

VOLUME 1

MUNICÍPIO

PALCO DA VIDA

A história do municipalismo brasileiro



VOLUME 1

MUNICÍPIO

PALCO DA VIDA

A história do municipalismo brasileiro



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

Copyright © 2012. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Autores:

Carlos Eduardo Higa Matsumoto
Matias Franchini
Ana Carolina Evangelista Mauad

Colaborador de Pesquisa:

Anderson Macedo de Jesus

Coordenador do Projeto Memórias:

Gustavo de Lima Cezário

Coordenação CNM:

Elena Pacita Lois Garrido
Gustavo de Lima Cezário
Jeconias Rosendo da Silva Júnior
Moacir Luiz Rangel

Revisão:

Keila Mariana de A. Oliveira

Design gráfico:

Themaz Comunicação Ltda.

Ficha Catalográfica

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E.
Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro / Confederação Nacional de Municípios – Brasília:
CNM, 2012

Volume I
Supervisão da CNM

ISBN 978-85-99129-42-5
[264 p.]

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

CDU

Todos os direitos reservados à:



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

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

Site: www.cnm.org.br E-mail: atendimento@cnm.org.br

Município: Palco da Vida

A história do municipalismo brasileiro vol.1

Brasília

2012

Apresentação

O levantamento das memórias para qualquer organização é um ato que deve ser duplamente comemorado. Em primeiro lugar, a busca de suas raízes, do porquê da 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 resultado do esforço da Confederação Nacional de Municípios para resgatar sua história de mais de 30 anos. Esta obra está dividida em dois volumes, que seguem uma lógica cronológica e também de mudança de filosofia de atuação. É claro que a história da CNM está imersa em um movimento maior, da própria história do municipalismo. Nesse sentido, preocupou-se em apresentar não somente os acontecimentos relacionados à Confederação, mas também da quase centenária história do municipalismo brasileiro.

Os eventos relacionados à CNM, de certo, 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, possuem 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 os agentes do movimento municipalista pereceram ou se enfraqueceram a partir do momento em que deixaram de lado os próprios interesses para vinculá-los ao da União. 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 ao governo federal, 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. A primeira e principal causa é que as lideranças locais têm de dividir a atuação municipalista nacional com a administração de suas prefeituras, que, com razão, é a prioridade de um gestor. A segunda 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 gênese da Confederação. De apenas um desejo tímido de lideranças locais na década de 1970, para a 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. O trabalho de levantar as bibliografias sobre os Municípios e o municipalismo; de resgatar 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, foi recompensado com o texto que se segue.

Ademais da mera descrição de eventos, a obra conta com um lado analítico importante. 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 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.

Como em todo texto, é impossível que este 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 estejam despidos de rigor científico. Há critérios rígidos para que se cheguem às conclusões apresentadas e elas são apresentadas ao longo do texto.

As duas publicações fornecidas pela CNM se diferenciam, tanto em termos de estilo quanto de propósito. O primeiro volume ganha contornos mais históricos e, caso seja possível rotular dessa maneira, mais acadêmicos (analíticos). O segundo 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 se pensou as publicações 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 com uma lacuna até então existente sobre a literatura do municipalismo.

Esta obra cumpre bem um desejo antigo da Confederação de explicitar para um grupo amplo de pessoas qual o sentido de ser municipalista. Faltava um documento que organizasse as ideias, as ações, as motivações e as ideologias que estão por trás do municipalismo. Muitas vezes não há, inclusive entre os atores políticos locais, uma reflexão mais profunda e menos

imediatista sobre o porquê se luta 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. Isso envolve uma percepção fundamental de que o Município é o ente mais habilitado e capaz para 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 ao 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* atingido 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 teve a importância devida no arranjo político nacional.

A tese municipalista de que o indivíduo não vive na União nem no Estado, e sim no Município já virou um lugar-comum, mas 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 que ganha vida nas mãos dos gestores, 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 municipalistas.

Paulo Ziulkoski,
Presidente da Confederação Nacional de Municípios

LISTA DE SIGLAS

AAM – Associação Amazonense de Municípios
ABM – Associação Brasileira de Municípios
Aemerj – Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro
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
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
CBIM – Conselho Brasileiro de Integração Municipal
CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CNG – Conselho Nacional de Geografia
CNM – Confederação Nacional de Municípios
Conass – Conselhos nacional de secretários de saúde
Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Dasp – Departamento de Administrativo do Serviço Público
DRU – Desvinculação de Receita da União
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
FGM – Federação Goiana de Municípios
FMN – Frente Municipalista Nacional
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

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
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
MTCR – Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
ONU – Organização das Nações Unidas
PAB – Piso de Atenção Básica
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
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
UPB – União dos Municípios da Bahia
UVB – União dos Vereadores do Brasil

Índice

Introdução	17
i. Federalismo	19
ii. Descentralização.....	21
iii. Autonomia.....	24
v. O municipalismo.....	28
vi. O movimento municipalista	32
vii. Os próximos capítulos.....	33
 Capítulo I.....	 38
1.1 Introdução.....	38
1.2 O Município em Portugal.....	38
1.3 Período Colonial (1500-1822).....	41
1.4 Período Imperial (1822-1889).....	45
1.5 Primeira República – República Velha (1889-1930)	49
1.6 Governo Vargas (1930-1945).....	52
1.7 Período Democrático (1945-1964)	57
1.8 Regime Militar – Ditadura (1964-1985)	59
1.9 Transição para a democracia (1985-1989).....	63
1.10 Nova República – o retorno à normalidade democrática.....	64
1.11 Conclusão	66
 Capítulo II	 69
2.1 Introdução	69
2.2 Marco conceitual: municipalismo e movimentos municipalistas.....	71
2.1 O contexto: federalismo e modernização burocrática	71
2.3.1 Municipalismo limitado e Coronelismo	72
2.3.2 Modernização burocrática.....	74
2.4.1 A campanha Municipalista	76

2.4.2 As referências intelectuais	80
2.5 O ápice do movimento: A ABM, o Ibam e os Congressos	84
2.5.1 A ABM	85
2.5.2 Os Congressos Nacionais dos Municípios.....	89
2.5.3 O Ibam.....	95
2.5.4 As clivagens do movimento: técnicos ou políticos	96
2.6 O declínio do movimento	98
2.7 Conclusão	99
Capítulo III	102
3.1 Introdução.....	102
3.2 Antecedentes: o contexto econômico e político dos anos 1960 e 1970 para os Municípios	105
3.2.1 As questões tributárias	105
3.2.2 A questão econômica.....	109
3.2.3 A questão política	111
3.3 A cooptação do municipalismo	114
3.3.1 Cooptação dos Municípios.....	114
3.3.2 A cooptação da entidade representativa dos Municípios	117
3.4 A reação dos Municípios e o início de um novo municipalismo	121
3.4.1. Um novo contexto político.....	121
3.4.2 O descolamento de posições.....	123
3.5 A criação da CNM	124
3.6 Conclusão	129
Capítulo IV	131
4.1 Introdução.....	131
4.2 O associativismo como forma de fortalecer posições	134
4.2.1 Associativismo de indivíduos	134
4.2.2 Associativismo de empresas	139
4.2.3 Associativismo de governos.....	142
4.2.3.1 Cooperação intermunicipal	145
4.3 Um movimento de baixo para cima	158

4.3.1 As associações microrregionais de Municípios no Brasil	158
4.3.2 As associações e as federações estaduais de Municípios	166
4.3.3 A Confederação Nacional de Municípios	172
4.4 Conclusão	177
Capítulo V.....	179
5.1 Introdução.....	179
5.2 Os primeiros anos da CNM.....	180
5.3 Assembleia Nacional Constituinte	189
5.3.1 Características da Assembleia Nacional Constituinte.....	190
5.3.2 Como funcionou a ANC.....	191
5.3.3.1 A Comissão da Organização do Estado: a participação da CNM na Subcomissão dos Municípios e Regiões.....	196
5.3.3.3 Subsídios da CNM para a ANC: o XIII Congresso Nacio- nal de Municípios.....	203
5.4 As consequências da Constituição de 1988 e a década de 1990	208
5.4.1 As medidas das Constituições para os Municípios	210
5.5 Conclusão	222
Conclusão	224
Referência.....	228
ANEXO 1.....	243
ANEXO 2.....	252

Introdução

Introdução conceitual – municipalismo, delimitações e interações

O esforço empreendido ao longo das próximas páginas é de natureza empírica e serve a dois objetivos. Por um lado, buscou-se contar a quase centenária história do municipalismo brasileiro; por outro, mostrar como um ator de particular relevância – a Confederação Nacional de Municípios (CNM) – se insere nesse processo de construção de autonomia e consegue mudar profundamente a dinâmica do movimento municipalista. De forma específica, investiga-se as causas do surgimento da CNM, bem como seu contexto histórico.

Como a matéria, que só é inteligível quando acompanhada de alguma forma particular, os fatos históricos e os processos sociais apenas adquirem sentido quando a inteligência os articula, sistematiza e organiza. Assim, apesar do foco no processo histórico, procurou-se nesta introdução fazer uma breve apresentação dos conceitos que serão utilizados para dar coerência à empiria contida nos dois volumes do *Palco da Vida*. São eles: federalismo, descentralização, autonomia, democracia e municipalismo.

Essa discussão é importante por três motivos. O primeiro, e mais óbvio, é para facilitar o conteúdo e as discussões desta obra. Dada a inegável superposição entre esses conceitos, o senso comum tende a associá-los em uma espécie de nebulosa difusa, assumindo como lineares algumas relações que consistem, às vezes, em meras afinidades eletivas. São exemplos dessa assimilação automática a ideia de que o municipalismo necessariamente tende à autonomia, à descentralização e à democracia; ou que o federalismo se associa fatalmente com Municípios autônomos. A tentativa de esclarecer ou desmitificar essas relações será um objetivo prioritário desta introdução.

