e outras conquistas do municipalismo.

A *I Marcha*, no entanto, tem uma simbologia especial para o movimento, já que ela iniciou o processo de pressão política que se consolidou

a nova fase da CNM. Tanto as Marchas quanto as conquistas da CNM serão apresentadas respectivamente nos capítulos 3 e 4 deste volume, mas a primeira edição, em 1998, será detalhada a seguir.

A I Marcha como impulso do movimento

Marco histórico

A primeira *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* representou um marco por meio do qual o movimento municipalista voltou a ter maior protagonismo político. Em março de 1998, durante o 42º Congresso Paulista de Municípios, realizado em Praia Grande pela APM, aprovou-se a realização de uma grande marcha a Brasília de prefeitos e vereadores. A ideia de organizar o evento surgiu em uma mesa-redonda com alguns poucos municipalistas de entidades estaduais, da CNM e de outras entidades nacionais, na qual o prefeito de Franca (SP), Gilmar Dominici, apresentou a proposta, que foi prontamente aceita pelo grupo. A partir dali a CNM começou a idealizar e formular o que seria o evento.

Havia a preocupação de que o movimento não se dividisse entre os diversos esforços de mobilização. Na mesma semana do congresso paulista, os prefeitos das capitais e das grandes cidades se reuniram separadamente em Belo Horizonte, levantando uma pauta independente de reivindicações. Apesar dos encontros paralelos, em comunicado aos municipalistas que estavam em São Paulo, os representantes das grandes cidades apoiaram a iniciativa da CNM.

A desconfiança maior sobre um possível racha no movimento se relacionava à Associação Brasileira de Municípios. O deputado federal Welson Gasparini, presidente da ABM, havia votado na Câmara a favor do texto da deputada Yeda Crusius, que prorrogava o FEF e era, conforme visto, nocivo aos interesses municipais (O ESTADO DE S. PAULO, 29 mar. 1998).

Congresso expõe a divisão de municípios

Impasse é entre defensores de rolagem de dívidas e repasse e defensores de verbas para os pequenos

SILVIO BRESSAN

PRAIA GRANDE - O Congresso Estadual de Municípios, encerra em São Paulo, nos dias 27 e 28 de março, o maior encontro municipalista do País. A negociação das dívidas com o governo federal e a melhor distribuição da receita dos municípios foram os temas centrais, mas destacou evidentes divisões no movimento. Os municípios aprovaram uma grande marcha a Brasília de prefeitos e vereadores, no dia 19 de maio, mas ainda não se sabe que será a grande palavra de ordem: a rolagem das dívidas dos grandes municípios ou o aumento do repasse para os pequenos municípios.

"A palavra de ordem será a isonomia de tratamento", sustenta o presidente da Associação Paulista de Municípios, Celso Giglio, que organizou o encontro. Segundo ele, os municípios querem re-negociar as dívidas com o governo federal em condições iguais às

dos municípios de 22,5% para 33%, municipalização do imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e repasse de 50% da receita da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Bandeira - Mas há um consenso entre os municipalistas de que a marcha só poderá funcionar se tiver uma grande bandeira, assim como a do Movimento dos Sem-Terra (MST), que consegue atrair a atenção da mídia e da sociedade. Na quinta-feira, o ex-ministro da Agricultura e atual prefeito de Itapira, Barros Munhoz (PDT), chamou a atenção para isso em um discurso desanimado. "Marcha de prefeitos em Brasília é mais comum do que

cavalaria americana atrás de índio", desdenhou Munhoz. "Na mídia, qualquer greve tem mais repercussão do que a crise dos municípios." O presidente da Confederação Nacional de Municípios, Paulo Ziulkoski, também acha que a marcha só vai funcionar com uma grande bandeira. "Temos de definir prioridades e apresentar uma pauta fundamental", propõe Ziulkoski. "Senão,

Da mesma forma, a receita da CPMF e do IPVA ajudaria mais aos prefeitos de pequenas e médias cidades.

O recelo desses municípios é de que a discussão das dívidas com títulos mobiliários e precatórios das maiores prefeituras, pela sua dimensão, acabe absorvendo as maiores atenções. "Prefeito de município pequeno não sabe o que é precatório", anota Ziulkoski. Como lembra seu vice-presidente, João Fernandes da Silva, ex-prefeito na Paraíba, o município pequeno nem toma di-

ro emprestado porque não tem capacidade de endividamento.

Repastes - "São dois casos completamente diferentes", ressaltou Fernandes. De acordo com eles, as dívidas dos municípios pequenos não vêm de investimentos ou empréstimos, mas de repastes injustos. É o caso das contribuições do INSS dos trabalhadores privados que viraram servidores e até hoje não foram repassadas pela União aos municípios. "Mas os municípios grandes se endividaram porque fizeram investi-

mentos e agora têm de ser tratados como devedores."

É justamente essa a única grande preocupação dos maiores municípios, pouco interessados no repasse do FPM ou do IPVA. Para alguns experientes municipalistas de São Paulo, nada mais justo. "A esmagadora maioria da população mora nas grandes cidades e os problemas desses municípios sempre terão mais importância", diz um dos técnicos que esteve no congresso. Contornar essa questão e conseguir uma única grande bandeira será o maior desafio dos municipalistas.

Nos números, o congresso foi um sucesso. Estiveram no pavilhão de exposições de Prati Grande mais de 4 mil pessoas: Marcarum presença 419 de 645 prefeitos do Estado e mais 1.362 vereadores, além do governador Mário Covas, de quem se todos os candidatos ao governo do Estado, ministros, o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), e vários parlamentares. No resultado, contudo, só a marcha do dia 19 de maio poderá dizer se o congresso obteve êxito.

BANDA B

COM DIGITAL MOTOROLA.

QUEM QUISER QUE SE HABILITE.

Primeiro passo: comprar seu digital Motorola, por um ótimo preço, no Arapuaá, Mappin, Mappin Telecom, Mesbla, G. Aronson, Lojas Americanas ou CommCenter.

Fonte: O Estado de S. Paulo, 29 mar. 1998.

A hora da radicalização

A posição da CNM e de seu presidente era de radical desvinculação entre os interesses municipais e os da União e dos Estados. Essa visão de autonomia não surgira naquele momento. Foi uma ideia que acompanhou Ziulkoski desde os tempos à frente da Famurs, da Acensul, da prefeitura de Mariana Pimentel e do Setor Jovem do MDB.

A autonomia buscada pela CNM baseava-se na perspectiva de que, sempre que os interesses do movimento foram preteridos a um projeto político individual ou a uma cooptação por outras esferas de governo em troca de verbas ou prestígio, as reivindicações legítimas do municipalismo foram afetadas.

Para evitar as divisões no movimento, as divergências entre as demandas dos pequenos e dos grandes Municípios deveriam ser transpostas. Os primeiros tinham interesse, por exemplo, no aumento de 22,5% para 33% do valor do FPM, sua principal fonte de recursos, já os últimos buscavam melhor negociação para as dívidas com títulos mobiliários e precatórios, que impac-

tavam diretamente seus caixas. Nas palavras do próprio presidente da CNM: “Prefeito de Município pequeno não sabe nem o que é precatório!” (O ESTADO DE S. PAULO, 29 mar. 1998). De fato, os pequenos Municípios não conseguiam sequer contrair empréstimos porque não tinham capacidade de endividamento.

Mesmo com as características bastante distintas dos pequenos e grandes Municípios, foi possível convergir interesses entre a Confederação Nacional de Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) na construção de uma pauta única para a *I Marcha*. No processo de articulação, duas pessoas foram importantes: o prefeito de Belo Horizonte à época, Célio de Castro, presidente da FNP, que angariou o suporte político, e sua secretária-executiva na entidade, Rosani Cunha, que apoiou na execução das atividades do evento. Em conjunto com o presidente da CNM, eles formularam uma pauta comum de reivindicação, com 13 propostas que expressavam as reais necessidades do movimento ao final da década de 1990.

Em termos logísticos, a realização do evento demandou muitos esforços. Apesar do auxílio de algumas instituições municipalistas (como o do já citado Mario Bertani e do prefeito de Maragogi, Fernando Sérgio Lira, presidente da Associação dos Municípios de Alagoas), a maioria das atividades recaíram sobre a CNM. Na sede provisória da CNM dentro da associação alagoana, foram iniciadas as ligações e articulações para a organização e a mobilização da Marcha.

A CNM não tinha recursos sequer para alugar um grande espaço para realizar o evento. Tentou-se viabilizar o auditório Ulysses Guimarães como palco do encontro, mas não houve êxito. O evento acabou sendo realizado gratuitamente no auditório Petrônio Portela, no Senado Federal, por meio de gestões do deputado federal Oswaldo Biolchi.

A partir daí o trabalho de identificação e contato com as lideranças foi iniciado – atividade realizada igualmente pela modesta estrutura da CNM –, mas com bastante resistências. Os prefeitos da Bahia, por exemplo, iam a poucas reuniões e mobilizações. O presidente do Congresso Nacional na época, Antônio Carlos Magalhães, tinha bastante influência sobre as lideranças locais do Estado, e a CNM era crítica contumaz do governo FHC, do qual o senador

baiano era aliado. Ademais, muitos prefeitos não se vinculavam à CNM, para não se indispor com o governo federal. As críticas mais duras ao governo, vocalizadas pela CNM, causavam desconforto para grande parte dos prefeitos, que dependiam dos repasses de recursos da União.

Outros prefeitos, no entanto, apoiavam os posicionamentos da entidade e apostaram na mobilização da CNM. Nos dias 18 a 20 de maio de 1998, aconteceu a *I Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*. Juntaram-se à CNM e à FNP os demais representantes do Conselho Brasileiro de Integração Municipal (CBIM), órgão colegiado coordenado à época pela CNM: a Associação Brasileira de Municípios, a Associação Brasileira de Prefeitos, a União de Vereadores do Brasil e as entidades estaduais de Municípios. O evento teve o assessoramento técnico da Associação Paulista de Municípios e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Os cães estão soltos outra vez

No auditório, em meio a discursos inflamados de defesa do municipalismo, os prefeitos tentaram ser recebidos em audiência pelo presidente da República. O pedido, negado, contribuiu para que as cerca de mil lideranças locais presentes no evento, entre prefeitos e vereadores, decidissem seguir em multidão do Senado para frente do Palácio do Planalto e subir a rampa que dá acesso ao salão principal.

No mesmo dia, em Brasília, ocorria a *Marcha contra o Desemprego*, reunindo as centrais sindicais. Esse grupo ainda não havia chegado à Esplanada dos Ministérios, mas policiais e soldados já se posicionavam em frente ao Palácio. Quando os prefeitos chegaram à Praça dos Três Poderes e começaram a subir a rampa de mãos dadas, a cavalaria e os cachorros da Polícia Militar avançaram sobre os prefeitos, deputados federais e senadores.



Fonte: Veja, 27 maio 1998.

O contingente de contenção era de quase 200 homens, entre policiais militares do Distrito Federal, seguranças e soldados do Exército. Eram “policiais com lança-bombas de efeito moral e de gás, cassetetes elétricos, escudos à prova de bala e fuzis [que] formaram barreiras sucessivas na rampa do Planalto, impedindo a invasão” (FOLHA DE S. PAULO, 20 maio 1998). O senador Eduardo Suplicy, que estava na linha de frente com os municipalistas, teve a calça rasgada pelos cachorros da PM.

O presidente Fernando Henrique, o vice-presidente Marco Maciel e o presidente da Câmara, Michel Temer, estavam em viagem internacional. Antônio Carlos Magalhães era o presidente em exercício e, depois de aconselhado pelo ministro dos Transportes e interlocutor do governo federal com os municipalistas, Eliseu Padilha, recebeu uma comissão de sete prefeitos, mas, àquela altura, o caso já havia atingido repercussão nacional.

Divisor de águas

No dia seguinte, as manchetes dos principais jornais estampavam a *Marcha a Brasília*. A *Folha de São Paulo* divulgou na primeira página: “Prefeitos tentam invadir o Planalto”; a *Zero Hora* noticiou: “Brasília abafa marcha dos prefeitos”; e *O Globo*: “Planalto usa até cachorros para dispersar protesto

de prefeitos”. A Marcha e sua repercussão, mesmo que não intencionalmente provocada, foram divulgadas de forma ampla para todo o país, e a partir daí o movimento começou novamente a tomar corpo. Alguns Municípios, passando a conhecer o trabalho da CNM e as bandeiras por ela defendidas, procuraram a entidade, filiaram-se e começaram a contribuir financeiramente.

FOLHA DE S. PAULO
 São Paulo, quarta-feira, 20 de maio de 1998
 DIRETOR DE REDAÇÃO: OTAVIO FRIAS FILHO • UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL • ALAMEDA BARÃO DE LIMEIRA, 455 • ANO 78 • Nº 13.249 • R\$ 1,00

Presidente considera normal queda recorde na Bovespa; alta na Rússia e decisão dos EUA de não elevar juros acalmam mercado

País não tem fragilidades, diz FHC

ESPECIAL

FITA MOSTRA Sinatra com Ella e Tom

Circulá hoje em SP, RJ, PR, MG e DF a fita "Frank Sinatra Canta com Ella e Tom". Quem comprar a Folha, com mais R\$ 3,90, leva a fita, que inclui "Garota de Ipanema", interpretada por Sinatra e Tom Jobim.

CLÓVIS ROSSI
anúncio especial a Gazeta

Um dia após a maior baixa do ano na Bolsa paulista, o presidente Fernando Henrique Cardoso disse na Suíça que "não aconteceu nada". Para ele, só haveria motivo para preocupação se o país "tivesse fragilidades".

O ministro Pedro Malan (Fazenda), porém, fez um raciocínio que indica ser difícil demonstrar para os investidores que o Brasil não é a Rússia — o novo foco de crise. "Não se passa a ser confiável por decreto", afirmou.

A Bolsa russa se recuperou ontem e fechou em alta de 3,9%. A Bovespa subiu 1,35%. A decisão dos EUA de não elevar suas taxas de juros de curto prazo contribuiu. Houve alta também em Nova York (0,04%), Londres (0,89%) e Tóquio (1,09%). Dinheiro

Prefeitos tentam invadir o

Policiais militares formam barreira na entrada do Palácio do Planalto para impedir invasão de prefeitos e vereadores durante protesto

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 20 maio 1998.

ZERO HORA

ANO 35 - Nº 11.964 - 2ª EDIÇÃO

PORTO ALEGRE, QUARTA-FEIRA, 20 DE MAIO DE 1998

RS 1,0

Brasília abafa marcha dos prefeitos

Sem o presidente Fernando Henrique Cardoso e sem o vice Marco Maciel em Brasília, a Marcha em Defesa dos Municípios Brasileiros, movimento que reuniu 2,5 mil prefeitos na Capital ontem, não obteve os efeitos esperados. As 13 reivindicações do grupo foram entregues ao presidente em exercício, senador Antônio Carlos Magalhães, que nada prometeu. O Exército e a Polícia Militar impediram o acesso dos prefeitos ao Palácio do Planalto.

Páginas 4 e 5

Fonte: Zero Hora, 20 maio 1998.

SP, RJ, MG, PI e SC: R\$ 1,00
Demais Estados: ver
tabela na página A4

O ESTADO DE S. PAULO

RUY MESQUITA
Diretor-responsável

EDIÇÃO
SÃO PAULO

Julio Mesquita (1891-1927) Julio de Mesquita Filho (1927-1969) ANO 118 QUARTA-FEIRA Nº 38.199 SÃO PAULO, 20 DE MAIO DE 1998 Francisco Mesquita (1927-1969) Julio de Mesquita Neto (1969-1995)



Reivindicações municipais - Soldados do Exército e da PM impedem que cerca de 2,5 mil prefeitos entrem no Palácio do Planalto, eles exigem renegociação das dívidas e compensação da perda de recursos provocada pela Falsa de Estabilização Fiscal, estimada em R\$ 8 bilhões

Fonte: O Estado de S. Paulo, 20 maio 1998.



Gustavo Miranda

POLICIAIS DO EXÉRCITO guardam o Palácio, enquanto, do lado de fora, PMs com cães mantêm os prefeitos afastados

Planalto usa até cães para dispersar protesto de prefeitos

Fonte: *O Globo*, 20 maio 1998.

Em decorrência disso, a CNM foi conseguindo se estruturar, passando a contar com alguns funcionários e estagiários. Nos meses seguintes foram organizadas mais reuniões em Brasília e algumas outras mobilizações, desta vez, com maior participação dos Municípios. Depois de um período de relativa letargia do municipalismo no decorrer dos anos 1990, a CNM capitaneava novamente o movimento e voltava a ser um referencial para os Municípios brasileiros. A reestruturação da CNM e as ações empreendidas por ela a partir desse momento serão vistas no próximo capítulo.

A mudança da concepção do movimento municipalista

Uma visão particular

Por trás da reestruturação iniciada em 1997, encontra-se uma visão particular de municipalismo que o presidente da CNM levou à entidade, em que as palavras de ordem são: autonomia política, autossuficiência financeira e excelência técnica. Na sua concepção, sem esses sustentáculos seria impossível lograr melhorias reais para o movimento e para os Municípios.

Além disso, um fator ainda mais relevante reside no não conformismo com a situação dos Municípios no pacto federativo. A fragilidade do Município no sistema político nacional é um problema estrutural. Desde as décadas de 1940 e 1950 existe a percepção de que, na administração pública, são os Entes locais os menos prestigiados politicamente e financeiramente. A Constituição de 1988 tentou solucionar esse problema, alçando o Município à condição de Ente federado e lhe garantindo as prerrogativas dessa nova posição na Federação. Essa tarefa, em parte, foi bem sucedida, mas algumas medidas posteriores à Constituição reverteram grande parte dos ganhos.

As insatisfações com a situação da década de 1990 atingiam todos os Municípios, mas faltava um canal institucional que as agrupasse, de forma que se transformassem em demandas políticas. A percepção de que são os Municípios os Entes mais desfavorecidos e explorados pelas outras esferas de governo é compartilhada pelas comunidades locais e pela opinião pública, como será visto com mais detalhe no Capítulo 5. Há um potencial explosivo no movimento municipalista que deveria ser organizado, de modo a servir como instrumento político em benefício da população. O papel da CNM, vislumbrado pela nova diretoria, era de ser o amálgama dos interesses locais.

Até 1988, as atribuições dos Municípios em termos de políticas públicas se resumiam a construção e manutenção de algumas escolas rurais e pequenas estradas vicinais. Com a Constituição, o Município passou a assumir paulatinamente uma série de responsabilidades. As atribuições, apesar dos recuos orçamentários, não diminuíram. Os Municípios são hoje, por exemplo, os Entes que mais investem em saúde, educação e infraestrutura no país.

Como prefeito e depois como presidente de entidade microrregional, estadual e nacional de Municípios, o novo mandatário da CNM trazia um conhecimento profundo da situação municipal desde o final da década de 1980. A percepção sobre as dificuldades dos Municípios e o avanço do empobrecimento relativo foi construída na prática.

Apesar da proximidade com o problema, houve o distanciamento necessário para entender os processos mais amplos que acabam repercutindo negativamente no local. Em nível estadual, são exemplos os processos de renegociação de dívidas e do ICMS e, na esfera federal, as medidas como Lei Kandir e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). As ações negativas que impactam nos Municípios e partem dos governos estaduais e federal sempre existiram, mas poucos foram os atores que perceberam lucidamente suas raízes, para influenciar no jogo político nacional.

Além do elemento contestador, a questão da autonomia, já introduzida anteriormente, foi central para que se pensasse, a partir de 1997, uma forma diferente de se fazer municipalismo. Percebeu-se que toda credibilidade e respeitabilidade adquiridas nos anos anteriores poderiam ser revertidas se os dirigentes do movimento fossem atraídos ou cooptados pelos governos estaduais e federal.

A história mostra que a opção por manter a relação íntima entre o movimento municipalista e outras esferas de governo, apesar de ganhos pontuais, representou em longo prazo uma perda para os Municípios e para o municipalismo. O fato de, recorrentemente, os presidentes das associações de Municípios serem aliados fieis do governador ou do presidente da República prejudicava o movimento.

A partir de 1997, a CNM fortaleceu seu posicionamento de autonomia, que repercutia nas disputas políticas nacionais entre governo e oposição. A Confederação é composta por Municípios dirigidos tanto por políticos dos partidos da base do governo quanto da oposição. Nesse contexto, o papel da CNM e de seus dirigentes sempre foi o de equilibrar os diversos posicionamentos, com o fim último de garantir o interesse local. A oposição tradicionalmente se aproxima da CNM, porque vê a autonomia da entidade como instrumento para sua causa. Foi assim no governo FHC, com o apoio do PT, e no

governo Lula, com o apoio do DEM e do PSDB. A tendência é de as forças oposicionistas buscarem na CNM um aliado, mas, quando se tornam governo, a Confederação passa a ser um adversário.

Ou seja, há um apoio conjuntural dos comandos partidários, e, caso se pautasse o movimento pela lógica político-partidária, as causas municipalistas ficariam cada vez mais frágeis. A autonomia da CNM, nesse sentido, representa não só a continuidade das pautas municipalistas, independentemente dos governos, como a própria sobrevivência de suas causas.

A autonomia se fortalece

A autonomia política parece um ideal abstrato e de difícil alcance, mas há formas de instrumentalizá-la, principalmente por meio da autonomia financeira. A percepção dos dirigentes da CNM é clara a esse respeito. Para a Confederação, a consolidação financeira representou a construção de um posicionamento alternativo no municipalismo, que a legitimou e a transformou em um ator central da política nacional.

Até 1997, boa parte dos recursos da CNM vinha de agências e instituições ligadas ao governo federal. A União patrocinava os eventos esporádicos realizados pela Confederação, por meio dos bancos oficiais e outras instituições. Diante dessa situação, a entidade não poderia criticar abertamente o governo, porque, se o fizesse, teria seus patrocínios comprometidos. A partir de 1997, iniciou-se um trabalho gradual de filiação dos Municípios, numa lógica em que os próprios representados sustentam sua representante.

Atualmente, a CNM conta com 5 mil Municípios contribuintes e recursos que superam em 50.000% os valores encontrados em 1997. Os recursos foram suficientes para não depender de nenhum órgão governamental e construir uma sede própria em Brasília. Foi possível, assim, ter uma estrutura mais robusta e executar ações concretas. A Marcha, nesse sentido, foi a grande responsável por garantir as conquistas municipalistas e dar maior visibilidade para a entidade. O trabalho que se seguiu ajudou a manter a credibilidade da CNM e do movimento.

A busca pela melhoria dos Municípios é uma luta constante. Embora tenha atingido um patamar de destaque e garantido conquistas importantes, a visão da entidade está longe de ser de satisfação plena, que possa estagnar o movimento. Todos os dias são tomadas decisões no Congresso, no Executivo e no Judiciário que impactam diretamente nos Municípios.

Isso obriga a CNM a desenvolver uma vigília constante em Brasília, para que o Município no interior de Roraima ou do Paraná tenha conhecimento sobre as ações que o afeta e possa reagir de alguma forma. As decisões nacionais que atingem negativamente os Municípios vão se somando dia a dia, e, caso nada seja feito, a tendência é de deterioração das condições locais.

Nesse sentido, um aspecto adicional para o avanço do municipalismo que é pouco abordado refere-se à disponibilidade das lideranças locais para se dedicar ao movimento. Para liderar o municipalismo são necessários tempo e prioridade. O prefeito que administra seu Município não consegue acompanhar a agenda diária de Brasília. Semanalmente surgem matérias legislativas, decisões judiciais e medidas do executivo que afetam os Municípios de maneira positiva ou negativa. A função da CNM é, em conjunto e com o apoio dos gestores locais, acompanhar e atuar para que as ações prejudiciais sejam barradas e que as favoráveis sejam aprovadas. A CNM ainda tem o papel de ser um agente ativo de proposição de melhorias aos órgãos competentes e pressão para sua aprovação.

Esses esforços envolvem um número considerável de pessoas. O corpo técnico da entidade, responsável por tratar dos diversos assuntos da agenda governamental local, fortalece o posicionamento da CNM e, por consequência, dos Municípios. Da mesma forma, os estudos técnicos sobre os temas relevantes do municipalismo fundamentam posicionamentos e dão suporte para o embate de ideias com o governo federal. Essa é uma marca que surge a partir de 1997 e se fortalece ano a ano, baseada na percepção de que o embate federativo não é apenas um jogo de forças, mas também uma disputa de informações.

Conclusão

Nos parágrafos anteriores, foi possível apresentar uma das determinantes da reestruturação da CNM a partir de 1997. Em especial, foi apresentado como um indivíduo, em particular, contribuiu para o avanço do movimento municipalista, de modo geral, e para a mudança de concepção da entidade, de forma específica. Por meio de sua história, foi possível compreender como os acontecimentos e as práticas são, muitas vezes, cíclicos. A mesma filosofia adotada como presidente de um movimento político nacional, no Setor Jovem do MDB nacional, como prefeito e como presidente de entidades municipalistas microrregionais e estaduais foi reproduzida, com seus erros e acertos, na CNM. O relato do presente capítulo auxilia na compreensão do que é a CNM hoje, quais suas aspirações, qual sua forma de atuação e, principalmente, por quais princípios se guia.

A disputa federativa pressupõe, muitas vezes, um jogo de soma zero, em que para um ganhar, necessariamente, outro tem que perder. É claro que há casos em que a cooperação entre os Entes atinge resultados ótimos, mas em essência, e a história comprova isso, os ganhos dos Municípios sempre surgiram em detrimento das conquistas dos governos estaduais e do governo federal. As experiências anteriores na política mostraram às lideranças da entidade que caridade não é um atributo comum ao jogo político. Para se conquistar algo, é necessário haver pressão política, embasamento técnico e legitimidade perante seus representados, esta última garantida pela autonomia.

Esse conflito aparece na superfície, mas o problema do pacto federativo é muito mais profundo e está longe de ser solucionado. É necessário, portanto, definir claramente competências, atribuições e recursos de cada Ente federado. É nesse contexto que se apresenta o papel das entidades. Se os problemas e dificuldades evidenciados nas linhas anteriores pudessem ser resumidos, a construção de um verdadeiro pacto, justo e equânime, sintetizaria a luta dos Municípios.

O próximo capítulo detalhará os instrumentos de luta criados pela Confederação, a partir do ano de 1997, para atingir seus objetivos. Em particular, serão abordadas a estrutura montada pela CNM e as ações desenvolvidas nos últimos 18 anos. Esse relato é relevante para perceber como as conquistas recentes do municipalismo, a serem apresentados no capítulo 4, não são frutos do acaso ou da boa vontade da União e dos Estados.

Nesse período, houve um processo crescente de investimento nos quadros técnicos da entidade, bem como incremento de suas estratégias para transformar a CNM em um agente ativo de reivindicação na política nacional. Será possível apresentar a entidade por dentro e mostrar como as demandas dos Municípios que chegam à entidade se transformaram em ganhos reais para a sociedade.

CAPÍTULO 2 – A CNM AVANÇA

Introdução

No capítulo anterior, e também no volume I desta obra, apresentou-se a situação encontrada pela nova diretoria para comandar a CNM em 1997. Apesar de realizar ações de cunho político, como congressos, seminários e reuniões, a Confederação não dispunha de nenhuma estrutura formal que contasse com recursos próprios, funcionários e instalações físicas. A entidade desempenhou um papel político relevante no começo de suas funções em 1980 e durante toda a década, que culminou na atuação ativa na Assembleia Nacional Constituinte, sofrendo depois uma relativa paralisia no início da década de 1990. A esse segundo momento é que se refere quando caracterizado o *status* da CNM em 1997.

As mudanças com a eleição da nova diretoria foram sentidas gradualmente, porém alguns acontecimentos aceleraram as transformações, como a realização da primeira *Marcha a Brasília* e as suas já tratadas repercussões. O evento trouxe novamente visibilidade à CNM e possibilitou que a entidade recuperasse a credibilidade e o reconhecimento dentro do movimento municipalista nos anos posteriores.

O presente capítulo tem como objetivo demonstrar a evolução da entidade a partir de 1997. Esse crescimento pode ser percebido tanto pelo aumento da participação dos Entes locais no movimento municipalista quanto pelo incremento da estrutura organizacional da entidade.

Para tanto, serão apresentados inicialmente alguns dados que mostram a dimensão do crescimento gradativo da entidade: número de Municípios filiados, recursos financeiros, quantidade de empregados, instalações físicas disponíveis e a produção de conhecimento municipal por meio de publicações. Em um segundo momento, relata-se as linhas de atuação da CNM com o intuito de, didaticamente, apresentar de forma ampla sua função e organização atual.

Serão descritas as formas de atuação e as principais entregas que fortaleceram a CNM como instituição e, conseqüentemente, contribuíram para o fortalecimento do próprio movimento municipalista. Pode-se dividir sua atuação em quatro linhas principais: articulação política, comunicação institucional, desenvolvimento municipal e gestão interna.

A linha de articulação política refere-se ao planejamento e à coordenação da atuação com o Congresso Nacional, o Executivo federal, o Poder Judiciário e a rede municipalista, com vistas a definição e defesa de posicionamento institucional da entidade perante proposições, leis e medidas de interesse do municipalismo brasileiro. Essa sessão detalhará as formas de atuação que transformaram a articulação política de um presidente que possuía “apenas um celular” em uma organização com a capacidade de mobilizar 5 mil municipalistas nas *Marchas a Brasília* para pressionar por mudanças reais das condições locais.

A comunicação institucional envolve as ações da CNM relacionadas à representatividade dos Municípios brasileiros ao assumir posições em defesa dos interesses municipalistas. Nessa sessão, será contada a história de como uma entidade enfraquecida conseguiu se estabelecer como a maior representante nacional dos Municípios brasileiros, com a participação ativa de aproximadamente 5 mil Municípios contribuintes.

O desenvolvimento municipal engloba as ações da CNM que têm por objetivo contribuir para o fortalecimento técnico da gestão local. Elas se materializam em publicações, atendimentos aos Municípios realizados por técnicos especialistas, eventos de capacitação aos gestores municipais, soluções tecnológicas desenvolvidas pela entidade e projetos e parcerias com outras instituições. Serão descritos, nessa sessão, os principais eventos que transformaram uma entidade puramente política em uma organização de referência no conhecimento sobre gestão local com soluções e projetos que contribuem para o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos Municípios.

A gestão interna tem como objetivo principal o aprimoramento de processos e políticas administrativas e de gestão da CNM a fim de aumentar a eficiência operacional e a satisfação no trabalho da entidade. Investe-se no redesenho de processos, produção de manuais, novas políticas e novas tecno-

logias de informática para agilizar e facilitar os trabalhos internos. Apesar de configurar-se, muitas vezes, como um trabalho invisível perante os Municípios e outros agentes que se relacionam com a Confederação, essa linha é fundamental para que os resultados obtidos pela CNM nas searas de articulação política, comunicação institucional e desenvolvimento municipal se concretizem.

Ainda será possível visualizar no presente capítulo, indiretamente, a estrutura montada pela Confederação para lidar com o crescimento contínuo da participação dos agentes locais na política nacional e as ações que, em um processo de retroalimentação, foram ao mesmo tempo causa e consequência para o desenvolvimento do que se chamou de segunda fase do municipalismo brasileiro. A ideia é mostrar como essa nova configuração da CNM se diferencia dos momentos anteriores da entidade, graças, em grande medida, ao embasamento técnico, à comunicação estabelecida com os Entes municipais e às melhorias em sua gestão, que fortalecem as posições políticas adotadas.

O crescimento da CNM a partir de 1997

Nos primeiros anos após o início de sua reestruturação, período de 1997 a 2000, surgiu uma série de obstáculos para montar uma equipe de trabalho, primeiramente pela dificuldade de encontrar profissionais com formação específica em políticas municipais e, em segundo lugar, pela falta de recursos financeiros, que, embora em trajetória ascendente, eram ainda insuficientes. Os colaboradores, nesses primeiros três anos, resumiam-se a alguns poucos consultores prestadores de serviços. A questão da estrutura física também era problemática, haja vista a impossibilidade, já comentada no capítulo anterior, de continuar utilizando o escritório pertencente à Famurs em Brasília.

Quando tratado o crescimento da entidade, portanto, considera-se basicamente o momento após o ano 2000, quando foi possível, minimamente, se estabelecer uma estrutura formal. Apesar de já existirem atividades reconhecidas, como a *I Marcha a Brasília*, os primeiros anos da CNM seguiram mais ou menos a mesma lógica de atuação dos anos prévios, restrita a posicionamentos políticos em casos como o do FEF e o da taxa de iluminação pública. A própria organização logística da primeira Marcha foi fruto dos esforços

pessoais dos dirigentes políticos da entidade, assim como a pauta, elaborada pela diretoria da CNM e da FNP.

As evidências do crescimento institucional da CNM são de natureza quantitativa e qualitativa. É possível compreender esse processo numericamente pelo aumento de Municípios que passaram a participar ativamente das ações da CNM e incentivaram sua ação por meio de contribuições, pelo adensamento do número de funcionários, pelo crescimento patrimonial e pelo aumento do espaço físico disponível à entidade. Pelo lado qualitativo, é visível a escalada da complexidade organizacional, o fortalecimento das capacidades dos recursos humanos e o refinamento das atividades desempenhadas e dos pleitos defendidos.

Crescimento da participação

Já foi dito anteriormente que há uma relação direta entre o aumento da participação dos Municípios na CNM e a realização da *I Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*. A superexposição na mídia nacional com o episódio da recepção dos prefeitos pela polícia despertou o interesse dos gestores locais e da opinião pública para a causa defendida pelos manifestantes. A primeira Marcha foi realizada em maio de 1998 e, no ano seguinte, a CNM já contava com quase 50 Municípios filiados. Nos 18 anos entre as primeiras filiações e os dias atuais, o crescimento dos Municípios contribuintes foi acentuadamente crescente.

A contribuição financeira é um bom indicador para o comprometimento do Município com a causa municipalista, bem como um bom termômetro para avaliar o desempenho da entidade entre seus representados. O fato de o Município se dispor a repassar uma parte, mesmo que simbólica, de seu orçamento para uma entidade de representação demonstra a perspectiva positiva que tem sobre o movimento e sobre sua representante. Levando isso em consideração e observando os números, é possível afirmar que a legitimidade e a credibilidade da CNM vêm aumento ao longo dos anos.

Em termos relativos, os primeiros anos são os mais representativos do crescimento da CNM. De 1999 para 2000, o número de Municípios filiados mais do que triplicou. Esse número dobrou de 2000 para 2001 e de 2001

para 2002. Em termos absolutos, os anos de maior evolução foram os de 2003, 2005 e 2009, que registraram, respectivamente, um aumento de 799, 721 e 557 de Municípios ligados à entidade com relação a seus anos anteriores.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS CONTRIBUINTES À CNM (1999-2014)



Fonte: CNM.

A título de comparação, atualmente existem 5.568 Municípios no Brasil, o que torna o número de filiados à CNM ainda mais expressivo.

Há uma série de fatores que podem explicar esse crescimento contínuo da parceria entre a CNM e os Municípios. Algumas delas já foram apresentadas, como as consequências da Marcha e os seminários e congressos realizados nos Estados. De modo geral, pode-se inferir que houve uma confluência entre as ações da Confederação e seus discursos de autonomia e a necessidade de um embate maior entre o Municípios, de um lado, e os Estados e a União, de outro.

Houve, ademais, um esforço deliberado de fortalecimento da entidade por meio de uma estratégia de aumento da adesão de Municípios, tanto em termos de ação, na presença de gestores locais em mobilizações, quanto de contribuições. A CNM passou, no início da década de 2000, a prestar as-

sessoria técnica aos Municípios, aliada à representação política já existente, o que inevitavelmente aumentou o interesse dos Entes em se vincularem à instituição. Apesar de ser marcante a vontade política de defender uma causa antes relativamente adormecida, os Municípios faziam, além disso, um cálculo pragmático ao procurarem a CNM, a fim de desfrutarem do auxílio técnico disponibilizado pela entidade.

Outro processo que pode explicar esse aumento é a criação de novos Municípios depois da Constituição de 1988. A partir daquele ano, surgiram cerca de 1.500 novos Entes, para os quais a Associação Brasileira de Municípios não era uma referência tradicional de luta municipalista, como acontecia nas décadas anteriores. A CNM, assim, concentrou as demandas políticas emergentes das novas lideranças locais e se postou como referência única para um segmento específico, porém numeroso, de Municípios, os de pequeno e médio porte. Foram justamente esses que se multiplicaram ao longo da década de 1990.

O processo de aparente declínio da ABM, já descrito no capítulo anterior, também contribuiu para que a CNM se consolidasse como a maior entidade municipalista do país. Além de deixar de ser uma referência, a ABM perdeu grande parte de seus filiados para a entidade congênere, tanto por motivos políticos, quanto por motivos relacionados ao apoio técnico, setor que foi fundamental na formação e consolidação da primeira entidade nacional de Municípios nas décadas de 1940 e 1950.

Quanto ao processo de engajamento contínuo das prefeituras no movimento político, a participação dos Municípios nas mobilizações, congressos, seminários e atividades da CNM também aumentou ao longo dos anos. Hoje, a Confederação reúne facilmente cerca de 4 mil prefeitos em Brasília para as Marchas, e mil para mobilizações pontuais, como as da partilha equitativa do *royalties* do petróleo. Ressalte-se, ainda, o número significativo de mobilizações nos próprios Municípios realizadas recentemente, que têm a vantagem de poder envolver mais diretamente as comunidades locais nas lutas municipalistas. Os Municípios também atendem prontamente aos pedidos de informação da CNM, que embasam os estudos técnicos e servem como documento de reivindicação e sugestão de políticas públicas para o governo federal.

Crescimento dos recursos financeiros

Como consequência lógica do aumento da participação dos Municípios nas ações da CNM, houve acréscimos sucessivos dos recursos da entidade. Comparado à situação de 1997, o patrimônio da entidade teve crescimento vertiginoso. Esse conforto financeiro, estimado no ano de 2014 em pouco mais de R\$ 100 milhões em patrimônio, possibilitou que as ações com os Municípios se intensificassem (fazendo com que os técnicos se aproximassem das realidades locais, indo até os Municípios), melhorou a articulação e comunicação entre a CNM e as associações estaduais e microrregionais e, principalmente, blindou a entidade de qualquer interferência externa. Os projetos, programas e atividades desenvolvidos pela CNM são unicamente frutos das estratégias traçadas pela entidade, em consonância com as demandas surgidas no local.

Nesse processo, os Municípios passaram a entender que a representação perante a União só seria possível com uma entidade fortalecida e autônoma. Abraçaram, portanto, os princípios da nova diretoria, que defendia a relevância da independência financeira como condição necessária para o fortalecimento do movimento e a mobilização como instrumento efetivo de pressão política.