O segundo motivo surge da observação que esses conceitos se fazem operativos em instituições concretas e, dessa forma, acabam moldando

as opções e os resultados da política – e consequentemente da própria vida em sociedade. Finalmente, e em relação direta ao ponto anterior, esses conceitos – de conteúdo variável, e social e historicamente construído – podem tornar-se instrumentos de luta política. Para dar um exemplo diretamente vinculado a essa discussão: a defesa do municipalismo, mesmo sendo um conceito complexo e sujeito a várias interpretações, aparece hoje como uma posição politicamente correta na agenda pública do País (mesmo que na maioria das vezes assumidas apenas no discurso). Ainda, desde que a luta em favor da municipalização formou parte central do processo da mais recente democratização, frequentemente as agressões à autonomia municipal são assimiladas como uma agressão à própria democracia.

Embora breve, esse esforço de consolidação dos instrumentos conceituais apresenta alguns desafios, que deverão ser considerados ao longo de toda a leitura. O maior deles deriva do caráter ambíguo e até contraditório que os conceitos assumem nas Ciências Sociais: uma síntese consensual sobre um determinado fato social se torna quase impossível, dada a complexidade dos processos humanos, o caráter histórico dos conceitos, a diversidade de abordagens teóricas possíveis e a utilização política dos conceitos, que tende a manipular seu conteúdo de acordo com interesses, ideias e identidades diversas.

Assim, o objetivo deste segmento será aproximar-se, na medida do possível, a uma definição de cada um dos conceitos considerados e, como já afirmado, tentar evidenciar suas relações recíprocas para evitar equívocos em relação a sua interação. Antes disso, no entanto, alguns esclarecimentos devem ser feitos. Em primeiro lugar, o foco da análise será o conceito de municipalismo e sua interação com outras construções teóricas. Em segundo, o conceito de democracia não será objeto de uma revisão profunda, porque ultrapassa os limites da obra. Terceiro, não é intenção desta introdução fazer referências a como esses conceitos operam na realidade brasileira, mesmo que, às vezes, esse recurso possa ser utilizado como exemplo. As menções específicas do municipalismo e do federalismo no País serão tratados ao longo dos capítulos. A metodologia eleita para esse esforço de conceituação será o recurso à literatura especializada.

i. Federalismo

O conceito de federalismo é um dos mais desenvolvidos na Ciência Política e, nesse sentido, a delimitação de seus contornos é uma tarefa mais fácil do que os conceitos de municipalismo e descentralização. No nível mais básico, coincide-se com Abrucio (2002, p. 15) ao entender que o federalismo é “uma forma de organização político territorial do poder”, em que, e seguindo aqui Araújo (2005, p. 82), “várias unidades territoriais se obrigam mutuamente de forma voluntária”.

O caráter voluntário é aqui o elemento central, dado que, ao contrário do que acontece no Estado unitário – onde a soberania repousa no centro –, nas federações, os entes subnacionais compartilham a soberania. Assim, as unidades subnacionais são reconhecidas como portadoras de direitos originários, de forma que o poder nacional deriva do acordo dessas unidades preexistentes. Como afirma *Abrucio*:

a Federação é um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como na Associação entre Estados e mesmo nas Confederações. A especificidade do Estado Federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o Governo Central - chamado de União ou Governo Federal - e os governos subnacionais (ABRUCIO, 2002, p. 20).

É por isso que, segundo Wheare (apud ELIAS DE OLIVEIRA, 2007), os dois pilares do federalismo são a coordenação e a independência entre as entidades federativas. Na mesma direção, afirma Riker (*Ibid.*, p. 41) que o federalismo existe quando três condições são garantidas: a) pelo menos dois níveis de governo estabelecem regras para a mesma população e território; b) cada nível tem pelos menos uma área de atuação onde é autônomo; e c) há alguma garantia da autonomia dos níveis de governo em suas próprias esferas.

Bobbio et al. (2004) remetem a duas concepções do federalismo, a teoria do estado federal, que tem contornos relativamente bem definidos na

literatura; e uma visão que enfatiza as características da sociedade federal, sob o argumento de que, para que as instituições federais funcionem com relativo sucesso, a sociedade deve ter determinadas condições que a faça apta para esse tipo de organização. Sendo a primeira dessas concepções a que interessa aqui, pode-se reproduzir a definição de Bobbio:

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes (BOBBIO et al., 2004, p. 481).

Como resultado dessa distribuição de competências entre distintas unidades, os indivíduos estão submetidos a mais de um centro de poder.

Como formas de proteger seus direitos originais, as entidades subnacionais possuem instrumentos políticos de diversas índoles:

quais sejam, a existência de Cortes constitucionais, que garantem a integridade contratual do pacto originário; uma Segunda Casa Legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato); a representação desproporcional dos estados/províncias menos populosos (e muitas vezes mais pobres) na Câmara baixa; e o grande poder de limitar mudanças na Constituição, criando um processo decisório mais intrincado, que exige maiorias qualificadas, e em muitos casos se faz necessária a aprovação dos Legislativos estaduais ou provinciais. E mais: alguns princípios básicos da Federação não podem ser emendados em hipótese alguma. (ABRUCIO, 2002, p. 21).

Similarmente, destaca Bobbio (2004) que a instância encarregada de dirimir os conflitos entre as unidades da federação não é nenhuma delas, mas um órgão neutro, geralmente sob a forma de tribunais.

O federalismo ideal atinge um equilíbrio entre a soberania dos pactuantes (defesa do interesse particular) e a interdependência (procura do bem

público). Esse equilíbrio é móvel, definido historicamente e preso a renegociações perpétuas. O inato caráter conflitivo dos arranjos federativos está na base dessa mutação permanente. Por isso que outra dinâmica fundamental do federalismo é a da cooperação-competição: a primeira garante a própria sobrevivência da federação, a segunda funciona como sistema de *check and balances* (freios e contrapesos), ou seja, de limitação entre os entes e pode promover aumentos de eficiência na gestão. No entanto, os excessos da competição podem trazer fenômenos indesejados para o bem público nacional, como a guerra fiscal.

Definido nesses termos, o federalismo como conceito e como processo envolve uma série de relações com outros conceitos e processos, como a democracia, a autonomia, a descentralização e o próprio municipalismo. Essas áreas de interação serão tratadas nas próximas páginas.

ii. Descentralização

Como foi dito, a delimitação do conceito de descentralização apresenta um grau relativamente alto de dificuldade, dada a ampla variedade de acepções que carrega. Segundo o dicionário de Bobbio (2004), a descentralização é uma fórmula, “um modo de ser de um aparelho político ou administrativo” e não um conceito operativo. É também uma categoria ideal, na medida em que uma completa descentralização levaria à própria desintegração do estado. Ainda segundo o autor:

Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades.

Faletti (2006, p. 15) define descentralização como “um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere

responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado”.

A definição de Bobbio (2004) de centralização pode ajudar a esclarecer o conceito tratado:

A fim de que seja possível falar de uma centralização política, o que assume um relevo especial é saber que um único centro tem a possibilidade de fazer prevalecer, em linha geral, tanto sob o aspecto territorial, quanto sob o das matérias que o compõem, a própria concepção do bem público, usufruindo para este fim do monopólio da criação do direito positivo.

Elias de Oliveira (2007, p. 33) define a descentralização como

um processo de repasse de recursos financeiros, políticos e/ou administrativos e responsabilidades aos governos estaduais (estadualização) e/ou municipais (municipalização), que passam a exercer o controle de tais recursos de maneira autônoma, quando federações ou sob o auspício do governo central, quando em países unitários que promovem descentralização.

O autor incorpora dois elementos ausentes nas definições prévias – a autonomia e o federalismo – cuja interação será tratada em páginas seguintes. No entanto, sua definição compartilha o elemento central com as expostas previamente, a noção de que descentralização envolve a transferência de poder do centro para outros níveis de governo.

Faletti (2006) afirma que existem três tipos de descentralização:

- “A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária” (Ibid., p. 61).

- “A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais” (Ibid., p. 61).
- “A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais” (Ibid., p. 62).

Na mesma linha, e tratando especificamente do último processo constitucional brasileiro, Elias de Oliveira (2007, p. 26) assinala que o texto de 1988 abraçou os três tipos de descentralização: a) política, com a “elevação dos municípios ao *status* de entes federados, autônomos”; b) administrativa, “com o repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais”; c) descentralização fiscal “com o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais, como o IPTU e ISS” (ELIAS DE OLIVEIRA, 2007, p. 27). Bobbio et al. (2004) distinguem descentralização política e administrativa, já que a primeira expressa uma ideia de direito autônomo, enquanto a segunda se refere a uma derivação de poderes administrativos.

Finalmente, cabe ressaltar que assim como acontece com os outros conceitos aqui abordados, a noção de descentralização tem um forte apelo positivo, associado geralmente à ampliação da democracia e da eficiência administrativa. No entanto, e seguindo Melo (apud ELIAS DE OLIVEIRA, 2007, p. 17), pode-se listar os efeitos algumas vezes perversos da descentralização, segundo a literatura especializada: 1) burocracias locais de menor qualificação técnica, que têm como consequência uma perda de eficiência gerencial; 2) transferência de receitas sem responsabilidade pela geração destas desincentivam o esforço fiscal; 3) indefinição e ambiguidade em relação à definição de competências entre os níveis de governo; 4) perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas de parte do governo central; 5) porosidade dos governos locais em relação a suas elites, aumentando a possibilidade de improbidade e clientelismo; 6) fragmentação institucional, pela proliferação de entes locais.

iii. Autonomia

A autonomia é outro conceito que reconhece uma grande variedade de acepções. No entanto, a ideia que a palavra expressa é relativamente clara desde sua própria etimologia, *auto/nomos*: própria norma, uma noção contrária à de dependência. Além disso, interessa aqui focar a discussão apenas na autonomia referida às entidades subnacionais e aos Municípios especificamente.

Na literatura, aparece recorrentemente uma série de elementos convergentes com a autonomia, especialmente a disposição de recursos fiscais, a capacidade de optar livremente sobre o destino dos recursos, a capacidade para eleger as próprias autoridades e a atribuição para definir competências próprias. Segundo Leme, são atributos da autonomia (LEME, 1992, p. 17):

- poder para definir o próprio ordenamento constitucional;
- autogoverno;
- estabelecer as competências de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- exercer competência residual (todas as atribuições que a Constituição não torna exclusivas da União);
- competência fiscal (tributar e criar receita).

Essa consideração é clara e convergente com as ideias defendidas por este estudo. Por outro lado, Bobbio (1994), que trata da autonomia dentro do conceito de *self government*, se refere à autonomia local como

aquelas entidades que, ligadas necessariamente a um território e população determinados, são caracterizadas pela amplitude e pela generalidade dos fins para cuja consecução são exigidas determinações políticas autônomas que podem até contrastar dentro de certos limites com as do aparelho estatal.

Assim, continua Bobbio (Id.)

Autogoverno em sentido próprio se refere aos órgãos locais situados no âmbito da administração estatal, caracterizados pela sua personalidade jurídica ou pelo menos por uma autonomia de gestão, não ligados por relação de hierarquia ao aparelho

central e dirigidos por funcionários de origem eletiva designados diretamente pela comunidade administrativa.

iv. Interação entre os conceitos

Existem muitos pontos de contato entre as noções anteriormente abordadas, dado que, em um sentido muito amplo, os três conceitos se referem à interação entre diferentes instâncias estatais e a como o poder se distribui entre elas. Como afirmado anteriormente, essa proximidade acaba levando a equívocos em relação a seus significados. Podem parecer especialmente próximos os conceitos de federalismo e descentralização, especialmente a denominada política. E, em geral, a descentralização política se assemelha à ideia de autonomia.

Abrucio (2002, p. 3), por exemplo, define descentralização da seguinte forma, assimilando-o conjuntamente ao conceito de autonomia:

[...] Descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

Como visto, também Elias de Oliveira (2007) assemelha os conceitos de descentralização ao de autonomia e de federalismo, ao afirmar que, no processo de descentralização no âmbito das federações, os entes subnacionais passam a controlar recursos e responsabilidades de forma autônoma.

De fato, federalismo e descentralização compartilham a necessidade de coordenação entre entidades governamentais. “Uma competência comum é essencial: todas as esferas de poder devem desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do Governo Central, em razão de seu papel necessariamente coordenador” (ABRUCIO, 2002, p. 15).

Para os fins deste trabalho, de natureza histórica e analítica, mas não teórica, considera-se suficiente enfatizar a característica básica de cada um dos conceitos aqui tratados. Recapitulando: o federalismo como forma de organização territorial do poder, em que os entes federados compartilham soberania; a descentralização como processo de transferência de funções e atribuições do centro para outras esferas de governo; e a autonomia como característica do ator – no caso, os Municípios –, que lhe dá certo nível de independência com relação à gestão de seus assuntos.

Sobre a área de interação dos três conceitos, é possível simplificar da seguinte forma: em termos teóricos, o sistema federal – *per se* – tendera à descentralização de funções e recursos. Também por definição própria o federalismo demanda que as unidades federadas sejam autônomas e isso tende a acontecer na prática (ABRUCIO, 2002, p. 3). Em ambos os casos – o processo de descentralização e o exercício de autonomia –, o movimento não nasce de uma dádiva do poder central, mas das características inatas das unidades federadas, que compartilham soberania – e os direitos que dela se derivam – por si só. Como afirma Bobbio: “somente quando a descentralização assume os caracteres da descentralização política podemos começar a falar de federalismo ou, a nível menor, de uma real autonomia política das entidades territoriais” (BOBBIO et al., 2004).

No entanto, e como já afirmado anteriormente, as realidades não tendem a se limitar às fronteiras traçadas pelos conceitos, de modo que existem, na prática, graus diversos de interação entre federalismo, descentralização e autonomia. De igual forma, também os processos sociais são exatamente assim: realidades em perpétuo movimento e definição, o que lhes dá um caráter histórico, dinâmico e parcialmente local. Elias de Oliveira (2007), por exemplo, afirma que, na segunda metade da década de 1990, houve no Brasil um processo de descentralização dirigido na área da saúde. Isso trouxe uma transformação, de fato, ao federalismo no País, dada a concentração de poder no âmbito do governo central, após uma primeira fase de descentralização autonomista (1990-1998).

Em relação à interação entre descentralização e autonomia, os dois processos são perfeitamente diferenciáveis, no entanto, no caso em que a lite-

ratura chama de descentralização política, a fronteira não é tão nítida. Abrucio (2002, p. 4) afirma, por exemplo, que repassar funções para governos locais sem garantir autonomia é uma noção limitada de descentralização. Em todo caso, é possível afirmar que se o processo de descentralização abrange uma distribuição ampla de funções, recursos e atribuições para utilizá-los livremente, é assimilável à autonomia.

Finalmente, é necessário fazer alguns comentários em relação ao conceito de democracia já que, como afirmado no começo desta seção, ele aparece frequentemente em interação com os conceitos aqui considerados. Sabendo que é uma das noções mais difíceis a serem definidas nas Ciências Sociais, será apontada apenas uma série de características básicas que a literatura lhe atribui, tanto em termos de conteúdo (democracia substancial), quanto em termos de forma (democracia formal). Concordando com Bobbio (2004), entende-se que o processo de democratização consiste, de um lado, no cumprimento mais pleno do princípio de soberania popular e, do outro, no equacionamento do princípio republicano de igualdade perante a lei, ou seja, na ausência de privilégios. Assim, são características fundamentais da democracia a:

- eleição popular das autoridades públicas;
- alternância de poder;
- vigência de liberdades civis e políticas;
- transparência e o *accountability* (entendido, simplificada, como prestação de contas).

Em geral, existe uma tendência a assimilar de forma positiva os conceitos de federalismo, descentralização e autonomia com a lógica democrática, sob a forma de que, se aqueles três processos se aprofundam, o resultado é uma melhora na qualidade da democracia. Como afirma Bobbio (2004), por exemplo, existe uma associação constante entre descentralização e democratização: *“A Descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política. A centralização é autoritária e governativa, a descentralização é uma força liberal e constitucional”*. Algo similar acontece entre a ideia de democracia e de federalismo.

No entanto, essa não é uma ideia consensual no meio acadêmico. Nesse sentido, Araújo afirma que não é correta a ideia que associa federalismo com democracia e com descentralização (ARAÚJO, 2005, p. 110). O caso do federalismo inicial no Brasil (final do Império) é bem ilustrativo, já que não incorporou ideias liberais de ampliação de liberdades civis, e esteve orientado basicamente pela retirada de poder do governo central para transferi-lo aos Estados (ARAÚJO, 2005). Em relação à descentralização, Abrucio (2002, p. 4) considera que a democratização do Estado deve ser o cerne de qualquer processo descentralizador. Ele reconhece, porém, que a relação entre os dois processos não é linear (ibid., p.13). Mesmo no Brasil predominaram – e ainda predominam em alguns lugares – formas oligárquicas no plano local.

Desde o ponto de vista da democracia, Leme argumenta que seu desenvolvimento depende de outras variáveis além dos processos aqui destacados, entre as quais a natureza do regime político (LEME, 1992). Assim, e como forma de resumir, cabe dizer que a relação entre os processos é controversa, havendo quem se inclina a associá-los e quem não. Não existe um consenso estabelecido em referência ao tipo de relação que existe entre os conceitos tratados.

v. O municipalismo

Como já explicado, o objetivo principal deste segmento é consolidar, na medida do possível, uma definição de municipalismo. Em algum sentido, a referência feita aos outros conceitos e suas áreas de convergência se justifica na necessidade de apresentar o que é o municipalismo, cuja história no Brasil se tenta escrever aqui. Assim, espera-se que as considerações teóricas feitas anteriormente contribuam para iluminar seu significado, por isso que o conceito foi tratado de forma individual e no fim do capítulo.

A empreitada, no entanto, é complexa. Na literatura levantada, inclusive aquela que trata especificamente do tema, não se acha uma definição clara do que seja o municipalismo. As referências encontradas são em geral indiretas e marginais e, na maioria das vezes, encontram-se misturadas com considerações sobre federalismo, autonomia, descentralização ou democratização, alimentando a metáfora de nebulosa difusa já utilizada.

Inicia-se o caminho de aproximação com as considerações de Nogueira (1962), o qual afirma que o termo municipalismo tem sido usado de três formas diversas:

1. Para designar um sistema de administração pública em que se concede o máximo de autonomia, compatível com a unidade nacional, aos Municípios, para a solução de problemas locais, reconhecendo-lhes a competência para levantar, nas respectivas jurisdições, os recursos a serem aí aplicados, definição esta que se aplica a uma situação idealizada a qualquer caso concreto concebido.
2. Para indicar um movimento em prol da descentralização da administração pública, em benefício dos Municípios, o que pressupõe um estado de coisas discrepantes da situação idealizada a qual se refere a aceção anterior.
3. No sentido da história da distribuição de atribuições ou competência entre o Estado nacional, suas divisões administrativa imediatas e os municípios.

Ainda segundo Nogueira (1962), que se inclina pela primeira definição, três aspectos devem ser salientados na história do municipalismo, entendido como reação às tendências centralizadoras de outras instâncias: a discriminação de competências ou atribuições dos Municípios (que coincide com descentralização política), o problema das rendas e da receita e a questão das eletividades das autoridades municipais.