Da mesma forma, os Municípios compreenderam que os recursos da contribuição à entidade retornavam multiplicados. As diversas conquistas da CNM para os Municípios ultrapassam em centenas e até milhares de vezes as contribuições feitas pelos governos locais. Nesse aspecto, cabe salientar que as conquistas da entidade são para todos os Municípios, independentemente se são filiados. Em outras palavras, é impossível excluir um Município dos ganhos obtidos pela atuação da CNM, já que, geralmente, são mudanças na legislação e têm alcance universal.

Diante dessa situação, o caráter voluntário da contribuição assume um significado ainda maior de engajamento à causa. A natureza da distribuição das conquistas poderia, por si só, incentivar um efeito carona. Os Municípios poderiam esperar que os outros arcassem com os custos, já que todos usufruirão igualmente das vantagens. O número crescente de Municípios contribuintes apresentado no gráfico anterior, no entanto, não traduz esse tipo de comportamento, demonstrando, novamente, o comprometimento com a causa.

Por seu turno, a legitimidade e a credibilidade da CNM, alcançadas com um trabalho contínuo e com conquistas sucessivas, incentivam a adesão dos Municípios à entidade. Mesmo em casos pontuais, de conflitos regionais entre os Entes, que são comuns no sistema federativo, os eventuais descontentamentos com a entidade ficam restritos ao caso. Não existe um processo de desqualificação sistemática da entidade, das suas práticas e de seus posicionamentos, por parte dos Entes representados.

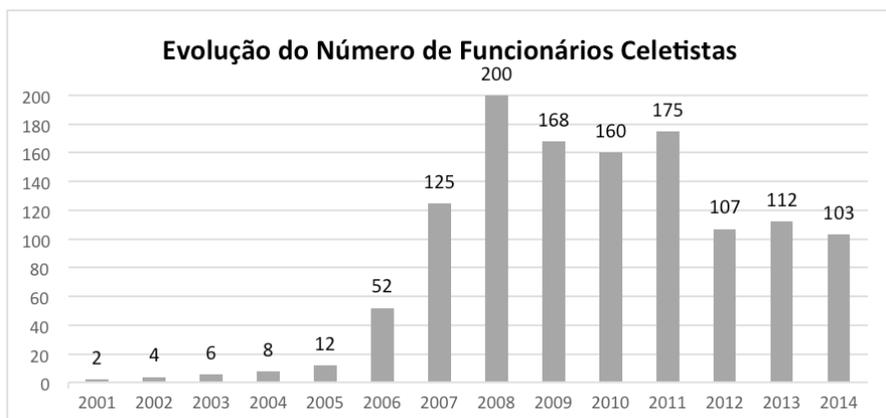
Crescimento dos recursos humanos

O volume crescente de atividades desempenhadas pela CNM e o planejamento inicial de criar uma equipe própria convergiram para que se iniciasse um processo de formação de quadros técnicos na entidade. Nos primeiros anos, a entidade se servia, basicamente, de consultores prestadores de serviço para assuntos específicos. Quando havia demandas sobre uma lei relacionada à educação, por exemplo, buscavam-se colaboradores eventuais que pudessem fornecer pareceres e análises de conjuntura.

Apesar de satisfatória para algumas demandas pontuais, essa prática perdia o fator do acompanhamento contínuo das ações da União e não atendia completamente às necessidades de assessoramento aos Municípios. Conforme dito anteriormente, foi a partir de 2000 que as primeiras contratações de funcionários próprios foram realizadas. Esse processo se aprofundou nos anos de 2006, 2007 e 2008, período em que os crescimentos foram proporcionalmente maiores e em que a CNM intensificou o assessoramento técnico dos Municípios, via programa de gestão. Teve uma ligeira queda em 2009, quando essas ações foram interrompidas e se estabilizou até 2011.

A partir de 2012, houve um recuo significativo, que pode ser explicado pela interrupção das atividades da Central de Atendimento aos Municípios, área de coleta de dados estatísticos com os governos locais e de mobilização e divulgação de ações municipalistas, que contava com pouco mais de 50 colaboradores. As atividades dessa natureza passaram a ser realizadas por empresa especializada, contratada pela Confederação.

**GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE
FUNCIONÁRIOS CELETISTAS (2001-2014)**



Fonte: CNM.

Em termos qualitativos, nota-se que há uma mudança de perfil dos colaboradores da CNM. As áreas técnicas em que a instituição é dividida deixaram de contar com profissionais mais operacionais e se focaram em postos estratégicos. Nesse arranjo, houve uma diminuição do corpo de funcionários, principalmente nas atividades meio. Além disso, há um processo cíclico em que quanto melhor o desempenho das áreas, maiores são as conquistas e as novas atribuições, o que demanda, por sua vez, um refinamento do quadro de funcionários.

O gráfico não representa, no entanto, o número total de pessoas envolvidas com as atividades técnicas da CNM. Desde 1997, a entidade mantém a prática de contratar consultorias específicas que agreguem alto grau de conhecimento em segmentos pontuais de reivindicação municipal. Aliada a um corpo funcional fixo, os consultores têm maior liberdade para atuarem em projetos e atividades estratégicas, de maior impacto e de prazo definido.

Para ilustrar a participação desses colaboradores, no ano de 2014, 72 empresas de consultoria mantinham contrato com a CNM para áreas específicas. Além disso, a Confederação mantém parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e com a União Europeia, com colaboradores específicos para essas atividades.

Para atingir os 5.568 Municípios, a CNM tem desenvolvido uma atuação em rede. As associações estaduais e microrregionais de Municípios são parceiras nas iniciativas da Confederação, funcionando como braço executivo da entidade nos locais. Aprofundaram-se também, nos últimos anos, os convênios com órgãos governamentais, paraestatais e internacionais para desenvolver atividades em prol dos Municípios.

Tanto o ingresso de técnicos na CNM quanto a contratação de consultorias são precedidos de processo seletivo amplamente divulgado. Apesar de não se tratar de organização pública ou paraestatal, a CNM busca procedimentos transparentes similares aos de órgãos dessa natureza.

Esse sistema visa não só a pôr em prática o preceito de *accountability*, como também a garantir a presença dos melhores profissionais na entidade, sem ingerência política ou indicações.

Crescimento da estrutura física

Em capítulos prévios foram apresentadas as diversas locações das sedes da CNM de 1980. Nos dois primeiros mandatos, a CNM funcionou na cidade de São Paulo, em uma área fornecida pela Associação Paulista de Municípios. Posteriormente, se estabeleceu definitivamente em Brasília, mas em diversas instalações. A primeira se localizava em um escritório no Setor Comercial Sul, passando em seguida para uma mansão no Lago Sul, que servia como uma antiga embaixada.

Em 1995, a sede do Lago foi fechada e se transferiu para uma sala fornecida pela Famurs, na Asa Sul. Após esse período, a sede voltou ao Setor Comercial Sul, dessa vez em um escritório cedido pela Associação dos Municípios de Alagoas, e, finalmente, passou a funcionar em uma sala do escritório da Federação Nacional dos Municípios Agrícolas, na Asa Sul.

Os aumentos e as diminuições dos espaços físicos acompanharam, obviamente, a trajetória política da CNM. Nos momentos mais tímidos, a Confederação dependia das instalações das entidades estaduais e, nos de maior atividade, conseguia alugar espaços próprios. Quanto mais em evidência, mais recursos estavam disponíveis para investir na estrutura física.

Após o período de 1997, a primeira vez que a CNM ocupou um espaço próprio foi na antiga casa utilizada pela Famurs. Em 2002, a entidade estadual iria se desfazer do imóvel e a Confederação o alugou. Ali começaram a funcionar as primeiras áreas técnicas. Com o aumento do número de funcionários, mais duas casas foram alugadas, uma delas era a que pertencia anteriormente à Fenama.

Em 2005, a sede passou para Superquadra Sul 505. Nesse prédio, a CNM e a Frente Nacional de Prefeitos dividiam um espaço, que depois foi ocupado apenas pela Confederação. A partir de 2008 as casas foram fechadas e uma segunda sede foi instalada em um prédio da Superquadra Sul 509, onde funcionavam a área de governança eletrônica, a central de atendimento e o departamento de projetos.

Desde 1999, a CNM também conta com um escritório regional em Porto Alegre, onde atualmente se encontram o gabinete da presidência e parte da área de tecnologia. Ao todo, são cerca de 20 funcionários desempenhando funções na capital gaúcha.

Tentando vencer os obstáculos da estrutura física, a CNM, passou a vislumbrar a construção de uma sede. Com a cessão de um terreno por parte da União, a CNM transpôs o primeiro desafio. Em 2010, promoveu um concurso para escolher o melhor projeto arquitetônico, e no segundo semestre de 2013 foram iniciadas as obras. Em uma área de 5 mil metros quadrados, com 12 mil metros de área construída, a Confederação instalou sua primeira sede própria em 2017.



Fonte: CNM.

Em termos concretos, a criação de uma nova sede representa o espaço de integração de todos os funcionários em um único ambiente, além da possibilidade de aumentar seu quadro funcional. Em termos simbólicos, ela traz dois significados. O primeiro de representar a coroação de uma instituição cada

vez maior e mais legítima na defesa de suas causas. O segundo, e mais importante, é a demonstração da importância crescente dos Municípios nas discussões políticas nacionais, tanto pela percepção da União quanto dos Municípios.

Crescimento da produção de conhecimento e difusão do municipalismo

A elaboração de publicações e documentos informativos é uma prática que vem se fortalecendo nos últimos anos dentro da entidade. A CNM entendeu que, por meio da formação do conhecimento, é possível ultrapassar as eventuais limitações na atuação cotidiana ou na pura ação política. As publicações são formas da entidade expressar com maior profundidade temas que são alvos de preocupação da gestão municipal. As informações prestadas pela CNM via documentos embasam as diversas ações de capacitações realizadas pela CNM, bem como chegam a todos os cantos do Brasil, por meio de sua disponibilização pela rede mundial de computadores.

Além disso, as diversas formas de obras publicadas representam uma alternativa de contato com um público que habitualmente não acompanha o movimento municipalista.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE PUBLICAÇÕES (2005-2014)

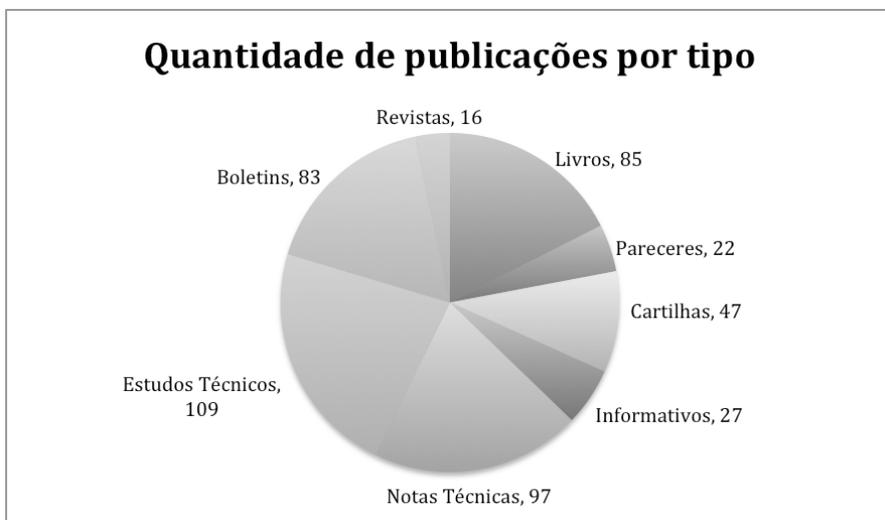


Fonte: CNM.

O gráfico mostra a evolução da quantidade de publicações, considerando cartilhas, livros, pareceres, informativos, boletins, notas técnicas, revistas e estudos técnicos desde 2005, ano em que as publicações passaram a ser registradas no *site* da CNM. É possível observar que, apesar da presença de algumas oscilações, a produção dos diversos tipos de documentos voltados para o apoio técnico e divulgação das ações municipalistas vem se avolumando ao longo do tempo. A variação da produção bibliográfica da CNM também é influenciada pelas atividades planejadas para determinado ano. Os picos de produção que fogem da curva de evolução nos anos de 2009 e 2013 referem-se ao lançamentos das coletâneas para os novos gestores municipais, por exemplo.

Além das publicações da CNM voltadas para áreas específicas da administração municipal, a entidade produz textos mais gerais, relacionados com sua atuação política, sua apresentação institucional e com a gestão pública. Ademais, a Confederação elabora materiais de esclarecimento para problemas pontuais dos Municípios, bem como uma revista mensal dedicada exclusivamente a cobrir assuntos municipalistas. Essas publicações podem ser encontradas na Biblioteca do Portal CNM.

GRÁFICO 4 – PUBLICAÇÕES POR TIPO (2005-2014)



Fonte: CNM.

Linhas de Atuação

As quatro linhas de atuação da CNM levam em consideração seus aspectos externos (voltados aos Municípios) e internos (melhorias institucionais). A intenção de apresentar seu *modus operandi* é uma tentativa de apresentar a própria instituição após o momento de amplo crescimento descrito pelos gráficos apresentados. A preocupação aqui residiu mais em focar no seu desempenho e nas entregas (*deliverables*) decorrentes de sua atuação do que propriamente no mero relato de sua estrutura e organização formal. Esses dados institucionais podem ser facilmente encontrados no sítio eletrônico da Confederação e nos relatórios anuais apresentados pela entidade. Os próximos parágrafos se dedicam, portanto, a compreender a CNM pela ótica de suas ações e resultados.

Articulação Política

Articulação Parlamentar

Desde o seu surgimento, a CNM desempenha articulação parlamentar. Na prática, a Confederação sempre teve a atribuição do exercício de pressão política no Congresso Nacional, com vistas a auxiliar a aprovar as matérias que beneficiassem os Municípios e a rejeitar as que prejudicassem.

Além disso, sempre houve uma atuação propositiva, no sentido de assistir a elaboração e sugerir modificações aos parlamentares nos textos a serem votados. Apesar de importante, no passado essa atuação era pontual. Uma das principais razões residia na falta de uma equipe que acompanhasse cotidianamente a pauta legislativa do Congresso Nacional.

As atividades de articulação política levadas a cabo pela CNM englobam o acompanhamento das discussões e votações do plenário e das comissões e subcomissões, monitoramento da agenda das reuniões das comissões e subcomissões e da entrada de novas proposições, contato com os parlamentares, coleta de assinaturas de recursos, emendas e novas proposições, distribuição dos materiais de interesse da Confederação, preparação de relatório

semanal com o resultado das reuniões e o controle diário do processo de tramitação das proposições.

A CNM realiza análise sobre todas as propostas de alteração de lei ou de emendas realizadas, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, que tenham impacto direto ou indireto nos Municípios. A análise, realizada pelas áreas técnicas da entidade, pode resultar em pareceres favoráveis, contrários ou ainda suscitarem alterações na proposta original, como a inserção de emendas ou a reformulação do mérito da proposta, por exemplo. As propostas são ainda classificadas de acordo com o impacto de relevância (altíssimo, alto, médio e baixo), o que facilita o processo de acompanhamento.

No que tange à atuação dos agentes políticos ligados à CNM, as lideranças da entidade participam das audiências públicas nas Comissões do Congresso Nacional prestando esclarecimento sobre as posições municipalistas e articulam diretamente com os congressistas e as mesas diretoras de ambas as Casas os temas de interesse municipal.

Articulação com o Executivo

Além da articulação parlamentar, a CNM atua em prol dos Municípios diretamente com o Executivo federal. Institucionalmente essa relação acontece por meio de foros estabelecidos pelo próprio governo, principalmente em conselhos, comitês e grupos de trabalho, que tratam das diversas áreas de políticas públicas afetas aos Municípios, como saúde, educação, meio ambiente, finanças, previdência, tributação, trânsito, habitação e saneamento. A Confederação tem assento em cerca de 40 foros como esses, participando de mais de cem reuniões anuais para garantir as posições dos Entes locais nas políticas federais. Nesses espaços, a CNM reverbera as opiniões dos Entes locais, de modo que elas sejam consideradas nas elaboração e implementação das decisões.

O principal espaço de diálogo entre o governo federal e os Municípios é o Comitê de Articulação Federativa (CAF), estabelecido a partir de uma demanda da entidade e considerado uma conquista para a CNM. Além das relação intermediadas por esses foros, a CNM está em contato direto com os ministérios e as secretarias especiais para fortalecer as demandas municí-

país no processo de tomada de decisão das políticas nacionais que impactam a administração local.

As reivindicações ao Executivo focam-se naturalmente nas decisões e medidas da União que independem de decisão do Poder Legislativo ou que podem ser concretizadas via medidas provisórias, decretos presidenciais, resoluções, portarias, instruções normativas etc. A relação entre a CNM e o Executivo busca, nem sempre de forma amistosa, resolver questões como a pressão para a adesão dos Municípios aos programas do governo federal, sem contrapartida proporcional (subfinanciamento), as dificuldades de comunicação com a União para tratar contenciosos (como os da Previdência), a liberação de recursos devidos, mas represados (restos a pagar) ou decisões que ferem a autonomia dos demais Entes (políticas de desonerações).

TCU

A atuação da Confederação irradia também iniciativas com o Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez que este é responsável pelo aperfeiçoamento da administração pública e pelo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país. A aproximação das relações entre a CNM e o TCU proporciona à gestão pública municipal mais um espaço em que suas realidades podem ser vistas e ouvidas, enquanto contribui também para que o Tribunal tenha melhor entendimento dos desafios vivenciados na aplicação dos recursos e na efetividade das políticas públicas pensadas e articuladas em nível federal nos mais diferentes âmbitos (estrutural, financeiro, recursos humanos, tecnológicos etc).

A parceria estabelecida entre o Tribunal e a Confederação proporcionou o estabelecimento do Fórum Nacional de Controle, que serve para abertura de canais e mecanismos de cooperação, buscando a integração dos órgãos e das entidades da União, dos Estados e dos Municípios, de forma a permitir a troca de experiências e conhecimentos.

Articulação com o Judiciário

A CNM também atua com o Poder Judiciário. A atuação ocorre principalmente por meio do chamado *amicus curiae*, instituto de matriz

democrática, que permite que terceiros passem a integrar certa demanda a fim de discutir objetivamente teses jurídicas que vão afetar a sociedade como um todo.

A admissão do *amicus curiae* no processo que visa ao controle concentrado de constitucionalidade por via de ação qualifica-se, de certa forma, como fator de legitimação social extraordinária, viabilizando, em prol dos preceitos democráticos, a participação de entidades e instituições que representem de forma efetiva os interesses difusos e coletivos da sociedade e que expressem os valores essenciais e relevantes de classes e grupos.

A CNM aproveitou esse instituto para participar de inúmeras demandas judiciais, sempre levando a posição dos Municípios, esperando que o tribunal da causa – na maioria das vezes o STF – decida em favor ou de forma menos gravosa aos interesses dos Municípios brasileiros. Em termos políticos, o *amicus curiae* é o principal veículo de atuação judicial da Confederação.

Rede municipalista

A Confederação Nacional de Municípios promove empreendimentos que fortalecem o movimento municipalista brasileiro que surge nos 5.568 Municípios e que, via de regra, se congregam em níveis, por meio de 230 associações microrregionais e 27 federações e associações estaduais.

A CNM tem como mandato a articulação dessa rede que a legitima como Entidade representativa dos Municípios em nível nacional e a torna síntese dos anseios municipalistas. A rede, nesse sentido, tem um papel central de garantir uma linha de atuação harmônica e transversal ao municipalismo nos níveis nacional, regional e local.

Considerando a conjunção de fatores como o tamanho continental do país, a grande quantidade de Entes municipais e as dificuldades decorrentes de um pacto federativo imperfeito, os esforços empreendidos em favor dos Municípios não poderiam ser objeto somente da entidade nacional, mas de todas as outras associações municipalistas.

A CNM, ao longo da sua história recente, passou a atuar mais pró-

xima da rede, utilizando as entidades que compunham a Confederação como braços executivos regionais das ações descentralizadas da instituição. Essa rede intercambia, em diferentes âmbitos, apoio institucional, modelos de políticas públicas, soluções tecnológicas, representatividade e orientação técnica entre seus membros.

Em consolidação ao movimento, a Confederação criou em 2016 o Grupo de Trabalho sobre Consórcios Públicos Intermunicipais que implementa ações para fortalecer os Municípios e os Consórcios Públicos Intermunicipais com ações que promovam e aprimorem sua organização, estruturação, operacionalização e o seu desenvolvimento institucional; e por consequência o fornecimento de serviços com menor custo e maior efetividade e alcance aos cidadãos de seus consorciados. Entre as iniciativas já adotadas pelo Grupo estão eventos de capacitação, publicações, notas técnicas e até o *hotsite*: www.consorcios.cnm.org.br.

Articulação internacional

A CNM busca promover a inserção internacional dos Municípios brasileiros.

A ideia da atuação surgiu após um diagnóstico realizado pela Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associação de Municípios (Flacma) em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA), que apontou a CNM como uma das entidades de representação local mais completas do Continente, mas que demonstrava um déficit de intercâmbio internacional.

A atuação internacional tem uma dupla função. A primeira se relaciona à possibilidade de viabilizar o intercâmbio de conhecimento de boas práticas decorrentes de um contato internacional. A segunda, de cunho mais político, é defender, em âmbito global, a autonomia e o empoderamento local.

Como estratégia inicial, a CNM aprofundou sua produção bibliográfica, elaborando uma série de estudos cujo objetivo era diagnosticar a situação do país na atuação internacional municipal, a fim de incentivar os Municípios brasileiros a atuarem internacionalmente, além de apresentar uma gama repleta de parcerias possíveis entre os governos locais brasileiros e os de outros países.

Em termos políticos, a CNM trabalhou para consolidar sua atuação

e conquistar seu espaço como ator legítimo de representação dos Municípios brasileiros internacionalmente. A Confederação, em um espaço de tempo relativamente curto, se consolidou no cenário regional e mundial com a vice-presidência da Flacma, a vice-presidência da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), organização internacional das cidades, e como representante do Comitê Consultivo de Governos Locais das Nações Unidas (Unacla). Em termos práticos, essa atuação possibilita que a voz, os posicionamentos e as reivindicações dos Municípios brasileiros sejam pautadas nas discussões do municipalismo que extrapolam a fronteira doméstica, a exemplo do papel global dos governos locais na redução da pobreza, no desenvolvimento sustentável e no empoderamento das mulheres na sociedade.

A CNM também contribuiu para a instalação e foi membro de instâncias globais de discussão do municipalismo, como o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados do Mercosul (FCCR), do Fórum de Governança Local do Ibas [Índia, Brasil, África do Sul] (FGL-Ibas) e do Fórum de Autoridades Locais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Foral-CPLP).

Desenvolveu, igualmente, uma série de projetos com parceiros da França, do Japão, do Canadá, dos Estados Unidos e da União Europeia e com organismos internacionais como Iclei, Unitar, OIT, Pnud e Banco Mundial, que trouxeram benefícios concretos aos Entes locais brasileiros, principalmente na área de capacitação de gestores.

Em 2015, a Confederação assumiu a Secretaria Executiva da Flacma de forma interina, com o intuito de refundar esta organização, juntamente com as outras associações de governos locais latino-americanas. Por meio de um trabalho com essas organizações, a CNM organizou as atividades da Flacma, promoveu parcerias e fortaleceu a representação da entidade em fóruns internacionais, regularizou o diálogo e ações com CGLU, negociou a dívida da Flacma de forma a sair de uma situação deficitária para um superávit orçamentário. Houve forte apoio da área internacional da CNM, logrando as mudanças necessárias, pautadas no exemplo, na dedicação voluntária e na corresponsabilidade. O trabalho realizado pela entidade foi reconhecido pelos membros da Federação, e, após dois anos na liderança, a CNM deixou como resultado uma organização democrática, transparente e de amplo diálogo com

aliados notáveis, passando a Secretaria Executiva para a Federação Nacional de Municípios do México (Fenanm) em agosto de 2017, durante o encontro anual da Flacma – a *XI Cumbre Hemisférica de Alcaldes*.

Articulação com outros atores interessados (stakeholders)

Além dos atores tradicionais de interlocução, a CNM mantém parcerias e interage com outros agentes relevantes, da esfera pública e privada, que contribuem para o desenvolvimento local e/ou apoiam o fortalecimento político dos Municípios, como o Sebrae, o Ministério Público, as assembleias legislativas estaduais, universidades, representantes da sociedade civil organizada, redes temáticas internacionais, empresariado etc.

Esses atores contribuem, em suas áreas de atuação, tanto em ações gerais quanto em atividades e pleitos pontuais da CNM, por meio de apoio institucional e de compartilhamento de *expertise*. A Confederação tem sinalizado a intenção de envolver cada vez mais esses atores, bem como a sociedade em geral, nas estratégias futuras de defesa dos Municípios.

Comunicação Institucional

Informação, divulgação e interação

A consolidação da credibilidade institucional da CNM perante os Municípios também pode ser observada do ponto de vista da evolução da comunicação externa. Seu objetivo é aumentar a aproximação da entidade com os Municípios, além de estabelecer uma comunicação voltada à sociedade, para que cada vez mais pessoas tenham conhecimento e sejam envolvidas nas causas municipalistas.

Nessa estratégia, o portal eletrônico da CNM se tornou o principal meio de comunicação da entidade. As matérias relativas ao movimento municipalista passaram a ser publicadas com maior agilidade, e os principais eventos começaram a ser cobertos e divulgados em tempo real. Mais do que um *site* institucional, o Portal CNM tem o objetivo de servir como principal fonte de consulta de informações do municipalismo brasileiro. Desde sua criação, os acessos aumentaram continuamente. A título de exemplo, no ano de 2014,

foi atingido mais de 1,4 milhão de *downloads* das publicações disponibilizadas na biblioteca do *site*.

Nos últimos cinco anos, a CNM adotou uma nova estratégia de comunicação por meio de *hotsites*, páginas utilizadas para divulgar, de forma mais focada e detalhada, eventos e mobilizações, lutas municipalistas, esclarecimentos sobre leis e medidas de interesse dos Municípios, entre outros. É uma forma que permite ao público ter maior foco sobre os assuntos prioritários da entidade e do movimento, uma vez que reúne diversas formas de divulgação, desde notícias, agendas, fotos e materiais gráficos até sistemas de inscrição *on-line*.

No que tange à produção de conteúdo jornalístico, a CNM produz boletins mensais impressos que reúnem os principais acontecimentos do mês, desde grandes eventos até notícias sobre lutas e conquistas dos Municípios. A revista é distribuída fisicamente e disponibilizada de forma *on-line* no Portal CNM.

Como forma de incrementar e diversificar as mídias da CNM, foram lançadas, em 2010, a TV e a Rádio CNM. Por serem meios de comunicação mais populares, tornaram-se a melhor opção para atingir não só gestores municipais, mas também o público em geral. Para isso, a entidade mantém um canal no YouTube e um espaço para os *spots* de rádio no próprio portal da CNM.

As redes sociais têm se mostrado um poderoso e efetivo instrumento de divulgação de eventos, informações e conhecimento, com o grande diferencial de possibilitar a interação entre o usuário a CNM. Com os compartilhamentos, marcações em fotos e postagens de texto, as informações sobre o movimento municipalista em redes como Facebook, Twitter e Instagram estão sendo cada vez mais disseminadas. A Confederação passa a ser reconhecida também por um público amplo como a principal representante nacional dos Municípios. Por sua vez, as opiniões e sugestões dos usuários que chegam à Confederação por esses meios são valiosas para o aprimoramento da sua atuação.

A CNM atua nas diversas mídias como fonte de conteúdo de informação, alimentando o portal com notícias diversas sobre suas atividades e temas de interesse municipal. Só no ano de 2014, mais de 3 mil notícias foram produzidas para o *site*.

Outros instrumentos de comunicação direta com as lideranças locais garantem o fluxo contínuo de informações entre entidade e seus representados. As mensagens de texto via telefone celular têm se mostrado efetivas na comunicação da CNM com os gestores municipais. Apesar de as mensagens serem curtas, os poucos caracteres do SMS conseguem passar uma mensagem rápida e objetiva, mantendo o prefeito informado desde os valores de cada decêndio do Fundo de Participação dos Municípios e os prazos referentes à gestão, até as ações de mobilizações no Congresso Nacional.

Com a popularização dos *smartphones* e *tablets*, a CNM também conta com um aplicativo móvel que facilita o acesso às suas informações. Ademais, o serviço de *mailing*, destinado ao envio de mensagens com formato atrativo, detalhado e de conteúdo mais denso, envolve prefeitos, secretários e vereadores, como complementação à ampla gama de canais de informação e divulgação.

Sensibilização

Além de atuar via mídias tradicionais, novas mídias e redes sociais, a CNM desenvolve ações presenciais que visam a sensibilizar gestores municipais, vereadores, cidadãos e outros agentes locais para a causa municipalista. Essas atividades buscam esclarecer temas políticos, econômicos e sociais que refletem na realidade municipal, de forma a engajar e buscar o apoio de todos em favor da melhoria da qualidade de vida das comunidades locais. A sensibilização pode ser considerada uma etapa anterior à da mobilização (seja presencial ou nas redes sociais), na medida em que os diversos atores ainda deverão receber as informações, se apropriarem delas e serem convencidos de que as causas defendidas pelo municipalismo merecem sua atenção e participação ativa.

A sensibilização, já ensaiada por meio de algumas experiências, é implementada por campanhas nacionais e pode ser voltadas a uma causa específica – a exemplo da “Sanciona Dilma”, em que os gestores locais foram incentivados a mobilizar suas comunidades, por meio de passeatas, atos públicos e reuniões, para reivindicar a sanção da presidente Dilma ao projeto de lei que repartia os recursos dos *royalties* do petróleo de forma mais justa. O objetivo

era demonstrar para a população os ganhos que os Municípios teriam caso a medida fosse aprovada e os impactos positivos que trariam para as suas regiões.

Outras campanhas podem ter um viés mais amplo, como uma situação adversa generalizada que afeta o Município, por exemplo. Mais recentemente, a CNM encampou a *Viva seu Município*, ação voltada a apresentar a crise financeira dos Municípios à sociedade e buscar o engajamento local. Há, nesses casos, a preocupação de mostrar os dados de forma mais didática e simples, com o objetivo de atingir um grande número de pessoas e não somente os gestores municipais.

A CNM, além do incentivo aos atos públicos e reuniões, disponibilizou um jogo *on-line* que, por meio de perguntas, mostrava a realidade dos Municípios brasileiros. Na edição de 2015, a campanha promoveu a *Semana Municipalista*, na qual incentivou os Municípios a realizarem passeatas, encontros nas praças das cidades, sessão especial nas Câmaras de Vereadores, audiências públicas etc. A Semana solicitava também ampla divulgação das ações na imprensa local, por meio de entrevistas e de distribuição de materiais da campanha, e conclamava a participação das lideranças políticas, entidades da sociedade civil, veículos de comunicação e, naturalmente, os munícipes.

As campanhas de sensibilização, além de apresentarem de forma imediata a realidade municipal para as comunidades, têm um componente de longo prazo civilizador, ao esclarecer para o cidadão comum as atribuições que cada Ente da Federação possui no sistema político brasileiro e como a vida cotidiana dele é influenciada por medidas que nem sempre dependem do governo local. A apropriação de noções como essa por parte da população poderá auxiliar sobremaneira a forma como a política é feita no país, principalmente no momento de mobilizações sociais e protestos vivenciado no Brasil nos últimos anos.

Desenvolvimento Municipal

Já foi retratado anteriormente que a atuação técnica é a característica principal que diferencia os dois períodos vividos pela CNM ao longo dos seus 35 anos. A partir de 1997, a Confederação passou a investir maciçamente

na contratação e capacitação de funcionários que pudessem, ao mesmo tempo, fortalecer as posições políticas da instituição com dados e análises que respaldassem seu discurso e responder aos anseios dos Municípios por maior desenvolvimento local.

Com vistas a cumprir uma de suas principais missões, a CNM conta com uma série de instrumentos para apoiar a gestão pública municipal e, por consequência, garantir serviços públicos de melhor qualidade à população. São ações e materiais complementares, disponíveis aos gestores locais interessados em contar com a CNM como um aliado nos esforços de desenvolvimento de seu Município.

Capacitações

Conforme dito, o desenvolvimento da gestão municipal constitui um dos pilares de atuação da CNM. A entidade fortalece os conhecimentos e as capacidades dos Municípios para promoção de políticas públicas efetivas que favoreçam o desenvolvimento local, de forma a promover a qualidade de vida da população e a sustentabilidade financeira dos governos municipais.

Por meio da realização de eventos de capacitação, a CNM tem trabalhado para que os Municípios busquem no movimento municipalista não apenas representação política, mas também subsídios que possibilitem tornar-se, cada vez mais, protagonistas das transformações locais. Os eventos realizados pela CNM possuem formatos e focos distintos e abrangem as diversas necessidades apresentadas pelos Municípios nos contatos realizados com a entidade. Busca-se que sejam distribuídos por todas as regiões do país, de modo que as distâncias não se tornem um impeditivo à participação. Alguns acontecem regularmente, outros atendem a necessidades pontuais.

Entre as ações de capacitação da CNM, destacam-se:

a) Novos Gestores

O *Novos Gestores* tem como objetivo promover a implantação de uma gestão eficiente por parte dos novos governantes eleitos, compartilhando conhecimento por meio de intercâmbio de informações e experiências. Neles, são apresentadas técnicas e exemplos de melhores práticas de governança

municipal, além dos novos mecanismos de controle, as medidas que impactam na vida dos Municípios e o novo momento político nacional, por meio rodadas de palestras e seminários apresentados por técnicos e autoridades em todas as áreas de interesse da administração pública. É também evidenciada a rede municipalista e sua atuação nos níveis regional, estadual e nacional, suas lutas e conquistas, reivindicações e encaminhamentos para os quatro anos de gestão.

b) Último Ano de Mandato

Os eventos do *Último Ano de Mandato* seguem a mesma lógica do *Novos Gestores*, mas em uma perspectiva inversa. Enquanto aquele busca capacitar os gestores para o início dos quatro anos de mandato, este presta informações sobre como as contas, ao final dos quatro anos, devem ser fechadas e quais as preocupações legais os Municípios devem ter.

O objetivo do evento é evitar que qualquer tipo de problema com os Tribunais de Contas, o Ministério Público ou a Justiça aconteça por procedimentos não devidamente observados. Esse momento é caracterizado pelos exercícios desgastantes de levantamento, elaboração de relatórios, revisão de itens, complementação de ações, conclusões de obras, fechamento de balanços e prestação de contas, que, em razão dos exageros burocráticos, podem acabar sendo uma armadilha para o gestor.

c) Experiências Municipais

A CNM promove eventos voltados à capacitação dos gestores municipais, mas a intensa dinâmica que envolve os governos locais faz com que também exista a necessidade de a Confederação conhecer melhor os problemas concretos que os prefeitos estão enfrentando no dia a dia para, a partir daí, definir estratégias de orientação para os Municípios.

Assim, é com o objetivo de conhecer e estimular a implementação de inovações na gestão pública que a CNM realiza o seminário *Experiência Municipal: o Município e as boas práticas de gestão*. A ideia é que, a partir da construção compartilhada do conhecimento e de experiências sobre gestão pública municipal, seja possível aprimorar a atuação da CNM na capacitação dos gestores.

Para alcançar a finalidade desejada, esse evento possui uma dinâmica diferente dos outros realizados pela CNM. Para participar, os Municípios preenchem um questionário que contém informações sobre temas relevantes para a gestão municipal. Isso possibilita que as atividades do seminário sejam planejadas e melhor direcionadas de acordo com a realidade apresentada pelos participantes.

d) Diálogos Municipalistas

O *Diálogo Municipalista* se constituiu em um ciclo de encontros realizados nos Estados, em parceria com as entidades estaduais municipalistas, que reúne agentes políticos e técnicos locais para discutir e avaliar os cenários vivenciados pelos Municípios brasileiros em áreas como educação, saúde, previdência e saneamento.

O evento tem a tripla função de fomentar uma discussão técnica, mobilizar politicamente o Município para as pautas municipalistas e aprimorar a comunicação institucional entre a CNM e os Entes locais.

Nos eventos, os agentes políticos locais têm a oportunidade de participar dos debates, apresentar suas principais reivindicações e discutir sobre as dificuldades e problemas enfrentados pelas administrações municipais.

e) Ações Municipalistas

A CNM desenvolveu o projeto *Ação Municipal*, um portal que disponibiliza treinamentos, vídeos e apresentações nas mais diversas áreas técnicas, visando ao desenvolvimento de capacidades dos servidores locais. Tudo para que o gestor possa inovar, aprimorar e avançar ainda mais os resultados em seu Município. Os treinamentos são realizados presencialmente em todo o Brasil e a distância pelo portal. O gestor escolhe quando e onde fazer.

f) Apoio às solicitações das entidades

O movimento municipalista é uma rede que abrange todo o território brasileiro, integrada principalmente pelos gestores públicos municipais que fazem acontecer o dia-a-dia dos 5.568 Municípios e que conta com apoio, articulação, organização, tecnologia, representatividade e orientação técnica de

entidades como a CNM e outras com atuação regional e estadual.

É a articulação de toda essa rede que fomenta a atuação da CNM e que a legitima como autêntica entidade representativa dos Municípios em nível nacional. Essas mesmas entidades estaduais fazem parte do conselho político da CNM, sendo peça fundamental de articulação política nos 26 Estados brasileiros.

A troca de informações, treinamentos e alinhamento estratégico entre as entidades é realizada rotineiramente pela CNM, que dá suporte as essas entidades estaduais por meio de sua área institucional e de suas áreas técnicas.

Cabe ressaltar que a CNM ainda desenvolve uma série de cursos, oficinas, seminário, *workshops* e reuniões de trabalho de capacitação. Esses eventos são, geralmente, focados em temas específicos e discutem a fundo as problemáticas dos Municípios. Exemplos recentes são os *Seminários sobre a Municipalização do Trânsito, Capacitação sobre o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, Capacitações do CidadeCompras, Seminários Nacionais sobre o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, I Seminário Brasileiro de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Oficina Técnica de Finanças e Tributos Municipais*, entre outros.

Mais recentemente, com a nova sede, a CNM tem ampliado os encontros temáticos, com data fixa dentro do mês, e a capacitação a distância, com transmissão *on-line* e disponibilização a posteriori.

Roda do Conhecimento

A fim de repassar o conhecimento desenvolvido pela Entidade aos gestores locais, a CNM estabeleceu, em 2017, um cronograma de eventos técnicos: a Roda do Conhecimento.

A Roda de Conhecimento, que acontece toda quinta-feira na sede da Entidade, tem como principal objetivo difundir orientações e soluções técnicas por meio de debate e intermediação entre os gestores municipais e os projetos e áreas da Confederação, em assuntos de interesse do movimento municipalista, em um espaço de exposição de temas técnicos que conta com a participação dos gestores por meio presencial ou a distância (vídeos disponíveis em *Play List* no *YouTube*).

Publicações

Conforme apresentado anteriormente, as publicações são formas de a CNM apresentar o conteúdo e o conhecimento sobre os Municípios e o municipalismo com maior profundidade técnica. Nos últimos anos, a CNM tem se especializado em produzir materiais de qualidade, que tratam de fato sobre a realidade local, sem teoria e sem conceitos distantes dos gestores municipais e da população em geral.

As informações prestadas pela CNM via documentos técnicos embasam as diversas ações de capacitações realizadas pela entidade e dão suporte às reivindicações da Confederação ao governo. As publicações incluem livros, cartilhas, informativos, estudos técnicos e notas técnicas.

Diariamente, a CNM realiza pesquisas com gestores e técnicos municipais, coletando informações quantitativas e qualitativas. Faz parte da rotina da Confederação desenvolver estudos técnicos, levantando dados inéditos. Esse material é utilizado como base das discussões da entidade e se constitui em um instrumento de denúncia e pressão política, bem como mecanismo de alerta, de aprendizagem e de aperfeiçoamento da gestão municipal.

O intuito é levar, de forma rápida, dinâmica e, principalmente, embasada tecnicamente, informações acerca de áreas como saúde, educação, cultura e finanças.

Orientações

Ao longo dos anos, a CNM construiu uma estrutura sólida de conhecimento, sendo capaz de prestar apoio técnico aos Municípios com qualidade e responsabilidade. Prefeitos, secretários e técnicos municipais contatam a CNM diariamente por telefone, *e-mails* e por meio de visitas à sede da entidade para esclarecer dúvidas e receber orientações.

A CNM logrou ser referência técnica para os Municípios, abrindo linhas diretas de comunicação presencial ou a distância para receber demandas e pedidos de informações. Tal contato não só auxilia os Municípios, como também permite que a CNM esteja sempre próxima aos Entes locais e atualizada sobre suas dificuldades e soluções criativas.

Os gestores municipais podem ligar a qualquer momento em horário

comercial e ser atendidos por um técnico especializado na área de interesse. Os atendimentos esclarecem, por exemplo, dúvidas sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), regras de contabilidade, Fundeb, convênios, questões jurídicas, programas sociais do governo federal e soluções de governança eletrônica disponibilizadas pela CNM (como o Urbem e *Site* Municípios).

Ressalte-se que, durante as Marchas, a prestação de orientações é intensa, haja vista que, muitas vezes, é a única oportunidade no ano em que os gestores locais vão a Brasília e podem ter contato direto com a equipe técnica da entidade.

Ferramentas de gestão

A CNM tem tradição na elaboração de ferramentas tecnológicas para a melhoria da gestão local. As primeiras soluções foram voltadas a suprir os requisitos legais de compras públicas municipais por meio do pregão eletrônico. Os investimentos na modernização da gestão pública local, no entanto, foram além das aquisições governamentais. A Confederação passou a desenvolver outras ferramentas de melhoria da administração e de inclusão tecnológica das prefeituras.

A governança eletrônica é a capacidade administrativa de transformar e fortalecer a gestão utilizando-se dos instrumentos da comunicação pública. As novas tecnologias estão auxiliando os Municípios a desenvolverem serviços mais eficientes e de melhor qualidade. Soluções tecnológicas também podem auxiliar na redução de custos e na aproximação dos governos com a sociedade civil. Nesse sentido, a CNM investiu nessa área, de forma a apoiar os municípios por meio de desenvolvimento de sistemas tecnológicos.

As contribuições da CNM referem-se às soluções: CidadeCompras, Urbem e Site Municípios.

a) CidadeCompras

O sistema CidadeCompras teve como objetivo oferecer ao setor público, com base na Lei 10.520/2002, uma solução de compras eletrônicas com autonomia, economia e transparência, por meio de ambiente seguro e com controles de acesso. Ele servia como gerenciador das licitações na modalidade pre-

ção, adaptado para atender às formas eletrônica ou presencial. Os fornecedores se cadastravam no portal e participavam, por meio de lances, do processo de compras de bens e serviços dos governos locais. Os Municípios, com esse instrumento, puderam comprar com mais qualidade e menor preço, além de terem economizado com o procedimento de licitação.

Para se ter ideia dos benefícios do CidadeCompras, no ano de 2013, foram realizados 8.308 pregões, sendo 20% de pregões presenciais, o que proporcionou aos Municípios uma economia de mais de R\$ 700 milhões de reais, considerando o total de menores propostas em comparação com os valores de referência utilizados nos certames pelas prefeituras.

A fragilidade sobre a interpretação legal quanto ao critério metodológico de restituição dos custos relacionados à utilização do sistema por parte dos fornecedores, e, em especial, no que tange a tese encapada por alguns ministérios públicos, levou à decisão da Diretoria da CNM de encerrar as atividades em 2016.

b) Urbem

Desde 2003 a Confederação Nacional de Municípios, CNM, investiu na construção do URBEM, garantindo grande economicidade aos municípios e objetivando a desburocratização e compartimentação de informações públicas de forma automatizada visando normatizar processos de administração municipal.

O URBEM é um *software* de gestão governamental gratuito e tornou-se livre e público, com o código-fonte aberto no decorrer desses anos.

A evolução tecnológica faz parte das metas da CNM que busca garantir uma gestão municipal qualificada e profissional.

Nesse sentido, em 2015, a CNM com o apoio do SEBRAE e do Ministério da Ciência e Tecnologia, executou o Projeto de Integração e Institucionalização da Lei Geral na Gestão Municipal, para implementação de melhorias e ajustes na ferramenta URBEM. O projeto foi plenamente realizado e finalizado no ano de 2017, tendo mais de 600 municípios interessados em utilizar a ferramenta e mais de 100 empresas interessadas em atender a demandas de suporte técnico. Com a finalização do projeto, tendo a CNM cumprido

seu papel, caberá a partir desse momento aos municípios de forma individual ou através de consórcios ou associações, a responsabilidade na condução e ou utilização da ferramenta, realizando todas as atualizações e adequações necessárias para o funcionamento do URBEM.

c) Site Municípios

Em 2006, a CNM passou a disponibilizar para os Municípios os *sites* institucionais, que foram concebidos, desenvolvidos e disponibilizados para que as prefeituras municipais pudessem, por meio eletrônico, divulgar as ações de governos, publicações legais, processos licitatórios, informações estatísticas e econômicas, entre outras. Em seus primeiros anos, cerca de 900 Municípios aderiram ao projeto. O *site* tinha como domínio www.municipio.uf.gov.br, disponibilizado em modelo predefinido (*template*).

O *Site* Municípios foi disponibilizado pela CNM com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da governança municipal, por meio da disponibilização de Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs), aproximando e fomentando a comunicação do gestor com a sua população e atendendo a princípios como os de modernização da gestão, transparência nos recursos públicos, desenvolvimento local e participação cidadã.

O motivo principal de encerramento do programa foi a baixa adesão à ferramenta (atualmente utilizado por cerca de 150 prefeituras), de modo que o custo de sua manutenção se revelou antieconômico e em dissonância com o princípio da razoabilidade, conforme disposto no Regulamento de Compras da entidade.

Projetos

Os projetos desenvolvidos mediante parcerias institucionais permitem agregar novos conhecimentos, aprender novas formas de trabalho e congregar informações antes dispersas. Essas parcerias auxiliam na promoção de soluções inovadoras e na ampliação de redes de trabalho. Os projetos geralmente demandam equipes dedicadas exclusivamente, orçamento próprio, tempo determinado e são guiados por plano estratégico voltado à entrega de produtos específicos.

A CNM busca, por meio de projetos e em parceria com Municípios, desenvolver capacidades locais para temas específicos e aplicar metodologias que obtiveram êxito em outras experiências para o nível local no Brasil. O alcance dessas ações pode, a depender do tipo de ação planejada, ser concentrado em determinada região ou direcionado a um grupo de Municípios, ou ser mais abrangente, criando redes e reunindo uma grande quantidade de gestores locais de várias regiões do país.

Casos de projetos bem-sucedidos referem-se, por exemplo, ao convênio entre a CNM e o Sebrae, à parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a ações recentes com a União Europeia. De modo a ilustrar algumas dessas atividades da CNM voltadas ao desenvolvimento municipal, é possível citar os exemplos a seguir.

a) Parceria CNM – Sebrae

A parceria entre as instituições se iniciou com o apoio nas *Marchas a Brasília*, nos *Novos Gestores* e na realização das premiações de Prefeito Empreendedor. Com a finalidade de evitar a exclusão das micro e pequenas empresas nos processos de pregão eletrônico que começaram a ser utilizados pelos Municípios, a CNM e o Sebrae firmaram um convênio em 2005.

As duas entidades levaram, igualmente, a todos os Estados brasileiros orientações sobre o que poderia ser incluído nos Planos Diretores Municipais para fomentar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas de seus territórios, bem como utilizar os mecanismos de compras públicas de forma transparente, mas com participação favorecida dos pequenos empreendedores.

Em 2010, a parceria promoveu 40 seminários de sensibilização dos prefeitos municipais, informando sobre a importância de regulamentarem a Lei 123/2006 (Estatuto da Micro e Pequena Empresa) em seus Municípios e também sobre as oportunidades de geração de emprego e renda que a implantação dos mecanismos de incentivo às micro e pequenas empresas trariam para suas comunidades. Mais de 1.500 gestores municipais participaram dessa primeira etapa.

Em um segundo passo foram realizados 26 seminários de capacitação de servidores municipais para a formação de agentes de desenvolvimen-

to local. Os eventos buscavam disponibilizar para as administrações municipais um servidor capaz de auxiliar na formulação de políticas públicas de incentivo aos pequenos negócios e também promover o diálogo com os empresários de forma a orientá-los na utilização das ferramentas disponibilizadas pela Lei Complementar. Foram formados, na segunda etapa, 786 agentes de desenvolvimento.

A terceira etapa do convênio foi um programa de capacitação dos membros das comissões de licitação das prefeituras, para orientá-los sobre como elaborar um edital de licitação e promover o julgamento dos lances de forma a contemplar os benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006. Foram capacitados cerca de 870 servidores municipais nessa etapa.

Entre 2012 a 2015, as organizações apoiaram a implantação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) em 1.700 Municípios brasileiros e fortaleceram a rede de agentes de forma a promover o desenvolvimento municipal por meio do fomento às MPEs locais. Mais de 1.500 agentes de desenvolvimento local foram capacitados.

Em 2016, o Sebrae passa a apoiar novas funcionalidades de compras governamentais, rede simples, nota fiscal eletrônica, além de outras melhorias no Urbem.

b) Parceria CNM-Pnud

O CapaCidades foi um projeto-piloto de fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento humano local a partir das realidades dos Municípios brasileiros. Essa iniciativa pioneira no Brasil foi implementada nos Municípios de Abaetuba (PA), Barbalha (CE), Jaguarão (RS) e Marliéria (MG).

Para isso, o projeto se baseou na premissa de que políticas públicas integradas, sustentáveis, participativas e transparentes representam estratégias fundamentais para que as pessoas evoluam na mesma medida em que se apropriam do território e de seus processos decisórios.

Foram desenvolvidos treinamentos ao longo do processo de diagnóstico, como capacitações em planejamento estratégico, produção de cartografias temáticas territoriais, governança eletrônica e inclusão digital, monitoramento e avaliação, elaboração e implementação de projetos e oficinas nas

áreas de saúde, meio ambiente, comunicação pública, desenvolvimento econômico local, incubadoras de cultura, monitoramento jovem de políticas públicas e economia solidária.

c) Parceria CNM-UE

A CNM iniciou sua primeira parceria com a União Europeia em 2014, com a implementação de projeto-piloto com o apoio financeiro da entidade. A iniciativa Municípios Seguros e Livres de Violência contra as Mulheres, ou simplesmente Mulheres Seguras, alcançou resultados significativos nos dez municípios nos quais foi implementada. Após três anos, a entidade soma mais três projetos em execução em cooperação com o organismo, sendo eles: Projeto Integração Local para Reinserção do Usuário de Drogas (Reinserrir), Prêmio MuniCiência – Municípios Inovadores e o Helpdesk do Projeto de Cooperação Urbana Internacional. A CNM é vista como modelo de entidade implementadora de projetos e continua alcançando resultados positivos para os municípios brasileiros.

d) Observatório do Crack

Em novembro de 2010, a CNM, preocupada com a proliferação do uso de drogas, em especial o *crack*, no país, realizou um levantamento sobre a situação dos Municípios brasileiros. Aplicando questionários à totalidade de Municípios (com uma participação significativa de 3.950 Municípios ou 71% do total), obtiveram-se resultados surpreendentes, e comprovou-se que a circulação e o consumo da droga estão presentes em 98% das cidades pesquisadas.

Em uma visão prospectiva, a entidade lançou a proposta de implantação de um observatório sobre as políticas públicas de enfrentamento ao *crack* e outras drogas no Brasil. O “Observatório do Crack” tem o objetivo de acompanhar a evolução do tema em todos os Municípios brasileiros, por meio de indicadores que possam retratar a realidade atual, as ações desenvolvidas, os investimentos realizados e os resultados alcançados. O objetivo da Confederação é fomentar nas prefeituras práticas prospectivas no duplo sentido: em pré-atividade, preparando-se para uma mudança identificada e esperada; e em proatividade, no sentido de provocar uma mudança em defesa da população.

O observatório conta com um mapa que apresenta geograficamente a situação dos Municípios participantes da pesquisa. Ele também traz uma ferramenta que possibilita aos gestores locais se comunicarem e trocarem experiências sobre o enfrentamento à comercialização e ao uso do *crack*. Há, ademais, informação sobre legislação, boas práticas, artigos acadêmicos, notícias e o Plano Nacional de Combate ao Crack. O portal também fomenta a rede de parcerias locais de enfrentamento à droga, com a participação de escolas, hospitais, conselhos tutelares, ONGs, igrejas, famílias e dos gestores públicos municipais.

e) Municípios Seguros e Livres de Violência Contra as Mulheres

No intuito de fomentar o protagonismo e a articulação de líderes mulheres de governos locais e sociedade civil, a CNM, em parceria com a União Europeia, iniciou em abril de 2014 o projeto Municípios Seguros e Livres de Violência Contra as Mulheres.

Após uma intensa análise, dois grupos foram selecionados como parceiros de execução: o grupo do Rio Grande do Norte, que tinha Santana do Matos como Município proponente, e os demais, Caicó, Florânia, Jucurutu e Parelhas; e o segundo grupo foi o de Pernambuco, cujo Município proponente era Serra Talhada, e os demais, Calumbi, Carnaíba, Salgueiro e Tabira.

Foram selecionados agentes locais que apresentassem conhecimento sobre a realidade da região e também competências necessárias à execução do projeto. Os agentes locais representam a CNM nos Municípios. O projeto tem a previsão de duração de dois anos. Entre as atividades planejadas, encontram-se a realização de oficinas de pactuação metodológica entre governos locais e sociedade civil, criação e capacitação de grupos intermunicipais de segurança das mulheres, identificação de áreas de risco para mulheres nos Municípios e proposição de políticas de segurança, capacitação para a criação dos pactos municipais pela não violência contra as mulheres, seminário internacional de compartilhamento de práticas e conhecimentos e seminário final de exposição de resultado.

Outras ações

a) Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão

Um grande passo para o fortalecimento da atuação técnica da CNM aconteceu no ano de 2004, em que se idealizou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão, lançado em 2006, com a intenção de ser um instrumento para a entidade disseminar a cultura de responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social. O índice reflete anualmente o desempenho dos Municípios e oferece à sociedade um parâmetro simples e ao mesmo tempo completo de avaliação de seus representantes locais. A simplicidade do IRFS está na mensuração apresentada, que varia entre 0 e 1 (quanto mais próximo de 1, melhor a administração da prefeitura), que lembra o conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Pnud.

A composição do índice pode ser visualizada no Quadro 2.

QUADRO 2 – A COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL (IRFS)

DIMENSÕES			
Fiscal	Gestão	Social	
		Saúde	Educação
Endividamento	Custeio da máquina	Gastos com saúde e saneamento deduzidos as transferências do SUS	Gasto com educação
Suficiência de caixa	Legislativo <i>per capita</i>	Cobertura vacinal	Taxa de abrangência da rede municipal de ensino
Gasto com pessoal	Legislativo em relação a Receita Corrente Líquida (RCL)	Taxa de mortalidade infantil	Taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino
<i>Superávit primário</i>	Grau de investimento	Média de consultas médicas por habitante	Percentual de professores da rede municipal com formação superior

Fonte: CNM.

Os Municípios que atingem os melhores índices são anualmente premiados durante a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*. Essa é uma forma de prestigiar a boa gestão e incentivar os gestores locais a melhorarem seus desempenhos, por meio do reconhecimento de seus pares. Além disso, o IRFS serve como fonte para pesquisas acadêmicas nas mais renomadas universidades do país, como referência recorrente em matérias elaboradas pela mídia e como insumo para políticas governamentais em todas as esferas de governo.

b) Transparência

Apesar de não ser uma organização pública ou paraestatal, a CNM recebe recursos públicos advindos das contribuições dos Municípios, por isso, busca procedimentos transparentes similares aos de órgãos dessa natureza. Nesse sentido, estabeleceu diversos planos de ação com o intuito de garantir a transparência de seus processos internos.

O primeiro desses planos foi implementado em 2008, quando a entidade passou a elaborar relatórios mensais que abordavam os principais resultados alcançados durante o mês. Esses relatórios são enviados mensalmente aos Municípios contribuintes – como uma forma de prestação de contas – e disponibilizados no *site* da organização de modo que qualquer pessoa interessada possa ter acesso.

Quanto ao sistema de contratações, desde 2009, o processo seletivo é realizado por um sistema informatizado que trouxe maior transparência aos candidatos e aos demais interessados. Esse sistema visa não só a pôr em prática o preceito de *accountability*, como também a garantir a presença dos melhores profissionais na entidade, sem ingerência política ou indicações.

Os editais, as resoluções internas e os documentos institucionais estão igualmente disponibilizados no *site* da entidade.

Em 2011, a CNM lançou a publicação “Resultados”, relatório de gestão com o objetivo de levar ao conhecimento dos gestores públicos municipais informações sobre as práticas desenvolvidas pela entidade ao longo do ano, registrando as principais atividades, resultados, conquistas, arrecadação e despesas. O relatório de gestão é atualizado e publicado anualmente.

Além da preocupação de tornar os processos mais transparentes, também existia a necessidade de garantir que todos os aspectos da organização estivessem de acordo com, ademais da legislação trabalhista, os padrões impostos pelas políticas internas. A Comissão de Controle Interno surgiu, em 2014, com o propósito de analisar processos e questões internas, a fim de apontar incoerências e suas soluções dentro da entidade.

c) CiDados

O CiDados é uma plataforma tecnológica que compartilha a mesma base de indicadores e os mesmos recursos tecnológicos desenvolvidos para outras aplicações que integram a plataforma.

Disponibiliza aos gestores públicos municipais e à sociedade um instrumento que possibilita diagnosticar, monitorar e avaliar o desempenho dos Municípios brasileiros. Configura-se como uma ferramenta de apoio à gestão capaz de evidenciar as prioridades municipais e regionais e de situar as municipalidades em relação a um cenário futuro desejável.

A sustentabilidade é entendida como o desenvolvimento equilibrado das dimensões social, cultural, ambiental, econômica e político-institucional.

O IDMS (Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável), integrado ao CiDados, é uma ferramenta para a aplicação do conceito de desenvolvimento municipal sustentável construído a partir de uma série de indicadores considerados fundamentais para diagnosticar o grau de desenvolvimento de um território.

Gestão Interna

A organização da entidade

Ao apresentar a organização da entidade, pode-se separá-la por dois prismas. O primeiro, de caráter externo, abarca a representação política da entidade. O segundo remete à organização interna, ou seja, ao corpo técnico designado para operacionalizar e assessorar nas decisões políticas. Essas duas vertentes se complementam nas ações da entidade.

a) Organização político-representativa

A CNM, segundo seu estatuto, é uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos. Desde 1997, já passou por três reestruturações de organização político-representativa. A última e mais completa, do ponto de vista de cobertura de funções e atribuições, ocorreu no ano de 2014. De acordo com esse último ordenamento, a CNM é composta pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral, Conselho Diretor, Conselho Político, Conselho de Empregados, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo e Conselho de Representantes Regionais.

b) Organização interna

Do ponto de vista da estrutura interna, pode-se perceber uma evolução que também condiz com o crescimento da entidade em termos de representatividade, presença e legitimidade. Esse processo acompanhou o fortalecimento institucional da CNM, mais especificamente o aumento da quantidade de funcionários.

Na configuração atual, há uma diretoria-executiva responsável pelo acompanhamento das atividades das três coordenadorias: político-institucional, técnica e de gestão. Esta, tem como principal objetivo a representação política da CNM, por meio das atividades dos setores de articulação parlamentar e internacional, e também comunicar posicionamentos e atender ao público externo, principais atividades dos setores de articulação institucional e comunicação.

A coordenadoria técnica é dividida em três áreas: a área técnica, em que estão alocados os especialistas das áreas da gestão municipal. São os responsáveis por fazerem análises e orientar os gestores municipais sobre questões específicas; o setor de estudos técnicos, que faz o planejamento e o desenvolvimento das pesquisas que trarão insumos para o embasamento do trabalho das outras áreas; e o setor jurídico, responsável por representar judicialmente a CNM e planejar e coordenar as atividades de suporte jurídico de acordo com as necessidades da Confederação, de Municípios e das entidades.

Enquanto as duas outras coordenadorias têm suas atividades direcionadas ao público externo, a coordenadoria de gestão é mais voltada ao público interno. Ela está dividida nos setores de Recursos Humanos, Financeiro, de Operações e de TI e Projetos, e é responsável pelas principais atividades

administrativas da CNM, além de coordenar sistemas como o Urbem, Cida-deCompras e Site Municípios.

Além da preocupação de tornar os processos mais transparentes, também existia a necessidade de garantir que todos os aspectos da organização estivessem de acordo com os padrões impostos pelas políticas internas. A Comissão de Controle Interno surgiu em 2014, com o propósito de analisar processos e questões internas e apontar incoerências e consequentes soluções.

Planejamento Estratégico

A CNM possui um sistema interno de gestão de resultados baseado em critérios construídos por meio de um processo colaborativo entre as diferentes áreas da entidade. Tal ação busca alinhar as ações estratégicas com as prioridades definidas pelas lideranças políticas, construir critérios objetivos para a avaliação da produtividade da organização, definir modelos de avaliação a serem desenvolvidos e aprimorar a comunicação interna e externa da entidade.

A CNM enfatiza a estratégia de priorizar a organização interna e o fortalecimento da gestão por resultados. Uma área específica foi criada para se dedicar ao acompanhamento das ações dos demais departamentos, à criação de indicadores de desempenho, à formulação de planejamentos de longo prazo e ao apoio às atividades-meio da entidade.

Na parte do planejamento, a CNM elabora um instrumento que organiza e integra as inúmeras ações. É desenhado um mapa estratégico, no qual as atividades se interligam aos objetivos maiores discutidos e aprovados por toda a Confederação. As diversas áreas dentro da CNM também fazem reuniões de planejamento no início do ano, traçando as ações que serão executadas. As atividades são monitoradas e avaliadas em momentos intermediários, e, no final do ano, os colaboradores reúnem-se novamente para a avaliação final e o fechamento das atividades.

O exercício de elaboração de planejamentos é renovado anualmente com novas análises de conjuntura, novas metas, novos desafios e aperfeiçoamento das estratégias.

Conclusão

Nos parágrafos anteriores foi possível ver simplificada o crescimento e a atuação da CNM nos últimos 18 anos. Esse momento se caracterizou pelo aumento expressivo de seus representados, de seus recursos humanos, de sua estrutura física, de seus recursos financeiros e de conhecimento acumulado sobre os Municípios. O desenvolvimento institucional da entidade não se verifica apenas em números; por isso, foi abordada qualitativamente a evolução do funcionamento da entidade, com um diferencial importante em relação aos períodos anteriores: a profissionalização em termos de articulação política, comunicação institucional, desenvolvimento municipal e gestão interna.

Foi essa estrutura sólida que possibilitou o fortalecimento da atuação da Confederação. Houve maior capacidade técnica para se posicionar politicamente diante da União e ganho de legitimidade perante os Municípios, que apostaram na entidade como representante nacional e internacional de seus interesses.

A contribuição desses Municípios é importante em dois sentidos. No primeiro, mostra o comprometimento dos Entes locais com a causa municipalista; no segundo, possibilita que a CNM tenha um posicionamento autônomo, sem interferências de outros poderes ou outras esferas de governo.

Os recursos conquistados pela CNM também foram um dos fatores que possibilitaram a estruturação da entidade. Aliado a eles, há a percepção dos novos dirigentes de que um movimento só sobrevive caso consiga reunir os melhores instrumentos e análises para travar o embate federativo.

As grandes lutas da CNM, em sua maioria, tiveram um palco específico de expressão: as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios*. O evento não foi apenas responsável por reerguer a Confederação ao final da década de 1990, ele também consolidou o movimento municipalista autônomo ao longo das duas últimas décadas. Os detalhes das sucessivas edições da Marcha, bem como as reivindicações nelas contidas poderão ser exploradas no capítulo que se segue.

CAPÍTULO 3 – AS MARCHAS A BRASÍLIA EM DEFESA DOS MUNICÍPIOS (1998-2017)

Introdução

As Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios são marcos transversais para a CNM, na medida em que englobam uma série de atividades técnicas em favor do desenvolvimento municipal, tornam visível a legitimidade da instituição ante seus representados e unificam as ações de pressão política. As Marchas potencializam as lutas que eventualmente se transformarão em conquistas.

De um começo tímido, apoiado pelo esforço de alguns poucos municipalistas ao final da década de 1990 e com uma recepção hostil do governo federal, à consolidação como maior evento municipalista da América Latina (e talvez o encontro que mais reúne autoridades públicas no mundo), a Marcha representa, em sua evolução, o próprio amadurecimento da CNM.

Atualmente, as Marchas congregam mais de 4,5 mil gestores locais em Brasília durante quase uma semana, período em que o calendário político nacional se concentra em discutir e trazer soluções aos temas municipais. As lutas se fortalecem nesse período concentrado e, muitas vezes, as conquistas são alcançadas diante dos prefeitos que enchem o plenário da Marcha.

O mais alto escalão da República participa do evento. Salvo poucas exceções, tornou-se uma tradição a presença do presidente, de seus ministros e dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em cada umas das edições da Marcha. Participam igualmente governadores de Estado e representantes do Poder Judiciário.

Neste capítulo, a história dos eventos será contada por um viés amplo e serão apresentadas apenas as demandas levantadas em cada um deles, assim

como o contexto destas reivindicações, seu impacto na evolução da Confederação e o que representam para o calendário da política nacional. As Marchas serão abordadas de maneira cronológica, a fim de demonstrar o crescimento de sua importância ao longo dos anos. Em 2014, o evento ganha dimensões ainda maiores com a mudança de espaço para o Centro de Convenções Internacional de Brasília (CICB), com plenárias com até 6 mil participantes.

Mobilização via Marcha

As demandas dos Municípios brasileiros perante o governo federal são inúmeras e diversificadas. A grande quantidade de Entes municipais, 5.568, implica também maior dificuldade para organizar e manter coesos seus pleitos. Buscando minimizar a dispersão e apresentar ao país suas reivindicações de maneira uníssona, a CNM organiza contínuas mobilizações na capital federal, tendo a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* como um meio de singular eficácia. O evento caracteriza-se como o maior instrumento de síntese e reivindicação dos anseios dos Municípios brasileiros.

O trabalho desenvolvido pela CNM ao longo do ano encontra na Marcha um canal de reverberação nacional e internacional. Os dias em que prefeitos, vereadores e outros representantes locais se encontram em Brasília para discutir os rumos do municipalismo (e do país) destacam-se por conseguir mobilizar representantes de todas as regiões, de diferentes partidos políticos, para lutar pelas causas do Municípios, que são, essencialmente, as dos cidadãos brasileiros.

As Marchas são também um indicativo da relação entre o movimento municipalista e a União – que nem sempre foi marcada pela facilidade do diálogo –, sendo positiva sua evolução na última década. Destaque deve ser dado à Marcha de 2003, na qual, pela primeira vez, um presidente da República marcou presença no evento da CNM.

Dois fatores interligados fazem da Marcha um instrumento efetivo de pressão política. O primeiro reside no contato direto entre os gestores locais e os tomadores de decisão em nível federal. Ainda que haja, cada vez mais, formas de interlocução entre as autoridades locais e federais (reuniões, contatos

telefônicos, troca de cartas, correio eletrônico e redes sociais), o encontro na Marcha torna visível a relação política entre os Entes federados. O segundo é o tamanho adquirido pelas Marchas ao longo dos anos. A participação de milhares de prefeitos, vereadores e secretários municipais impressiona a classe política de Brasília ano após ano e mostra que as reivindicações apresentadas pela CNM durante o evento têm total apoio dos Municípios.

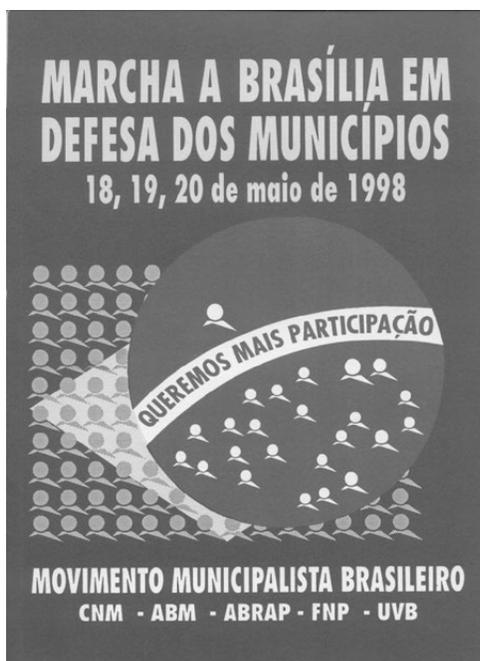
O desenvolvimento das *Marchas a Brasília* é uma demonstração das dificuldades, do espírito, das lutas e das conquistas de uma nova fase do movimento municipalista.

I Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios (1998)

A *I Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* ocorreu entre os dias 18 e 20 de maio de 1998 e representou o início de um novo período da instituição e do próprio movimento municipalista.

Conforme apresentado, a ideia de realizar uma marcha para apresentar as demandas dos Municípios surgiu em março de 1998, durante Congresso Estadual de Municípios, em Praia Grande, São Paulo. A inconformidade dos municipalistas diante da má distribuição de receitas orçamentárias e o aumento de suas atribuições foram as motivações para a realização do evento. Foi o prefeito de Franca (SP), Gilmar Dominici, quem teve a idéia de dar a forma de marcha ao protesto. “O 42º Congresso Estadual de Municípios consagrou as maiores teses municipalistas do país – renegociação das dívidas com o governo federal e melhor redistribuição da receita dos impostos. [...] Todos aprovaram uma grande marcha a Brasília de prefeitos e vereadores, no dia 19 de maio.”¹

1 *O Estado de S. Paulo*. Congresso expõe a divisão de Municípios. 29 mar. 1998.



Fonte: Acervo pessoal Tânia Ziulkoski.

Naqueles dias de maio, mais de 2 mil prefeitos, vereadores e secretários municipais se encontraram na capital federal. Apesar das reivindicações legítimas dos prefeitos e da manifestação exercida de forma pacífica, a primeira Marcha foi marcada pela recepção beligerante em Brasília.

Os municipalistas que seguiam do Congresso Nacional ao Palácio do Planalto foram recebidos de maneira hostil pela tropa de choque da Polícia Militar do Distrito Federal. Com essa reação desproporcional, vários prefeitos, “inclusive dos partidos governistas, reclamaram da recepção truculenta e desnecessária com cachorros, mas a manifestação acabou sem qualquer incidente.”².

Quem estava no exercício da Presidência no dia da Marcha era o senador Antônio Carlos Magalhães, que se negou receber o movimento. Após serem barrados na rampa do Palácio do Planalto, os prefeitos contaram com o apoio

² *Zero Hora*. Dia de pressão termina em promessas. 20 maio 1998.

de alguns parlamentares para que ACM os recebesse. Entre eles se encontravam Benedita da Silva, Marcelo Deda e Eduardo Suplicy. O senador Suplicy ainda tentou mediar o encontro e “[...] propôs que Magalhães se encontrasse com os manifestantes na rampa, mas a idéia foi recusada. O presidente em exercício aceitou receber apenas uma comissão dos manifestantes. Para os prefeitos, no entanto, não havia desculpa que convencesse”³.

Por meio dos canais abertos pelos parlamentares e pelo então ministro dos Transportes, Eliseu Padilha, um grupo de representantes municipalistas foi recebido por ACM em audiência. Liderada pelo presidente da CNM, a comissão apresentou uma pauta de reivindicações com 13 pontos.

QUADRO 3 – REIVINDICAÇÕES MUNICIPALISTAS DA *I MARCHA*

- 1) renegociação das dívidas municipais, que poderia ser por meio de Medida Provisória que iria a estabelecer a compensação das dívidas municipais com a União por meio da utilização dos recursos descontados da conta do FEF (desde 1º janeiro 1994) e da Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), e também as regras para a renegociação de todas as dívidas restantes dos Municípios, nas mesmas condições que estavam sendo oferecidas aos Estados;
- 2) elevação da participação do FPM de 22,5% para 33%;
- 3) ampliação dos recursos para a saúde por meio de portaria ministerial, elevando o piso de Atenção Básica dos Municípios a um valor médio por habitante/ano de R\$10,00 para R\$34,00, com 50% dos recursos da CPMF;
- 4) imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), por meio de emenda constitucional, que repassaria integralmente aos Municípios os recursos arrecadados;

3 *Correio Braziliense*. Planalto sitiado. 20 maio 1998.

- 5) taxa de iluminação pública (TIP), por meio de resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), mediante a autorização de aumento da tarifa de energia elétrica para cobrir os custos com a iluminação pública;
- 6) imposto sobre serviços, por meio de lei complementar que ampliasse a base de incidência do referido imposto, com regras claras e objetivas sobre o domicílio tributado e suas alíquotas máximas em nível nacional;
- 7) imposto sobre a venda e varejo de combustíveis por meio de emenda constitucional que restabelecesse a cobrança do referido imposto pelos Municípios;
- 8) aprimoramento na legislação sobre educação por meio de lei que restabelecesse os dispositivos vetados na legislação em vigor, que impediam que os alunos da pré-escola e do ensino supletivo pudessem integrar o Fundef, e ampliação da participação dos Municípios no salário-educação;
- 9) encontro de contas entre o ISS e os institutos municipais de previdência;
- 10) prorrogação dos precatórios por meio de emenda às disposições constitucionais transitórias que prorrogassem por mais 8 anos o prazo de pagamento dos precatórios;
- 11) gestão da política de assistência social por meio de portaria ministerial que definisse, com maior precisão, a competência municipal na determinação da política municipal de assistência social;
- 12) multas de trânsito, por meio de resolução do Departamento Nacional de Trânsito que estabelecesse dispositivos para que os Departamentos Estaduais de Trânsito repassassem aos Municípios as informações necessárias à aplicação de multas de trânsito;
- 13) direito de minerar, por meio de emenda constitucional que permitisse aos Municípios efetuar, em condições favoráveis, a exploração de recursos minerais para seu próprio uso.

Fonte: *Jornal de Brasília*. 15 maio 1998.

Apesar da realização da audiência, os líderes locais voltaram de Brasília sem uma posição clara da Presidência da República. Na época, o presidente da CNM declarou ao jornal *Gazeta Mercantil*: “Magalhães disse considerar a situação dos Municípios difícil, mas que não poderia ajudá-los por estar provisoriamente no cargo. Não tivemos nenhuma definição, apesar do presidente interino ter dito que alguns pedidos seriam atendidos logo depois do presidente Fernando Henrique Cardoso tomar conhecimento delas. Só não disse quando”⁴.

As reivindicações dos Municípios brasileiros retratavam a situação dramática pela qual estavam passando. O cenário internacional e nacional como um todo também não era favorável. O ano de 1997 foi marcado pela crise econômica dos Tigres Asiáticos, e o de 1998 pela crise da Rússia, que desestabilizaram a economia internacional e impactaram a economia brasileira. A recessão afetou a situação fiscal do país e agravou a situação das contas municipais.

O ano da *I Marcha* foi também o da comemoração dos dez anos da Constituição Federal de 1988, o que para os Municípios significava dez anos de mais atribuições, ainda que com conquista de maior autonomia. No período, os Municípios haviam assumido a gestão da educação e da saúde; no entanto, os recursos disponíveis aos gestores locais eram insuficientes para atender às necessidades básicas de seus habitantes.

Para além dessas dificuldades, as receitas municipais sofreram sensíveis reduções pela instituição do FEF, da Lei Complementar 87/1996, pela eliminação do IVVC e pela criação do Fundef, o que agravava ainda mais o quadro dos anos anteriores a 1998 e que culminaram na situação crítica daquele ano.

Uma das principais reivindicações da Marcha de 1998 referia-se à iluminação pública. Os Municípios eram impossibilitados de cobrar a Taxa de Iluminação Pública (TIP), tendo que arcar com o alto custo de manutenção do sistema, que comprometia sua situação orçamentária. Esse elevado gasto foi comprovado por pesquisa realizada pelo Ibam, a qual constatava que nos Municípios com população superior a 50 mil habitantes a responsabilidade

4 *Gazeta Mercantil*. Prefeitos levam reclamações para ACM. 20 maio 1998.

pelos investimentos na expansão do sistema de iluminação pública era majoritariamente municipal, 68%.

Apesar do foco em 13 pontos específicos de reivindicação e da busca por ter as demandas atendidas, a *I Marcha* ficou marcada pelas repercussões da recepção aos prefeitos em Brasília, conforme apresentado no Capítulo 1. A vitrine propiciada pelas manchetes dos principais jornais do país pavimentaram a continuidade do evento e das ações da CNM nos anos que se seguiram.