Inclina-se neste estudo também por uma definição de municipalismo mais próxima à contida na opção 1, como será detalhado abaixo. No entanto, aqui já aparece o que se considera ser o elemento questionador central no tratamento do conceito: a relação de municipalismo com autonomia. A maioria da literatura que trata do tema, embora com as limitações antes apontadas, tende a associar municipalismo com autonomia (OLIVEIRA, 2007). Dessa forma, a história do municipalismo seria a história da liberação dos Municípios da dependência da União e/ou das unidades estaduais.

Afirma-se aqui, porém, que é possível falar em termos teóricos de um municipalismo não autônomo, cujo objetivo não seja a mitigação da dependência, mas a melhoria das condições do Município. Seguindo essa con-

cepção, poder-se-ia definir esse tipo de municipalismo, que foi denominado de limitado, como um sistema de gestão política e administrativa que tende a melhorar a qualidade de vida nos Municípios. A autonomia, nesse sentido, teria apenas um carácter instrumental ou acidental e não definitivo na hora de estabelecer as fronteiras conceituais do municipalismo.

As próprias considerações do já citado Nogueira (1962) podem ser usadas como exemplo. O autor afirma que a Constituição de 1934 foi contraditória: municipalista na medida em que aumentou a receita dos Municípios e garantiu a eletividade da administração municipal, mas tuteladora ao cortar a autonomia municipal, colocando a administração municipal sob controle da autoridade central, por meio do departamento de municipalidades. Embora no capítulo 2 estejam os exemplos mais evidentes desse tipo de concepção, aparece aqui a ideia de municipalismo não autonomista, uma corrente que, como será visto, teve adeptos entre as décadas de 1930 e 1950, mas desapareceu com a segunda onda do municipalismo no fim da década de 1970.

Dado que o municipalismo contemporâneo só se imagina e se concebe como autonomista, que a literatura do campo de forma majoritária tende a associar os dois conceitos e, enfim, que a evolução das próprias práticas municipais das últimas décadas no Brasil e no mundo mostram essa correlação, o caminho teórico mais coerente seria incluir a noção de autonomia na própria definição de municipalismo e, dessa forma, qualificar de limitado qualquer esforço municipalista que não considere que a autonomia é uma condição necessária para melhorar a vida nos Municípios.

Existe, no entanto, um elemento que comunica os dois tipos ideais de municipalismo que aqui são apresentados e que os qualifica para receber esse nome, embora com conteúdos diferentes. Esse elemento comum é a defesa do princípio de subsidiariedade, que se traduz na premissa de que “As políticas devem ser conduzidas, o máximo possível, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos” (ABRUCIO, 2002, p. 8). A ideia básica que sustenta esse princípio diz respeito ao papel central que o Município tem na organização política da sociedade.

O princípio de “subsidiariedade” é muito antigo; está presente no pensamento de Santo Tomás de Aquino e, nos séculos XVIII e XIX, foi invo-

cado por teóricos de tradições muito diversas, como Locke, Proudhon, Tocqueville, Stuart Mill e Kant (STUART, 2004, p. 124). Ele representa na acepção moderna a ideia de que as decisões devem ser tomadas e executadas sempre que possível mais próximas dos cidadãos.

Todavia, uma maior compreensão do conceito de municipalismo pode ser atingida se for explorada, mesmo que brevemente, sua interação com os outros conceitos destacados.

QUADRO 1: INTERAÇÃO ENTRE CONCEITOS

	Municipalismo limitado (ou não autônomo)	Municipalismo pleno (autônomo)
Autonomia	Não	Sim
Descentralização	Não	Sim
Democracia	Não	Sim
Federalismo	Não	Sim
Subsidiariedade	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

Em primeiro lugar, é necessário esclarecer que as categorias contempladas são tipos ideais, o municipalismo pleno é uma meta, uma construção permanente. Na prática, as categorias se combinam de forma heterogênea. Assim, é impossível imaginar facetas puras desses conceitos na realidade, elas convivem em maior ou menor grau em um determinado período.

Em relação à autonomia, se existe um elemento que caracteriza a visão do municipalismo aqui defendida é o fato de os governos locais serem autônomos, segundo os padrões definidos por Leme (1992) acima listados. Quanto à descentralização, é de se esperar que o desenvolvimento de um municipalismo pleno seja logrado apenas sob a premissa de transferências de funções, de atribuições e de recursos para os governos locais desde o centro. No municipalismo limitado, certo nível de transferência é necessário, no entanto, ela se limita principalmente a questões administrativas e fiscais. De maneira similar, e dado o valor intrínseco que a democracia tem para as sociedades modernas,

não é possível imaginar formas de municipalismo desenvolvido que incluam tendências autoritárias. E, finalmente, é coerente pensar que o ideal de municipalismo pleno seja facilitado por um sistema que conceba os Municípios como unidades federadas. Isso porque só no federalismo haveria a possibilidade de uma autonomia plena, concebida como direito inerente das unidades da federação e não como dádiva do governo central.

Tanto para o municipalismo pleno quanto para o limitado, os governos locais se imaginam como possuidores de um grande impacto na definição da qualidade de vida das populações, e é esse fato que lhes dá uma esfera diferenciada de ação *vis a vis* às instâncias estadual e nacional. Claro que os instrumentos para executar essa função modernizadora variam dependendo do tipo de municipalismo. Para o municipalismo pleno, essa esfera diferenciada se concebe como autônoma, sob a premissa de que quanto mais atribuições e recursos o governo local tem, mais eficientes são as respostas aos problemas dos cidadãos e maior é a capacidade de adaptação a novas circunstâncias. No caso do municipalismo limitado, a melhoria da qualidade de vida municipal não demanda necessariamente que a esfera de atuação seja independente de outras instâncias.

Em suma, pode-se vislumbrar esta definição de municipalismo: **uma forma de organização ou desenho político-institucional que tende a conceber a esfera local como a mais eficiente para dar solução a uma série de problemas da vida em comunidade e que, para esse objetivo, demanda uma esfera política autônoma de ação, incluindo recursos fiscais e administrativos.**

vi. O movimento municipalista

A ideia de municipalismo também pode ser entendida no sentido de movimento de reivindicação de direitos municipais (NOGUEIRA, 1962), orientado a plasmar, na prática, o desenho político institucional já descrito.

Hebbert (2007), por exemplo, associa o municipalismo com o movimento municipalista e coloca seu início em princípios do século XX. Segundo o autor, o municipalismo como conceito reflete uma reação contra a crescente

centralização econômica, cultural e social dos nacionalismos do Estado moderno. Nesse sentido, é um fenômeno similar ao regionalismo, só que no âmbito das comunas, mas os dois representam um projeto de modernização dentro de um marco territorial subnacional. Assim, o conceito de municipalismo está associado à ideia de *self-government* (ou autonomia). Cabe ressaltar, no entanto, que é possível qualificar diferentes tipos de movimento municipalista, dependendo do tipo de municipalismo que reivindica, de novo, limitado e pleno e suas categorias intermediárias.

Pode-se dizer, como Roriz (1993), que similarmente a qualquer outro movimento de matriz política, o municipalismo está sujeito a “novas formulações práticas” em sua evolução. Isso se relaciona com tópicos já discutidos, que nascem da natureza sempre mutável dos processos sociais. Assim, o conteúdo das reivindicações (que se refere à definição primária de municipalismo aqui utilizada) e os mecanismos de ação política (que remetem à definição de movimento municipalista) reconhecem uma dimensão histórica. Roriz ainda ressalta a participação do cidadão na vida em comunidade como a raiz do municipalismo, e assim aparece novamente o vínculo com a democracia. Nesse sentido, pode-se afirmar que existe uma correlação, embora não linear, mas seletiva, entre ambos os conceitos. Um ambiente democrático tende a criar melhores condições para o desenvolvimento de um movimento municipalista significativo.

vii. Os próximos capítulos

Ao longo das páginas anteriores, tentou-se precisar as fronteiras das ferramentas conceituais que serão usadas ao longo de toda a obra. Essa tarefa foi relevante, mas, ao mesmo tempo, árdua – na medida em que as palavras costumam ter significados ambíguos e em permanente fluxo. O foco esteve na definição do municipalismo, passando pelos conceitos de federalismo, descentralização, autonomia e democracia. Definiu-se o municipalismo como uma forma de organização político-institucional que ressalta a importância do Município na organização do Estado e exige, para cumprir com esta obra, uma esfera de ação política própria e um nível mínimo de recursos fiscais e admi-

nistrativos. Relacionando o conceito de municipalismo com outras noções trabalhadas, afirma-se a existência de um tipo ideal de municipalismo pleno, que é autônomo, descentralizado, federal e democrático. Como contraparte, existem exemplos de municipalismos limitados, caracterizados, em geral, pela carência de autonomia, considerada o atributo principal do municipalismo moderno.

Em geral, todos os conceitos associados ao municipalismo têm ponderações positivas. Descentralização, federalismo, autonomia, tudo tende a ressaltar os ganhos em termos de democracia (participação popular e maior *accountability*) e em termos de eficiência administrativa (OLIVEIRA, 2007, p. 25). Não existe, no Brasil, nenhum ator político ou social de relevância que apresente – pelo menos publicamente – uma visão negativa do municipalismo e desses movimentos associados. Pelo contrário, as poucas críticas costumam ser marginais em relação ao processo como um todo, como a de Abrucio (2002) sobre o Municipalismo autárquico (ABRUCIO, 2002, p. 49), definido como uma ideologia “segundo a qual os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações”.

Não obstante, esses críticos veem o processo de municipalização como essencialmente positivo, sendo aquela apenas uma variável degenerada. O argumento presente, por exemplo, na Constituinte de 1987, de que uma maior descentralização em direção às comunidades locais poderia estimular dinâmicas clientelistas, parece ter desaparecido como tópico de discussão pública. O que há atualmente é a crítica da ineficiência das administrações locais relacionada à baixa capacidade técnica, mas ela se restringe à forma como políticas são executadas e não ao mérito do arranjo político descentralizado.