II Marcha a Brasília (1999)

A *II Marcha* organizada pela CNM contou com mais de 3.500 prefeitos e demais militantes do municipalismo. Diferentemente da primeira, marcada pelo confronto na Praça dos Três Poderes, a segunda edição transcorreu com relativa tranquilidade. O presidente Fernando Henrique recebeu no Palácio do Planalto um grupo de prefeitos que levaram as reivindicações levantadas na Marcha.

A principal demanda do movimento naquele ano foi a liberação de recursos da União para a quitação dos débitos da folha de pagamentos e encargos sociais. Os Municípios reivindicaram igualmente recursos para quitar débitos com fornecedores e pagamento de precatórios que tinham vencido até 31 de março de 1999.

A diferença na renegociação da dívida dos Estados e dos Municípios, tendo aqueles privilégios em relação a estes, causou indignação dos administradores locais e foi questionada até pela imprensa: “Como Entes federativos iguais, as prefeituras tinham de ter o mesmo tratamento concedido aos Estados”⁵. A situação era alarmante: enquanto os Estados tinham juros para pagamento das dívidas entre 6% e 7,5%, os Municípios tinham que arcar com uma taxa de 38%.

Esta Marcha foi responsável por sensibilizar o governo federal para alterar as regras do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) nos meses seguintes,

⁵ *O Estado de S. Paulo*. Municípios preparam ofensiva por renegociação. 21 fev. 1999.

fato que acarretou aumento de cerca de 10% nos valores do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) à época.

O presidente Fernando Henrique garantiu em reunião com os prefeitos que iria devolver aos Municípios R\$ 180 milhões, referentes às perdas com a Lei Kandir (que desonerou o ICMS das exportações, reduzindo a arrecadação dos Estados e, em decorrência, o repasse aos Municípios). Além disso, FHC determinou que o Ministério da Fazenda estudasse a liberação de R\$ 4 bilhões para um programa de saneamento financeiro de pequenas e médias prefeituras e garantiu uma definição sobre o repasse dos custos de iluminação pública para as concessionárias de energia.

Os prefeitos discutiram ainda outras reivindicações, como a isenção de IPI e ICMS na compra de equipamentos para uso das prefeituras, o direito de minerar, a ampliação de recursos para as áreas de saúde e educação, a destinação de verbas especiais a Municípios que sofrem com a seca, a maior participação dos Municípios na política fundiária e de reforma agrária e a reafirmação da autonomia dos Municípios para criarem regimes previdenciários próprios.

Sobre este último tópico, os Municípios exigiam que fossem revogados os incisos IV e V do art. 1º da Lei 9.717/1998 e o art. 9º da Portaria 4.992/1999, que estabelecia em mil o número mínimo de funcionários para que houvesse regime próprio. Como resultado da reunião, “Fernando Henrique informou aos prefeitos que determinou ao ministro da Previdência a suspensão da portaria que regulamenta lei da Previdência que impõem regras para formação de fundos previdenciários pelos Municípios, pelo prazo de 90 dias, para que, nesse período, seja encontrada uma alternativa para as prefeituras.”⁶. Sobre a conclusão geral da reunião dos prefeitos com FHC, o presidente da CNM afirmou: “O presidente nos recebeu com muita boa vontade. Estamos paulatinamente resolvendo os problemas. A reunião foi muito produtiva”⁷.

A II Marcha encerrou-se com um ato simbólico: os prefeitos juntos abraçaram o Congresso Nacional, e todas as reivindicações foram agrupadas na Carta Municipalista de Brasília, que foi entregue para o governo federal.

6 *O Estado de S. Paulo*. FHC promete devolver verba da Lei Kandir. 14 maio 1999.

7 *Folha de S. Paulo*. União acerta compensação de R\$ 180 milhões aos Municípios. 14 maio 1999.



Fonte: Acervo CNM.

III Marcha a Brasília (2000)

Em 2000, as principais reivindicações do movimento municipalista foram a ampliação das condições de renegociação das dívidas dos Municípios com a União e a rolagem da dívida contraída em 1997 pelas prefeituras com o INSS⁸. Paralelamente, também foi exigida a ampliação da discussão sobre taxa de iluminação pública. Nessa questão, foi apresentada proposta da Emenda Constitucional 222, na qual constava a criação de uma contribuição de custeio para os serviços de iluminação pública.

Ao longo do ano de 2000, os prefeitos estiveram constantemente em Brasília para acompanhar a tramitação do projeto de lei complementar que aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O movimento municipalista requeria que o prazo para aplicação da LRF fosse adiado, de modo que os Municípios pudessem se adaptar à nova regra. Caso a lei entrasse em vigor ainda naquele ano, a maioria das prefeituras ficaria em uma situação complicada, considerando que 2000 era o último ano de mandato dos prefeitos.

8 *O Estado de S. Paulo*. Governo não renegocia dívidas municipais. 13 abr. 2000.

A CNM se posicionou favorável à lei, uma vez que a considerava positiva para a boa gestão financeira dos Municípios. Contudo, defendia maior prazo para a entrada em vigor, para que as administrações locais conseguissem se adequar. Na ocasião, o presidente da CNM declarou que: “Não se pode endireitar 500 anos em cinco meses. Mais da metade das prefeituras já está parando. Temos que optar entre cumprir a lei e prestar atendimento ao cidadão”⁹.

O governo federal rejeitou o pedido de renegociação das dívidas municipais com a União, mas se comprometeu a estudar alternativas para tentar amenizar os problemas dos Municípios¹⁰. Entre as concessões estavam a isenção do IPI e do ICMS para a compra de máquinas e equipamentos para as prefeituras. Em relação à LRF, no entanto, o então secretário de Assuntos Federativos da Presidência da República, João Faustino, anunciou que mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal seriam inegociáveis.



Fonte: Acervo CNM.

IV Marcha a Brasília (2001)

A *IV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* marcou a volta do evento ao Congresso Nacional, depois de dois anos no auditório Ulysses Guimarães. A demanda pela aceleração da reforma tributária foi exaustivamente debatida. Sobre o tema, o presidente da Confederação declarou: “Nunca o governo

⁹ *Folha de S. Paulo*. Prefeituras podem fechar portas por falta de recursos, diz entidade. 8 nov. 2000.

¹⁰ *O Estado de S. Paulo*. governo não renegocia dívidas municipais. 13 abr. 2000.

federal arrecadou tanto. É por isso que ele não está interessado na reforma tributária. Muita gente se queixa de aumento da carga tributária, mas só a União é que fez isso, com a instituição de contribuições que reverterem inteiramente para seus cofres, como a CPMF e a Cofins. Com a reforma tributária, estes tributos, que foram instituídos de forma quase espúria, terão que ser revistos”¹¹.

Durante o evento, foi discutida também a questão da municipalização da saúde e da educação, além do custeio da iluminação pública. Entre os pontos da pauta de reivindicação, os prefeitos pediam que a União colocasse em dia o pagamento do Fundef devido a Estados e Municípios e concedesse ajuda para financiar o pagamento de precatórios, além de reabrir prazos para o refinanciamento das dívidas dos Municípios com o INSS, possivelmente de 20 anos.

Foi aberto, na oportunidade, um fórum de discussão permanente em Brasília com o Senado e a Câmara, constituído de grupos de trabalho para acolhimento por parte do Congresso de reivindicações do movimento municipalista.

As principais conquistas da *IV Marcha* foram: a reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei 9.796/1999, que autorizava a realização da compensação financeira entre os Municípios com Regimes Próprios de Previdência e o INSS, por meio da Medida Provisória 2.129-8/2001. Outro resultado importante da *IV Marcha* foi a instalação da Comissão Especial da PEC 222/2000, primeira a tratar da Iluminação Pública, porém derrotada pelo Senado Federal em dezembro de 2001.



Fonte: Acervo CNM.

11 *O Estado de S. Paulo*. Confederação organiza marcha até Brasília. 25 jan. 2001.

V Marcha a Brasília (2002)

A *V Marcha* foi novamente realizada no auditório Petrônio Portela do Congresso Nacional. Os prefeitos pressionaram os deputados e senadores para votarem a favor de projetos que facilitassem o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, declarou na época: “Acho difícil votarem nossa matéria, mas a mobilização servirá para levantar discussão”¹².

Os municipalistas reunidos em Brasília reivindicaram a alteração da proposta de emenda constitucional que prorrogava a cobrança da CPMF, a fim de desconcentrar a arrecadação da União e distribuí-la também a Estados e Municípios. A proposta dos prefeitos era de que fossem destinados mais recursos para a melhoria dos serviços de saúde.

A Marcha obteve como resultado o compromisso do Senado Federal de apresentar uma nova proposta de emenda constitucional referente à contribuição social de iluminação pública, para instituí-la em regime de urgência. Foi então apresentada, em junho de 2002, a PEC 3/2002, pelo senador Álvaro Dias, finalmente aprovada no fim daquele ano.

Outras conquistas importantes da Marcha de 2002 foram a cobrança de ISS junto a empresas e a isenção fiscal para os Municípios na compra de equipamentos relacionados à mineração.

12 *Jornal do Brasil*. Prefeitos vão a Brasília pressionar Congresso. 5 mar. 2002.

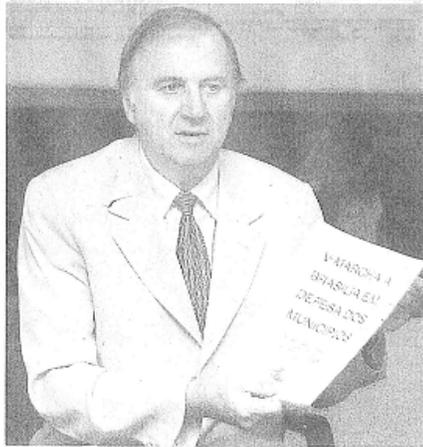
Municípios Prefeitos vão a Brasília pressionar Congresso

5 MAR 2002

ERIKA KLINGL

BRASÍLIA – Prefeitos de mais de duas mil cidades são esperados hoje na Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. O local da caminhada é o mais adequado às reivindicações: os corredores e gabinetes do Congresso Nacional. Com o objetivo de pressionar o Legislativo, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) “vai transformar a Casa em panela de pressão”, alerta o presidente da associação, Paulo Ziulkoski.

Os prefeitos vão pedir aos parlamentares a aprovação de projeto que facilite o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. “Acho difícil votarem nossas matérias, mas a mobilização servirá para levantar discussão”, afirma Ziulkoski. A marcha começa às 15h com a presença do presidente da Câmara, Acácio Neves (PSDB-MG), que será levado ao encontro pelos prefeitos da bancada mineira. Assim como ele, todos os líderes de partidos do Senado e Câmara devem ser seduzidos pelos políticos de suas bases. Amanhã, às 10h, será a vez do presidente do Senado, Ramez Tebet (PMDB-MS), ouvir as queixas dos prefeitos.



Carlos Hamberlo - BQ Press/ABJ

Ziulkoski quer aproveitar ano eleitoral para aprovar projetos

A CNM pede agilidade para a aprovação de projetos que tramitam no Congresso e que poderão representar um alívio nos cofres municipais. A iluminação pública, por exemplo, leva 5% da receita das prefeituras. A proposta já foi derrubada três vezes no Senado. “Eles nos devem essa aprovação”, afirma o presidente da confederação.

É a quinta vez que a marcha vai a Brasília. Mas com a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de padronizar coligações federais e estaduais, o apoio das bases aos candidatos tornou-se fundamental. A importância pode se reverter em boa vontade na hora de ouvir os manifestantes.

Fonte: *Jornal do Brasil*. 5 mar. 2002.

VI Marcha a Brasília (2003)

A *VI Marcha* contou com a presença de aproximadamente 3 mil prefeitos e municipalistas. A presença mais destacada foi a do presidente da República, que foi ao Hotel Blue Tree Park, na capital federal, para ouvir reivindicações do movimento. O presidente Lula inaugurava – em seu primeiro ano de mandato – uma nova forma de relacionamento com o movimento municipalista, diferente da prática anterior, na qual o titular do Executivo federal apenas recebia um pequeno grupo de representantes, sem comparecer à mobilização. Ademais, essa ação sinalizou o peso das demandas das prefeituras na agenda pública do país e a capacidade da CNM de se colocar como um canal legítimo e eficaz destas exigências.

Pela primeira o evento contou com a atenção explícita do governo federal, como destacou a *Folha de S. Paulo* à época: “Nas cinco anteriores [Marchas], os prefeitos em apenas uma delas tiveram o prazer de ouvir algumas palavras do presidente da República. Desta vez, terão tratamento vip. Até para amenizar a repercussão sobre o caráter crítico da marcha, o governo do PT praticamente assumiu a condição de parceiro do movimento: oito ministros confirmaram presença nos seminários previstos. Além disso, o próprio Lula vai recebê-los em audiência, num hotel de Brasília”¹³.

A conjuntura econômica que acompanhou a *VI Marcha* foi crítica, tendo repercussões negativas sobre a situação fiscal geral e sobre a evolução financeira dos Municípios, fato que naturalmente refletiu nas demandas apresentadas ao governo federal naquele ano. Sobre a sucessiva diminuição da arrecadação municipal via FPM, o presidente da Confederação afirmou: “Não temos dinheiro mais para fazer nada, só pagar pessoal. O governo tem que admitir que quem efetivamente realiza políticas sociais no país são os Municípios, e não Brasília”¹⁴.

As principais lutas do evento de 2003 giraram em torno da revisão da suspensão dos “restos a pagar” do orçamento de 2001; da revisão do pacto federativo, com redistribuição das responsabilidades entre União, Estados e Municípios para que as obrigações fossem compatíveis com a arrecadação de cada um deles; da elevação da receita das prefeituras com a transferência de impostos como o ITR (Imposto Territorial Rural); do fim da intermediação dos Estados nos repasses de recursos do salário-educação, transporte escolar e saúde; do apoio à reforma tributária, mas desde que fosse mantido o Imposto sobre Serviço (ISS) ou arrecadação semelhante para as prefeituras; do combate efetivo à seca nos próximos cinco anos; do aumento do valor pago ao Programa de Assistência Básica, com reajuste de 40% nas tabelas do SUS; e do repasse de 30% da arrecadação da CPMF para os Municípios.

A respeito da situação crítica das contas municipais e do apoio do governo federal, durante a Marcha, Ziulkoski declarou que: “O Congresso

13 *Folha de S. Paulo*. Prefeitos pressionam Lula para liberação de R\$ 118 mi. 11 mar. 2003.

14 *Valor Econômico*. Cidades ficam com menos de 14% da arrecadação. 6 ago. 2003.

tem uma dívida com os Municípios, que é definir as atribuições de cada Ente federativo e estabelecer a arrecadação correspondente. Nos últimos anos, os parlamentares têm nos estendido (aos prefeitos) duas mãos: uma para surrupiar os recursos e com a outra para passar uma lista de atribuições”¹⁵. Em seu discurso, Ziulkoski afirmou que: “Defendemos que o novo pacto federativo deve ser construído em base legal que dê estabilidade e segurança às relações entre os níveis de governo”.

Em seu discurso, o presidente da República se comprometeu a destinar R\$ 1,4 bilhão para projetos de saneamento básico e infraestrutura; dentro da reforma tributária, a aumentar a parcela dos Municípios na distribuição dos recursos; a cumprir os 1.673 contratos em andamento com as prefeituras, referentes a restos a pagar de orçamentos passados e a empréstimos do Banco Mundial.

Lula terminou sua fala afirmando: “Gostamos de falar mais do que ouvir, não temos os acertos que nós deveríamos ter. [...] Sou testemunha ocular do que os prefeitos passam por esse país afora quando querem alguma coisa. Aliás, vocês já foram recebidos até por cachorros aqui em Brasília. O que vocês precisam é sair daqui com a certeza de que mudou definitivamente a relação do governo federal”¹⁶.



Fonte: Acervo CNM.

15 *Valor Econômico*. Prefeitos pedirão novo pacto federativo. 11 mar. 2003.

16 *Correio Braziliense*. Pacto Federativo. 12 de mar. de 2003.

VII Marcha a Brasília (2004)

A prática presidencial de presença nas Marchas inaugurada no ano prévio foi repetida em 2004 – de fato, Lula participou de todas as Marchas realizadas durante sua duas gestões, com a única exceção do ano 2006, por razões eleitorais. Além de Lula, a *VII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* contou com as presenças de 14 ministros, dois governadores, parlamentares e diversos integrantes das equipes de governos municipais, estaduais e federal. Houve 2 mil prefeitos inscritos oficialmente para participar da Marcha, contudo o número de gestores municipais presentes foi bastante superior.

Na carta da *VII Marcha*, foi reforçada a percepção de que os Municípios são agentes do desenvolvimento e que estão comprometidos com esse objetivo: “As políticas de desenvolvimento do país são de responsabilidade partilhada das três esferas de governo e os dirigentes municipais se comprometem, de maneira mais específica, com a promoção do desenvolvimento local/regional”¹⁷.

As reivindicações apresentadas em 2004 foram extensas e divididas por áreas: educação, saúde, gestão local, previdência, saneamento, segurança, regiões metropolitanas, financiamento, turismo, agricultura, trânsito, tributação, situação de emergências (enchentes) e meio ambiente.

O Ministério da Saúde anunciou, na oportunidade, que os Municípios com mais de 30 mil habitantes passariam a receber 50% a mais de recursos para a área da saúde. Essa foi uma das maiores conquistas da *VII Marcha*. O benefício foi estendido também a todas as cidades da Amazônia Legal com população menor que 50 mil habitantes e para os Municípios que tivessem assentamentos sem-terra e comunidades quilombolas registradas pelo Inca.

O presidente Lula assinou durante o evento a Medida Provisória 173/2004, que aumentou os recursos do EJA (programa de atendimento à Educação de Jovens e Adultos) de R\$ 387 milhões para R\$ 420 milhões e destinou R\$ 180 milhões para o Programa Brasil Alfabetizado. Essa era uma antiga reivindicação dos prefeitos que foi finalmente atendida pelo governo federal.

¹⁷ Carta da *VII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*.

Quanto à educação, o MEC anunciou a criação do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), que aumentou o repasse do valor por aluno, e a criação do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (Paed). Os Municípios também passaram a contar com uma sala de atendimento institucional na sede do FNDE e com o compromisso de que o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) destinaria recursos para reformar 33.110 salas de aula de 4.799 escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



Fonte: Acervo CNM

VIII Marcha a Brasília (2005)

A *VIII Marcha* contou com a participação do presidente da República; de 17 ministros de Estado; dos presidentes da Câmara e do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Como resultado das eleições municipais do ano anterior, a Marcha de 2005 teve a presença de muitos novos gestores (houve a renovação de 75% dos prefeitos em 2004). A Câmara dos Deputados, atenta à mudança e ao impacto da Marcha, homenageou os novos prefeitos e o evento da CNM em uma sessão solene.

Em relação às demandas do movimento, a reforma tributária foi novamente objeto central de reivindicação dos Municípios. Os presentes demandaram do Congresso Nacional e do Executivo que a reforma fosse coerente com as novas atribuições que foram transferidas aos governos locais; que buscasse a cooperação entre as três esferas de governo, combatendo a sonegação e a evasão fiscal; e, por fim, que se caracterizasse pela objetividade e pela capacidade de reduzir os altos custos de arrecadação e fiscalização tributária.

As solicitações específicas referentes à reforma tributária incluíam principalmente o aumento de 1% no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 22,5% para 23,5%; a criação de fundo de R\$ 3 bilhões para compensação de eventuais perdas nas transferências do FPM para os Municípios; a desconstitucionalização dos critérios de distribuição do ICMS; a criação de um fundo nacional de desenvolvimento regional (FNDR); a criação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Limpeza Urbana; e a regulamentação dos precatórios judiciais.

Como resultado da Marcha de 2005, o ministro da Educação, Tarso Genro, anunciou que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) teria reajuste, de R\$ 0,15 para R\$ 0,18. Durante quase nove anos o valor per capita/dia da merenda não teve qualquer aumento e permaneceu em R\$ 0,13, tendo passado para R\$ 0,15 apenas em agosto de 2004. Se comparado ao valor do ano anterior, o aumento representou 38,5%.



Fonte: Acervo CNM.

IX Marcha a Brasília (2006)

Dadas as eleições presidenciais de outubro de 2006, o evento se destacou pela presença dos principais candidatos ao cargo, com exceção do presidente Lula. Geraldo Alckmin, Anthony Garotinho, Heloisa Helena e Cristovam Buarque foram sabatinados pela CNM e apresentaram suas propostas de governo voltadas aos temas municipais e sobre o pacto federativo. A CNM elaborou um plano de governo federal municipalista, que foi entregue aos candidatos presentes no evento e protocolado com uma cópia no Comitê Central do presidente Lula.

Quanto aos pontos de reivindicações ao governo federal, houve uma divisão em três categorias em razão do critério de prioridades: ações urgentíssimas, urgentes e importantes. Entre as ações urgentíssimas, destacava-se o aumento de 1% do FPM, que passaria de 22,5% para 23,5%, a criação de um fundo de R\$ 3 bilhões para compensação de eventuais perdas nas transferências do FPM para os Municípios, a desconstitucionalização dos critérios de distribuição do ICMS, o limite em 2% do total da receita corrente líquida do Município como teto para pagamento de precatórios judiciais, o apoio ao Projeto de Lei Complementar 1/2003, que regulamentava a Emenda Constitucional 29/2000, que deveria fixar a participação da União no financiamento da saúde em 10% de sua receita corrente líquida (representaria cerca de R\$ 15 bilhões a mais por ano no orçamento federal da saúde).

Durante a Marcha, o governo anunciou novo ajuste do valor da merenda escolar por aluno, que passaria de R\$ 0,18 para R\$ 0,22, e a abertura de uma linha de crédito no BNDES no valor de R\$ 1,25 milhão para prefeituras de Municípios com até 50 mil habitantes para a compra de máquinas e equipamentos.



Fonte: Acervo CNM.

X Marcha a Brasília (2007)

A *X Marcha* reuniu mais de 3 mil prefeitos preocupados com as consequências fiscais do aumento do salário mínimo, que havia comprometido as contas da maioria das prefeituras a ponto de tornar quase impossível o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. A CNM fez um estudo para avaliar esse impacto e concluiu que: “Além de [os Municípios] terem de demitir pessoal, a prestação de serviços à comunidade só vai piorar. Se mesmo demitindo pessoal não lograrem atingir o limite de gastos permitidos [em oito meses], serão punidos com a interrupção das transferências de recursos da União e dos Estados”¹⁸.

A CNM reivindicou ao governo federal que fosse criado um fundo de compensação R\$ 400 milhões por ano para os Municípios que poderiam descumprir a LRF por causa do aumento do salário mínimo. Além da compensação, a CNM reforçou o pedido de repasse de R\$ 6 bilhões, que deveriam vir do FPM e do Fundeb.

O evento de 2007 contou com uma inovação. Sua programação foi marcada por uma série de eventos paralelos (Saúde, Previdência, SuperSimples, Desenvolvimento Urbano, Fundeb e Encontro de Vereadores), em que os participantes colaboraram com sugestões.

18 *Folha de S. Paulo*. Por mínimo, 500 prefeitos podem descumprir a LRF. 10 abr. 2007.

Quanto às reivindicações municipalistas, as matérias consideradas urgentíssimas no Senado Federal para o ano de 2007 relacionavam-se, entre outros, ao pagamento de precatórios, à distribuição dos recursos do Pasep, à isenção do pagamento de IPI pelas prefeituras sobre máquinas e equipamentos e à devolução para os Municípios dos valores da CPMF destinados à Fundação Nacional de Saúde.

Na Câmara dos Deputados, as matérias urgentíssimas eram aquelas relacionadas à alteração do sistema tributário (aumento em 1% a incidência do FPM), à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e unificação das alíquotas do ICMS, à prorrogação do prazo para a aprovação dos Planos Diretores Municipais, e o que autorizava o Poder Executivo a instituir o piso salarial dos educadores públicos (a CNM reivindicava a criação de um mecanismo que garantisse o financiamento e a participação da União).

Vale ressaltar ainda o PL 341/2007, acerca da distribuição dos *royalties* de petróleo, gás natural e xisto betuminoso entre Estados, Distrito Federal e Municípios sob os mesmos critérios de repartição do FPE e do FPM. Essa reivindicação se tornou importantíssima para a luta da CNM pelo fortalecimento econômico e financeiro dos Municípios brasileiros, prolongando-se nos anos seguintes.

A reivindicação de uma distribuição mais igualitária entre Estados e Municípios dos *royalties* do petróleo provocou uma divisão entre os prefeitos, que perdura até hoje. Os Municípios do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, maiores produtores de petróleo do país, não aceitavam discutir uma mudança nos critérios de distribuição dos *royalties* com os outros Municípios brasileiros. O presidente da CNM explicou na época a situação: “Os Municípios que são limítrofes defendem a manutenção da legislação, mas o restante do Brasil defende que as bacias de petróleo estão em alto-mar – portanto em área continental, pertencente à União – e que o investimento é da Petrobras, que é patrimônio nacional”¹⁹.

19 *Folha de S. Paulo*. Royalties de petróleo dividem confederação de Municípios. 10 abr. 2007.



Fonte: Acervo CNM.

O presidente Lula encerrou o seu discurso assumindo alguns compromissos com os prefeitos presentes na *X Marcha*: prometeu aumentar o FPM; anunciou a redução da contrapartida exigida às prefeituras para firmar convênios do PAC em habitação e saneamento (a contrapartida, que antes ficava entre 3% e 20%, deveria passar para 0,1% até 5%, conforme o tamanho do Município); e refez a promessa do ano anterior de criar postos de atendimento a prefeitos em agências da Caixa Econômica Federal de todas as capitais.



Fonte: Acervo CNM.

XI Marcha a Brasília (2008)

A *XI Marcha* iniciou-se de maneira muito positiva, com anúncios do governo federal já na cerimônia de abertura. O presidente Lula firmou diversos atos que traziam benefícios aos Municípios. A cerimônia contou com a presença do presidente da Câmara de Deputados, o deputado Arlindo Chinaglia; do presidente do Senado, o senador Garibaldi Alves; 27 ministros; dezenas de parlamentares e quatro governadores; e milhares de prefeitos e municipalistas.

As principais medidas foram o decreto criando o Comitê Gestor do Imposto Territorial Rural (ITR), que teria a tarefa de operacionalizar a transferência de 100% da arrecadação do tributo (R\$ 400 milhões ao ano) para os Municípios; a Mensagem ao Congresso, encaminhando o projeto de lei em regime de urgência para regulamentar a transferência de recursos do transporte escolar para Estados e Municípios; o decreto de portaria interministerial antecipando novas regras para repasse de recursos por meio de convênios; o anúncio de mais de R\$ 500 milhões para o financiamento do Programa de Intervenções Viárias (Provias).

Cabe destacar a votação no Senado do projeto de lei que regulamentava a Emenda Constitucional 29/2000, além da entrega de relatório na Comissão de Constituição e Justiça sobre a proposta de Emenda Constitucional 12/2006, que estabelecia um limite para Estados e Municípios saldarem suas dívidas com os precatórios.

Na *XI Marcha*, foi realizado pela primeira vez um painel para tratar das questões internacionais. Os gestores locais debateram a situação dos 588 Municípios de fronteira, onde vivem aproximadamente 10 milhões de habitantes. Esses Municípios enfrentam dificuldades comuns que foram levantadas no ano anterior por meio de quatro encontros nas regiões fronteiriças e por um relatório, que serviu para embasar as demandas municipalistas para as regiões limítrofes do país.

A Marcha ainda sediou o Encontro de Governos Locais. A reunião contou com a participação de autoridades locais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com o objetivo de discutir as ações de cooperação entre a comunidade. Ao final do encontro, foi assinada a Declaração de

Brasília, por meio da qual os participantes se comprometeram a promover o intercâmbio de experiências e informações locais dos oito países membros.

Outro ponto alto da 11ª edição foi a entrega pela primeira vez do prêmio à gestão municipal baseado no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Como visto, o IRFS mede a qualidade da administração das prefeituras. A CNM premiou os dez melhores índices de cada Estado referentes a 2006, e os cinco melhores nacionais com base nos anos de 2004, 2005 e 2006.

Concomitantemente com a *XI Marcha*, foi realizado o *III Fórum Nacional de Vereadores*, organizado em conjunto pela União de Vereadores do Brasil (UVB) e pela CNM. O fórum registrou a presença de 420 vereadores. Nessa oportunidade, o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, declarou que: “A CNM não é uma confederação de prefeitos, é de Municípios, se os vereadores se unirem a nós de forma mais organizada teremos ainda mais conquistas”.



Fonte: Acervo CNM.

XII Marcha a Brasília (2009)

A *XII Marcha* teve como mote central o impacto da crise econômica mundial no Brasil e na arrecadação dos Municípios. Para superar as condições adversas, os prefeitos solicitaram apoio do governo federal. O presidente da República compareceu ao evento, junto com 26 ministros de Estado.

As principais reivindicações se mantiveram em torno da restituição do pacto federativo, da urgência na regulamentação da Emenda Constitucional 29 e da necessidade de alcançar medidas que minimizassem o impacto da crise econômica nos Municípios. Os dirigentes da Marcha julgaram igualmente como prioridades os temas da derrubada dos vetos presidenciais sobre a Lei 11.690/2009 – que tratava do encontro de contas entre Municípios e Previdência, veto da TJLP –, aprovação da PEC 351/2009 – que garantia o pagamento de precatórios sem o comprometimento do funcionamento público –, a votação da Lei de Licitações no Senado, a garantia de percentuais justos na repactuação das receitas na Reforma Tributária e, por último, a legalização dos programas nacionais executados pelos Municípios.

A edição de 2009 da *Marcha a Brasília* apresentou conquistas imediatas. O presidente Lula assinou decreto sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O ministro das Cidades, Márcio Fortes, também assinou portaria que autorizou redução imediata de até 40% do valor das contrapartidas de obras do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), nas ações de saneamento ambiental e habitação. Para a área educacional, o ministro da Educação em exercício, Henrique Paim, assinou termo para doação de 8.443 ônibus escolares para 1.800 Municípios selecionados de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no âmbito do programa Caminho da Escola.

Durante seu discurso, Paulo Ziulkoski citou dados da CNM que apontavam que, desde 1995, os Municípios fizeram investimentos públicos equivalentes a R\$ 269,8 bilhões, seguido dos Estados, com R\$ 240,5 bilhões, e da União, R\$ 115,9 bilhões, em valores corrigidos pela inflação. Ao se referir à

crise de 2009, afirmou que “quem está fazendo a política anticíclica deste país são os Municípios”.

Para a CNM, o governo federal deveria reconhecer que é muito difícil investir e controlar as contas municipais e ao mesmo tempo se destacar na área social, por isso ressaltou a necessidade de regulamentação dos programas sociais.



Fonte: Acervo CNM.

XIII Marcha a Brasília (2010)

A *XIII Marcha* foi marcada pela última participação de Lula como presidente da República. Em discurso, o presidente Paulo Ziulkoski agradeceu a parceria firmada, mas também apresentou reivindicações dos Municípios.

A regulamentação da Emenda Constitucional 29 (a CNM calculou a quantia que os Municípios perderam com a demora na análise da emenda, de aproximadamente R\$ 24,8 bilhões até o fim daquele ano), a divisão dos *royalties* do petróleo e a necessidade de um Apoio Financeiro aos Municípios (AFM), diante das finanças municipais cada vez mais debilitadas, foram os temas que dominaram a pauta.

Entre as conquistas imediatas da Marcha, Lula assinou o Projeto de Lei que instituiu o Comitê de Articulação Federativa (CAF) na forma de lei. Outro decreto instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras drogas. A iniciativa foi baseada em pesquisa pioneira realizada pela CNM. A

entidade mostrou como o *crack* estava disseminado no país e incentivou os debates para a formulação de políticas públicas.

Como encaminhamentos, duas propostas passariam a fazer parte das lutas da CNM: a extinção das emendas parlamentares individuais e a extinção do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Sobre a primeira, a sugestão era a criação de um fundo específico para assegurar a realização de obras de infraestrutura nos Municípios por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Em relação ao FCDF, a proposta consistia em sua extinção por meio de uma PEC e de um projeto de lei de iniciativa popular para destinar os recursos do FCDF ao Fundo Nacional de Infraestrutura Municipal.

O ano de 2010 foi também de eleições presidenciais. Os candidatos participaram da Marcha para apresentar suas propostas de governo – especialmente aquelas relacionadas aos temas municipais. Passaram pelo palco da plenária os candidatos Dilma Rousseff, Marina Silva e José Serra.

Ao final do evento, o presidente Lula, acompanhado do vice José Alencar e de 18 ministros, falou do relacionamento que os prefeitos construíram com o governo federal. Segundo sua percepção, antes a Marcha se configurava apenas como ação de protesto e, ao longo dos anos, se transformou em espaço de construção e de reivindicação.



Fonte: Acervo CNM.

XIV Marcha a Brasília (2011)

Na *XIV Marcha*, a presença do titular do Executivo federal se manteve com a participação da presidente Dilma, que aproveitou a oportunidade para apresentar uma série de propostas da União aos Municípios.

A recepção dos prefeitos pelo Congresso Nacional foi também marcante, com tapete vermelho estendido e banda. Durante a cerimônia de recepção no salão negro, o presidente da Casa, deputado Marco Maia, agraciou o presidente da CNM com a medalha de honra da Câmara dos Deputados. Após agradecer o reconhecimento, Ziulkoski declarou: “é esse o tratamento que os prefeitos dão aos parlamentares quando eles visitam as cidades”.

Na edição de 2011, algumas reivindicações de Marchas anteriores continuaram na pauta, dada a falta de resposta do governo federal. A CNM continuou insistindo na regulamentação da Emenda Constitucional 29; na derubada dos vetos para permitir o encontro de contas entre os débitos e os créditos dos Municípios com a Receita Federal e com o INSS; e na redistribuição mais justa e equitativa dos *royalties* e participação especial sobre gás e petróleo.

Quanto à liberação dos recursos inscritos em restos a pagar, a CNM pleiteou ao governo federal o pagamento imediato dos valores relativos aos convênios de que tratava o Decreto 7.468/2011 e exigiu que os demais convênios firmados com Municípios brasileiros, cujas obras estivessem em andamento, fossem efetivamente pagos até maio do exercício financeiro de 2012, salvaguardando o encerramento do mandato.

Outra demanda foi a aprovação no Congresso da PEC que legitimava as instituições de representação nacional de Municípios a proporem Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).

Também, durante a *XIV Marcha*, a CNM, para subsidiar ações de prevenção, enfrentamento e tratamento da questão do *crack* e outras drogas, lançou o “Observatório do Crack”, uma ferramenta de banco de dados para acesso dos gestores públicos e da sociedade.

Em sua participação, a presidente assinou a medida provisória que autorizou a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distri-

to Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil.



Fonte: Acervo CNM.

XV Marcha a Brasília (2012)

Guiada pelo tema “O poder local na construção de uma nova realidade”, a *XV Marcha a Brasília* aconteceu em maio de 2012. Entre as prioridades de pauta encontravam-se a distribuição dos *royalties* do petróleo, o encontro de contas entre os regimes de Previdência Social, os restos a pagar devidos pelo governo federal aos Municípios, a modificação no fator de ponderação que define o custo/aluno do ensino fundamental e a criação indiscriminada de pisos salariais.

Sobre os restos a pagar, a CNM apresentou dados de que, dos R\$ 24,7 bilhões inscritos, apenas R\$ 2,9 bilhões haviam sido realmente pagos. Dos restos a pagar não processados, R\$ 17 bilhões corriam o risco de não serem pagos, apesar de incluírem obras já contratadas e, boa parte delas, executadas total ou parcialmente. Quanto aos pisos salariais, a CNM argumentou que seu estabelecimento por meio de lei federal, como vinha sendo proposto pelo Congresso Nacional, feria a competência municipal e violava o pacto federativo, além de desorganizar o planejamento municipal, impondo aos Municípios e Estados o descumprimento dos preceitos da LRF, fazendo com que

os prefeitos incorressem em condutas tipificadas na legislação penal e em improbidade administrativa.

A *XV Marcha* proporcionou o encontro entre os gestores municipais e os parlamentares durante Comissão-Geral no Congresso Nacional. Na sessão, foram abordados os principais temas da pauta municipalista. Na cerimônia de abertura do evento, estavam presentes a presidente da República, Dilma Rousseff, o presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, 16 ministros de Estado, deputados e senadores, além dos representantes regionais do movimento municipalista.

Durante o evento, a CNM organizou espaços informativos e de discussão, como o seminário nacional *Os Municípios como Protagonistas no Enfrentamento ao Crack* e o *Seminário de Boas Práticas para o Desenvolvimento Local*.

Outros eventos paralelos também foram realizados, como o *VII Fórum Permanente de Vereadores*, o *III Fórum Permanente de Contadores* e o *Fórum Rio+20*, este por ocasião da realização da *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável* em julho daquele ano. Especificamente sobre a *Rio+20*, as discussões da Marcha concluíram que os Municípios brasileiros são parceiros para implementação de uma política global, com reflexos locais de desenvolvimento sustentado, socialmente responsável e economicamente viável, acompanhado de autonomia dos gestores locais, descentralização político-administrativa, apoio técnico-científico e recursos financeiros para ações de curto, médio e longo prazo.

Por meio da Carta da Marcha, a CNM ressaltou ao governo federal e ao Congresso Nacional sua preocupação com a reforma tributária, a criação da carreira de procuradores municipais e o desenvolvimento sustentável. Os Municípios também registraram que, durante a *XV Marcha*, a presidente da República anunciou a destinação de R\$ 2,9 bilhões para renovação do parque de máquinas das prefeituras e de R\$ 5,2 bilhões para obras de saneamento básico nos Municípios.



Fonte: Acervo CNM.

XVI Marcha a Brasília (2013)

Realizada de 8 a 11 de julho de 2013, a *XVI Marcha* teve como tema “O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios” e um número recorde de inscritos, superando as expectativas e a capacidade do local. Estiveram presentes 4.711 participantes, incluindo 1.674 prefeitos, além de secretários municipais e vereadores de todo o país, senadores, governadores, parlamentares estaduais e federais, ministros e a presidente da República.

Os gestores municipais discutiram a crise financeira enfrentadas em seus Municípios e reivindicaram ações urgentes em favor dos Municípios ao Executivo federal e ao Congresso Nacional. A presidente Dilma Russeff anunciou recursos e ações para os Municípios, incluindo um auxílio emergencial no valor de R\$ 3 bilhões para as prefeituras.