Os argumentos apresentados, no entanto, vão no sentido de evitar dogmatismos na abordagem dos conceitos. De um lado, eles transformam-se com o tempo, de outro, eles encarnam a própria realidade, nem sempre coincidindo com a definição ideal. O federalismo, a descentralização, a autonomia, a democracia e o próprio municipalismo são processos, realidades em movimento com fronteiras móveis.

Nos próximos capítulos, será possível entender como ocorre a interação dos conceitos apresentados e o processo histórico do municipalismo brasileiro. A sucessão de acontecimentos reais que construíram o movimento po-

de ser mais bem entendida quando se tem à disposição um aparato explicativo conceitual. Para responder à pergunta principal desta publicação – por que a Confederação Nacional de Municípios foi criada? –, será evidenciado um processo histórico mais longo, da luta política dos Municípios brasileiros. Os capítulos que pretendem ilustrar a resposta estão organizados da seguinte forma:

No capítulo 1 é feito um recorrido histórico sobre o papel dos Municípios na formação do Estado brasileiro. A explanação se inicia ainda no Brasil colônia e relata como o modelo dos Municípios portugueses foi transportado para o País, por meio das sucessivas ordenações reais. A seguir, é apresentada a evolução institucional cronológica que os entes locais passaram nos períodos políticos. Como artifício didático, são utilizadas as mesmas classificações que a História convencionou adotar: período colonial, Império, República Velha, Governo Vargas, período democrático, Regime Militar e Nova República. Especial atenção será dada para as funções atribuídas aos Municípios pelas sucessivas constituições, à exceção da de 1988, que será detalhada no capítulo 5.

No segundo capítulo, apresenta-se o início do municipalismo no Brasil. Os anos 1940 e 1950 serão retratados como um momento ápice para a centralidade dos assuntos municipalistas na agenda política nacional. Nesse momento, são protagonistas as instâncias institucionais Associação Brasileira de Municípios (ABM), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e Congressos Nacionais de Municípios. O municipalismo desse período, conforme já apresentado, é caracterizado como não autônomo ou limitado, e o capítulo apresenta os argumentos e as descrições que levaram a essa denominação. A influência do agrarismo e do tecnicismo burocrático também é uma marca desse primeiro movimento.

O terceiro capítulo trata do período posterior ao primeiro surto associativo do municipalismo. As décadas de 1960 e 1970 são retratadas como um momento de declínio para as causas municipalistas, devido, entre outros fatores, à estratégia de cooptação do regime militar aos Municípios e à entidade de representação municipalista. É apresentado também o processo de descolamento entre os governos locais e sua instância representativa, que tem como consequência o surgimento de uma gama de novas entidades dessa natureza. O processo de criação da Confederação Nacional de Municípios se insere nes-

se contexto. Além disso, são apresentados quais acontecimentos viabilizaram o surgimento dessa entidade.

O capítulo 4 foca a criação da CNM por uma dimensão orgânica. São enfatizados os requisitos estruturais mais amplos que caracterizaram o surgimento da entidade. Ao contrário de outras entidades, o processo vivido pela CNM é consequência da associação que nasce nas bases locais. Esse movimento, classificado de *bottom-up* (de baixo para cima), se inicia com as associações microrregionais de Municípios, que se aglutinam em torno das federações ou associações estaduais, e, finalmente, dá origem à Confederação. Essas três instâncias são esmiuçadas nesse segmento, que tem como base conceitual a ideia de associativismo.

O capítulo 5 descreve as ações dos primeiros anos da CNM, do período de 1980 a 1997. Destaque é dado para a participação da Confederação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, por meio da Subcomissão de Municípios e Regiões e da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Da mesma forma, serão apresentadas as mudanças para os entes locais com a promulgação da Constituição de 1988 e como as novas responsabilidades assumidas pelos Municípios, agora como entes federados, impactaram na administração e nas finanças municipais. Apesar de uma maior autonomia política, a conclusão que se chega é que as responsabilidades não foram acompanhadas por uma autonomia financeira compatível.

O enfraquecimento da capacidade de ação dos Municípios na década de 1990 fez com que o movimento municipalista se reorganizasse e se fortalecesse, dando origem no ano 2000 ao que é considerado o início do segundo surto associativista municipal. Esse período marca o ápice do municipalismo autônomo ou pleno e tem a Confederação Nacional de Municípios como protagonista.

Esse segundo momento será detalhado no II volume da publicação *Palco da Vida*. Além de evidenciar as novas características do movimento municipalista pelo caso particular da CNM, será apresentada uma instância institucional que tem protagonismo por si só: a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*. As *Marchas* reeditam em termos de alcance, de mobilização e de centralidade das causas municipalistas os Congressos Nacionais de Municí-

pios das décadas de 1940 e 1950. Espera-se que com esses dois volumes seja possível identificar uma visão ampla e inédita sobre o papel dos Municípios e do municipalismo na política nacional.

Capítulo I

1. Município na Formação do Estado Brasileiro

1.1 Introdução

O processo de formação do Estado brasileiro não é linear, ele apresenta momentos de centralização e de descentralização política. O papel desempenhado pelos Municípios brasileiros também foi modificado conforme o período histórico. A fim de entender como ocorre a constituição do Estado brasileiro na ótica da função desempenhada pelos Municípios, este capítulo realiza uma análise histórica. A história brasileira inicia-se com a de Portugal e passa pelos seguintes períodos: colonial, imperial, da República Velha, do Governo Vargas, democrático, do Regime Militar, da transição democrática e da Nova República. A fim de entender mais profundamente as condições institucionais dos períodos, são abordadas as sucessivas Constituições Federais e as normas jurídicas dos períodos analisados.

1.2 O Município em Portugal

O poder local no Brasil foi criado a partir das divisões políticas estabelecidas pela Coroa portuguesa na colônia. Nesse sentido, observar como eram constituídos os Municípios na metrópole é fundamental para compreender como foi feita a transposição para o Brasil.

Os Municípios da Península Ibérica, e particularmente os portugueses, possuem suas bases na formação político-administrativa romana. O Império Romano, ao conquistar um grande número de territórios, percebeu a dificuldade em administrá-los, principalmente quanto ao risco da fragmentação. Um recurso utilizado a fim de garantir a posse das terras foi o estabelecimento de uma unidade administrativa local. Essa estrutura deu origem ao

atual conceito de Municípios.

Com o fim da dominação romana e com o advento da Idade Média, os territórios políticos ficaram fragmentados. A Igreja Católica servia como instrumento de unidade do continente, entretanto, a despolarização do poder nesse período não significou uma valorização do poder político local, uma vez que com a divisão do território em feudos houve um “retrocesso” na organização política. O poder era pessoal, marcado pelo senhor feudal, e a coordenação da vida em sociedade era estabelecida pela Igreja. Nesse período, os Municípios, como unidade política, eram praticamente inexistentes ou de pouca relevância.

A vida nas cidades dependia da atividade comercial, e, com a feudalização da Europa, o comércio foi diminuindo de tal forma que se tornou incapaz de manter vivos os centros locais. Logo, o Município de tradição romana em Portugal não perdurou, tornando-se quase insignificante do ponto de vista de organização social.

Com as guerras de reconquista dos territórios ocupados pela invasão moura, os povos da Península Ibérica mobilizaram-se, mas as baixas foram sensíveis. A situação em Portugal no período posterior à guerra era favorável a uma reorganização política do território. Muitos feudos estavam sem líder e havia um sentimento de união em torno dos que haviam lutado para expulsar o inimigo comum. Em decorrência dessa situação, gradativamente ocorreu um retorno do poder político local e um desenho do que viria a ser um reinado unificado. Em 1140, foi estabelecido o Reino de Portugal, reconhecido em 1179 (ARAÚJO, 2005).

Ao contrário do restante da Europa, em Portugal, o Município surgiu como um movimento rural, já que não teve em sua origem conflito entre os senhores feudais e a Igreja Católica. A ausência dos detentores de terra devido à guerra de reconquista facilitou a diluição dos feudos para a construção de cidades, ainda que inicialmente incipientes. Elas tinham como centro administrativo os “Concelhos”, inspirados nas cidades romanas.

Os Concelhos foram estabelecidos pelo Foral, uma carta que designava a povoação de uma determinada localidade, tratava-se de um diploma de regulamentação dos direitos e dos deveres coletivos das vilas e dos lugares (HERCULANO, 1916). Nesse momento, Portugal contava com um disposi-

tivo jurídico que regia sua organização: as Ordenações. Houve três Ordenações, cada uma correspondente a um reinado: Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1595).

As Ordenações uniformizaram e restringiram o poder local em Portugal, com o estabelecimento das competências dos Concelhos. A instituição das Ordenações reais coincidiu com o período histórico de criação e afirmação do Estado Nacional, o que acarretou maior centralização das atividades do Estado em detrimento dos governos locais. Os agentes reais possuíam diversas atribuições, entre elas as responsabilidades sobre o governo local, por exemplo, a infraestrutura.

A Ordenação Afonsina era dividida em cinco livros que versavam sobre a administração da justiça, das leis relativas à jurisdição da Igreja, da forma do processo civil, das leis pertencentes ao direito civil, das penas, entre outras (ARAÚJO, 2005). Elas

[...] representaram a introdução da participação indireta do povo na vida local e nas decisões do concelho. Contudo, o maior ganho desse instrumento jurídico foi obter o que nenhum outro alcançara até então: a redução de todos os municípios a um só tipo, uniformizando a organização municipal em todo o reino (ARAÚJO, 2005, p. 129).

Portanto, com o estabelecimento do Reino de Portugal e com a Ordenação Afonsina, o Estado português ganhou forma e uma estrutura política mais uniforme do que no período anterior. Posteriormente, no reinado de D. Manuel, as Ordenações Afonsinas sofreram alterações. As normas contidas nas novas Ordenações regiam a organização das câmaras municipais, seu funcionamento, suas atribuições, o número de funcionários dos Concelhos, o código eleitoral, os direitos de liberdades e imunidades municipais (ARAÚJO, 2005). As Ordenações Manuelinas foram as primeiras a serem estabelecidas no Brasil colônia.

Os Concelhos foram posteriormente transformados em Câmaras municipais, um pouco mais similares com a atual estrutura. As Câmaras municipais possuíam um aparato institucional composto por juízes extraordinários,

vereadores, procuradores, almotacéis (oficial municipal), escrivão, porteiro, tesoureiro, quadrilheiros e recebedores de sisa. As Câmaras reuniam funções de natureza diversas (políticas, judiciárias e administrativas) para organizar localmente o funcionamento do Estado.

1.3 Período Colonial (1500-1822)

O início da colonização portuguesa no Brasil foi marcado pela dúvida de como lidar com o vasto território encontrado. A metrópole precisava desenvolver uma forma de administrar seu novo território. Para tanto, foi estabelecido o Sistema de Capitanias Hereditárias.

O Brasil foi dividido em quinze faixas territoriais entregues aos capitães donatários. Estes faziam parte da pequena nobreza portuguesa, eram burocratas ou comerciantes que possuíam algum vínculo com a Coroa. Os capitães donatários não eram proprietários das terras, mas tinham sua concessão, tendo direito à arrecadação de tributos, à doação de sesmarias, ao alistamento de colonos para fins militares, ao monopólio da justiça e à possibilidade de fundar vilas. A criação das primeiras vilas no Brasil, portanto, era atribuição da administração das capitanias e não diretamente da Coroa.

As capitanias hereditárias administradas pelos donatários e independentes do controle direto da Coroa fracassaram, com exceção das de São Vicente e de Pernambuco. Posteriormente, a divisão do território permaneceu, mas a administração passou a ser feita por Portugal, o que marcou “[...] o processo de passagem das capitanias do domínio privado para o público” (FAUSTO, 2006, p. 46).

Com a falência desse modelo, e com a preocupação de não perder a colônia por falta de presença do território, a Coroa portuguesa estabeleceu o Governo Geral (1549). Ele significou a maior centralização da administração colonial, mesmo mantendo a divisão geográfica das capitanias hereditárias.

A ocupação localizada do território ocorreu por meio do estabelecimento de vilas, como as de São Vicente e Piratininga, já em 1532. A instalação das primeiras foi decorrência de uma preocupação da metrópole com a defesa do território e com a arrecadação fiscal, o que evidencia o caráter

pragmático das suas fundações e a falta de preocupação com a autonomia local (ARAÚJO, 2005, p. 138).

A organização social do Brasil colônia se dava em torno do ambiente rural. A propriedade extensiva expressava os objetivos de Portugal com a colônia, ou seja, a exploração da terra para a produção de bens agrícolas exportáveis, com destaque para a cana-de-açúcar. A maioria da população se encontrava no campo, motivada pela atividade econômica. O Brasil colônia, entretanto, não era constituído apenas de áreas rurais. É possível observar já nesse momento a formação de núcleos urbanos.

A economia de exploração criou segmentos específicos na incipiente sociedade colonial. Mesmo que polarizada nos colonos proprietários de terras e os escravos, a sociedade também contava com alguns núcleos intermediários que não viviam no campo, como os comerciantes, especialmente aqueles ligados ao tráfico de escravos. “Desde a primeira metade do século XVIII, constatamos um processo de acumulação urbana propiciado, em boa medida, por capitais investidos no tráfico de escravos [...] O grupo de traficantes poderosos não se especializava apenas no significativo comércio de homens, dedicando-se aos investimentos em prédios [...]” (FAUSTO, 2006, p. 59).

As vilas seguiram o modelo de administração municipal utilizado em Portugal. Obedecendo à lógica do Município português, os Concelhos instalados na colônia possuíam um presidente, três vereadores, dois almotacéis (fiscais e administradores) e um escrivão (MEIRELLES, 2003).

Ainda que os Municípios do Brasil colônia tivessem um distanciamento geográfico da metrópole, suas diretrizes baseadas na Ordenação Manuelina inviabilizavam sua autonomia. Assim, “[...] a administração colonial possuía um encadeamento cuja lógica eram os negócios da metrópole e não a autonomia local” (ARAÚJO, 2005, p. 128).

As Câmaras municipais presentes nas cidades e nas vilas eram compostas por membros eleitos e não eleitos. Suas atribuições não seguiram um padrão rígido, variaram durante todo o período e se diferenciavam dependendo da sua localização e da Capitania à qual pertencia. A autoridade por elas empregada também variava, em “[...] São Luís, Rio de Janeiro e São Paulo tornaram-se de fato a principal autoridade das respectivas capitanias, sobre-

pondo-se aos governadores e chegando mesmo, em certos casos, destruí-los” (FAUSTO, 2006, p. 64). As Câmaras municipais possuíam a prerrogativa de arrecadar tributos, nomear juízes, julgar crimes e deveriam preservar as vias públicas. Segundo Fausto (2006), a instituição das Câmaras na sociedade era tão forte que fez com que elas fossem preservadas, e até reforçadas, após a Independência.

Com a União Ibérica, junção das coroas portuguesa e espanhola, a Ordenação Manuelina foi substituída pela Ordenação Filipina, mas no que diz respeito às vilas não houve alterações significativas, mantendo-se o sistema de Concelhos. Este modelo descentralizado favoreceu a autonomia local, mas essa “emancipação” não convergiu com os interesses de Portugal, que diminuiu a autonomia local após a separação das coroas.

Alguns mecanismos político-administrativos foram criados para aumentar o controle sobre a colônia. Um deles foi o Conselho Ultramarino (1642), um órgão político que deveria centralizar o poder nas mãos da Coroa portuguesa e suprimir o momento autonomista sentido vivenciado pelos Concelhos no período anterior.

Antes do ciclo do ouro, as Câmaras possuíam patrimônio próprio, independente das capitanias e do tesouro real. Com o início do ciclo, a autonomia financeira que as vilas gozavam foi abolida. As Câmaras passaram a funcionar como órgãos inferiores da administração geral das capitanias.

Por outro lado, a exploração das minas de ouro no interior do Brasil favoreceu o fluxo de pessoas para essas regiões, interiorizando a colonização. Surgiram novos centros urbanos como Ouro Preto, Sabará, São João del Rei e Ribeirão do Carmo, esta última foi a primeira a ser elevada à condição de cidade e passou a ser chamada de Mariana (FAUSTO, 2006, p. 101).

Diferentemente da economia agrária da cana-de-açúcar, a exploração do ouro em Minas Gerais desenvolveu a vida nas cidades. “Embora os setores mais ricos da população fossem às vezes proprietários de fazendas e investissem na mineração em locais distantes, a vida social concentrou-se nas cidades, centro de resistência, de negócios, de festas comemorativas” (FAUSTO, 2006, p. 102). A tabela abaixo sintetiza a situação municipal do País no período.

TABELA 1: ESTIMATIVAS E CONTAGEM DAS PRINCIPAIS CIDADES BRASILEIRAS, 1749-1810

Tabela 2. Estimativas e Contagem das Principais Cidades Brasileiras, 1749-1810

Cidade	Data	Número de Habitantes
Belém, Pará	1749	6 574
	1788	10 620
	1801	12 500
São Luís, Maranhão	1757	7 162
	1810	20 500
Recife, Pernambuco	1750	7 000
	1776	18 207
	1782	17 934
	1810	25 000
Salvador, Bahia	1757	35 922
	1775	36 393
	1780	39 209
	1807	51 000
Rio de Janeiro	1760	30 000
	1780	38 707
	1799	43 376
	1803	46 944
São Paulo	1765	20 873
	1798	21 304
	1803	24 311
Porto Alegre, R. G. Sul	1808	6 035
Oeiras, Piauí	1762	1 120
	1810	2 000
Vila Boa, Goiás	1804	9 477
Vila Bela, Mato Grosso	1782	7 000
Ouro Preto, Minas Gerais	1740	20 000
	1804	7 000

Fonte: Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. II, p. 605.

Fonte: BETHELL apud FAUSTO, 2006.

Em 1808, a sede da Coroa foi transferida para o Rio de Janeiro em decorrência do contexto europeu das invasões napoleônicas. A vinda da família real e da população que circundava a Coroa povoou a capital, que chegou a atingir cerca de 100 mil habitantes. Por conseguinte, “A presença da Corte implicava uma alteração no acanhado cenário urbano da Colônia, mas a marca do absolutismo acompanharia a alteração” (FAUSTO, 2006, p. 127). Assim, ainda que tenha ocorrido um incremento do espaço urbano, não houve maior autonomia para as cidades; pelo contrário, ocorreu maior centralização do poder.

1.4 Período Imperial (1822-1889)

A chegada da Corte, em 1808, fez com que o pacto colonial fosse resignificado e o debate sobre a condição do Brasil, aceso. O Brasil se tornou independente de Portugal em 1822. Havia o questionamento se o território seria mantido, assim como qual seria a estrutura política: união, federação monarquia, desmembramento com monarquia ou desmembramento com federação. Ficou determinado o desmembramento com monarquia, com o princípio da unidade territorial norteando todo o processo.

Com a independência, as vilas, que antes tinham autonomia e se comunicavam diretamente com a Coroa em Portugal, permaneceram com este comportamento ao não reconhecerem a monarquia de D. Pedro I. Poucas províncias apoiaram prontamente o monarca do “novo Império”, foi o caso do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e de São Paulo. Em meio a esse ambiente político dividido entre aqueles que apoiavam a independência com a monarquia e aqueles que não a reconheciam, foi instituída a primeira Constituinte.