Além disso, foram realizados sete painéis técnicos; dois fóruns (de vereadores e contadores); a exposição de produtos, serviços e tecnologias; a assinatura de dois termos de cooperação; a entrega do prêmio Índice de Responsabilidade Fiscal e Social dos Municípios (IRFS); e o reconhecimento dos ganhadores do Concurso de Artigos sobre Iniciativas de Estímulo à Sustentabilidade nas Micro e Pequenas Empresas, organizado pela CNM em parceria com o Sebrae.

Entre as lutas municipalistas apresentadas no evento, destacaram-se o aumento do Fundo de Participação dos Municípios (elevação do valor do fundo de 23,5% para 25,5%, que geraria um incremento de R\$ 7,2 bilhões ao ano), a compensação decorrente das desonerações do IPI (geraram um impacto de R\$ 1,678 bilhão a menos no FPM) e a regulamentação de serviços na lei complementar do ISS (os serviços de arrecadamento mercantil, o chamado *leasing*, deveriam ser tributados no domicílio do tomador de serviço, o que geraria um aumento de arrecadação municipal).

Ademais, compuseram a pauta da Marcha a redistribuição dos *royalties* do petróleo (após conquistas como a promulgação da Lei 12.734/2012 e a derrubada do seu veto, os Municípios vêm atuando com o STF como *amicus curiae*, de modo a defender a constitucionalidade da lei, depois de questionamentos judiciais por parte dos Estados confrontantes), o encontro de contas com a Previdência (o débito era estimado em R\$ 62 bilhões em 2012 e continuava aumentando, mas a CNM entendia que os Municípios não eram devedores da Previdência, e sim credores, em razão de questões como a composição da dívida e os lançamentos incorretos por parte de fiscais; o “encontro de contas” entre União e Municípios, cuja obrigatoriedade foi aprovada pelo Congresso, mas vetada pela presidente, poderia trazer solução ao problema, razão pela qual a CNM buscava a derrubada do seu veto), os pisos nacionais por categorias (que têm sido aprovados pelo Congresso Nacional sem se preocupar com a fonte de financiamento para custeá-los) e o projeto de lei para institucionalização do CAF (o Projeto de Lei 7.388 aguardava aprovação desde 2010).

Durante a grande mobilização da *XVI Marcha a Brasília*, um novo apoio financeiro de R\$ 3 bilhões por parte da União, pago em duas parcelas, uma em setembro de 2013 e outra em abril de 2014, foi anunciado.



Fonte: Acervo CNM.

XVII Marcha a Brasília (2014)

Em 2014, a Marcha deixa de ser realizada no Hotel Blue Tree Park, que tinha capacidade para 2 mil participantes, e passa para o CICB, com capacidade para 6 mil. Logo na abertura da *XVII Marcha*, a CNM apontou a situação difícil que ainda perdura para os Municípios brasileiros. O presidente da entidade declarou que, nos cinco anos anteriores, desde o início da crise, o Fundo de Participação vinha caindo. Ele, então, apresentou um dado preocupante: de 2008 a 2014, só de renúncia fiscal – uma das formas adotadas pelo governo federal para tentar conter a crise –, os governos locais perderam R\$ 77 bilhões.

A CNM calculou que as desonerações representaram um ano de arrecadação das prefeituras. Segundo o presidente da Confederação: “Isso porque a União faz favor com chapéu alheio. Ela deveria renunciar a sua parte, ela deveria respeitar a Federação. E eu chamo a atenção do Congresso Nacional que autorizou o Executivo a agir dessa forma”. Outro motivo de protesto foi o subfinanciamento dos programas sociais, em que os Municípios aderem às diretrizes do governo federal e acabam arcando com os maiores custos. Sobre o tema, Ziulkoski discorreu: “Se não houver uma mudança do governo federal, nas próximas Marchas, viremos entregar esses programas”.

A CNM também destacou a postura do Congresso em relação ao texto aprovado do piso salarial dos agentes comunitários de saúde. A entidade reconheceu como positiva a iniciativa de acrescentar ao texto a responsabilidade da União com o pagamento do benefício.

A pauta do aumento do FPM em 2% foi prioritária durante a *XVII Marcha*. Nesse contexto, a instalação de uma comissão especial na Câmara dos Deputados foi bem recebida pelos prefeitos. A proposta de emenda à Constituição que garantiria o benefício teve o compromisso de votação anunciado pelo presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves. Foi solicitada, durante o evento, a aprovação do texto até junho, antes das eleições presidenciais. A medida acabou sendo votada em dezembro daquele ano, com reajuste de 1%; ainda assim, representou a maior conquista para os municipalistas em anos.

Ainda na edição de 2014, os pré-candidatos à Presidência da República foram sabatinados pela Confederação. Randolfe Rodrigues, Pastor Everaldo, Aécio Neves e a chapa Eduardo Campos e Marina Silva puderam apresentar as medidas voltadas aos Municípios que adotariam se eleitos.

A Carta da Marcha e a Pauta Municipalista foram entregues à presidente da República, Dilma Rousseff, no último dia do encontro, 15 de maio. Após o encerramento da Marcha, a convite de Dilma, o presidente da Confederação Nacional de Municípios e representantes regionais foram recebidos no Palácio do Planalto. Além da presidente Dilma, estavam na reunião os ministros da Fazenda, Guido Mantega, e da Casa Civil, Aloizio Mercadante.



Fonte: Acervo CNM.

XVIII Marcha (2015)

A *XVIII Marcha* aconteceu no Centro Internacional de Convenções do Brasil, CICB, pela segunda vez. Foi realizada de 25 a 28 de maio, e teve como tema principal “Pacto federativo: esperança de vida aos municípios”. Ela reuniu mais de 8 mil participantes entre prefeitos, secretários, vereadores e outros, sendo considerada a maior edição da Marcha até então. O presidente Paulo Ziulkoski abriu os trabalhos comentando sobre a crise enfrentada pelos municípios e como ela deve ser pensada e reparada no novo Pacto Federativo. “O Pacto tem de ser transparente e pensado junto com os municípios. A conjuntura atual com a crise econômica e a crise política força a União a fazer ajustes, o que deverá obrigar os prefeitos a também fazerem ajustes nas prefeituras”, afirmou o presidente da CNM.

A importância da parceria entre a CNM e o Congresso nacional foi ressaltada como estratégia de buscar a aprovação de matérias de interesse dos municípios. Nesse sentido o evento foi marcado pela presença de centenas de parlamentares, além dos presidentes das duas Casas: Eduardo Cunha (PMDB/RJ) presidente da Câmara, e Renan Calheiros (PMDB/AL) presidente do Senado. A pauta de reivindicações dos municípios foi entregue aos parlamentares. Uma das ações resultantes da *XVIII Marcha* foi a criação do Grupo de Trabalho dos Consórcios. A equipe da CNM juntamente com representantes de sua diretoria, já se reuniu para aprofundar os estudos sobre e disponibilizá-los aos municípios.



Fonte: Acervo CNM.

Ministros na Marcha

A presença de ministros de Estado serviu para esclarecer dúvidas e reinvidicações dos gestores. Com base no tema central, o Ministro da Saúde, Arthur Chioro garantiu que “nós precisamos fortalecer nosso Pacto Federativo. O custo da Saúde cresce em todo o mundo. Temos de ter responsabilidade de discutir com a sociedade”, disse. Ao mesmo tempo, reconheceu: “Temos de renovar o compromisso com os Municípios. Ao discursar na *XVIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, o Ministro da Integração Nacional, Gilberto Occhi, fez uma apresentação referente ao funcionamento da Pasta. O objetivo, segundo ele, foi esclarecer dúvidas aos gestores sobre como a Pasta interage com as prefeituras no planejamento e na execução de obras do governo federal. Em relação ao fim dos lixões, preocupação da quase totalidade dos prefeitos, a ministra de Meio Ambiente, Isabella Teixeira, lamentou o fato de que o prazo para o cumprimento desta lei não ter sido prorrogado. “A estratégia de prorrogação foi bem sucedida no Senado, mas na Câmara foi retirada de pauta. Fiquei frustrada. Precisamos voltar ao debate com o olhar diferenciado para as inúmeras realidades do país.”

XIX Marcha a Brasília (2016)

Em ano de uma das mais agudas crises políticas e econômicas da história do país, a *XIX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* reuniu, de 9 a 22 de maio de 2016, mais de 4.500 municipalistas brasileiros. Aos representantes do Executivo Federal, do Judiciário e do Congresso Nacional foram expostas as séries de dificuldades encontradas. Entre as causas os gestores citaram a queda da macroeconomia, o sub-financiamento dos mais de 390 programas federais, que ampliam o custeio dos municípios, e a política de desoneração que corroe a base das transferências constitucionais.

Fatos Marcantes

Foram marcantes as presenças do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, trazendo uma mensagem de conciliação en-

tre os poderes, assim como a aprovação da Carta dos Municípios aos Órgãos de Controle Externo, considerando o cenário de queda do PIB no país. Ademais, o presidente da Comissão do Pacto Federativo, deputado Danilo Forte, e o senador Renan Calheiros comprometeram-se a dar celeridade à Pauta Municipalista. No evento a CNM aderiu à Rede Siconv para o compartilhamento de informações sobre convênios com vistas à melhoria da transparência da gestão pública. Foi feito também o lançamento da campanha para Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros. E finalmente, os municipalistas validaram a construção de uma agenda urgente com o governo Temer para discutir as soluções que visam a amenizar a situação dos municípios brasileiros ainda no mandato 2013-2016.



Fonte: Acervo CNM.

XX Marcha (2017)

Como palco de grandes debates, a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* chegou a sua 20ª edição em 2017 reunindo, entre os dias 15 e 18 de maio, mais de 7 mil municipalistas brasileiros. Com o tema “O Brasil em Reformas”, a programação destacou esse período de grandes crises financeiras, econômicas, fiscal e sobre tudo política, vivenciada pelo país, além da necessidade de se discutir um novo Brasil.

Entre as grandes conquistas desta XX edição, destacou-se a assinatura, pelo presidente da república, Michel Temer, da Medida Provisória que prevê o parcelamento da dívida previdenciária dos Entes locais.



Fonte: Acervo CNM.

Fatos Marcantes

A *XX Marcha* foi das mais representativas de todas com seus mais de 7 mil participantes, incluindo o presidente da república, 18 ministros de estado, os presidentes da Câmara e do Senado, 14 senadores e 54 deputados. Esteve presente também a representação da Flacma para o Primeiro Congresso Internacional Municipalista e membros do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União para debater a integração dos sistemas de controle interno e externo.

Parcerias

Vários acordos de cooperação técnica foram celebrados na *XX Marcha*, dentre eles com a Caixa Econômica Federal que proporcionou o uso de base de dados para a elaboração de diagnóstico por município. Outro compromisso de cooperação técnica assinado na *XX Marcha* foi com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em apoio à inovação do Municipalismo Brasileiro.

O assunto “Clima” também foi abordado com a adesão ao Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, EU, com o propósito de engajar toda a América Latina na campanha de esclarecimentos de tomada de consciência da importância do tema. Foi firmado um acordo de cooperação com o Congresso de Intendentes para apoio à região da fronteira entre Brasil e Uruguai. E, também, parceria com o PNUD: compromisso de acompanhar os avanços dos municípios nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por meio da Mandala ODS.

Fortalecimento do Movimento Municipalista

Um momento culminante da *XX Marcha* foi a criação do Movimento Mulheres Municipalistas, com a presença de lideranças femininas da política brasileira e de organismos internacionais. Foi feita a assinatura do requerimento para a criação da Frente Parlamentar Municipalista e a criação do grupo interministerial para elaborar Política Nacional de Gestão do Patrimônio Mundial. E o momento simbólico mais visível do fortalecimento do Movimento Municipalista foi, sem dúvida, a festiva e emocionante inauguração da Sede Própria da CNM.



Fonte: Acervo CNM.

Pauta de Reinvidicações e Conquistas

Foram apresentadas pautas de reivindicações ao presidente da república Michel Temer, ao presidente do Senado Federal, Senador Eunício Oliveira, ao presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, além de centenas de parlamentares. Também foi celebrada a assinatura da medida provisória que permite o parcelamento dos débitos previdenciários em até 200 meses.

Debates em Destaque

No painel “Brasil em reformas” estiveram presentes o Ministro da Fazenda Henrique Meirelles e o secretário nacional de Previdência que debateram as Reformas Tributária e a Previdência. Foi firmado compromisso comum de governo transparente na presença de membros do TCU e CGU sobre a Integração dos Sistemas de Controle Interno e Externo. Houve também encaminhamento para construção de termo de cooperação nacional para o combate à Judicialização da Saúde.



Fonte: Acervo CNM.

Conclusão

A continuidade das Marchas evidencia o amadurecimento da estrutura institucional da CNM e a relevância e a legitimidade das reivindicações dos Municípios brasileiros. Com o passar dos anos, essa expressão central do movimento municipalista se fortaleceu em várias dimensões, apesar dos reveses iniciais.

O evento foi crescendo em número de participantes, prefeitos, vereadores e municipalistas de todas as regiões, mostrando a consolidação da Marcha não somente dentro do próprio movimento, como também para agentes relevantes fora da militância municipalista.

A Marcha, ano a ano, contou com a participação das maiores lideranças políticas do país e passou a ter ampla repercussão na mídia nacional. Nesse sentido, é válido destacar o contraste entre a primeira Marcha de 1998 – que encontrou nos cachorros da polícia o interlocutor inicial – com o que acontece na atualidade, quando as discussões são tratadas no mais alto nível da República.

A Marcha é um foro respeitado de construção e reivindicação de demandas do municipalismo. Algumas delas são antigas – amparadas no conceito de reconstrução do pacto federativo – e se repetem sistematicamente pela falta de respostas por parte das autoridades nacionais; outras são conjunturais e mostram a preocupação constante da entidade com a situação da vida municipal. Importante ressaltar que apenas com a perseverança de apresentar demandas por cinco ou seis anos seguidos é que muitas das lutas se tornaram conquistas.

Por meio da descrição cronológica das Marchas, é possível entender não apenas o crescimento da CNM como ator político relevante, mas principalmente o *modus operandi* da construção e do fortalecimento de suas lutas. Os resultados efetivos alcançados a partir das Marchas e das demais atividades políticas e técnicas da CNM poderão ser vistas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – AS CONQUISTAS DA CNM (1997-2017)

As conquistas da CNM são os resultados políticos da sua atuação – os benefícios concretos que a entidade consegue para os Municípios brasileiros –, ao mesmo tempo que representam o amadurecimento e a consolidação da instituição como interlocutor nacional e internacional dos governos locais. O objetivo deste capítulo é descrever e analisar as conquistas mais destacadas da Confederação entre 1997 e 2017, contextualizando as demandas e considerando o processo histórico que levou ao resultado.

As conquistas da CNM e dos Municípios levaram anos até o momento de sua concretização, dependendo de uma atuação contínua e perseverante, e em condições extremamente adversas. A Confederação tem um papel central na manutenção das reivindicações do movimento municipalista, que, muitas vezes, excedem ou não coincidem com o período de um mandato municipal. Essa talvez seja uma das principais características da entidade de representação, bem como o motivo de seus sucessos: a capacidade de manter vivas as lutas municipalistas por tantos anos.

Algumas das principais conquistas da CNM representaram, entre 1999 e 2017, benefícios de aproximadamente R\$ 653 bilhões aos cofres municipais. Os dados discriminados podem ser vistos na Tabela 1.

TABELA 1 – CONQUISTAS

Conquistas municipalistas	Brasil
Alteração da Alíquota da COFINS que incidiria no IR (1999-2017)	18.242.536.350,07
Fim da compensação da COFINS no IPI (2004-2017)	15.140.566.204,11
PAES – Programa Especial de Parcelamento de Débitos (crédito FPM dez 2005)	936.678.112,64
Iluminação Pública (2003-2017)	55.449.295.904,24
Repasse do Salário Educação (2004-2017)	85.681.920.796,31
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (2004-2017)	8.990.682.914,44
ISS – Imposto sobre Serviço (2004-2017)	252.960.151.139,30
Transporte Escolar (2004-2017)	7.622.533.443,04
Merenda Escolar (2006-2017)	37.105.259.922,69
ITR – Imposto Territorial Rural – Municipalização (2008-2017)	2.890.772.872,50
1% FPM (dezembro de 2007 a 2017)	41.143.844.320,77
AFM – Apoio Financeiro aos Municípios (2009, 2013 e 2015)	9.899.343.157,01
FEX – Fundo Exportação (2004-2017)	10.987.936.807,92
Repasses Extras do FPM (2009-2017)	8.410.157.923,47
PAB – Piso de Atenção Básica (2017)	3.240.981.460,63
0,5% do FPM de Julho (2015) 0,75% do FPM de Julho (2017)	8.169.914.951,16
Repatriação (2017)	11.995.992.569,91
Deixou de perder com o Super Simples (2015 e 2017)	4.803.565.486,61
Kit máquinas para os Municípios (2013-2017)	5.883.869.425,92
Parcelamento Div. Previdenciária (2017)	26.903.343.909,49
Derrubada do Veto do Encontro de Contas (2017)	36.292.084.589,90
Conquistas total	652.751.432.262,12

Fonte: CNM.

Importante ressaltar que, ademais das conquistas monetizáveis, a CNM encampa uma série de lutas que trazem ganhos essenciais aos Municípios que não são passíveis de quantificação. São benefícios intangíveis como a garantia de não extinção de 57 Municípios em 2008 ou a projeção internacional dos Municípios brasileiros, que possibilita investimentos externos, conhecimento sobre políticas públicas municipais ao redor do globo e projetos de cooperação para o desenvolvimento local.

Nos próximos parágrafos serão apresentadas as principais conquistas da CNM, tangíveis ou não, o longo de quase duas décadas. Elas representam a essência dos trabalhos desenvolvidos pela Confederação, sua razão de ser. A história por trás das conquistas e a explicação do que representam para os Municípios complementam e concluem o capítulo anterior, na medida em que as Marchas tiveram papel fundamental para o alcance das conquistas da CNM e do movimento municipalista.

Lei Kandir

A Lei Complementar 87/1996, denominada Lei Kandir, entrou em vigor em 1996 e foi responsável por isentar da cobrança do ICMS dos produtos primários e semielaborados destinados à exportação. Com a exoneração da cobrança do imposto, os Estados e os Municípios perderam parte da sua receita via redução do FPE e FPM, respectivamente, fato que impulsionou a busca de compensação por parte da União dos valores perdidos. Apesar dos efeitos positivos da lei para estimular as exportações e contribuir para uma balança comercial positiva, os impactos internos para Estados e Municípios não foram favoráveis.

Em reação às perdas sofridas, a CNM mobilizou os Municípios para cobrarem do governo federal ações que pudessem corrigir aquela situação. Na *II Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, realizada em 1999, a Confederação reforçou a pressão sobre o Executivo federal. Em decorrência das mobilizações organizadas, o presidente Fernando Henrique Cardoso comprometeu-se a devolver aos Municípios R\$ 180 milhões referentes à receita perdida pela Lei Kandir.

Prefeituras terão devolução de R\$ 180 mi da Lei Kandir

Promessa foi feita pelo Presidente em reunião com prefeitos. Municípios poderão ter ainda R\$ 5 bi para saneamento

O presidente Fernando Henrique Cardoso prometeu devolver aos municípios, até o fim do mês, R\$ 180 milhões referentes à Lei Kandir. A informação foi prestada hoje pelo presidente da Confederação Nacional de Municípios, Paulo Ziulkoski, líder de um grupo de 30 prefeitos que se encontrou com o presidente, no Palácio da Alvorada, para apresentar uma série de reivindicações. Depois, estes 30 prefeitos se uniram a outros cerca de 2 mil representantes dos municípios para uma passeata na Esplanada dos Ministérios e, posteriormente, uma concentração na rampa do Congresso, onde pediram aos parlamentares que, antes de votar uma medida, avaliem se elas não prejudicam as prefeituras.

Segundo Ziulkoski, Fernando Henrique teria prometido ainda restituir, a exemplo do



Manifestação dos prefeitos: pressões sobre os parlamentares para evitar leis contra os municípios

vel atender à reivindicação, uma vez que foi registrado um superávit primário substancial e isso poderia permitir o repasse aos municípios para que

dos de previdência municipais, já que isso exige que cada prefeitura tenha pelo menos 1.000 funcionários.

*De onde tiraram esse número

Iluminação Pública. Os prefeitos pediram ainda ao presidente que corrija a lei de compensação do Instituto Nacional do Seguro Social (I-

Fonte: *Jornal de Brasília*. 14 maio 1999.

Em janeiro de 2007, deveria entrar em vigor um benefício adicional à Lei Kandir, que permitiria às empresas abater do ICMS crédito relativo ao material de consumo, o qual poderia significar perdas de arrecadação em torno de R\$ 17 bilhões por ano. Da quantia que deixaria de ser arrecadada, 25% correspondiam a repasses para os Municípios. A CNM buscou impedir que o benefício adicional à Lei Kandir entrasse em vigor. Como resultado, foi aprovado o PLS 68/2006 que, transformado na Lei Complementar 122/2006, prorrogou a entrada em vigor dos benefícios para os Estados e Municípios até 2011.

Para fomentar as exportações dos Estados e Municípios e complementar a compensação dos benefícios da Lei Kandir, o governo federal criou o Fundo de Apoio às Exportações (FEX). A receita repassada aos Municípios por meio desse fundo foi determinada em 2008 pela Lei 11.793. No ano subsequente, os recursos passaram ser liberados anualmente a partir de edição de medida provisória. Dada a importância dos benefícios da Lei Kandir e do FEX para estimular as exportações, contribuir para o saldo do balanço de pagamen-

tos e para as finanças dos Municípios brasileiros foi essencial que os benefícios de ambos os instrumentos, que estavam previstos somente até o orçamento de 2011, fossem novamente prorrogados também para o ano orçamentário de 2012. A título de exemplo, entre 2004 e 2013, o FEX repassou aos Municípios aproximadamente R\$ 6,5 bilhões.

Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)

Por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a União retinha recursos que deveriam ser destinados aos Municípios. O FEF era constituído de 20% das receitas tributárias da União, uma vez deduzidas as transferências constitucionais dos Estados e Municípios aos fundos regionais e o ITR dos Municípios. Ele incorporava igualmente 100% do imposto de renda retido na fonte dos servidores da União. Os recursos referiam-se a receitas já existentes, mas que eram desvinculadas de suas destinações previamente determinadas. Em 1996, o Congresso havia estabelecido a vigência do FEF somente até julho de 1997, contudo as reformas fiscais não foram aprovadas a tempo, e foi necessário prorrogá-lo até 1999.

Em 1998, complicando ainda mais a situação financeira dos Municípios, o governo federal iniciou movimentos para ampliar a porcentagem retida pela União de 20% para 40%. A CNM, já contrária ao patamar original, acreditava que se tratava de manobra política do governo, como declarou o presidente da CNM à época: “Isso é para depois eles deixarem tudo como está e a gente achar ótimo”²⁰.

A fim de evitar que o aumento de arrecadação da União tivesse como resultado uma diminuição do repasse para os Municípios, a CNM mobilizou os gestores locais para pressionar o governo a não alterar a divisão da porcentagem dos tributos repartidos entre os Entes federativos. Durante a *II Marcha a Brasília*, em 1999, houve intensa pressão para sensibilizar o governo federal a alterar as regras do FEF.

Naquele mesmo ano, a Confederação conseguiu que houvesse alte-

20 O Estado de S. Paulo. Prefeitos vão a Brasília contra corte em repasse. 1º nov. 1998.

rações nas regras do FEF, o que acarretou em um aumento equivalente a 10% do valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vitória para as prefeituras. Em 2000, o FEF foi modificado e passou a ser denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU).

30 PORTO ALEGRE, QUARTA-FEIRA, 8 DE OUTUBRO DE 1997 ECONOMIA ZERO HORA

IMPOSTOS

Comissão aprova prorrogação do FEF até 1999

A emenda terá de passar ainda por duas votações no plenário do Senado antes de ser sancionada pelo presidente

LOURENÇO FLORES
Securial/Brasília

A maioria governista da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado acabou com a esperança das duas dezenas de prefeitos que foram ontem a Brasília jogar a última cartada na tentativa de escapar das perdas de receita originadas pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). O relatório do senador Renan Calheiros (PMDB-AL), que concorda com a prorrogação do FEF até 1999, foi aprovado. A hipótese de isenção dos municípios acabou rejeitada por 11 votos a 9. A expectativa oficial dos prefeitos era a de conseguir retirar os municípios do fundo ou no menos de derrubar o dispositivo que prevê a retroatividade da cobrança a julho deste ano. Não conseguiram nem uma coisa, nem outra.

A ideia real, admitida informalmente pelos líderes do movimento, era construir um novo fato político para não torrar a narra e derrotar irreversível. Saíram com a vaga promessa de que os senadores apresentariam nova proposta de emenda constitucional, desta vez prevendo a exclusão dos municípios. Se isso vingar, só começará a tramitar quando o FEF já estiver novamente em vigor. O projeto vai



Parceria: Pont (segundo à esquerda) e Simon (à direita) criticam o aprovação do fundo.

à votação no plenário do Senado, onde precisará ser aprovado por dois terços dos votos, em dois turnos. Depois, vai à sanção do presidente Fernando Henrique Cardoso. A comissão de líderes municipais tinha cerca de 30 integrantes, representando 10 Estados. A maioria era de prefeitos gaúchos. O presidente da Con-

federação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Zulkoski, o presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Clóvis Assman, e o prefeito de Porto Alegre, Raul Pont, foram duros ao tentar derrubar a tendência favorável à aprovação do relatório sem emendas. Pont ataca-

cou o que chamou de contradição do governo: "Se praticamente a metade do orçamento federal está comprometido com o pagamento de dívidas, não seria essas perdas previstas dos municípios, cerca de R\$ 1,5 bilhão, que criaria uma crise fiscal ou desequilibraria as finanças do país". A avaliação de Pont foi aplaudida pelo senador Pedro Simon (PMDB-RS), o maior questionador de Calheiros. "Será que, depois do que o Pont disse, alguém precisa dizer mais alguma coisa?", ironizou Simon.

O senador gaúcho fez questão de começar a falar. Simon ressaltou que o FEF, ex-Fundo Social de Emergência, foi aprovado durante o governo Itamar Franco, no período em que ele próprio, Simon, era o líder do governo no Congresso. "Mas era um imposto transitório, aprovado com a expectativa de que viria a revisão constitucional, na qual se faria a reforma tributária", alegou Simon. "Agora já é até piada, porque o imposto acabou em junho e querem até prorrogar o que não existe", completou. Renan Calheiros ficou irredutível. O relator do projeto de prorrogação do FEF disse ainda que a exclusão dos municípios amariaria o imposto e, consequentemente, a manutenção do Plano Real.

Fonte: Zero Hora, 8 out. 1997.

Alteração da alíquota da Cofins e fim da compensação da Cofins no IPI

A Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) é um tributo cobrado pela União sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, destinado a atender a programas sociais do governo federal. Inicialmente, sua alíquota era de 2%.

Em 1999, a alíquota da Cofins foi ampliada de 2% para 3%, e a atuação da CNM evitou que esse aumento fosse compensado no imposto de renda, o que iria corroer a base de cálculo do FPM em cerca de R\$ 900 milhões – valores nominais da época –, perda que significaria o equivalente a 70% de um mês de FPM em cada Município. A alteração na alíquota da Cofins entre os anos de 1999 e 2000 significou um ganho real para os Municípios brasileiros de pouco mais de R\$ 21,5 bilhões.

As empresas compensavam até R\$ 4 bilhões do pagamento da Co-

fins no IPI, o que corroía a base de cálculo do FPM. Com o fim dessa possibilidade, a partir de 2004, houve aumento em cerca de R\$ 900 milhões do FPM. Como consequência dessa ação, houve um ganho financeiro de significativo para os Municípios brasileiros: o resultado do fim da compensação da Cofins no IPI entre 2004 e 2013 e da alteração da alíquota Cofins entre 1999 e 2013 foi de quase R\$ 54,4 bilhões.

Lei da mineração

Conforme visto no capítulo anterior, os Municípios brasileiros não gozavam da possibilidade de utilizar suas reservas minerais para solucionar problemas locais, como asfaltar uma rua, a não ser que passassem por um processo burocrático longo de abrir uma empresa para realizar tal tarefa. Esse impedimento atrapalhava a resolução rápida e simples de problemas cotidianos da administração local. Garantir a viabilidade dessa atividade para as prefeituras consolidou-se como uma demanda central da CNM ao final da década de 1990.

A Confederação, em conjunto com os gestores locais, passou a pressionar o Congresso Nacional para aprovar uma legislação que liberasse a atividade. Em 1999, a reivindicação tornou-se realidade com a aprovação da Lei 9.827, que permitiu aos Municípios brasileiros explorar os minerais necessários para a realização de obras públicas.

Contribuição Social de Iluminação Pública (CIP)

Os Municípios cobravam uma taxa de iluminação pública (TIP), a fim de custear o gasto com serviços dessa natureza. O Código Tributário Nacional, de 1966, no entanto, dispunha em seu artigo 77 que “as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Sendo a iluminação pública um serviço de difícil divisibilidade, e com

a reafirmação pela Constituição de 1988 desse conceito de taxa, foi declarada inconstitucional a cobrança sobre iluminação pública arrecadada pelos Municípios, embora seja verdade que a questão da inconstitucionalidade da TIP passou a ser uma questão de debate no Supremo Tribunal Federal já em 1986.

Em decorrência dessas questões jurídicas que envolviam o tema, os Municípios passaram a ter um problema financeiro, já que precisavam fornecer a iluminação, mas não possuíam verbas para financiá-la. A dívida municipal direcionava-se em uma crescente, com o descompasso financeiro entre fornecer o serviço e não poder cobrar por ele.

Para agravar a situação, após o processo de privatização da iluminação pública, as concessionárias passaram a ser mais rígidas em relação aos pagamentos, sendo muito menos indulgentes com os atrasos do que os Estados. Alguns Municípios chegaram a sofrer cortes no fornecimento da iluminação por não conseguirem pagar às concessionárias, chegando a uma situação de calamidade.

Perante o problema, que agravava significativamente o quadro de endividamento municipal, a CNM defendia a volta da possibilidade da cobrança municipal de algum dispositivo tributário para financiar a iluminação pública. A Confederação passou a organizar diversas mobilizações com o intuito de fazer com que o Congresso Nacional aprovasse a instituição de uma contribuição social de iluminação pública municipal.

Após muitos protestos, um avanço importante para a questão ocorreu durante a *III Marcha*. Na ocasião, foi instalada a Comissão Especial da PEC 222/2000, primeira PEC da Iluminação Pública, mas que foi derrotada pelo Senado Federal no dia 18 de dezembro de 2001. Contudo, a *IV Marcha* obteve avanços, como o compromisso do Senado Federal de apresentar uma nova proposta de emenda constitucional referente à taxa de iluminação pública, para instituir em regime de urgência.

Em junho de 2002, o senador Álvaro Dias apresentou a PEC 3/2002, cujo trâmite, em dois turnos, demorou cerca de seis meses, que foram de intensa mobilização por parte do movimento municipalista. Durante a segunda votação, já próxima do recesso parlamentar, a CNM e os prefeitos mobilizados insistiram para que o Congresso votasse a matéria de forma imediata. Para

tanto, a sessão se estendeu ao longo da madrugada, e, no dia 12 de dezembro de 2002, foi finalmente aprovada a Contribuição Social de Iluminação Pública (CIP). Concretizada na EC 39/2002, a medida significou uma economia que chegava a 5% dos orçamentos municipais. Como indicador da relevância da conquista para os interesses municipais, o ganho que as prefeituras obtiveram com a instalação da CIP, entre 2003 e 2012, foi de R\$ 35,2 bilhões.

Imposto sobre Serviços (ISS)

O imposto sobre serviços é de responsabilidade municipal, sua cobrança é feita sobre serviços prestados localmente por empresas ou profissionais autônomos que se encontram na lista de serviços passíveis de tributação. A alíquota é variável, de acordo com a decisão de cada Município. Ao longo dos anos, houve tentativas sucessivas do governo federal para retirar dos Municípios a prerrogativa de arrecadar o ISS, o que iria prejudicar profundamente as contas municipais, considerando que se trata da principal fonte de arrecadação tributária para os cofres locais.

Como reação, a CNM não apenas propôs que o ISS fosse mantido como um tributo municipal, mas requereu também a ampliação da lista dos serviços tributados. Esse projeto – reivindicação antiga da entidade – tramitou durante 15 anos no Congresso Nacional e foi finalmente aprovado, sob a forma da Lei Complementar 116/2003.

De igual forma, cabe destacar que, durante a *V Marcha*, em 2002, foi conquistada, graças à ação da Confederação, a cobrança de ISS junto a empresas e a isenção fiscal para os Municípios na compra de equipamentos relacionados ao meio ambiente, como mineração.

Com a manutenção do ISS como domínio dos Municípios e a ampliação da lista de serviços passíveis de tributação, a CNM calcula que a receita adicional disponibilizada às prefeituras foi da ordem, entre anos de 2004 a 2016, de R\$ 241,3 bilhões. Essa conquista será bem mais expressiva após a nova Conquista do ISS, onde estimativas da CNM apontam que, com a nova Lei Complementar, não seria impedida a redistribuição de mais de R\$ 6 bilhões aos Municípios brasileiros só em 2016.

Em 2017, foi bem mais expressiva após intensa mobilização do movimento municipalista. Com a aprovação da Lei Complementar 157/2016, foi possível a redistribuição de mais de R\$ 6 bilhões aos municípios sobre as operações de cartões de crédito e débito, leasing e planos de saúde.

A nova lei do ISS eliminou o fim dos paraísos fiscais, com a definição de alíquota mínima do ISS em 2% (dois por cento) e permitiu aos municípios um estímulo à economia local além de favorecer investimentos em políticas públicas locais.

Pregão Eletrônico para as Administrações Municipais

Os Municípios precisam diariamente realizar compras para a manutenção dos serviços públicos, como alimentos para a merenda escolar e remédios para os postos de saúde. As mais significativas devem ser adquiridas por meio de licitações e equivalem a um montante de recursos considerável. As compras devem ser realizadas de maneira eficiente e de forma a garantir a escolha dos melhores produtos pelo menor preço.

Com esse objetivo, a CNM passou a reivindicar a possibilidade de extensão dessa modalidade às administrações municipais. Atuando no Congresso Nacional, a Confederação conseguiu a aprovação da Lei 10.520/2002, que habilitou os Municípios brasileiros a realizar suas compras por meio de pregão eletrônico. Por meio do instrumento, os governos locais passaram a economizar a cada processo licitatório. Conforme visto em capítulos prévios, a normativa possibilitou igualmente o desenvolvimento do Portal CidadeCompras, um dos programas que garantiu, em média, 30% de economia.

Reforma Tributária

A reforma tributária está no centro das demandas do municipalismo desde suas expressões iniciais e representa uma luta por uma distribuição mais igualitária das arrecadações nacionais. A CNM se engajou intensamente no debate da reforma tributária nacional quando foi proposto pela nova admi-

nistração presidencial em 2003 – uma das ações iniciais do primeiro governo Lula – e, juntamente com os Estados, apresentou algumas reivindicações, como a partilha da CPMF²¹. Estados e Municípios requeriam que os valores arrecadados com a CPMF fossem divididos entre os Entes da Federação, e que fosse mantida a alíquota de 0,38% em vez da diminuição para 0,08% como propunha a União.

REFORMA TRIBUTÁRIA

Estados e municípios se unem para obter partilha da CPMF

Prefeitos vão dar força aos governadores para pressionar bancadas na votação da reforma

CHRISTIANE SAMANCO

BRASÍLIA – O Palácio do Planalto já se prepara para enfrentar uma aliança tática entre Estados e municípios que pode costar ao Tesouro uma grande parte da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, que no ano passado rendeu ao governo R\$ 20 bilhões. Prefeitos e governadores só aceitam tornar permanente a CPMF, mantendo em 0,38% a alíquota que por fim de lei caiu a 0,08% a partir de dezembro, caso a União concorde em partilhar com eles a receita do novo imposto.

A parceria na reforma tributária, que segundo vários governadores, como Aécio Neves (PSDB-MG) e Paulo Souto (PFL-BA), já está em curso, é de dois lados. Aos governadores, porque pode potencializar a influência sobre as bancadas estaduais na Câmara, já que o deputado aderência do governador fatalmente terá de votar como prefeito que constitui sua base eleitoral.

O presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Zilliox, também festeja a aliança. Com os governadores como parceiros, os mais de 5.300 prefeitos optaram pela falta de interlocução com o Planalto terão aí a garantia de um importante canal com a União.



Aécio, com Souto, parcerias até para os dois lados

“Nós apostamos no entendimento que possa produzir um bom acordo para todos na reforma tributária, mas há pontos em que os interesses da União colidem com os nossos”, diz o governador de Ceará, Luciano Alcântara (PSDB), ao admitir que a parceria com os prefeitos aumenta o poder de barganha dos Estados no processo e a CNM também já se mostrou eficiente para aprovar a reforma previdenciária, em uma associação tática com os prefeitos da se tornou inatível”, prevê o deputado Rodrigo Maia (PFL-RJ).

Defesa – Diante desta avaliação da contabilidade mostrada

do que a União concentra hoje 60,39% do total tributária, a decisão do PFL decidiu sair em defesa dos Estados e municípios que partilharam apenas 26% do total arrecadado no País. Para reforçar o peso dos três governadores paulistas, a executiva do partido reúne quinta-feira, em Brasília, prefeitos de todo o País.

Para ajudar a convocar a bancada federal a apoiar a emenda do PFL, que prevê o resgate de 25% da arrecadação com Estados e municípios, a executiva convidou Zilliox. Segundo Maia, é grande a possibilidade de o PFL fechar questão para ampliar a partilha dos recursos no texto da reforma. Neste caso, em vez de ter 35 votos de preferência a seu favor, o governo terá 69 votos contra.

Decidido a retomar a batalha do municipalismo que popularizou o velho MDB, o PMDB também já entrou em ação. A bancada no Senado lançou um manifesto na semana passada, para cobrar uma solução emergencial para a crise que atinge a grande maioria das prefeituras. “Nosso partido tem um compromisso histórico e inarredável com a federação e com os municípios e o quadro nas cidades é grave”, diz o manifesto assinado pelos 22 senadores do PMDB, presenciosos sobretudo com a queda no repasse de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e com a redução da atividade econômica.

Se a frente de governadores já se mostrou eficiente, em associação com prefeitos será imbatível
deputado Rodrigo Maia

Fonte: O Estado de S. Paulo, 10 de ago. 2003.