Para a discussão da Assembleia-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, os deputados das províncias foram convocados. Alguns representantes das Câmaras municipais também mostravam o desejo de participar da redação da carta constitucional; entretanto, não foram contemplados. A posição do Império em relação aos governos locais brasileiros era de não conceder um papel de relevância no novo regime. Com a inviabilidade de o debate entre descentralização e centralização conseguir apresentar uma posição única, a Assembleia foi dissolvida, e o imperador fez valer o mecanismo tutelador, por meio de uma constituição outorgada (ARAÚJO, 2005).

A Constituição de 1824 teve, entre outros objetivos, o intuito de conter o poder das províncias, ao excluir esses atores do debate e outorgar uma Constituição que instituiu o poder moderador como recurso garantidor de poder do imperador. O caráter do Império se manteria centralizado. A influência do poder central sobre as unidades locais era quase total, tanto que todas as Câmaras apoiaram a Constituição, com exceção da do Rio de Janeiro, o que, segundo Araújo (2005, p. 144), creditou uma legitimidade forjada para a carta.

Apesar do apoio das Câmaras, a Constituição diminuiu a importân-

cia do papel das instituições locais. O art. 24 reduzia as Câmaras a corporações administrativas, além de negar a jurisdição contenciosa de outrora. Tal ato retirou parte da autonomia dos Municípios, engessando sua capacidade de articulação política.

A Constituição não incorporou o princípio federalista, que era desejado pelos representantes das Câmaras municipais e pelos deputados das Províncias. Contudo, criou os “Conselhos Gerais das Províncias”, que não significavam a contemplação dos anseios federalistas, mas servia como medida acalentadora. Os Conselhos não podiam propor nem deliberar leis (art. 83). Esse ordenamento jurídico, no entanto, fez com que as vilas e as províncias deixassem de ser regidas pelas Ordenações do reino de Portugal e passassem a ser consideradas unidades políticas do Império.

A Constituição de 1824 instituiu Câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes, além de tornar eletivo o cargo de vereador. Às Câmaras ficou acreditado o “governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas”. Com a Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828, entretanto, a autonomia dos Municípios foi novamente limitada, uma vez que essa norma subordinou o Município administrativa e politicamente aos presidentes de Províncias.

Com a Lei Regulamentar, que permaneceu em vigor até a República, os Municípios foram considerados uma mera divisão territorial, sem autonomia ou influência política. “O centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central e desajustadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento [...]” (MEIRELLES, 2003, p. 36).

Na Constituição do Império não havia a figura do prefeito, que foi criada apenas em 1835 na Província de São Paulo, com o caráter de “delegado do Executivo”, sendo nomeado pelo presidente da Província. O cargo executivo de “prefeito” foi bem-sucedido nessa província, e o governo regencial o recomendou às demais, sendo implantado posteriormente no Ceará, em Pernambuco e em Alagoas (MEIRELLES, 2003).

A Constituição imperial procurou superar a confusão entre os poderes do período anterior e diminuir a autonomia financeira municipal, e, desta maneira,

“[...] converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central. Dotado de atribuições amplas e com minúcias discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência -, não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as Câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral” (FAORO, 2000, p. 345, In: ARAÚJO, 2005).

O contexto histórico do Império foi marcado, entretanto, pela valorização de princípios iluministas e pelo estabelecimento do federalismo americano. Esta conjuntura internacional favoreceu maior pressão dos governos locais por mais autonomia. Logo, a Câmara dos Deputados aprovou, em 1831, um projeto de reforma constitucional que estabelecia uma monarquia federal e constitucional, composta por: assembleias provinciais e executivos municipais. Esta reforma ainda aboliu o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o poder vitalício do Senado. Este projeto de reforma constitucional relaciona-se com a abdicação de D. Pedro I do trono brasileiro em 1831.

Dado o contexto interno e o europeu, o imperador, que também era herdeiro do trono português, retornou à Portugal para assumir o governo e deixou seu filho D. Pedro II de apenas cinco anos e um governo Regencial. Este período é muito significativo para os governos regionais, uma vez que a discussão acerca da descentralização era constante: “Naqueles anos, esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias e da organização das Forças Armadas” (FAUSTO, 2006, p. 161).

Com a Regência em vigor, em 1834, foi instituído o Ato Adicional, que favoreceu as províncias em detrimento dos Municípios. A ideia de federalismo presente nesse momento era inspirada no modelo americano. Foram criadas as Assembleias Provinciais, que deveriam fixar as despesas municipais e provinciais e contratar e demitir funcionários públicos. As Assembleias Provinciais passaram a ter o papel de recolher tributos, o que garantia seu poder econômico. No período regencial, o federalismo e o municipalismo não eram propostas convergentes.

No projeto de reforma constitucional de 1831, houve um debate para determinar o regime político brasileiro. Havia a defesa, por um lado, da preservação da monarquia, por meio do parlamentarismo monárquico e, por outro, de uma monarquia federativa. O movimento pela descentralização não recebeu espaço suficiente, e foi instituído o parlamentarismo, em 1837, marcando o Segundo Reinado (1840-1889).

Com a expansão da cultura cafeeira no sudeste do País e o descontentamento em relação ao Império, a pressão por um regime federalista aumentou. Os produtores rurais desejavam impulsionar a produção e a exportação, e o regime político pouco aberto inviabilizava o dinamismo desejado. Os liberais mostravam insatisfação com o Estado imperial, sob o governo dos regentes. Este grupo era constituído de agraristas, logo, o federalismo defendido relacionava-se com os desejos das elites rurais.

A insatisfação de importantes setores da economia brasileira com o governo regencial conduziu os liberais a iniciar uma campanha para a antecipação da volta do imperador, com a redução da idade para assumir o poder. Com o Golpe da Maioridade, no entanto, os anseios liberais não foram satisfeitos, e o Ato Adicional foi reformado com o intuito de diminuir o poder das Províncias, que, por exemplo, perdiam a prerrogativa da nomeação de funcionários públicos. A Lei de Interpretação do Ato Adicional ainda restabeleceu o Poder Moderador e o Conselho de Estado, minando qualquer possibilidade de autonomia local.

O descontentamento com o governo imperial, agravado com a volta do Poder Moderador, fez surgir questionamentos que ultrapassavam o movimento liberal, havia uma ala mais radical que desejava o fim da monarquia e a proclamação da República. O anseio pelo republicanismo foi ilustrado no Manifesto Republicano, que era coerente com as demandas dos produtores rurais, os detentores do poder econômico, que agora ansiavam o poder político.

Dessa maneira, “o movimento corria na mesma direção da riqueza: de São Paulo transbordou para Minas Gerais, e acabou por contagiar o Rio Grande do Sul” (FAORO, 2000, p. 347). O liberalismo brasileiro do Império, portanto, estava mais ligado à descentralização do poder e à liberalização do comércio e da economia do que à defesa de liberdades civis.

O federalismo e a descentralização funcionariam, pois, como imã para esse grupo [os fazendeiros do oeste paulista]; o republicanismo como manifestação de ressentimento pela abolição não faz sentido. O grande aliado do fazendeiro na luta foi o próprio sistema político e administrativo: o peso da máquina centralizadora acabou por esmagar o império (FAORO, 2000, p. 347).

É preciso ressaltar que, durante o período regencial, diversos conflitos surgiram no interior do Brasil como resposta a um regime político que excluía as localidades que estavam geograficamente distantes do centro de decisão política. O fim do Império foi marcado por pressões de todas as partes do País. Essas pressões eram bem representadas pela elite cafeeira, à essa altura, defensora da instalação do republicanismo. O Império teve o seu fim, e a República foi proclamada no dia 15 de novembro de 1889.

1.5 Primeira República – República Velha (1889-1930)

A transição do Império para a República foi conduzida pelos militares, inicialmente por um governo provisório, que foi de 1889 a 1891, caracterizado pelas disputas de poder entre os militares e os grandes fazendeiros. Os proprietários de terras estavam receosos com o poder dos militares no Congresso Nacional sob o governo Deodoro da Fonseca e mobilizaram rapidamente uma Assembleia Constituinte para redigir uma constituição.

Como resultado da Assembleia Constituinte, em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana do Brasil. Inspirada na Constituição americana, ela estabeleceu o federalismo de cunho liberal, com a valorização dos Estados e do presidencialismo.

O Decreto nº 1 da Proclamação da República trouxe uma confusão terminológica em sua redação. Constava do texto constitucional que os Estados-membros eram soberanos, ao invés de autônomos (MEIRELLES, 2003). Há uma diferença significativa entre as duas palavras, o que acarretou imprecisão do papel a ser desempenhado por essas unidades. Entretanto,

Serenados os ânimos, verificaram os republicanos que os Estados, no regime federativo, são autônomos, como também os Municípios, com a só diferença de que o Estado-membro participa da soberania da União, porque a integra como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local, outorgada pela Constituição (MEIRELLES, 2003, p. 39).

Os Estados deveriam transferir autonomia para os Municípios em tudo aquilo que fosse referente ao seu “peculiar interesse”. Dessa maneira, a autonomia outorgada pelos Estados aos Municípios variava de acordo com os interesses dos primeiros. Ademais, as Leis Orgânicas dos Municípios eram elaboradas pelas Assembleias Legislativas em quase todos os Estados. Alguns, porém, agindo mais democraticamente, atribuíam essa prerrogativa aos próprios Municípios. Eram eles: Rio Grande do Sul, Pará e Goiás. O que agravava ainda a situação é que o conceito jurídico de “peculiar interesse” era indeterminado e deixava muitas dúvidas sobre seu significado.

Embora a autonomia estadual e municipal estivesse expressa na Constituição, no caso dos Municípios, ela não foi posta em prática, dado o clientelismo que se instalou na relação entre Estados e Municípios.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 2003, p. 39).

Os militares tinham receio da ampliação do poder das províncias e dos Municípios, pois temiam a fragmentação do território brasileiro e questionavam as elites rurais. Como explicita Fausto: “a autonomia das províncias tinha um sentido suspeito, não só por servir aos interesses dos grandes proprietários rurais como por incorrer no risco de fragmentar o país” (2006, p. 246).