Nas negociações da reforma, o governo federal já havia se reunido com os representantes dos Estados, e a CNM questionou o fato de o governo ter excluído do processo as entidades municipais. O presidente da Confederação declarou a respeito: “As reuniões no dia da votação da reforma foram só com os governadores. Foi tudo negociado com eles. Agora vamos estar aqui”²².

21 O Estado de S. Paulo. Estados e Municípios se unem para obter partilha da CPMF. 10 ago. 2003.

22 Folha de S. Paulo. Prefeitos reclamam mais R\$7 bi na reforma. 9 set. 2003.

Como mecanismo de pressão, a Confederação organizou uma série de mobilizações em Brasília, em 2003, para apresentar ao governo federal as demandas dos Municípios brasileiros. Nesse contexto, dois eventos, realizados no dia 10 de setembro e 25 de novembro, se destacaram.

REFORMA SOB PRESSÃO Houve tumulto quando representantes dos municípios tentaram invadir o plenário da Câmara

Prefeitos protestam no Congresso por verbas

PERMANÊNCIA DE REFORMAS
RESCALDAÇÃO DE REFORMAS

Prefeitos, vereadores e servidores municipais de todo o país fizeram ontem um protesto em Brasília para pressionar o Congresso a fazer alterações no texto de reformas tributárias.

A marcha teve um péripetuo de tumulto quando, no final da tarde, um grupo de prefeitos tentou invadir o plenário da Câmara dos Deputados.

A marcha dos prefeitos reuniu 12 mil pessoas na Esplanada dos Ministérios, de acordo com o CNM (Confederação Nacional dos Municípios), que organizou o protesto. Segundo a Polícia Militar, foram 8.000 pessoas.

Cerca de 1.500 prefeitos participaram da passeata, de acordo com o CNM.

Os prefeitos reivindicam aumento da parcela do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) na arrecadação do Imposto de Renda e do IPT (Imposto sobre Propriedade Imobiliária) — de 22,5% para 27,5%. Isso, segundo eles, elevaria os recursos do fundo de R\$ 24,2 para R\$ 27,8.

Apesar de o PMDB ser o partido com o maior número de prefeitos (1.226), foram os senadores e os deputados do PFL, principal partido de oposição ao governo federal, que compareceram em massa à marcha dos prefeitos.

Cartões com o rosto dos deputados federais da Bahia que votaram a favor da reforma tributária em péssimo humor, "construindo os interesses municipais", foram distribuídos durante a manifestação.

No lado está o líder do PT na Câmara, Nelson Pellegrino (BA), vice-presidente do PFL de Salvador. O deputado ACM Neto (PE), também costou para conter o acesso, discursos encorajadores.

O deputado Geddel Vieira Lima

(PMDB-BA), que votou contra a reforma, disse na manifestação que atinge o segmento de partidos "que não quer trocar papéis históricos por mais patos de cargos públicos". Ele era da tropa de choque do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Os manifestantes se concentraram por volta das 16 em frente à câmara de Brasília, de onde marcharam até o Congresso.

Vereadores e prefeitos entraram no final da manhã, depois de uma intervenção do senador Adilson Carlos Magalhães (PFL-BA), que conversou com os seguranças.

Tumulto

Por volta das 17h, houve um princípio de tumulto quando aproximadamente cem pessoas, entre prefeitos, vereadores e assessores, tentaram invadir o plenário da Câmara, onde ocorria a votação das propostas de alteração do texto da reforma.

Homem empurra-empurra entre seguranças e manifestantes.

Eles desistiram de entrar depois que o presidente da Casa, João Paulo Lima (PT-SP), decidiu receber uma comissão de dez prefeitos civis segretamente.

O clima já havia esquentado quando o prefeito de Malacachets (MG), Fábio das Santos (PTA), discutiu com o deputado Professor Lúcio (PT-SP), um dos vice-líderes do governo.

Ao ouvir o prefeito reclamando dos recursos destinados às câmaras, o deputado disse que municípios que votou do PFL deveriam acabar — foi início de discussão.

O presidente da CNM, Paulo Zatkowicz (PMDB), teve reuniões ontem à tarde com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com o presidente do Senado, José Sarney (PMDB).

A CNM apoiou, durante a manifestação, para vender botões de estípite da BS.



Prefeitos, vereadores e servidores municipais marcham em Brasília por aumento nos recursos do Fundo de Participação dos Municípios



Senadora Heloisa Helena fala com prefeitos, incluindo um vestido de palhaço, no Congresso

MARÇA DOS PREFEITOS

- Cerca de 8.000 pessoas, segundo a PM. Organizadores falam em 12 mil.
- Cerca de 1.500 prefeitos, segundo as organizações.
- O que querem: O aumento do Fundo de Participação dos Municípios de 22,5% para 27,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPT sobre Propriedade Imobiliária.
- Valor do FPM no ano passado: R\$ 22 bil.
- Valor com a modificação: R\$ 27,8 bil.
- Quanto os municípios já ganharam na reforma: R\$ 3,7 bilhões.

Fonte: Folha de S. Paulo, 11 set. 2003.

Na mobilização de setembro estavam presentes mais de 8 mil pessoas, entre elas, 1.500 prefeitos. A CNM reivindicou o aumento do FPM de 22,5% para 27,5%, demanda que não foi atendida. A mobilização de novembro reuniu aproximadamente 700 prefeitos no Senado Federal. Paralelamente a essa mobilização, muitos Municípios chegaram a parar suas atividades por um dia. Aos poucos, o governo federal foi reconhecendo a situação crítica em que se encontram os Municípios. As mobilizações da CNM foram importantes para expor esse contexto e apresentar as reivindicações, o que fica

evidente na declaração do presidente Lula à época: “Nós reconhecemos que as cidades brasileiras estão quebradas. Nós reconhecemos que os Estados brasileiros estão quebrados. Na verdade, estão falidos porque se refez a Constituição deste país, acabando-se com a política que nós tínhamos elaborado em 88, que garantia aos Municípios e aos Estados mais dinheiro e que fortalecia o pacto federativo. Estão falidos porque, nos últimos anos, o governo federal preferiu empobrecer os Municípios e os Estados, para que prefeitos e governadores não saíssem dos gabinetes dos ministros pedindo ajuda para isso e para aquilo. Nós queremos reconstruir o pacto federativo, por isso mandamos a proposta de reforma tributária”²³.

Finalmente, importantes reivindicações foram aprovadas em favor dos Municípios nessa etapa da reforma tributária: participação em 6,25% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide); contribuição para limpeza urbana; municipalização do ITR; progressividade do ITBI; contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública; cobrança do IPVA sobre veículos aéreos e aquáticos; e compensação pela desoneração de ICMS nas exportações.

Imposto Territorial Rural (ITR)

O imposto territorial rural é um tributo da União cobrado dos proprietários de terras fora do perímetro urbano. Os Municípios possuíam a participação de 50% na arrecadação do ITR. Uma reivindicação central da CNM era que, pela própria natureza do tributo, esse percentual fosse ampliado.

Durante o debate da reforma tributária em 2003, a Confederação insistiu com a proposta até que foi aceita, de forma que as prefeituras conquistaram a possibilidade de receber 100% do ITR pago pelas propriedades rurais de seu território. Para se beneficiarem da mudança, os Municípios teriam que se responsabilizar pela arrecadação e fiscalização do tributo, ainda que ele continuasse pertencendo à União.

O texto promulgado na EC 42/2003 da Reforma Tributária manteve

23 *Folha de S. Paulo*. Planalto culpa FHC por “quebradeira”. 6 ago. 2003.

o tributo como competência da União, mas permitiu que os Municípios ampliassem sua participação de 50% para 100%. Essa possibilidade foi posteriormente regulamentada pela Lei 11.250/2005.

Após a conquista, os Municípios que passaram a arrecadar e a fiscalizar o ITR enfrentaram algumas dificuldades. A mais sensível delas referia-se à necessidade de o Município possuir um profissional especializado com nível superior para realizar as operações. Dadas as condições da maioria dos Municípios brasileiros, de pequeno porte e com quantidade limitada de servidores, a conquista do ITR não estava sendo efetivamente aproveitada.

A CNM apresentou o problema na Marcha de 2006, e o presidente Lula, em um discurso emotivo, apontou a insustentabilidade dos requisitos. Foi solicitada a alteração dos termos, argumentando que ele mesmo, sem curso de nível superior, era presidente da República. A solução apresentada foi a criação de um Comitê Gestor do ITR, em que as entidades municipalistas possuíssem assento, a fim de analisar e discutir as questões do imposto e evitar que normas inadequadas prejudicassem os Municípios.

A possibilidade de arrecadação de 100% do ITR representou uma conquista importante para os Municípios. A arrecadação dele decorrente representou um ganho aos Municípios da ordem de R\$ 2 bilhões entre 2008 e 2016. Em complementação, a CNM realizou um estudo para entender como os Municípios iriam operacionalizar a arrecadação e fiscalização do tributo. A conclusão obtida pelo estudo foi de que a transferência da competência de tributar o ITR para os Municípios tornaria a sua arrecadação mais eficiente.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)

Uma das reivindicações de destaque da mobilização realizada em setembro de 2003 era relacionada à Cide, contribuição que começou a ser cobrada sobre o preço dos combustíveis em 2002 e cuja arrecadação era de exclusividade da União. Com a reforma tributária, a proposta era que a União repassasse 25% do tributo para os Estados e Municípios, aqueles ficariam com 18,75% e estes com 6,25%. Porém, os Estados não estavam satisfeitos e so-

licitavam receber os 25% sem compartilhar com os Municípios, que, por sua vez, também não achavam justa a divisão e queriam elevar o seu percentual.

Durante a mobilização, a CNM pressionou para que a participação municipal fosse ampliada, com o argumento de que a partilha proposta inicialmente feria o pacto federativo ao disponibilizar porcentagens distintas entre Municípios e Estados. Como consequência das manifestações, a proposta do governo foi revista. A Emenda Constitucional 42/2003 destinou aos Municípios 7,25% do montante total da Cide, correspondendo a 25% da parte destinada aos Estados. Esse percentual representou cerca de R\$ 8,2 bilhões entre 2004 e 2016. Os recursos da Cide devem ser destinados a melhoria das condições de transporte nos Municípios.

Aumento Fundo de Participação Municipal (FPM)

O repasse do Fundo de Participação Municipal (FPM) é a fonte de recurso mais importante na composição da receita da maioria dos Municípios brasileiros, que são de pequeno porte. O aumento do FPM é uma reivindicação constante do movimento municipalista e da CNM.

O FPM foi instituído durante os primeiros anos do governo militar e passou por várias alterações ao longo do tempo. A CNM, criada em 1980, desde o seu início passou a defender o aumento das transferências. Em 1980, foi aprovada a Emenda Constitucional apresentada pelo deputado Alberto Hoffman, que aumentou de 5% para 11% o FPM. Posteriormente, em 1983, novamente a partir das demandas apresentadas pela CNM, foi aprovada a Emenda Passos Porto, que aumentou o FPM de 13,5% para 16%. A partir da promulgação da Constituição de 1988, o Fundo teve crescimentos sucessivos até atingir 22,5% em 1993.

No contexto do processo de reforma tributária da primeira administração Lula – e no marco de uma situação financeira municipal em profunda degradação –, a CNM insistiu no aumento de 1% do FPM, cuja principal função seria possibilitar o pagamento do 13º salário dos funcionários públicos. Os prefeitos realizaram diversos protestos, destacando-se episódio em que colocaram uma corda no pescoço em pleno Congresso Nacional para simbolizar o

limite a que chegaram as contas municipais, e que se agravaria com o aumento do salário mínimo que se avizinhava.

Prefeitos fazem pressão contra salário maior

Em protesto inusitado, eles ocuparam salões da Câmara e usaram pedaços de corda para simular enforcamento

BRASÍLIA

Os prefeitos realizaram ontem um protesto inusitado contra a paralisação da reforma tributária e a decisão do governo federal de reajustar o salário mínimo bem acima da inflação. Organizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), os prefeitos ocuparam os salões da Câmara dos Deputados e usaram pedaços de corda para simular enforcamentos - uma alusão à difícil situação financeira vivida pelos municípios.

Estes aguardam há dois anos, sem sucesso, a votação de um dispositivo da reforma tributária que lhes garantiria um aumento de 1% - ou R\$ 1,5 bilhão - no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O valor deveria ser pago agora em dezembro, como uma espécie de 13º salário para as prefeituras, mas não há acordo do Ministério da Fazenda em votar esse dispositivo em separado do restante da reforma.

A gota d'água para a rebelião dos prefeitos foi o anúncio de que o salário mínimo poderia subir para R\$ 340 ou R\$ 350 em 2006. Atualmente, segun-

do os cálculos da CNM, cerca de 25% dos servidores municipais recebem até 1,5 salários mínimos. No Nordeste, esse percentual supera os 60%. É justamente nessas localidades que um aumento de 18% a 16%, como o cogitado pelo governo, pode desarrumar as finanças.

"O governo federal não pode tomar as decisões olhando apenas para seu próprio umbigo. Centenas de prefeituras poderão ser seriamente afetadas com a elevação do mínimo", critica o presidente da CNM, Paulo Zinilowski. Segundo ele, mais de 700 municípios poderão estar no limite de gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se o mínimo passar de R\$ 300 para R\$ 350. Atualmente, 400 prefeituras gastam mais que 50% da arrecadação com o funcionalismo.

Em 2000, as prefeituras gastavam cerca de R\$ 1 bilhão em salário mínimo com servidores, 1,4% da sua arrecadação. Em 2004, eram R\$ 2,3 bilhões ou 2% da receita. Com o mínimo em R\$ 350, as projeções apontam para um gasto de R\$ 3,4 bilhões em 2006, ou 2,3% da receita. ■



ENFORCADOS - Com cordas para simular um enforcamento financeiro, prefeitos foram protestar no Congresso contra falta de ajuda oficial

Fonte: *O Estado de S. Paulo*. 14 dez. 2005.

Finalmente em 2007 veio o resultado de tantos anos de luta. Depois de muita pressão da CNM, a Emenda Constitucional 55/2007 foi aprovada, alterou o artigo 159 da Constituição Federal, aumentando em 1% o FPM, e determinou que os valores deveriam ser repassados para os Municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. O FPM foi elevado de 22,5% para 23,5%, o que significou um aumento do repasse de mais de R\$ 1,7 bilhão no primeiro ano de vigência.

Com essa conquista, os Municípios passaram a ter assegurada a receita para arcar com a folha de pagamento do 13º salário dos seus servidores daquele ano e nos anos seguintes. Em termos acumulados, a Conquista do 1% de Dezembro representou um aumento que garantiu aos cofres municipais, entre 2007 e 2015, um total de R\$ 36,1 bilhões.

É relevante observar que essa conquista foi anunciada à militância municipalista e a toda a sociedade na solenidade de abertura da *X Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, o que reafirma o papel determinante da

instituição na negociação com o governo federal em favor da melhoria dos Municípios brasileiros.

Ainda em relação ao FPM, houve outra conquista relevante estimulada pela CNM nos anos recentes. Conforme relatado, o ano de 2008 foi marcado pela crise econômica mundial, a qual teve impactos na economia nacional e na arrecadação municipal. Com a diminuição nos valores repassados do FPM, a situação econômica dos Municípios era crítica, de modo que a Confederação pressionou o governo federal para reparar as perdas. A fim de atender à demanda apresentada pela entidade, a União anunciou em 2009 a instituição do Auxílio Financeiro aos Municípios (AFM). O AFM no total significou a liberação de R\$ 516 milhões do Orçamento da União naquele ano. Contudo, a ajuda serviu apenas para manter o mesmo volume de repasse do ano anterior do FPM, o que com a correção da inflação não foi satisfatório.

A CNM considerou a solução encontrada pelo governo federal insuficiente, e o presidente Paulo Ziulkoski declarou: “O valor é nominal. O governo precisava pelo menos acrescentar um índice de correção monetária, como o IPCA”²⁴. Novamente, o governo foi sensível às reivindicações do municipalismo e decidiu aumentar o volume dos repasses.

O mecanismo foi acionado em mais dois momentos. Além do ano de 2009, os Municípios reivindicaram e conseguiram obter o apoio em 2013 e 2014, anos que também foram marcados pela crise financeira municipal, principalmente decorrente das desonerações fiscais levadas a cabo pela União, como no caso do IPI. Ao todo, os três repasses do AFM realizados totalizaram o valor de R\$ 6,22 bilhões. Esse instrumento foi utilizado como resposta paliativa até o novo aumento de 1% do FPM, aprovado em 2014 e que entrou em vigor a partir de 2015 e 2016, como poderá ser visto em sessão seguinte.

24 *Folha de S. Paulo*. União cede à pressão e destina R\$ 1 bi para compensar Municípios. 14 abr. 2009.



Fonte: *Correio Braziliense*, 12 mar. 2003.

Regimes Próprios de Previdência Social

Há três tipos de regime de previdência social: o regime próprio da previdência social, o regime geral da previdência social e o regime de previdência complementar. Enquanto os funcionários de empresas privadas estão exclusivamente vinculados ao regime geral, os funcionários públicos municipais podem estar atrelados ao regime próprio. No entanto, antes de 1999, esse tipo de regime só poderia ser adotado pelos Municípios que possuíam mais de mil servidores públicos, fato que deixava fora da equação a maioria dos Municípios do país.

A CNM reivindicava a possibilidade dos pequenos Municípios poderem aderir ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a fim de melhorar suas contas públicas e a aposentaria dos seus funcionários. Essa demanda foi acompanhada de estudos técnicos da Confederação que demonstraram a viabilidade financeira do regime próprio nesses casos. Em 1999, as autoridades federais acataram o pleito municipalista.

Dois anos depois, durante a *IV Marcha*, ocorreu a reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei 9.796/1999, que autorizava a realização da compensação financeira entre os Municípios com Regimes Próprios de Previdência e o INSS, por meio da MP 2129-8/2001, posteriormente convertida na Lei 11.196/2005.

Educação

Repasse direto do Salário-Educação

O salário-educação é uma contribuição social recolhida pelas empresas privadas e corresponde a 2,5% das remunerações pagas, creditadas a qualquer título, aos empregados segurados. Enquanto contribuição social, as despesas custeadas pelo salário-educação não podem ser consideradas para o cálculo dos 25% da receita dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Entre 1964 e 2003, o salário-educação era repassado em duas cotas: a cota federal, correspondente a 1/3; e a estadual, referente a 2/3. Contudo, com o aumento da participação dos Municípios na oferta de ensino fundamental, estes Entes passaram a reivindicar, com a liderança da CNM, a partir dos anos 1990, que parte dos recursos fosse repassada para as redes municipais de ensino. Em 1998, essa demanda tornou-se conquista, e os recursos da cota estadual foram redistribuídos entre governo estadual e municipal, de acordo com critérios determinados por lei estadual. No entanto, somente 16 estados regulamentaram tal lei, o que manteve a situação anterior e conservou os recursos sob poder dos governos estaduais.

A Confederação observou que essa situação era prejudicial para a manutenção da educação nos Municípios brasileiros e insistiu nas reivindicações originais. A Lei 10.832/2003 garantiu que os recursos do salário-educação chegassem efetivamente aos Municípios, evitando a passagem do dinheiro pelos cofres dos Estados. No período compreendido entre 2004 e 2013, o repasse direto do salário-educação para os Municípios totalizou o valor de R\$ 38,8 bilhões.

Além do repasse direto para os Municípios do salário-educação, a

Lei 10.832/2003 trouxe outras alterações que impactaram os valores distribuídos: determinou que a cota federal, de um lado, e a cota estadual e municipal, do outro, fossem compostas, respectivamente, de 1/3 e 2/3 em relação a 90%, e não mais em relação a 100%, da arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal; estabeleceu que a cota estadual e municipal fosse integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, em substituição à determinação de 1998 de que os critérios para essa distribuição fossem estabelecidos por lei estadual; os 10% restantes foram incorporados à cota federal, que totalizou 40% dos 100% arrecadados.

Por fim, o Ministério da Educação direcionou os 10% remanescentes, denominados de recursos desvinculados do salário-educação, para o financiamento do transporte escolar e da educação de jovens adultos (EJA).

Transporte Escolar

O transporte escolar é parte do conjunto de ações que o Município realiza na área da educação. É um serviço que possui muita demanda, particularmente nas áreas rurais. A oferta do transporte implica altos gastos para as prefeituras, despesas estas que são ampliadas com a situação corriqueira na qual os veículos responsáveis pelo transporte dos alunos da rede municipal são também utilizados pelos alunos da rede estadual, sem que haja o repasse respectivo por parte dos Estados.

O financiamento do transporte escolar transformava-se em um problema sério para as contas municipais. A CNM passou a reivindicar o financiamento adequado para o serviço, demanda que foi sistematicamente apresentada nas *Marchas a Brasília* até culminar na aprovação da Lei 10.709/2003. A normativa estabeleceu que cada Ente federado assumisse a responsabilidade pelo transporte de seus alunos, dando maior poder de barganha para os Municípios negociarem com os governadores o ressarcimento das despesas efetuadas com alunos da rede estadual. Essa medida representou, entre 2004 e 2013, aproximadamente R\$ 4 bilhões a mais para os cofres municipais.

Posteriormente, ocorreu a aprovação da Lei 10.880/2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), origina-

da pela Medida Provisória 173, assinada pelo presidente da República na *VII Marcha a Brasília*. A medida destinou às prefeituras cerca de R\$ 400 milhões por ano para auxílio no custeio das despesas com transporte escolar, originários dos 10% remanescente do salário-educação.

Merenda Escolar

Por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o governo federal repassa recursos para aquisição de gêneros alimentícios aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com base no número de alunos do Censo Escolar do ano anterior. O objetivo do Pnae é garantir ao menos uma refeição diária aos alunos beneficiados ao longo dos 200 dias letivos. Contudo, o censo escolar chegou a apresentar dados não correspondentes com a realidade, o que levou ao recebimento inferior de recursos, e, para agravar a situação, o valor por aluno ficou muito tempo sem reajuste.

Depois de quase dez anos de reivindicações lideradas pela CNM ao governo federal, em 2004, o valor aluno/dia transferido pela União aos Municípios foi elevado de R\$ 0,13 para R\$ 0,15. A partir de então, houve aumento progressivo do repasse até chegar até 0,30 em 2010, se mantendo nesse patamar até 2017 (valores para aluno do ensino fundamental). No período compreendido entre 2006 e julho de 2015, o valor totalizado de repasse conquistado para os Municípios foi de R\$ 33,5 bilhões.

Comitê de Articulação Federativa (CAF)

Ao longo dos anos, a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios* consolidou-se como um meio de comunicação privilegiado dos Municípios brasileiros com o governo federal. Contudo, era cada vez mais evidente a necessidade de institucionalizar um canal permanente de diálogo entre as duas esferas federativas. A fim de sanar essa lacuna, foi proposta na *V Marcha*, em 2002, a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF).

A proposta de criação do comitê recebeu a influência da experiência bem-sucedida na gestão de Ziulkoski na Famurs, que resultou na criação do Comitê de Articulação das Relações Estado-Município (Carem), que

facilitava o diálogo entre o governo do Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios gaúchos.

A demanda da CNM foi concretizada por medida provisória em 2002, de forma que o CAF começou a funcionar em 2003, trazendo avanços na relação federativa e uma conquista importante para os Municípios brasileiros. O comitê é composto por 18 ministros de Estado e igual número de representantes do movimento municipalista, com representantes das três entidades, CNM, ABM e FNP.

A instância é dividida entre secretaria técnica e pleno; o primeiro grupo se reúne a cada 15 dias para debater as questões mais técnicas, enquanto os membros que compõem o pleno se encontram para tomar as decisões de natureza política. O objetivo do CAF é realizar a articulação entre o governo federal e as entidades representantes dos Municípios brasileiros em questões políticas, econômicas e sociais.

Em 2007, o CAF foi institucionalizado, por decreto, como instância consultiva da Presidência da República, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. Em 2010, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados aprovou o PL 7.388/2010, que dispõe sobre a inclusão do CAF na estrutura administrativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

No âmbito do CAF já foram criados seis grupos de trabalho com o objetivo de criar, discutir e buscar soluções comuns para a reforma tributária; normas para a cooperação federativa para prestação de serviços de transporte escolar; ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal; acompanhamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); desenvolvimento de alternativas para o barateamento das tarifas e melhoria da qualidade dos serviços de transporte público urbano; aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões.

Parcelamento Especial de Débitos (Paes)

O parcelamento especial de débitos foi instituído em 2003 para pagamento de débitos à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria Geral da

Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A União deveria utilizar os valores arrecadados pelo Paes para contabilizar os valores do FPM, porém isso não estava sendo feito, o que consequentemente diminuiu os valores finais do Fundo.

A CNM constatou esse erro do governo federal em 2005 e denunciou a irregularidade ao Tribunal de Contas da União (TCU), que decidiu em favor dos Municípios e determinou sua regularização, que foi realizada em dezembro de 2005. A utilização dos valores do Paes no cálculo do FPM significou um repasse extra de 25% a mais do FPM para os Municípios, que em dezembro de 2005 traduziu-se no valor de R\$ 730 milhões.

Garantia da não extinção de Municípios

A Constituição Federal 1988 determinou que a criação de Municípios deveria ser regulamentada por meio de lei estadual. Com esse critério determinado, muitos distritos se emanciparam, fato que resultou na criação de 1.288 novos Municípios entre 1988 e 1996. Em meio a um debate nacional sobre a criação de Municípios, em setembro de 1996 o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 15, que retirou a prerrogativa de criação de Municípios dos Estados e determinou que uma lei complementar federal passasse a regulamentar a matéria. O Supremo Tribunal Federal declarou que a regulamentação deveria ocorrer até o dia 16 de novembro de 2008, caso contrário, 57 Municípios brasileiros seriam extintos.

A fim de evitar a extinção, a CNM organizou uma mobilização na Câmara dos Deputados no dia 14 de outubro de 2008, em que os prefeitos dos 57 Municípios ameaçados foram negociar com os deputados sua situação e discutir a PEC 495/2006 que, se aprovada, regulamentaria a questão. O presidente da CNM manifestou-se então da seguinte forma: “Esse projeto simplesmente regulamenta a criação dos Municípios que já estão emancipados e evita que a população destas cidades seja prejudicada. As estruturas municipalistas estão formadas e será terrível perder a independência porque nosso parlamento não votou uma lei”.



Fonte: Correio Braziliense, 2008.

A Confederação teve participação ativa na redação e aprovação da Emenda Constitucional 57/2008, que evitou que aqueles 57 Municípios fossem extintos.

Regulamentação Emenda 29 – Saúde

A regulamentação da Emenda 29 foi durante muito tempo uma reivindicação da CNM e do movimento municipalista como um todo e, a partir da *XIII Marcha*, se tornou pauta prioritária da instituição. A Confederação demandava duas questões principais: maior repasse de recursos por parte da União e definição legal do que são gastos com saúde.

Com essa pauta prioritária, a CNM pressionou ao longo dos anos o Congresso Nacional para a aprovação da emenda. Ressalte-se que a PEC ficou mais de dez anos em tramitação, o que prejudicou sobremaneira durante todo o período a gestão da saúde nos Municípios. Nos dias 13 e 14 de setembro de 2011, a instituição organizou uma grande mobilização para reivindicar a aprovação aos parlamentares, e o presidente da CNM reuniu-se com o então presidente da Câmara, deputado Marco Maia, e com o presidente do Senado, senador José Sarney, para insistir nas demandas municipalistas.

Em dezembro de 2012, a Emenda 29 foi votada e aprovada pelo Senado e posteriormente publicada por meio da Lei Complementar 141/2012. O processo foi uma conquista parcial para a entidade, na medida em que foi definido legalmente o que é gasto em saúde, evitando que Estados continuassem a maquiar seus gastos. No entanto, a reivindicação de maiores repasses do governos federal para o setor não foi atendida.



Fonte: Acervo CNM.



Fonte: Acervo CNM.

Royalties do petróleo

A CNM buscava, desde o início de 2002, uma solução para garantir a distribuição democrática dos *royalties* do petróleo. A regra que estava em vigor repassava quase a totalidade dessa arrecadação apenas para os Entes confrontantes, aqueles que estão situados geograficamente próximos às plataformas de exploração.

Essas iniciativas ganharam força a partir de 2007. No início daquele ano, o então presidente Lula enviou quatro projetos de lei ao Congresso Nacional com vistas a aprovar um marco regulatório das recém-descobertas reservas do Pré-Sal, e um grupo de trabalho foi formado na Câmara dos Deputados.

Durante as discussões travadas na Câmara, a CNM e um grande grupo de deputados entenderam que era preciso dividir os recursos oriundos da exploração de petróleo, e não só do Pré-Sal, com todos os Estados e Municípios. Esse recurso significaria para alguns Municípios um valor duas vezes maior que o do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em 2008, o governo federal licitou e concedeu a exploração de 28% do Pré-Sal, e dos *royalties*. Até aquela data, os recursos continuavam destinados aos Estados e aos Municípios confrontantes, com destaque ao Rio de Janeiro e ao Espírito Santo. Nesse mesmo ano, a CNM fez diversas mobilizações no Congresso. O resultado de uma delas foi a aprovação da emenda do deputado Ibsen Pinheiro que redistribuía os recursos dos *royalties* de maneira igualitária, reduzindo de uma só vez o repasse para o Rio de Janeiro e o Espírito Santo.

O projeto seguiu para o Senado Federal. A CNM apresentou substitutivo que dizia: Estados e Municípios confrontantes ficam com os *royalties* e os demais de todo o País com as participações especiais (excedente de produção/lucro das empresas exploradoras pago para União). As participações especiais chegam a ser maiores que os *royalties* e, assim, Rio de Janeiro e Espírito Santo não perderiam significativamente como previa a emenda Ibsen. O projeto recebeu também emenda do senador Pedro Simon, que determinava que a União restituísse as perdas dos dois Estados. A proposta foi vetada pelo presidente Lula.

Em 2011, a recém-empossada presidente Dilma Rousseff convidou o senador Wellington Dias para coordenar as discussões sobre o tema. O projeto elaborado pelo parlamentar foi enviado à CNM, que expôs a necessidade de alguns ajustes. O senador abriu espaço para as alterações. Relatado pelo senador Vital do Rêgo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 448/2011 garantia que Rio de Janeiro e Espírito Santo receberiam o mesmo repasse de 2010, considerado um bom ano na exploração de petróleo. Assim, a proposta atenderia a ambos os interessados.

Como resultado de uma mobilização da CNM, no segundo semestre de 2011, o PLS foi aprovado no Senado Federal e enviado à Câmara como Projeto de Lei 2.565/2011. Quando chegou à Câmara, o presidente Marco Maia não colocou o projeto diretamente em pauta. Foi criada uma comissão que teria 40 sessões para apresentar um substitutivo à proposta do Senado. A comissão não foi instalada até o final daquele ano. Em 2012, foi anunciada por diversas vezes a intenção de colocar em votação o projeto, o que ocorreria apenas em 6 de novembro. A CNM, na oportunidade, distribuiu um documento que mostrava por que a proposta do Senado era a melhor para os Municípios. Ainda na noite do dia 6 de novembro, após quase um dia inteiro de debates, a maioria dos deputados ouviu o apelo da Confederação e dos prefeitos e aprovou o PL 2.565/2011, oriundo do Senado, portanto, da maneira defendida pela CNM.

O PL seguiu para sanção da presidente da República Dilma Rousseff e com isso iniciou-se uma polêmica. Os governos do Rio de Janeiro e do Espírito Santo começaram manifestações pedindo que Dilma vetasse a decisão da maioria do Congresso. Os municipalistas, em resposta, iniciaram o movimento “Sanciona, Dilma”.

Quando venceu o prazo para que a presidente Dilma Rousseff sancionasse a lei, no dia 29 de novembro de 2012, os líderes estaduais municipalistas foram para a Praça dos Três Poderes, em Brasília, com uma enorme faixa com a frase “Sanciona, Dilma”.

Em 30 de novembro de 2012, em entrevista coletiva no Palácio do Planalto, os ministros da Casa Civil, Gleisi Hoffmann; de Relações Institucionais, Ideli Salvatti; e da Educação, Aloízio Mercadante, anunciam o veto ao artigo terceiro, que definia a justa partilha para todos os Estados e os Municípios.

No mesmo dia, a Confederação lamentou a decisão e divulgou nota oficial.

NOTA OFICIAL

A justificativa do veto, fundamentada no argumento de quebra de contratos, é um verdadeiro absurdo, uma vez que os instrumentos celebrados entre as empresas e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) não sofreriam qualquer tipo de alteração. As alterações propostas pelo projeto vetado mudavam a forma de distribuição das receitas de *royalties* entre a União, os Estados e os Municípios. Por sinal, alterações como essas já aconteceram quatro vezes desde o início da exploração.

O veto manterá o privilégio injustificado de 2 Estados e 30 Municípios, que receberão, até o final da década, R\$ 201 bilhões, enquanto que o restante do país, ou seja, 170 milhões de brasileiros, receberão apenas R\$ 17 bilhões. É, portanto, inaceitável a perpetuação desse modelo que promove tamanha concentração de recursos.

A decisão tomada significa, na prática, um veto à Educação, pois a regra mantida com o veto não possibilita investimentos na área. Da forma como decidiu o governo federal, o Brasil terá de esperar mais de dez anos para poder realizar investimentos em Educação, já que o regime de partilha só gerará recursos neste prazo. De acordo com estimativas da Agência Nacional de Petróleo (ANP), serão cerca de R\$ 400 bilhões fora da Educação.

Fonte: CNM.

A Mensagem 522 da Presidência da República foi divulgada no dia 3 de dezembro, com as justificativas ao veto. Dilma considerou que o PL possuía contrariedade ao interesse público e era inconstitucional. A maioria dos governadores não aceitou os argumentos de Dilma e se uniu ao movimento de derrubada do veto.

Após a divulgação da nota assinada pelos governos estaduais e pela CNM, Sarney recebeu o grupo, e eles reforçam o pedido para que o veto fosse colocado em pauta o mais rápido possível. A resposta do então presidente do Senado foi imediata, marcando a apreciação do veto para o dia 19 de dezembro. Para reforçar a luta, a CNM marcou uma mobilização de urgência para o dia 11 de dezembro. Naquele dia, esperava-se que um requerimento de urgên-

cia fosse aprovado para incluir o veto 38/2012 na pauta do Congresso Nacional; no entanto, não houve acordo.

Na tarde seguinte, dia 12 de dezembro, o requerimento de urgência para apreciação dos vetos da presidente da República ao projeto dos *royalties* foi aprovado em sessão conjunta do Congresso Nacional. Dos 433 deputados presentes, 348 votaram favoráveis, 84 foram contrários e um se absteve. Dos 81 senadores, 68 estavam presentes. E, desses, 61 foram favoráveis ao requerimento e, apenas 7, contrários.

Com a urgência aprovada, o Congresso marcou a votação para discutir o veto 38/2012 no dia 18 de dezembro. Enquanto isso, parlamentares das bancadas fluminense e capixaba ingressaram com ação no Supremo Tribunal Federal para impedir a apreciação do veto. Logo pela manhã do dia 18, o ministro do STF Luiz Fux concedeu uma liminar que impedia a votação. O magistrado justificou que o Congresso não poderia votar um veto específico enquanto outros 3.060 aguardavam entrar na pauta. Fux determinou que a votação ocorresse em ordem cronológica.

A reação do Congresso foi rápida. A Advocacia do Senado entrou com recurso com pedido de reconsideração da liminar de Fux. Deputados e senadores recriminaram o impedimento de apreciar o veto. Perto do início do recesso de fim de ano do Parlamento, houve um esforço por parte dos parlamentares para encontrar uma saída e votar o veto ao PL dos *royalties*. No dia 19 de dezembro, foi suspensa a sessão conjunta da Câmara e do Senado para votação dos mais de 3 mil vetos, inclusive o da distribuição dos *royalties*. Marco Maia e José Sarney comunicaram que a questão seria postergada para 2013.

Os trabalhos no Congresso em 2013 tiveram início no dia 4 de fevereiro, e os *royalties* continuaram como prioridade. O Orçamento-Geral da União não foi votado no final de 2012 por causa dos impasses jurídicos envolvendo os vetos. Os congressistas tinham de esperar a decisão do STF para saber se poderiam determinar quais os vetos que entrariam em pauta. Se os congressistas fossem obedecer à ordem cronológica, a apreciação do veto 38/2012 teria de esperar mais alguns anos.

No dia 15 de fevereiro, a Advocacia-Geral da União (AGU) entrou na discussão e pediu ao Supremo que reconsiderasse a determinação de o Con-

gresso apreciar os mais de 3 mil vetos antes dos relacionados ao projeto de redistribuição dos *royalties* (assuntos, por sua natureza, contrários aos interesses do Executivo federal). Seis ministros do STF decidiram pela derrubada da liminar de Luiz Fux e autorizaram o Congresso Nacional a pautar os vetos na ordem que os congressistas julgassem conveniente. A sessão no Supremo ocorreu no dia 27 de fevereiro.

Na manhã do dia seguinte, os novos presidentes do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara, Henrique Eduardo Alves, se reuniram para decidir o calendário de votações do Congresso Nacional para 2013. Ao final da reunião, os dois convocaram os parlamentares para sessão conjunta marcada para o dia 5 de março, com o objetivo de votar os vetos à lei dos *royalties* e, em seguida, o Orçamento da União.

No dia 5 de março, o governo publicou em edição extra do Diário Oficial da União dois novos dispositivos à lei dos *royalties*, o que alteraria a cédula de votação já distribuídas ao parlamentares e poderia suscitar contestações jurídicas ao processo. A sessão para apreciação dos vetos foi suspensa e remarcada para o dia seguinte, já com a correção das cédulas.

Em sessão iniciada em 6 de março de 2013, o Congresso Nacional derrubou os vetos da presidente. A decisão foi histórica na medida em que a deliberação sobre vetos presidenciais, bem como sua derrubada, são extremamente raros (exigem maioria qualificada – de senadores e deputados, em sessão conjunta). Os recursos pagos pela exploração de petróleo em alto mar, seriam, a partir dali, de todos os Estados e os Municípios do Brasil. A CNM calculou à época que os ganhos para o Brasil com essa proposta chegariam até o final da década a R\$ 140 bilhões.

No entanto, os Estados confrontantes ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) no STF. A CNM entrou com petição à Corte defendendo a constitucionalidade da lei e foi admitida como *amicus curiae* na causa, ou seja, capaz de intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade.

A fim de dirimir as entraves que ora se encontram no âmbito judiciários, a CNM tem apresentado diversos requerimentos e realizado ações de articulação política. A entidade recentemente reuniu-se com o presidente da

Câmara para a apresentação de moção assinada pelos prefeitos, pela rápida deliberação da ministra relatora Carmen Lúcia em favor do novo critério de distribuição dos *royalties*. Em dezembro de 2014, a CNM também foi recebida pelo presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, em reunião na qual pediu que o Supremo retomasse o julgamento da liminar.

Aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

As competências crescentes repassadas aos Municípios e sem a devida previsão de novas fontes de receitas para exercê-las levavam à inadequação do valor do FPM, contribuindo para uma forte crise nas finanças municipais. Em 2013, a CNM passou a reivindicar o aumento do fundo em 2%.

Entre outras ações, a entidade elaborou e acompanhou o andamento de duas propostas de emenda à Constituição (PEC), a 39/2013, no Senado Federal, e 341/2013, na Câmara dos Deputados. A elevação do valor do fundo de 23,5% para 25,5% do bolo composto pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) geraria um aumento de R\$ 7,2 bilhões nos cofres municipais.

Conforme apresentado anteriormente, até a aprovação da nova elevação do FPM, a CNM conquistou repasses extras que aliviaram, em parte, as perdas municipais decorrentes da crise econômica e das políticas de desonerações levadas a cabo pelo governo federal. As parcelas do Apoio Financeiro aos Municípios, concedidas em 2013 e 2014, totalizaram cerca de R\$ 3,3 bilhões.

A PEC 426/2014, que deu origem à Emenda Constitucional 84/2014, foi promulgada no dia 2 de dezembro de 2014. Essa altera o art. 159 da Constituição Federal e eleva, gradativamente, os recursos repassados pela União para o fundo. Assim, após as negociações no Congresso Nacional, o repasse passa dos atuais 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI para 24,5%.

O percentual passará de 23,5% para 24% em 2015, e no ano seguinte aumentará para 24,5%, atingindo esse novo 1%. Ou seja, com a proposta aprovada, o aumento será escalonado: em julho de 2015 passa a vigorar 0,5% do novo repasse, e em julho de 2016 a outra metade será acrescida. Essa elevação será afixada na Constituição Federal e valerá todos os anos a partir da aprovação.

De acordo com valores repassado e apurado pela CNM, a correção

de 0,5% garantiu, em 2015, um reforço no valor do FPM de R\$ 946 milhões. Esse repasse será em uma única parcela, sempre até o primeiro decênio de julho de cada ano, mês em que a arrecadação de FPM é a menor do ano, e terá o mesmo critério do 1% de dezembro.

Cabe salientar que, assim como a Emenda Constitucional 55/2007, sobre o 1% adicional do FPM não incide retenção do Fundeb, mas trata-se de uma transferência constitucional e por isso deve incorporar a RCL do Município e, conseqüentemente, devem-se aplicar os limites constitucionais em saúde (15%) e educação (25%).

Conclusão

Para além dos resultados tangíveis, a CNM, ao longo da sua história, conquistou muito mais do que é possível mensurar. Certamente os resultados visíveis são as causas relacionadas aos ganhos de arrecadação, mas as conquistas não se esgotam no aumento do FPM ou na elevação do valor da merenda escolar.

A Confederação conseguiu construir uma instituição forte, sólida e representativa dos Municípios brasileiros. Conseguiu, ademais, fortalecer e propor um novo pacto federativo e destacar no cenário nacional a relevância dos Municípios para o desenvolvimento de todos.

Os resultados concretos ou simbólicos, visíveis ou abstratos, não ocultam, no entanto, a continuidade da luta, nem o compromisso da instituição com a necessidade ainda presente de construir uma relação mais justa entre os Entes federados. Essa parece ser a mãe de todas as conquistas e o objetivo central da CNM para os próximos anos de sua atuação.

No decorrer dos últimos anos, por meio de suas lutas e, principalmente, de suas conquistas, a CNM passou a ser identificada pelos Municípios, parlamentares, agentes do Executivo federal e estadual, Poder Judiciário e pela sociedade de forma ampla, como um ator legítimo de reivindicação das causas municipais. Ao mesmo tempo, esse reconhecimento também fortaleceu as causas defendidas pela entidade, gerando conquistas importantes para a população. O aprofundamento das imagens contruídas pela atuação da CNM serão apresentadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5 – UMA IMAGEM CONSTRUÍDA

Este último capítulo procura mostrar como diferentes atores destacados da sociedade e da esfera política brasileira interpretam os resultados da atuação da Confederação.

São três as questões gerais que guiam a narrativa nas páginas que se seguem:

- a) qual é a visão sobre a CNM como ator da política brasileira? Buscou-se saber qual é a percepção que se tem sobre a capacidade da Confederação de influenciar a agenda pública do país, isto é, sobre as características da CNM como agente da governança doméstica;
- b) associada com a pergunta anterior, encontra-se a tentativa de conhecer e avaliar as opiniões existentes sobre os princípios e interesses que defende a Confederação, em especial o impacto sobre um dos pilares básicos da organização do país, o pacto federativo;
- c) pretende-se, de igual forma, que a apresentação dessas opiniões não deixe uma imagem estática, e que se relacione à evolução da entidade ao longo dos anos, especialmente desde 1997.

Como pode ser inferido dos três pontos mencionados acima, são dois os aspectos básicos que a análise abarca: o primeiro diz respeito à eficiência da entidade, se e como ela consegue cumprir com os objetivos que justificaram sua criação e animaram seu desenvolvimento; o segundo aspecto tem a ver com as bandeiras defendidas, com a legitimidade dessa luta. Assim, o jogo diferenciado – porém complementar – de eficiência e legitimidade guiará de forma implícita a avaliação da visão de outros atores sociais.

Para atingir esses objetivos, dividimos em três partes o presente ca-

pítulo; cada uma das quais lida a partir de uma categoria diferente de ator relevante à sociedade. O primeiro deles é a mídia, incluindo analistas políticos e formadores de opinião; o segundo são os políticos, municipalistas ou não, e com áreas de atuação diversas; e, finalmente, os acadêmicos, especialistas de diversas áreas que fazem menção ou utilizam dados fornecidos pela entidade.

A CNM segundo a mídia

As conclusões contidas nesse segmento derivam da análise de uma série de matérias selecionadas da mídia gráfica e digital entre os anos de 1980 e 2014, com especial foco para o período 1997-2014. Tentou-se realizar uma análise dupla, observando, em primeiro lugar, a evolução da presença da CNM na grande mídia nacional e, em segundo, analisando o conteúdo das matérias a fim de sintetizar as principais imagens construídas sobre a entidade. Começamos por esse último ponto.

O principal elemento que se destaca nesse contexto é que existem duas visões gerais na mídia sobre a CNM:

- a) representante dos interesses municipais;
- b) fonte de informação sobre a vida municipal.

É importante reter essas imagens porque elas se repetem na consideração dos outros atores selecionados.

CNM como representante dos interesses municipais

Essa é de longe a imagem que predomina na visão da mídia sobre a entidade. A CNM é sistematicamente citada quando assuntos de particular relevância para os Municípios são abordados pelos jornalistas, sendo considerada como uma porta-voz legítima dos seus interesses. Portanto, é frequente encontrar a opinião da CNM em matérias diversas, algumas de caráter universal, como transferência de recursos, reforma tributária ou necessidade de mudanças no pacto federativo, e outras de caráter contingente e histórico, tais como: Lei Kandir em 1999; endividamento municipal em 1999, 2000 e 2009;

restos a pagar em 2000 e 2011; emenda de creches obrigatórias em 2005; críticas ao Fundeb em 2005; Emenda 29 por quase três quinquênios; redução do FPM em 2009, como decorrência da crise internacional; impacto do salário mínimo sobre as contas municipais em 2009; *royalties* do petróleo, de 2007 até o presente; problemática do *crack* em 2011-2014. A seguir, são apresentados alguns exemplos específicos para ilustrar a quem representa e o que defende – na visão da mídia – a CNM.

Na edição de 25 de janeiro de 2001, *O Estado de S. Paulo* se refere nesses termos ao papel da Confederação:

Outra entidade dos prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), também está se movimentando para pressionar o governo federal e o Congresso. A organização prepara uma nova marcha até Brasília, evento que poderá reunir milhares de prefeitos em abril.

Na quarta caminhada à capital federal, eles vão pedir ainda a aceleração da reforma tributária. Querem rediscutir também a municipalização de serviços de saúde e educação, além do custeio da iluminação pública e da compensação financeira pela criação de sistemas próprios de previdência. Os temas serão debatidos internamente em diversas reuniões preparatórias nos Estados, durante as quais serão procuradas fórmulas de desafogar as prefeituras.

O jornal *Valor Econômico* publicou, em 27 de fevereiro de 2009, as seguintes considerações sobre a entidade: “Confederação Nacional dos Municípios (CNM), dona da maior estrutura administrativa e da maior visibilidade política entre as três entidades nacionais de representação municipal”²⁵. A *Gazeta Mercantil*, abordando as eleições internas da Confederação utilizou as mesmas palavras para referir-se à entidade. Cabe ressaltar que essa última história é uma excessão; na grande maioria das matérias nas quais a CNM aparece não se aborda a dinâmica interna da entidade, mas sua função como articuladora dos interesses municipais.

25 Fonte: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=534460>>.

Sendo um pouco mais específico na descrição dessa representação, o jornal *O Globo* publicou, em 9 de março de 2003 – tendo como contexto a *VI Marcha de Prefeitos a Brasília* –, que a CNM “representa os pequenos e médios Municípios”.

O Estado de São Paulo, em edição de 14 abril de 2009, faz considerações parecidas:

Embora tenha entre seus contribuintes municípios de todos os portes, a confederação é mais próxima das pequenas prefeituras. A frente representa principalmente capitais e cidades das regiões metropolitanas.²⁶

Em relação às reivindicações que a entidade vocaliza, elas são muitas ao longo da história, e de tipo diverso, algumas de caráter universal, como a reforma tributária, e outras de caráter mais restrito, como a distribuição dos *royalties*. Como exemplo do primeiro tipo, pode-se referir a edição do dia 2 abril de 2007 de *O Estado de S. Paulo*, que afirma que “a CNM organiza um exército de mais de 2 mil prefeitos que virão a Brasília, no dia 10, cobrar mais recursos do governo federal”.



²⁶ Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,lula-quer-fortalecer-frente-presidida-por-petista,354335,0.htm>>.

Com relação aos tópicos mais amplos da agenda pública do país – embora centrais para a vida municipal e portanto primordiais na pauta da entidade –, foram listados alguns exemplos.

A respeito do tópico das emendas parlamentares, o *Valor Econômico* do dia 3 de agosto de 2006 publicou:

O presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, apresentou ontem no Congresso proposta de extinção da fonte de todos os recursos desviados pela máfia das Sanguessugas, destinados para compra de ambulâncias superfaturadas, a emenda parlamentar ao Orçamento. “Esse sistema leva à negociação de troca de emenda por votos ou dinheiro. Cria-se um jogo eleitoral ruim para o país, de onde saem profissionais da política, homens que se perpetuam no poder”, critica Ziulkoski. Para o prefeito, a emenda parlamentar cria um círculo vicioso.²⁷

Em matéria sobre o debate da Emenda 29 – uma das grandes lutas da Confederação, como já apresentado – no *Jornal Nacional*, em 9 de outubro de 2007, o presidente Ziulkoski foi entrevistado para falar do impacto sobre os Municípios: “O presidente da Confederação Nacional de Municípios foi ao Senado hoje pedir que não haja redução de recursos”. O JN volta a recorrer à CNM para fazer matéria sobre Municípios ameaçados de extinção em 14 de outubro de 2008.



Fonte: Acervo CNM.

27 Fonte: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=309191>>.

Em matéria sobre reeleição de prefeitos, o *Jornal da Record*, em 2008, levanta a opinião da CNM sobre a questão: “Nas últimas duas eleições municipais, dos prefeitos que tentaram, quase 60% conseguiram se reeleger, mas será que isso é bom para democracia? A Confederação Nacional de Municípios diz que sim”.



Fonte: Acervo CNM.

Sobre a questão dos *royalties* do petróleo, *O Estado de São Paulo* de 24 de março de 2010 afirma:

O presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, sugeriu hoje a alguns senadores uma alternativa para resolver o impasse em torno da divisão dos *royalties* da exploração do petróleo no País. Neste mês, a Câmara aprovou o projeto que divide os *royalties* de forma igualitária, o que contrariou os Estados produtores²⁸.

Ainda sobre o mesmo tema, o *Valor Econômico* publicou em 30 de novembro de 2012:

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) criticou nesta terça-feira a decisão da presidente Dilma Rousseff de vetar parcialmente o projeto de lei que altera os critérios de distribuição dos *royalties* do petróleo. A entidade sinalizou ainda que dará início a uma campanha de derrubada dos vetos da presidente.

28 Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,pre-sal-entidade-sugere-solucao-para-impasse,528646,0.htm>>.

ORÇAMENTO

Prefeitos reclamam da conta

Representantes municipais alegam dificuldade para pagar o novo piso salarial, sobretudo no Nordeste, e prometem pressionar o governo Lula



Luiz Inácio Lula da Silva



Zukowski cobra do União a definição de uma fonte de financiamento para custear "esses direitos"

O novo mínimo é mais do que justo. Mas é praticamente impossível pagar o novo salário sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do União dos Municípios (UBM)

THIAGO HERDY

A indústria formalizada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a floresta do século XXI, o Brasil tem o PIB de R\$ 510, a partir de 1º de janeiro, já provoca protestos das principais associações de perfiteiros do país, preocupadas com o impacto do reajuste nas contas públicas municipais. O aumento de 5,4% — ou de 6% acima da inflação — é maior do que o previsto inicialmente no projeto de Orçamento da União para 2010, encaminhado pelo governo ao Congresso em agosto. Pelo texto original, o piso salarial ficaria em R\$ 507, valor definido com base nas regras de valorização do mínimo estabelecidas pelo Palácio do Planalto em 2007, as quais ainda tramitam no Congresso.

“Não calculamos o impacto desse aumento nem para saber o que será preciso fazer. Mas já sabemos que teremos muitos problemas, principalmente no Nordeste e em alguns municípios de Minas Gerais. O aumento vai de-

do senador Paulo, sob a alegação de que quebraria a previdência. Mas, em relação aos municípios, ele age imprevisionadamente e não se preocupa em entrar em contato com os municípios”, afirma Paulo Zukowski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Zukowski se refere à abertura da base parlamentar governista para barrar o envio de matéria do senador Paulo Paim (PT-RS) que estende o aumento do salário e inclui os benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Se a ideia do patão prosperar, o Ministério da Previdência terá um gasto adicional de R\$ 6 bilhões só neste ano. Em cálculos mais conservadores, a

Caixa apertado

Em 2010, os perfiteiros não terão de se preocupar apenas com o reajuste do mínimo de R\$ 485 para R\$ 510. Nesta semana, o presidente Lula disse cogitar a hipótese de tomar medidas de redução do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para

da arrecadação com o tributo é repassada a estados e municípios por meio das respectivas lotações de participação (LPI e LPM). Os dois fundos já venderam uma queda de braço entre o governo federal e municipal em 2009. Desse por conta da queda na arrecadação de contribuições da crise econômica mundial e dos cortes de tributos adotados a fim de combatê-la. Os municípios pediram ajuda para equilibrar as contas.

Lula respondeu em resposta de R\$ 2 bilhões, cifra considerada insuficiente. “Se as administrações receber menos, como pagaremos mais por salários? O valor do novo mínimo é mais do que justo, o trabalhador merece isso e

impossível pagar o novo salário sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, afirma o presidente da União Brasileira de Municípios (UBM), Leonardo Santana. A legislação fixa em 54% da receita corrente líquida o percentual máximo de gastos com pessoal pelos municípios. Se um administrador ultrapassar esse limite, como o risco de ser obrigado a devolver o que pagou e ainda mesmo ficar rebovel.

Santana promete tentar nos próximos meses da próxima ano uma audiência com o ministro da Fazenda, Guido Mantega, para discutir medidas de compensação. O dirigente aposta que pode ser parte da estratégia eleitoral do governo oferecer o apoio a

De olho nas urnas, deputados e senadores também podem dar uma ajuda às prefeituras. “Quando aparecerem os resultados da eleição, tem que conversar o resultado disso”, declara Santana. Zukowski é mais pessimista e diz não acreditar num possível negociação com o governo. “No Orçamento deste ano, apresentamos uma emenda de R\$ 300 milhões que foi rejeitada. Só não resta fazer e cobrar”.



Fonte: Correio Braziliense, 23 dez. 2009.

As Marchas são um momento de destaque da CNM na mídia, assim como as notícias sobre conquistas municipais, nas quais aparece a função política da CNM como representante dos interesses municipais concretos com maior clareza. Colocamos a seguir alguns exemplos.

Sobre a décima quarta edição do evento, a *Folha de São Paulo* fez a seguinte referência, em 12 de maio de 2011:

No último dia da 14ª Marcha dos Prefeitos, em Brasília, a ministra Miriam Belchior (Planejamento) detalha nesta manhã aos representantes de mais de 2.200 municípios o plano do governo para obras de saneamento em municípios com menos de 50 mil habitantes. A novidade foi o anúncio do início da seleção de projetos, programado para junho.²⁹

29 Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/914732-governo-afaga-prefeitos-em-marcha-com-projeto-ja-previs-to-no-pac.shtml>>.

Tratando sobre a transferência integral do ITR para os Municípios, a *Folha de São Paulo* afirmou em 27 de dezembro de 2005:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva vai sancionar o projeto de lei 4.896/2005, que regulamenta a transferência integral do ITR (Imposto Territorial Rural) para os municípios e o Distrito Federal. A cerimônia de sanção acontece nesta tarde no Palácio do Planalto. A medida, proposta pela CNM (Confederação Nacional de Municípios), foi incluída no projeto de reforma tributária enviado ao Congresso em 2003 pelo governo federal.³⁰

Em matéria de 30 de agosto de 2007 sobre a aprovação no Senado da PEC sobre o aumento do FPM, a *Folha de São Paulo* publicou:

O aumento vai atingir apenas a arrecadação realizada a partir de 1º de setembro, em 2007. O fundo será composto por 23,5% do total arrecadado com o IR (Imposto de Renda) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). A aprovação do aumento dos repasses do FPM sem os demais itens da reforma tributária foi um acordo do presidente Lula com os prefeitos presentes à 10ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada em abril deste ano.³¹

Finalmente, outro elemento recorrente no tratamento do papel de representação da CNM na mídia é a referência à figura de Paulo Ziulkoski na construção e eficiência dessa representação. Nesse sentido, afirma o jornal *Valor Econômico*, em edição do dia 27 de fevereiro de 2009, que o presidente da entidade é reconhecido “como responsável pela projeção alcançada pela Confederação”³².

Em 1º de abril de 2009, o mesmo jornal publicou:

Ziulkoski tem grande prestígio entre os prefeitos da grande maioria das pequenas cidades que são também a maioria dos eleitores da direção da CNM, que tem mais de três mil municípios filiados³³.

Em *O Estado de São Paulo* de 14 de abril de 2009, a matéria também expressa a relevância da entidade para as autoridades nacionais:

30 Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u103754.shtml>>.

31 Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u324296.shtml>>.

32 Fonte: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaelettronica/MostraMateria.asp?page=&cod=534460>>.

33 Fonte: <<http://www.ammvi.com.br/conteudo/?item=3089&fa=3086&cd=12618>>.

Convencido da importância de um bom relacionamento com os administradores municipais, possíveis aliados da ministra Dilma Rousseff na disputa presidencial de 2010, o Palácio do Planalto iniciou um movimento para fortalecer a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e, ao mesmo tempo, desidratar o poder do presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, um peemedebista que não é considerado tão aliado assim pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O presidente da confederação é sempre o mais enfático ao brigar por compensações para os municípios. Em fevereiro, quando Lula anunciou uma série de bondades aos prefeitos reunidos em Brasília – logo depois apagadas pela queda nos repasses federais, provocada pela crise econômica internacional –, Ziulkoski não embarcou na onda de otimismo e alertou para “armadilhas” das medidas, como a renegociação das dívidas previdenciárias.³⁴

CNM como fonte de informação

Em muitas oportunidades, a CNM é retratada como fonte de dados para a construção de matérias que lidam com a problemática municipal, em uma função diferente, mas que reforça o papel de representante legítimo dos interesses municipais tratado no ponto anterior.

Esse papel não foi comum nas primeiras décadas de existência da entidade. No entanto, começou a acelerar-se em 2003 e a consolidar-se como tendência a partir de 2006, especialmente com a elaboração do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), já mencionado em capítulos anteriores.

Assim, a CNM surge como fonte de informações em tópicos como PIB per capita municipal; endividamento nos Municípios; situação das contas locais, em especial o rumo do FPM, principal fonte de financiamento das localidades médias e pequenas; criação de Municípios; e o mencionado IRFS. Assim, as referências mais recorrentes são aquelas relativas à situação fiscal.

A seguir, alguns exemplos para ilustrar essa função. Em matéria pu-

³⁴ Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,lula-quer-fortalecer-frente-presidida-por-petista,354335.0.htm>>.

blicada em 12 de fevereiro de 2008, *O Estado de S. Paulo* afirma o seguinte em relação ao IRFS:

O IRFS reflete o desempenho dos municípios em 16 indicadores, como o nível de endividamento, a proporção da receita gasta em pessoal, investimento e custeio, além de outros relacionados a saúde e educação, como porcentual de professores com nível superior na rede municipal, cobertura por vacina e taxa de mortalidade infantil. Ou seja, ele verifica como o município gasta os recursos públicos e os resultados que obtém nas áreas sociais.³⁵

O jornal *O Globo*, no dia 8 de julho de 2009, também alude ao índice para construir matéria sobre situação fiscal municipal:

BRASÍLIA – Levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) para calcular o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) dos municípios em 2007 demonstra que as prefeituras vêm apresentando resultados positivos em questões como endividamento, sobra de caixa, gasto com pessoal e custeio da máquina.³⁶

E, ainda, o *Correio Braziliense* – em 9 de julho de 2009 – sobre o mesmo tópico:

Nos últimos cinco anos, a maioria dos municípios brasileiros optou por colocar um freio em seus gastos. Houve redução das despesas com a folha de pagamentos, do custeio da máquina pública e do endividamento. No *ranking* nacional, as prefeituras de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, nesta ordem, são as que mais se destacaram quando avaliadas as responsabilidades fiscal e social e a gestão das cidades brasileiras. Os dados fazem parte de estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que mediu a performance de

35 Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,municipio-de-orindiuva-sp-lidera-ranking-fiscal-e-social,123188,0.htm>>.

36 Fonte: <<http://www.nanoblogs.com.br/post/246616/rio-fica-em9-lugar-no-ranking-de-equilibrio-fiscal-revela-cnm.html>>.

5.232 prefeituras no Brasil em 2007 nos três quesitos, gerando o índice de responsabilidade fiscal, social e de gestão (IRFS). No quadro de 0 a 1, no entanto, a melhor nota não ultrapassou a casa dos 60%, chegando a 0,647, obtida por São José do Hortêncio, no Rio Grande do Sul. A média nacional foi de 0,497.³⁷

O jornal *Valor Econômico* – em 10 de março de 2009 – recorreu a dados da entidade para descrever a situação do endividamento municipal:

A Confederação Nacional dos Municípios concluiu que cerca de 87% da dívida confessada pelas prefeituras até 2008 perante a Previdência Social é ilegítima. Segundo um estudo técnico e jurídico da entidade, de um total de R\$ 22,2 bilhões, pelo menos R\$ 19,4 bilhões do valor supostamente devido no fim de 2008 referem-se a cobranças feitas pelos fiscais em desacordo com decisões judiciais superiores e/ou com a legislação tributária em vigor.

Sobre a dinâmica do Fundo de Participação dos Municípios, *O Estado de S. Paulo* publicou em 7 de abril de 2009:

Estudo divulgado ontem pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) indica que FPM alcançará R\$ 50 bilhões em 2009 – são R\$ 8,2 bilhões (14%) a menos que os R\$ 58,2 bilhões previstos inicialmente no Orçamento 2009. Segundo a entidade, a perda é de R\$ 2,8 bilhões (5,3%) em relação à receita do FPM em 2008 – de R\$ 52,8 bilhões, em valores atualizados para março de 2009.³⁸

A CNM também fornece informações para questões além das tributárias, embora sejam minoritárias na participação total. Em matéria relativa ao aumento na frequência de desastres naturais, a *Folha de S. Paulo* publicou em 23 de junho de 2010:

37 Fonte: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=5592>.

38 Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,lula-deve-aliviar-dividas-de-prefeitos,351172,0.htm>>.

Levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios aponta que no primeiro semestre deste ano foram reconhecidos 1.635 decretos de situação de emergência e estado de calamidade pública no país. O número é maior que o registrado em todo o ano de 2009.³⁹

Sobre queimadas, o *Correio Braziliense* de 22 de setembro de 2010 citou da seguinte forma as informações da entidade:

Levantamento da Confederação Nacional dos Municípios constatou que Goiás, Mato Grosso e Tocantins são os estados que mais sofrem com a combinação seca e fogo.

De acordo com o mapeamento da confederação, realizado por meio de entrevista com mais de 500 prefeituras das regiões Norte e Centro-Oeste, 89,8% das cidades pesquisadas que passam por período de estiagem têm problemas com queimadas e 14 municípios já decretaram situação de emergência.⁴⁰

Em relação à incidência do dengue, afirmou o jornal *Folha de S. Paulo* de 13 de agosto de 2010:

A Confederação Nacional de Municípios divulgou balanço nesta sexta-feira sobre a situação da dengue no país. O presidente da entidade, Paulo Ziulkoski, disse estar preocupado com os dados nacionais: até o momento foram notificados 942.153 casos de dengue, com 51,2% confirmações.⁴¹

A crise do *crack* tem sido um dos tópicos em que a entidade teve uma atuação relevante nos últimos anos como fonte de dados sobre a real situação dos Municípios na questão – a referência específica é para o “Observatório do Crack”, já descrito em capítulos anteriores. Dessa forma, o *Correio Braziliense* de 14 de dezembro de 2010 publicou:

39 Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/756086-numero-de-desastres-naturais-no-1-semester-e-o-maior-desde-2003-mostra-estudo.shtml>>.

40 Fonte: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/207589/1/noticia.htm>>.

41 Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/782684-confederacao-nacional-de-municipios-cobra-empenho-no-combate-a-dengue.shtml>>.

Mais de 70% dos municípios brasileiros admitiram que enfrentam problemas causados pelo consumo de *crack*. Secretários de Saúde de 3.950 municípios responderam por telefone a um questionário elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). O estudo constatou também que apenas 10% das cidades estão dentro da cobertura do Centro de Atenção Psicossocial (CAPs) e 8,43% do total pesquisado têm programas municipais de combate ao *crack*.⁴²

Em editorial do dia 15 de dezembro de 2010, *O Estado de S. Paulo* afirma:

Em mais de 3,8 mil, dos 5,5 mil municípios brasileiros, há graves problemas de segurança pública, saúde e assistência social decorrentes do consumo de *crack*. O consumo da droga já se disseminou por todas as regiões do País, expandindo-se dos grandes centros urbanos para as cidades de pequeno e de médio portes e até para zonas rurais. E esse quadro só pode se agravar ainda mais, dado que 90% das prefeituras não dispõem de condições técnicas e financeiras para formular e implementar programas de prevenção dirigidos a jovens e adolescentes. As estimativas são de que o consumo do *crack* leve cerca de 300 mil pessoas à morte nos próximos seis anos. Essas informações foram divulgadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), com base num estudo de amplitude nacional.

42 Fonte: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/12/14/interna_brasil,227589/cabo-de-guerra-do-crack-envolve-mais-de-70-dos-municipios-brasileiros.shtml>.



Fonte: Veja.

Em fevereiro de 2015, a *Veja* estampou, em reportagem intitulada “Filhos do crack”, o mapa sobre o nível do consumo de *crack*, tendo como base pesquisa realizada pela CNM. A matéria apresenta conclusão da Confederação sobre o crescimento em 10% do número de Municípios que registraram alto consumo da droga.

Em relação a questões de segurança nos Municípios, *O Globo* publicou, em 5 de maio de 2011, a seguinte referência:

Uma pesquisa divulgada nesta quinta-feira pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) mostra que Alagoas, a Bahia e Paraíba lideram o *ranking* de mortes por arma de fogo no país com, respectivamente, 83,3%, 81,3% e 80,5% do total de homicídios em cada estado.

A pesquisa indica ainda que, entre 2000 e 2009, o número de homicídios praticados no Brasil com arma de fogo saltou de 30.865 para 35.556.⁴³

Em relação à evolução da presença da Confederação na mídia – a segunda das considerações sugeridas ao começo do capítulo –, uma revisão qualitativa do levantamento feito permite chegar às seguintes conclusões:

- a) a presença da CNM na mídia é constante desde sua criação em 1980, e desde o início a entidade foi apresentada como representante dos interesses municipais, em tópicos como a distribuição do FPM nos anos 1980 ou o debate sobre a criação de Municípios em meados da década de 1990;
- b) a partir de 1998, se observa um crescimento da presença da entidade nos meios de comunicação nacional, alimentado basicamente pela repercussão das *Marchas a Brasília*;
- c) a partir de 2007, há um novo período de expansão da CNM na mídia brasileira, associando seu tradicional papel de representação a aquele já mencionado de fonte de dados da vida municipal, com destaque do IRFS e o “Observatório do Crack”;
- d) Uma avaliação da evolução da presença da entidade na mídia – rádio, TV e jornais – entre os anos 2009 e 2014 permite fazer as seguintes considerações: existe um novo período de crescimento da presença da CNM na mídia a partir de 2009, estimulado pelos estudos técnicos e pela crise econômica, que obrigou a Confederação a reforçar seu papel de representante municipal; provavelmente esse mesmo fator explica a queda da presença em 2010, quando a situação econômica municipal e nacional teve melhora; em 2011, o impacto da CNM na mídia volta a se expandir; nos meses da Marcha, a exposição da entidade se duplica e até quadruplica, mostrando a importância do evento.

43 Fonte: <<http://oglobo.globo.com/politica/pesquisa-mostra-que-alagoas-bahia-paraiba-lideram-ranking-de-mortes-por-arma-de-fogo-no-pais-2773414>>.

TABELA 2 – PRESENÇA DA CNM NA MÍDIA, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	1.799*	7.680	6.047	10.352	7.650	5.594	6.642

*julho a dezembro

Fonte: CNM.

A CNM segundo a política

A intenção aqui é mostrar como figuras políticas de relevância interpretam o papel da Confederação na agenda pública brasileira. A narrativa deste trecho é construída a partir de entrevistas, depoimentos e discursos de uma série diversa de lideranças políticas, incluídos prefeitos, governadores, senadores e deputados federais, ministros e presidentes da República. Alguns deles têm trajetória no movimento municipalista, outros não. Cada um tem uma história marcada por diferentes terrenos e tempos da política brasileira, mas todos compartilham o fato de possuírem experiências diretas com a CNM, seja como partícipes ou como interlocutores.

Novamente, o esforço principal se divide em duas partes, explorando as percepções sobre a relevância da atuação da Confederação (eficiência ou *actorness*) e os resultados por ela atingidos (legitimidade).

Como o sentido comum permite antecipar, a percepção que predomina – de forma significativa – na classe política sobre a CNM é de representante dos interesses municipais.

Assim, afirma o ex-deputado federal Carlos Magno (PP-RO) – ex-prefeito de Ouro Preto do Oeste e ex-presidente da Associação Rondoniense de Municípios (Arom) – sobre o papel da CNM:

Tem por parte dos organismos e dos governos estaduais, do governo federal, das próprias câmaras, que hoje o representante maior do municipalismo brasileiro é Confederação Nacional de Municípios.

O ex-governador do Mato Grosso do Sul e ex-prefeito de Campo Grande André Puccinelli (PMDB-MS) destaca que a atuação da CNM ao longo dos anos “conseguiu grandes conquistas para os prefeitos de nosso país”. Depois de afirmar que “a busca de melhorias para os Municípios é mais constante e mais frequente na CNM” do que em outras associações municipalistas, observa o governador a existência de um círculo virtuoso entre a CNM e os prefeitos: mais os governantes locais percebiam o impacto positivo das conquistas da Confederação (Cosip em 2002, ITR e 1% FPM), mais aumentava o número de Municípios aderidos, e como consequência, mais crescia o capital financeiro e político da CNM para pressionar por maiores conquistas. Segundo Puccinelli, a atuação da Confederação fez com que se revertesse a tendência de queda na participação dos Municípios do bolo tributário, que ganharam um ponto percentual no total de recursos arrecadados.

O senador e ex-governador de Rio Grande do Norte Garibaldi Alves Filho destaca “a altivez, a coerência, como a Confederação está encaminhando as reivindicações municipalistas” e acrescenta:

Porque antes o prefeito vinha apenas com pires na mão para Brasília a solicitar recursos, e hoje através da Confederação ele chega aqui numa marcha e leva às autoridades os pleitos que dizem respeito a aquela autonomia que foi conquistada na Constituição de 88 e que está sendo passada para trás.

Para o ex-senador Eduardo Suplicy (PT-SP) – protagonista, como visto, de um dos momentos mais simbólicos da história da CNM –, as *Marchas a Brasília* geraram um efeito positivo na visibilidade das demandas municipalistas:

Os congressistas passaram a dar maior atenção aos prefeitos que aqui passaram a vir e inclusive da parte do Poder Executivo, também o próprio presidente e seus ministros passaram a organizar melhor as audiências com os prefeitos e tem sido possível ouvir os reclamos, os anseios dos prefeitos.

Também falando sobre as Marchas, o ex-presidente da FNP, João Co-ser, as destaca como o “maior encontro de lideranças locais talvez do mundo”

e ressalta seu papel no fortalecimento dos Municípios na dinâmica federativa. Para o ex-prefeito de Vitória, “a Marcha é importante naturalmente para nos identificarmos as bandeiras do municipalismo brasileiro”.

Em meados de 2010, Dilma Rousseff, então candidata à Presidência e falando da divisão dos *royalties* do petróleo, avaliou com essas palavras a capacidade de representação da entidade:

Acredito que a CNM, ela pode participar perfeitamente da elaboração, e eu acho que ela vai cumprir um papel essencial da elaboração de uma tentativa de acordo que melhore substantivamente as condições de distribuição para os Municípios.

Já na posição de presidente, e presente na 16ª edição do evento, se disse honrada de participar das Marchas, consideradas como “uma das conquistas de nosso país. É, sem dúvida, esse respeito republicano que tem de haver entre os distintos órgãos e entidades, mas sobre tudo entre as esferas de governo da Federação”.



Fonte: Acervo CNM.

O presidente Lula reconheceu também em seus discursos o compromisso da CNM com a defesa dos interesses municipais, falando em 2009: “cada vez que eu venho numa Marcha dos prefeitos, (...) eu venho consciente de

que aqui receberei os agradecimentos pelo que fizemos no ano anterior e ao mesmo tempo receberei uma pauta de reivindicação para o período posterior”. Sendo mais específico, afirmou no marco da *XII Marcha*:

É a sexta marcha que eu participo (...). Eu sinto que há uma discrepância sempre no discurso entre o representante da Frente Nacional de Prefeitos, que representa capital, e o companheiro da CNM, que representa o conjunto das cidades, mas sobretudo as menores cidades do país.



Fonte: Acervo CNM.

Nesse papel de representação, um elemento aparece ressaltado recorrentemente, a capacidade que a CNM teve de articular os interesses de um movimento heterogêneo cujos atores têm fortes interesses comuns, mas também grandes áreas de divergência. Dessa forma, afirma o ex-senador Pedro Simon – ex-governador de Rio Grande do Sul (PMDB-RS) – que o movimento municipalista ganha respeitabilidade e credibilidade – e conseqüentemente maior peso no cenário político – quando a CNM – em especial sob a liderança do Paulo Ziulkoski – consegue unificar as posturas de protagonistas tão diversos e numerosos. O ex-governador Puccinelli destaca fato parecido ao afirmar que a fórmula de sucesso da entidade foi a união – no sentido de ser a

procura de benefícios para todos os Municípios o elemento que norteia a atuação da entidade – junto com uma estrutura de profissional e os recursos emanados dos Municípios.

Na visão dos políticos aparece de forma frequente a fragilidade dos Municípios no arranjo federativo como justificção do existir da CNM. Falando da importância das Marchas como instituição, a senadora Ana Amélia afirma que a razão de ser da entidade é a subordinação do Ente municipal à União como “o primo pobre da Federação brasileira”, vítima de um “processo injusto dessa relação desequilibrada dessa Federação que para mim está falida”. Similarmente, afirma o ex-senador Pedro Simon: “o Município está muito longe da realidade”.

O senador Garibaldi Alves adere a esse diagnóstico ao afirmar que “a CNM não se descuida dessa pregação e tem na reforma tributária uma grande bandeira para a efetivação de um verdadeiro pacto federativo que foi previsto na Constituição, quando se deu ao Município o tratamento de Ente federativo, mas na prática isso não está acontecendo”. Como deputado federal, Osmar Terra (PMDB-RS) também se refere a esse arranjo injusto: “toda nossa luta, nossa caminhada tem sido para reverter essa desigualdade que existe, essa arrecadação gigantesca que fica com o governo federal”; e sinaliza: “o resultado final desse trabalho todo vai ser um novo pacto federativo”.

A maioria dos atores consultados destaca o crescimento da entidade como ator político, assim como sua capacidade para colocar em pauta as necessidades e interesses municipais e para gerar benefícios concretos. O ex-senador Pedro Simon afirma que a entidade tem avançado nos últimos anos, mas reconhece que há muita coisa ainda a ser feita pela valorização dos Municípios. O ex-governador Puccinelli destaca que a “CNM progride positivamente, melhorando a cada ano”. O deputado Osmar Terra expressa-se de forma similar ao destacar que “hoje a CNM é uma entidade que senta para discutir os grandes temas com o governo federal e com os governos estaduais e tem conseguido avanços importantes”.

Sendo um pouco mais enfático no uso das palavras, questiona o então deputado federal Manoel Junior (PMDB-PB): “qual é o presidente da República que não respeita uma entidade que tem quase 100% dos 5.565 Muni-

cípios filiados?”. De forma similar ao que acontece com a visão da mídia, o atual presidente da entidade aparece com frequência nas referências das lideranças políticas brasileiras sobre a CNM. Pedro Simon, por exemplo, se refere a ele como a maior figura do municipalismo no país, destacando sua capacidade para dar uma linha clara ao movimento e, dessa forma, fazer sua voz audível no Palácio do Planalto e no Congresso Federal. A senadora Ana Amélia ressalta a persistência do presidente na denúncia dos problemas municipais: “a única maneira de você construir e implementar um programa de defesa do fortalecimento dos Municípios é através da responsabilidade e da competência de um líder como Ziulkoski”. Também o qualifica como “a maior autoridade municipalista do país”.

O ex-governador André Puccinelli afirma que os prefeitos se veem espelhados na figura de Ziulkoski por suas convicções e correção: “Paulo Ziulkoski encarna o municipalismo vencedor”. O governador afirma ainda que a capacidade de agregar uma equipe de qualidade técnica foi central para o sucesso da entidade: “a virtude do Paulo Ziulkoski foi montar um time muito bom de colaboradores”.

A imagem da CNM como fonte de informações sobre a vida municipal é menos frequente entre os representantes da política, no entanto existem algumas exceções. A senadora Ana Amélia menciona os dados do “Observatório do Crack” ao falar do problema das drogas no país, e sua importância como subsídio de políticas públicas: “a entidade presta um grande serviço”. Também o deputado Osmar Terra destaca a relevância das informações do observatório: “O trabalho que a Confederação fez foi muito importante, primeiro porque desmentiu uma versão corrente do governo (...) de que não tem epidemia de *crack*”.

Aparece aqui uma terceira imagem da CNM, pouco corrente na consideração da mídia: o papel da entidade como vetor de eficiência administrativa. Talvez como herança dos tempos em que a entidade prestava serviços diretos aos Municípios, ou em referência a programas que ainda cumprem finalidade parecida – como o dos seminários *Novos Gestores* –, na opinião de vários atores políticos a CNM se apresenta como instrumento de melhoria da administração municipal.

A CNM segundo a academia

Na perspectiva da academia, convergem as três visões básicas sobre a CNM antes listadas: a primeira, que diz respeito à função de representação dos Municípios; a segunda, que se refere a seu papel como fornecedora de informações sobre as entidades locais brasileiras; e a terceira, que ressalta o papel da entidade como vetor de eficiência municipal.

Gilberto Rodrigues se expressa da seguinte forma sobre a condição da CNM como representante dos interesses municipais:

Esse movimento do governo federal (de criar mecanismos políticos menos formais para tratar das relações intergovernamentais⁴⁴) é, a um só tempo, reativo e proativo, em face das ativíssimas relações intergovernamentais municipais, representadas por fortes e bem articulados movimentos associativos, como a Frente Nacional de Prefeitos – FNP e a Confederação Nacional de Municípios – CNM, que, ao longo dos anos 1990, foram estabelecendo espaços de diálogo horizontal e vertical, consolidando sua atuação em prol de uma agenda municipalista perante o governo federal e o Congresso Nacional. (RODRIGUES, 2008, p. 1021-1022).

Em sua tese de doutorado, insiste o acadêmico com ideia parecida:

Concomitante à abertura política e econômica do Brasil, emergiu a chamada guerra fiscal entre Estados e Municípios, com evidentes implicações internacionais, uma verdadeira distorção na essência do pacto federativo brasileiro. Diante desses problemas e desafios, que contêm tanto o potencial da cooperação quanto do conflito, e tendo em vista a histórica carência de relações intergovernamentais federativas no País, propus a criação de um Conselho da Federação “que pudesse reunir a União, os Estados e os representantes de Municípios (Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional de Municípios), para dialogar de forma permanente e sistemática sobre os desafios que demandam ações coordenadas, cooperativas e conjuntas”. (RODRIGUES, 2008, p. 9).

44 Nota do autor.

O relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 (Pnud, 2010, p. 64) se refere à entidade nesses termos: “Esta agrega todos os municípios brasileiros e possui canal de comunicação direto com grande parte dos gestores municipais”.



Fonte: Pnud.

Falando sobre gestão ambiental nos Municípios brasileiros, De Carlo (2006) afirma que no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a representação dos Municípios “se faz mais presente por meio da Confederação Nacional de Municípios – CNM – e da Frente Brasileira dos Prefeitos, do que por meio da própria Anamma⁴⁵” (DE CARLO, 2006, p. 123).

Sena Martins (2008) faz as seguintes considerações ao falar da atuação da CNM nos debates do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

45 Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente. Nota do autor.

Por ocasião dos debates da lei regulamentadora, algumas entidades municipalistas, sobretudo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), propuseram que também os gastos com o transporte escolar constituíssem parâmetro para a distribuição dos recursos do Fundeb. Essa proposta é inconstitucional, na medida em que pretende alterar o critério disposto na emenda (matrículas). (SENA MARTINS, 2008, p. 401).

O professor e cientista política Ricardo Caldas, em entrevista concedida para a CNM, ressalta a importância do papel da Confederação como representante dos interesses locais, como via para “tentar instrumentalizar a voz desses Municípios para fazer demandas”. Segundo o acadêmico, são duas as instituições que historicamente cumpriram essa função, a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a CNM, sendo que “por motivos internos, a ABM perdeu muito espaço, e hoje a CNM é a interlocutora mais aceita e considerada mais representativa em termos de interlocução”. A ABM teria se preocupado mais em discussões abstratas sobre o lugar do Município na Federação e deixou um espaço de representação que a CNM aproveitou muito bem, assim “a CNM conseguiu colocar em prática as necessidades mais pontuais e imediatas dos prefeitos”.

Ao mesmo tempo, Caldas sustenta o argumento – já visitado em páginas prévias – de que a fragilidade dos Municípios como Entes da Federação é a razão que justifica a existência e atuação de entidades como a CNM: “há necessidade de um ator para representar os Municípios”. E acrescenta: “Os Municípios dentro da relação federativa sempre foram e são até hoje a parte mais frágil” e, embora tenham sido reconhecidos como Entes federativos na Constituição de 1988, existe na prática uma hegemonia da União e poucas mudanças em termos concretos.

Sobre a dinâmica errática da federação brasileira acrescenta o professor:

Temos no Brasil uma situação concorrencial, onde a União concorre com os governadores estaduais, seus representantes, não só governadores, mas também deputados e senadores, e cada um tem um projeto próprio e o Município fica numa situação de platéia assistindo a disputa de projetos individuais.

Finalmente, Caldas interpreta que o sucesso da entidade nesse papel se deve a sua capacidade para enfatizar pontos de convergência entre atores que historicamente lutaram por seus interesses de forma individual. A CNM foi exitosa na moderação da ameaça das “demandas paroquiais” e no grande desafio de transformar essas reivindicações individuais em demandas unificadas e nacionais”. Cabe ressaltar, ademais, que essa agenda é em geral bem recepcionada pela opinião pública: “a visão dos Municípios no Brasil é sempre uma visão favorável e em geral se tem uma visão favorável das entidades representativas, como a CNM”.

Existe uma área específica da Academia que tem dado especial atenção ao papel da CNM como representante dos Municípios, aquela que trata da atuação internacional dos governos locais, mais comumente conhecido como paradiplomacia.

Afirma Bueno (2010):

No Brasil, o baixo grau de coordenação horizontal das ações paradiplomáticas dos governos estaduais persiste ainda quando comparado com os governos municipais, uma vez que estes últimos possuem duas fortes e atuantes instituições que os agregam – uma delas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), possui em seu organograma funcional uma área internacional com um considerável número de pessoal com qualificação formal para os municípios e a CNM em suas relações com o exterior. (BUENO, 2010, p. 207)

Nesse quesito em particular, os estados brasileiros parecem ser menos inovadores que os municípios brasileiros, já que mais de três mil governos municipais brasileiros contam com o suporte e os canais de cooperação a eles disponibilizados pela CNM Internacional, órgão da Confederação Nacional de Municípios sediado na capital federal. (BUENO, 2010, p. 269)

Em linha similar, destaca Andrade e Barros (2009):

A Confederação Nacional dos Municípios tem sido uma das instituições mais ativas nessa seara. Como exemplo dessa forma de ação, em janeiro de 2007, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) junto à ABC aprovou um

projeto da CNM de atuação em quatro municípios da Paraíba, com o apoio da Federação das Associações de Municípios da Paraíba. Além disso, a Confederação tem sido um importante fomentador das discussões sobre o aprimoramento da legislação dos municípios de fronteiras. (2009, p. 65)

A diplomacia das cidades (caso do Brasil, com autorização ou não da Assessoria de Relações Federativas) existe e tende a aumentar via o movimento organizado desses atores através de consórcios de municípios, frente de prefeitos, confederação nacional de municípios ou de redes internacionais regionais como as Mercocidades no Mercosul. (ANDRADE E BARROS, 2007, p. 37)

Também Monica Salomón (2008) aborda a problemática:

Un segundo desafío consiste en desarrollar estrategias de cooperación entre los propios municipios y estados brasileños para aprovechar mejor las oportunidades que se ofrecen. Ya se han dado algunos pasos en esa dirección. Desde 2005 se han celebrado reuniones anuales de Secretarías municipales de relaciones internacional y se están dando pasos para crear un órgano de coordinación permanente. Asimismo, hay que destacar el interés reciente por la cooperación internacional de las varias asociaciones de municipios existentes en Brasil, sobre todo la Confederación Nacional de Municipios (CNM). Desde 2006 la CNM cuenta con un departamento internacional que ofrece a los municipios asesorías sobre fuentes de obtención de recursos internacionales y elaboración de proyectos. Las ciudades pequeñas, que difícilmente pueden darse el lujo de abrir una estructura propia de cooperación internacional, son las principales beneficiadas con ese tipo de iniciativas. (SALOMÓN, 2008, p. 14)

A CNM aparece recorrentemente em trabalhos acadêmicos como fonte de informação sobre questões municipais: PNUD, 2010; AMARAL FILHO, 2004, p. 20; ALVES ARCILA, 2008, p. 22; DA COSTA, 2006, p. 295-296; KLERING et al., 2011, p. 38; BOHRER, 2009. Essas informações têm contribuído para a construção de trabalhos nos mais diversos campos disciplinares. Listamos a seguir alguns exemplos.

Eidt e Ferreira utilizam os dados da entidade para um artigo sobre descentralização tributária no país:

Para a Confederação Nacional de Municípios, pela proposta de reforma tributária que está tramitando no Congresso Nacional, concedendo um incremento de apenas 1% (um por cento) no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, estima-se um aumento de 60% de 1/12 ou seja, se implementada a atual reforma tributária, receberiam os municípios 60% de um FPM médio/mensal, a ser repassado no dia 10/12 de cada ano, em cota única. (EIDT; FERREIRA, 2007, p. 266).

Andrade e Barros, em trabalho já referido, escreve:

Com relação aos Municípios brasileiros e sua relação com a cooperação descentralizada, a CNM realizou, durante todo o ano de 2008, uma ampla pesquisa. Nela, todos os 5.562 Municípios brasileiros foram contatados e convidados a responder questões sobre sua inserção internacional. (ANDRADE E BARROS, 2009, p. 57)

Em estudo sobre impactos socioambientais do turismo no Município de Itacaré (BA), Silva de Oliveira (2007, p. 199) recorre a dados da Confederação da seguinte forma: “Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a intensidade da pobreza em Itacaré, que em 1991 era de 57,85%, reduziu para 54,00% em 2000”.

Em trabalho sobre o comportamento financeiro do Município de Mendes (RJ), Riente de Andrade et al. utilizam o IRFS, desenvolvido pela entidade a partir de 2004, como insumo central da pesquisa:

A Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2008c) criou o Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) com o intuito de oferecer à sociedade um parâmetro para a avaliação das administrações municipais que transcendessem o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (RIENTE DE ANDRADE et al., 2011, p. 180).

Souza Xavier foca seu estudo sobre o mencionado IRFS ao tratar sobre a utilidade dos índices de responsabilidade social para a administração pública.

A CNM propôs o IRFS com o intuito de estimular e ampliar a cultura da responsabilidade administrativa entre as prefeituras brasileiras (KLERING; STRANZ; GOBETTI, 2007), a inovação conseguida foi dar um tratamento igualitário entre as dimensões levantadas de responsabilidade social e de gestão em contrapartida da responsabilidade fiscal, pois o IRFS não imputa pesos ou ponderações em seu cálculo, todas as dimensões possuem a mesma participação em sua formação.

O índice elaborado pela CNM será analisado pormenorizadamente no desenvolvimento deste estudo, visto tratar-se de um índice mais abrangente no qual será concentrada a análise da relação entre a responsabilidade social com as de gestão e fiscal, bem como será observada a adequação ou não das suas variáveis constitutivas. (SOUZA XAVIER, 2008, p. 17).

O IPEA, em artigo de discussão sobre finanças municipais, também utiliza os dados e análises fornecidos pela Confederação:

Essa queda na desigualdade nos permite concluir que o crescimento da receita tributária municipal nos últimos anos vem sendo impulsionado em grande medida pela expansão da arrecadação do ISS nos municípios de pequeno e médio porte, como já apontado na Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2007). (ORAIR et al., 2011, p. 27).

Segundo a CNM (2007), o esforço de arrecadação própria também é uma reação natural dos municípios ao aumento de suas atribuições, em função do processo de descentralização das políticas públicas (saúde, educação e assistência social) desde a CF/1988. (ORAIR et al., 2011, p. 32).

Duarte da Costa realizou estudo específico sobre a CNM tratando do papel da comunicação organizacional no processo de gestão de conhecimento no projeto Sistema Integrado de Administração Municipal (Siamweb). Após fazer uma descrição da missão entidade:

A CNM foi criada em conjunto das associações e federações estaduais de municípios com intuito de consolidar uma entidade nacional forte, que representasse todos os municípios brasileiros, defendesse os interesses institucionais do ente municipal e trabalhasse seu fortalecimento. (DUARTE DA COSTA, 2009, p. 64).

Das suas características e organização interna, e do programa específico, a autora conclui que:

Acredita-se que os resultados da pesquisa realizada permitem afirmar que a comunicação no projeto Siamweb, especialmente administrativa, sob a ótica da disponibilidade de canais, viabiliza a formalização do conhecimento. Há por parte dos dois gestores a intenção [e preocupação] de que o conhecimento seja efetivamente compartilhado. Contudo, as informações e uso de alguns canais pela organização não estão sistematizados, padronizados e até mesmo uma parte dos funcionários desconhece a sua existência.

Considerando esse contexto, o papel da comunicação organizacional torna-se importante para adequar e monitorar os canais de comunicação no projeto Siamweb, uma vez que as organizações necessitam de indivíduos capazes de extrair o conhecimento daqueles que o têm e manter esse conhecimento de uma forma estruturada, mantendo-o e o aprimorando com o passar do tempo. (DUARTE DA COSTA, 2009, p. 98).

Finalmente, o Conselho Federal de Economia (Cofecom) tem reconhecido o aporte que a CNM faz com a elaboração e atualização do IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão). Nas palavras de Fernando Tadeu de Miranda Borges – então membro do Conselho:

O índice (IRFS) é um indicador muito importante para o país (...) Ele estimula municípios e estados na construção de uma gestão dinâmica e eficiente. Visitas como esta são importantíssimas porque nos trazem a chance de nos revermos como profissionais.⁴⁶

46 Fonte: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1863&Itemid=51>.

Em trabalho sobre políticas e estratégias públicas municipais, Klering e Schröder se referem ao papel da CNM como vetor de eficiência administrativa dos Municípios – a referida terceira imagem – nos seguintes termos:

As avaliações anuais realizadas pela CNM (Confederação Nacional de Municípios) das gestões dos Municípios do Brasil pelo IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão Interna e Social) constituem uma forma importante de verificação da qualidade de gestão dos mesmos, em diversas áreas de atuação. (KLERING; SCHROEDER, 2008, p. 156).

Severo (2011), em uma reflexão sobre instrumentos metodológicos para diagnóstico municipal, destaca o valor do FCDHL (Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local) para o desenvolvimento municipal:

Em uma iniciativa pioneira no Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em parceria com a Confederação Nacional de Municípios – CNM e com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, lançou o Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local – FCDHL, visando a promoção do Desenvolvimento Humano Local – DHL e o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODMs em municípios-piloto escolhidos por meio de processo seletivo público conduzido pelas três instituições.

Os elementos-chave para a implementação deste Projeto baseavam-se na premissa de que políticas públicas integradas, sustentáveis, participativas e transparentes representam estratégias fundamentais para que as pessoas evoluam na mesma medida em que se apropriam do território e de seus processos decisórios. A partir dessa perspectiva e da vastidão do território brasileiro, com seus 5.563 municípios, a CNM e o PNUD definiram quatro critérios de seleção por grupos de características comuns, o que possibilitou a não ocorrência de inelegibilidades de qualquer concorrente dentro do processo de seleção pública dos municípios. (SEVERO, 2011, p. 6).

Ademais dos exemplos citados sobre a presença da CNM em diversos trabalhos científicos, é possível ter uma noção quantificável sobre as citações da CNM em livros, periódicos e artigos. Em pesquisa à rede mundial de computadores, por meio do buscador Google acadêmico, é possível levantar 594 citações à Confederação Nacional de Municípios (acesso em 6 de abril de 2015).

Conclusão

A análise da visão de diferentes atores relevante da vida pública brasileira – mídia, academia e política – nos deixa como conclusão fundamental a existência de três imagens principais sobre a CNM.

a) Representante legítimo dos interesses municipais.

É a principal, reconhecida quase universalmente: a CNM fala pelos Municípios do país. Essa capacidade de representação segue ainda uma trajetória ascendente, estimulada pelas conquistas atingidas ao longo dos anos. O argumento é bem desenvolvido pelo ex-governador Puccinelli, como visto: a relação Confederação-Municípios entrou em uma dialética virtuosa quando estes viram que as pequenas contribuições realizadas à entidade retornavam multiplicadas em centenas pelas conquistas que a CNM conseguia. Destacam-se nessa imagem alguns elementos:

- a virtude da CNM de ter transcendido os interesses particulares e passar a representar os interesses comuns da maioria dos Municípios do Brasil, os quais são heterogêneos e têm uma história de atuação política individualista, que, por sua vez, facilita a cooptação por parte dos outros Entes federados, principalmente pela União;
- a palavra que mais se repete entre os políticos é “respeito”: o movimento municipalista, de longa tradição no Brasil, ganhou presença e respeito pela atuação da CNM e do presidente Paulo Ziulkoski. Aqui convergem outros elementos ressaltados previamente, como a unificação de posturas, coerência, insistência;

- essa representação se sustenta e se justifica pela fragilidade dos Municípios face a face com os outros Entes federados;
- o papel de Paulo Ziulkoski: reconhecido pela imprensa, na medida em que aparece como interlocutor privilegiado do municipalismo e da CNM. Reconhecido pelos políticos, tanto os municipalistas, que reconhecem seu papel na organização e articulação das demandas municipais, quanto os não municipalistas, que reconhecem seu peso no cenário político brasileiro;
- visão geral é de que a CNM cresce como ator no cenário político brasileiro, tanto em eficiência quanto em legitimidade.

b) A CNM como fonte de informações.

Essa imagem se repete nas três categorias consideradas, embora seja menos comum que a imagem de representante dos interesses municipais. A academia e a mídia utilizam recorrentemente os dados fornecidos pela entidade. Sobressaem-se as questões tributárias, em especial o IRFS, embora dados referentes a outros tópicos sejam repetidos, como questões ambientais e de desenvolvimento. Finalmente, pode-se destacar que esse papel é relativamente recente.

c) A CNM como vetor de eficiência administrativa.

É a imagem relativamente menos disseminada da entidade e aparece com maior frequência entre os políticos e os acadêmicos.

Por fim, é interessante destacar que a imagem que a CNM tem entre os atores relevantes destacados é convergente com a imagem que ela tem de si mesma. Uma entidade que representa com eficiência os elementos mais frágeis da Federação brasileira, tendo como finalidade última a reconstrução do pacto federativo, mas que no caminho opera como vetor de modernização municipal – propondo políticas, brindando serviços e dando voz à problemática na vida dos Municípios.

CNM: AGENTE DO MUNICIPALISMO BRASILEIRO

A partir de 1997, sob o comando de uma nova administração, liderada por Paulo Ziulkoski, foi implementada uma reestruturação na CNM. Essa reestruturação não apenas renovou a entidade em termos de representação política e gestão técnica, como também estimulou o início de um novo período de apogeu da causa municipalista, cujas condições estruturais foram oferecidas pela situação de adversidade na qual se encontravam os Municípios ao final da década de 1990.

Nesse processo, que já leva 18 anos, a CNM se transformou gradualmente no agente mais visível e representativo do novo municipalismo brasileiro, que tem na autonomia sua principal bandeira. Autonomia que, aliás, tem um duplo significado. O primeiro deles separa conceitual e historicamente o movimento contemporâneo daquele das décadas de 1940 e 1950, que foi caracterizado como limitado ou não autônomo. O municipalismo atual procura uma esfera de atuação própria e independente, a fim de melhorar as condições de vida em nível local, e por isso é autônomo ou, na categorização aqui criada, pleno. O segundo significado de autonomia faz referência à convicção de que não há possibilidade de uma representação legítima e eficiente dos interesses municipais se a entidade que canaliza essas demandas não é independente de qualquer instância de poder, pública ou privada, estadual ou federal.

Para chegar a essa visão de autonomia dual, a CNM iniciou um processo de reforma profunda de sua atuação. O objetivo nas páginas prévias foi o de analisar essa trajetória, tentando identificar as principais transformações, os vetores principais que as explicam e seus efeitos sobre a vida municipal no marco de um pacto federativo inconcluso e em revisão permanente.

Essa tentativa levou a considerar vários tópicos. Em primeiro lugar, a gênese do processo de mudança, em que a interação entre agente e estrutu-

ra aparece clara com a consideração específica da figura do presidente, central para entender a atuação e organização da entidade. São justamente esses os elementos considerados em segunda instância, como a CNM foi adaptando sua forma de agir e estruturar-se de acordo com os novos condicionamentos da política, com central referência à defesa dos interesses municipais. Nesse sentido, é possível observar a influência mútua entre a trajetória de atuação da entidade e sua forma de organização.

Em terceiro lugar, foram consideradas as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios*, não apenas como maior evento da Confederação, mas como principal instância de expressão e concretude dos anseios do movimento municipalista brasileiro. Nesse sentido, a história das Marchas é uma síntese da história da CNM no período. Instituição e evento foram crescendo juntos em termos de legitimidade e eficácia de representação dos interesses locais, desde um início modesto em impacto, até a interlocução direta com as mais importantes autoridades do país.

As conquistas da entidade foram o quarto tópico considerado. São elas a expressão concreta da luta, ao mesmo tempo resultados da atuação e razão primeira do existir da CNM. Elas trouxeram benefícios concretos aos Municípios brasileiros, mensuráveis, quantificáveis, e permitiram criar um ciclo virtuoso entre representante e representado. Quanto mais os governos locais compreendiam que o valor da filiação à Confederação retornava multiplicado em várias vezes, mais a entidade aumentava o capital financeiro e político para buscar melhores resultados. Esse segmento também procurou ressaltar o caminho que leva às conquistas, a luta – nem sempre bem sucedida – que solidariza e aproxima os Municípios.

Finalmente, foram exploradas as imagens que a CNM transmite sobre si, ou melhor, as representações que atores relevantes da vida pública do país – mídia, academia e política – constroem ao redor da entidade. Para tanto, três imagens foram resgatadas: a Confederação como representante principal dos Municípios brasileiros, de longe a representação mais frequente; o papel da entidade como fonte de informações sobre a vida municipal; e, finalmente, a CNM como vetor de modernização municipal, em especial na área de gestão.

A conclusão transversal aos tópicos considerados é a evidência do

crescimento da entidade: a ampliação da participação da CNM nos foros de governança municipal doméstica e internacional; a expansão qualitativa e quantitativa dos recursos humanos; a excelência e impacto das áreas técnicas sobre o rumo da entidade e a política em geral; a consolidação das Marchas como evento significativo da política nacional; as conquistas sucessivas que oferecem recursos aos Municípios e a garantia de que não estão sozinhos na luta pela equidade federativa; e a ratificação dessa constatação na visão de atores relevantes alheios ao movimento, que observam uma entidade que levanta reivindicações legítimas e democráticas, representa a suas bases de forma eficiente e se encontra em trajetória ascendente.

Finalmente, queremos destacar que entre essa obra vasta, de inúmeras discussões e vários objetivos, existe uma mensagem central: a melhoria das condições do palco da vida – que é a alma do movimento municipalista – tem apenas uma fórmula possível de sucesso: a união sob a bandeira da autonomia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE E BARROS, Marinana. **Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. 2009. 165f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ALVES ARCILA, Rafaella Iliana. **Panorama dos resíduos sólidos urbanos nos municípios de pequeno porte no Brasil**. 2008. 58f. Dissertação (Mestrado) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008. Disponível em: <<ftp://200.17.143.31/pub/biblioteca/ext/btdt/RafaellaIAA.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

AMARAL FILHO, Jair. **Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**, 2004. Disponível em: <http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/fltexto.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BREMAEKER, François E. J. **Evolução das finanças municipais no período 1989/1998**. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2000.

DE CARLO, Sandra. **Gestão Ambiental dos Municípios Brasileiros: impasses e heterogeneidade**. 2006. 330 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DUARTE DA COSTA, Elyedre. **O papel da comunicação organizacional no processo de gestão do conhecimento: o projeto siamweb da Confederação Nacional de Municípios**. 2009. 121 f. Monografia (Bacharel em Comunicação Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CRUZ, Claudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Revista Análise**, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011.

KLERING, Luis Roque; SCHRÖEDER, Christine. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista Redes**, vol 13, n. 2, p. 144-160, maio/ago. 2008.

ORAIR, Rodrigo Octávio et al. **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010**, Texto para discussão 1632, Ipea, 2011.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano Brasileiro**, 2009/2010.

REIS, Eliana Tavares dos. **Juventude, intelectualidade e política: espaços de atuação e repertórios de mobilização no MDB dos anos 1970**. 2001. 248 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

RIENTE DE ANDRADE, Carolina et al. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista Rege**, vol 18, n. 2, p. 177-194 abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v18n2/v18n2a05.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.

_____. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Revista Dados**, v. 51, n. 4, 2008.

SALOMON, Monica. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, 2008.

SENA MARTINS, Paulo de. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. **EccoS Revista Científica**, v. 10, n. 2, julio-diciembre, 2008, p. 397-417.

Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71511645007>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

SEVERO, Fernanda. **Desarrollo humano y comunicación pública**: reflexión metodológica de un caso brasileño – Jaguarão/Br. UNIPAMPA, 2011. Disponível em: <http://www.redcomunicacion.org/memorias/pdf/2011prsuelos_jornadas_red_-_ponencia_-_severo.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2012

SILVA DE OLIVEIRA, Elton. Impactos socioambientais e econômicos do turismo e as suas repercussões no desenvolvimento local: o caso do Município de Itacaré – Bahia, **Revista Interações**, v. 8, n. 2, p. 193-202, set. 2007.

SOUZA XAVIER, Vania. **Índices de responsabilidade social**: um exame da utilidade para a moderna administração pública. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BOHRER, Alexandre Zilles. **O tamanho dos municípios e seu efeitos sobre os custos administrativos**: estudo de caso dos municípios de Carazinho, Chapada, Almirante Tamandaré do Sul, Coqueiros do Sul e Santo Antônio do Planalto. 2009. 110 f. Monografia (Especialização em Administração Pública Eficaz) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

REVISTAS E JORNAIS

AGÊNCIA CÂMARA. **CNM reclama de problemas com transporte escolar rural**, 20 out. 2011.

CORREIO BRAZILIENSE. **A solução municipalista**, 29 ago. 2003.

_____. **Cabo de guerra do crack envolve mais de 70% dos municípios brasileiros**, 14 dez. 2010.

_____. **Governo Federal arrocha municípios**, 30 abr. 2003.

_____. **Municípios reduzem despesas**, 9 jul. 2009.

_____. **Pacto Federativo**, 12 mar. 2003.

_____. **Pires cheio de promessas**, 11 set. 2003.

_____. **Prefeitos voltarão à Esplanada amanhã**, 9 set. 2003.

_____. **Sem dinheiro, prefeitos pedem ajuda a Lula**, 10 out. 2003.

_____. **Sem dinheiro, prefeitos pedem ajuda a Lula**, 10 out. 2003.

_____. **Trópico das Queimadas**, 22 set. 2010.

FOLHA DE S. PAULO. **Governo afaga prefeitos em marcha com projeto já previsto no PAC**, 12 maio 2011.

_____. **Governo reduz restituição do IR neste mês**, 8 jul. 2003.

_____. **Lula libera R\$ 1,4 bilhão a prefeitos, mas pede calma**, 12 mar. 2003.

_____. **Lula sanciona lei que aumenta repasse de verbas para municípios**, 27 dez. 2005.

_____. **Número de desastres naturais no 1º semestre é o maior desde 2003**, 23 jun. 2010.

_____. **Prefeitos articulam protesto em Brasília**, 7 ago. 2003.

_____. **Prefeitos levam pacote de pedidos a Lula**, 10 mar. 2003.

_____. **Prefeitos pressionam Lula para liberação de R\$118 mi**, 11 mar. 2003.

_____. **Prefeitos protestam no Congresso por verbas**, 11 set. 2003.

_____. **Prefeitos tentam invadir Planalto**, 20 maio 1998.

_____. **Prefeitos vão ao DF pedir mais repasses**, 5 mar. 2002.

_____. **Senado aprova aumento de repasse do FPM**, 30 ago. 2007.

_____. **Servidor ‘sustenta’ terra natal de Lula**, 21 jul. 2003.

_____. **União acerta compensação de R\$ 180 milhões a municípios**, 14 maio 1999.

GAZETA MERCANTIL. **Endividamento diminui em municípios paulistas**, 14 maio 1999.

_____. **Municípios divergem quanto a vantagens do programa**, 15 jan. 2001.

_____. **Municípios querem 20% dos impostos no País, não apenas 13%**, 1º ago. 2003.

_____. **PFL promete apoio a ações para aliviar caixa dos municípios**, 6 abr. 2001.

_____. **Prefeitos levam reclamações para ACM**, 20 maio 1998.

_____. **Prefeituras exigem mesmo tratamento**, 13 ago. 1999.

_____. **Prefeituras poderão ganhar mais tempo**, 1º jul. 1999.

_____. **Prefeituras terão reposição da Lei Kandir**, 14 maio 1999.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Câmara aprova o Super Simples**, 11 set. 2003.

_____. **Malan descarta negociação com marcha de prefeitos**, 15 maio 1998.

_____. **Municípios se unem contra o ajuste fiscal**, 5 nov. 1998.

_____. **Prefeitos ameaçam plenário**, 11 set. 2003.

_____. **Prefeituras terão devolução de R\$180 mi da Lei Kandir**, 14 maio 1999.

JORNAL DO BRASIL. **Prefeitos já protestam na Câmara**, 10 set. 2003.

_____. **Prefeitos vão a Brasília pressionar Congresso**, 5 mar. 2002.

O ESTADO DE S. PAULO. **Entidade acha prioritária revisão de pacto federativo**, 23 maio 1999.

_____. **FHC promete devolver verba da Lei Kandir**, 14 maio 1999.

_____. **Lula deve aliviar dívidas de prefeitos**, 7 abr. 2009.

- _____. **55% dos municípios gastam mais do que arrecadam**, 18 set. 2000.
- _____. **Congresso expõe a divisão de municípios**, 29 mar. 1998.
- _____. **Documento aponta 97 funcionários acusados de subversão**, 24 nov. 1977.
- _____. **Estados e municípios se unem para obter partilha de CPMF**, 10 ago. 2003.
- _____. **Governo não renegocia dívidas municipais**, 13 abr. 2000.
- _____. **História de um pobre prefeito. Como tantos**, 10 ago. 2003.
- _____. **Lula quer fortalecer frente presidida por petista**, 14 abr. 2009.
- _____. **Mudança pode ajudar municípios**, 22 mar. 1999.
- _____. **Município de Orindiúva-SP lidera *ranking* fiscal e social**, 12 fev. 2008.
- _____. **Municípios preparam ofensiva por renegociação**, 21 fev. 1999.
- _____. **Municípios quebrados**, 3 nov. 1998.
- _____. **Prefeitos fazem ofensiva para melhorar receitas**, 5 mar. 2002.
- _____. **Prefeitos pedem compensação de perda com alta do Cofins**, 6 nov. 1998.
- _____. **Prefeitos vão a Brasília contra corte em repasse**, 1º nov. 1998.
- _____. **Pré-sal: entidade sugere solução para impasse**, 24 mar. 2010.

O GLOBO. **Batida de Carteira**, 25 mar. 2010.

_____. **Governo sob pressão**, 9 mar. 2003.

_____. **Pesquisa mostra que Alagoas, Bahia e Paraíba lideram ranking de mortes por armas de fogo no país**, 5 maio 2011.

_____. **Só o Rio renegociou sua dívida**, 18 out. 1999.

TRIBUNA DO BRASIL. **Prefeitos querem mais R\$ 7 bi**, 10 set. 2003.

VALOR ECONÔMICO. **Cidades ficam com menos de 14% da arrecadação**, 6 ago. 2003.

_____. **Cidades pobres descumprem a lei fiscal**, 20 out. 2003.

_____. **CNM terá 1º disputa por presidência em 10 anos**, 27 fev. 2009.

_____. **Em chapa única, Paulo Ziulkoski, é reconduzido à presidência da CNM**, 1º abr. 2009.

_____. **Municipalistas propõem fim das emendas parlamentares**, 3 ago. 2006.

_____. **Municípios adiam o pagamento do 13º salário para 2001**.

_____. **Municípios querem mais liberdade para captar verbas**, 30 jan. 2002.

_____. **Poucos municípios serão beneficiados pelo Senado**, 23 out. 2003.

_____. **Prefeitos pedirão novo pacto federativo**, 11 mar. 2003.

_____. **Prefeitos vão a Brasília pressionar por mais recursos**, 9 set. 2003.

_____. **Rio pede empréstimo a FHC**, 30 jan. 2002.

_____. **União vai elevar repasse aos municípios**, 8 jul. 2003.

VEJA. **O PT perdeu o controle**, 27 maio 1998.

_____. **Watergate Gaúcho?**, 20 ago. 1975.

ZERO HORA. **A chave do sucesso**, 4 jun. 1995.

_____. **As atrações de Mariana Pimentel**, 6 jun. 1995.

_____. **Batendo o martelo**, 8 abr. 1997.

_____. **Comitê acertará dívida**, 14 nov. 1996.

_____. **O exemplo de Mariana Pimentel**, 13 nov. 1996.

_____. **Prefeitos rejeitam acordo sobre ICMS**, 27 ago. 1996.

_____. **Prefeituras contêm gastos com servidores**, 10 jun. 1997.

_____. **Pressão de prefeitos pára votação do fundo**. 11 jul. 1997.

_____. **Sucessão na Famurs**, 4 maio 1997.

LISTA DE SIGLAS

- AAM – Associação Amazonense de Municípios
ABM – Associação Brasileira de Municípios
Acensul – Associação dos Municípios da Zona Centro Sul
Aemerj – Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro
AFM – Apoio Financeiro para os Municípios
AGM – Associação Goiana de Municípios
AMA – Associação dos Municípios Alagoanos
Amac – Associação dos Municípios do Acre
Amavi – Associação Microrregional de Santa Catarina
AMCRM – Associação de Municípios dos Consórcios e Regiões Metropolitanas
Ameap – Associação dos Municípios do Estado do Amapá
AMM – Associação Mineira de Municípios
AMM – Associação Matogrossense dos Municípios
AMP – Associação dos Municípios do Paraná
Amunes – Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo
Amupe – Associação Municipalista de Pernambuco
Amvarp – Associação dos Municípios no Vale do Rio Pardo
Anamma – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
APPM – Associação Piauiense de Municípios
APM – Associação Paulista de Municípios
Aprece – Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará
Arom – Associação Rondoniense de Municípios
Assomasul – Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul
ATM – Associação Tocantinense de Municípios
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF – Comitê de Articulação Federativa

Carem – Comitê de Articulação das Relações Estado Município
Cbim – Conselho Brasileiro de Integração Municipal
Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Centralsul – Central de Cooperativas de Produtores Rurais do Rio Grande do Sul
CGLU – Cidades e governos Locais Unidos
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Cida – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CIP – Contribuição Iluminação Pública
CNG – Conselho Nacional de Geografia
CNM – Confederação Nacional de Municípios
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conass – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Confecom – Conselho Federal de Economia
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conseas – Conselhos de Segurança Alimentar
Corsan – Companhia Rio-Grandense de Saneamento
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSS – Contribuição Social para a Saúde
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB – Código de Trânsito Brasileiro
Dasp – Departamento de Administrativo do Serviço Público
DRU – Desvinculação de Receita da União
ERP – Ejército Revolucionario del Pueblo
EJA – Programa atendimento à Educação de Jovens e Adultos
Famem – Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
Famep – Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
Fames – Federação das Associações de Municípios de Sergipe
Famup – Federação das Associações de Municípios da Paraíba
Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FE – Fundo Especial
Fecam – Federação Catarinense de Municípios
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

Femurn – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Norte
Fenama – Frente Nacional dos Municípios Agrícolas
FGM – Federação Goiana de Municípios
Fiergs – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FMN – Frente Municipalista Nacional
FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNP – Frente Nacional de Prefeitos
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FPE – Fundo de Participação dos Estados
Fpem – Fundo de Participação de Estados e de Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – imposto sobre circulação de mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
Iepes – Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
IR – Imposto de Renda
ISS – imposto sobre serviços
ITCMD – Imposto de Transmissão Causas Mortis e Doação
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (*inter vivos*)
ITR – Imposto Territorial Rural
IVVC – Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MTCR – Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis

ONU – Organização das Nações Unidas
PAB – Piso de Atenção Básica
Paed – Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
Paes – Parcelamento Especial de Débitos
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PDP – Planos Diretores Participativos
PIB – Produto Interno Bruto
Pmat – Programa de Modernização Administrativa e Tributária
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pradem – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município
Pnate – Programa Nacional de Transporte Escolar
PSF – Programa de Saúde da Família
Pucrs – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RBM – Revista Brasileira de Municípios
Sarem – Secretaria de Articulação com Estados e Municípios
SNI – Serviço Nacional de Informações
Suas – Sistema Único de Assistência Social
Sudene – Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCFA – Taxa de Cadastramento e Fiscalização Ambiental
TCU – Tribunal de Contas da União
TIP – Taxa de Iluminação Pública
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
UFBA – Universidade Federal da Bahia
Uges – União Gaúcha de Estudantes Secundaristas
Unitar – Instituto das Nações Unidas para Formação e Investigação
UPB – União dos Municípios da Bahia
UVB – União dos Vereadores do Brasil



CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