Os militares se desgastaram no cenário político principalmente após o massacre de Canudos (1894-1897), e a ascensão de Campos Sales ao poder,

em 1898, fez prevalecer a perspectiva de um federalismo baseado no poder dos Estados. “A política dos governadores foi aliás o eixo da república, o que lhe permitiu levar a cabo o federalismo” (FAORO, 2000, p. 350).

A política dos governadores era sustentada por uma troca de favores entre as oligarquias estaduais e o governo federal, o que impossibilitava a oposição de chegar ao poder. A figura que sustentou essa dinâmica foi a do coronel. A política dos governadores diminuía a posição do presidente, ao fornecer mais poder para os Estados, que entre São Paulo e Minas Gerais alternavam-se no poder. A figura do presidente só passa a ter peso a partir da década de 1920, e chega ao autoritarismo e personificação com a Revolução de 1930.

O fenômeno do coronelismo, acentuado na República Velha, não era algo novo na política brasileira, entretanto, sua forma estadual foi destacada.

Urgia transformar a ordem republicana, de minoritária, em dominante, e para tanto substituiu-se uma farsa eleitoral por outra. O governador da província era o verdadeiro condutor do processo eleitoral, devendo submeter o coronel [...]. A soberania popular continuava dançando entre os senhores, e a vitória eleitoral importava mais do que tudo (FAORO, 2000, p. 352).

Ocorreu o fortalecimento do governo estadual, em detrimento do local e do federal, como contraposição ao regime colonial e imperial. O federalismo brasileiro surge amparado no poder dos Estados. Assim,

O controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal, ainda muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira aos municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local para com o governador (ABRUCIO, 1998, p. 38).

A autonomia municipal era um valor constitucional sem aplicação prática para a vida dos cidadãos e governantes locais. Durante o período da história brasileira dominado pelos coronéis “[...] o Município viveu quatro

décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia.” (MEIRELLES, 2003, p. 40).

O isolamento geográfico da maioria dos Municípios facilitava o controle da população pelos coronéis. Não havia contato entre os Municípios no interior do País com os centros urbanos de decisão política. O período histórico e a condição geográfica do Brasil dificultaram uma política local cidadã.

O município não era entendido como unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitorais (COLUSSI, 1996, p. 18).

Não obstante, a crise econômica de 1929 teve repercussões econômicas e políticas no Brasil. A economia sofreu com a diminuição das exportações e dos preços do café. As oligarquias cafeeiras que dominavam o cenário político naquele momento foram enfraquecidas politicamente. Segundo Araújo, “[...] a crise das oligarquias foi a crise da federação” (2005, p. 159). A República Velha, e sua dinâmica política baseada nos coronéis, e na elite cafeeira, estava enfraquecida econômica e politicamente, o que abria caminho para questionamentos. Surge, nesse momento, a figura de Getúlio Vargas.

1.6 Governo Vargas (1930-1945)

A eleição presidencial de 1930 interrompeu o ciclo “da política do café com leite”. Surgiu, no período, um candidato do Rio Grande do Sul que dividiu ainda mais a elite. O pleito foi forjado e contou com inúmeras irregularidades, agravando ainda mais a crise sucessória. Nesse contexto, aconteceu a Revolução de 30, responsável por conduzir Getúlio Vargas ao poder, iniciando-se assim o Governo Provisório (1930-1934). A revolução alterou os rumos da política nacional, pondo fim a velhas instituições políticas da Repú-

blica Velha, como a política do café com leite. A era Vargas deu início à criação das bases para a modernização do País.

O período compreendido entre 1930 e 1945 foi marcado pela tentativa gradual de enfraquecimento da política dos governadores e de fortalecimento da União. O Governo Provisório foi centralista. Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais, concentrando o poder Executivo e o Legislativo em suas mãos. Em 1931, foi estabelecido o Código dos Interventores, que depôs os antigos governadores dos Estados e os substituiu pelos interventores federais.

Vargas havia sido amplamente apoiado pelos tenentes na Revolução de 1930 e quando assumiu o poder precisou dar-lhes espaço no governo. A presença dos militares desagradava alguns setores regionais.

Com os conflitos no interior do País, Getúlio foi enérgico em acalmar as revoltas e fortalecer o Estado. Foi imposto um regime autoritário que visava interromper o *modus operandi* da política dos governadores. Em uma dessas medidas, foi nomeado um governador que não era paulista para São Paulo, gerando descontentamentos. A pressão da elite local fez com que o presidente, por fim, nomeasse um interventor paulista. Entretanto, a insatisfação com o governo federal não foi suficiente para impedir que em 9 de julho de 1932 insurgisse uma revolução contra o governo central, a Revolução Constitucionalista.

A dinâmica da política nacional estava profundamente baseada nos interesses dos Estados ricos do Sul e do Sudeste, que, ao primeiro indício de centralização do poder, agiram para tentar manter o *status quo*. O poder central de Vargas, no entanto, prevaleceu em grande medida.

Depois desse episódio [Revolução Constitucionalista], os conflitos federativo, apesar de nunca terem deixado de existir, não ocuparam lugar importante no rol das grandes questões nacionais. A federação ficaria relegada a um plano secundário, como se existisse consenso em torno da sua pertinência, e nunca entrou nos itens de negociação dos pactos sociais nos momentos de ruptura jurídico-constitucionais, entrando em seu lugar o **tema do municipalismo como nova expressão das demandas por autonomia local** (ARAÚJO, 2005, p. 160. Grifo nosso).

Para instaurar uma nova ordem política no País, era necessário um arcabouço legal que a amparasse. Em maio de 1933, foram realizadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, que no ano seguinte promulgou uma nova carta. A Constituição de 1934 era semelhante à de 1891 no que tange ao estabelecimento de uma República federativa. Em junho de 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente do Brasil, por voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, com mandato estabelecido até 1938.

O contexto mundial de crise econômica de 1929 repercutiu no Brasil com a queda do preço internacional do café. O descontentamento com a desvalorização da *commodity*, juntamente com a emergência de ideologias de extrema direita na Europa, favoreceu o surgimento de setores da sociedade simpáticos a um regime político mais centralizador no Brasil.

O contexto internacional do pós I Guerra e suas repercussões internas influenciaram na redação da Constituição de 1934, que apresentou características sociais e econômicas peculiares a esse momento. O princípio federalista foi mantido, contudo, houve redução do poder dos Estados, com a valorização dos Municípios, que adquiriram maior autonomia. Os prefeitos e os vereadores passariam a serem eleitos diretamente, com a possibilidade de os prefeitos serem nomeados pelos vereadores. Tributos municipais foram criados e os serviços públicos municipais foram organizados. Além disso,

A Constituição inaugurou o sistema de partilha, pelo qual os estados entregariam aos municípios a metade do imposto arrecadado de indústrias e profissões e o produto do imposto de renda sobre a cédula rural. Dessa forma, introduziu novas franquias às municipalidades, assinalando uma tendência de ampliação do seu papel, ao garantir alguma autonomia, tornando-se menos vulneráveis ao jogo político-eleitoral dos estados e das oligarquias regionais (ARAÚJO, 2005, p. 162).

O art. 13 garantia autonomia ao Município em tudo aquilo que aludisse a seu “peculiar interesse”. Esse artigo ainda referia-se à possibilidade de os Municípios arrecadarem impostos. Foram instituídas as seguintes cobranças: imposto predial e territorial urbano, imposto cedular sobre a renda de imó-

veis rurais, taxa de serviços municipais, impostos sobre diversões públicas e impostos de licença.

Havia eleições marcadas para 1938, ano em que terminaria o governo provisório, mas, em 1937, Getúlio denunciou um golpe comunista para tomada do poder justificado no forjado Plano Cohen. As eleições são interrompidas, há um golpe de Estado e uma nova constituição é elaborada para dar início ao novo regime. A “polaca”, como ficou conhecida pela inspiração autoritária da constituição polonesa, aumentava ainda mais os poderes da União sobre os Estados.

O art. 176 da Constituição de 1937 dava ao presidente o direito de confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos, ou seja, ainda que houvesse eleições, o presidente poderia vetar um governador que não estivesse de acordo com suas diretrizes. O Estado Novo foi um dos período de maior centralização política da história brasileira, o federalismo foi retirado da Constituição, que “[...] aboliu a expressão “Estados Unidos do Brasil”, e no primeiro artigo simplesmente disse “o Brasil é uma República” (ABRUCIO, 1998, p. 44). A carta ampliou o poder do chefe do Executivo também para

[...] afastar funcionários públicos, civis e militares (Art. 177), e para expedir decretos-leis (Art. 180), bem como dissolver a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais (Art. 178). Foi, assim, declarado o estado de emergência em todo o território nacional (Art. 186), que deveria ser mantido até a realização de um plebiscito nacional, previsto no Art. 187, ao qual seria submetida, para aprovação, a Constituição do Estado Novo. Somente após a realização desse plebiscito (que nunca ocorreu) é que haveria eleições para o Parlamento Nacional e novas constituições estaduais seriam outorgadas. Como esse plebiscito nunca ocorreu, Bonavides e Paes de Andrade (1991) destacam que esta carta não teve aplicação do ponto de vista jurídico. A legitimidade do Estado Novo, portanto, partia de um pressuposto autoritário, com a utilização de mecanismos de expedição de decretos-leis e não da existência de legislativos previstos (ARAÚJO, 2005, p. 162-163).

Montoro destaca uma previsão constitucional de 1937 que nunca foi posta em prática: “as Câmaras Municipais, formadas por Vereadores eleitos diretamente pela população, participariam do processo de escolha dos membros da Câmara dos Deputados” (1975, p. 53). Os vereadores participariam, também, do colégio eleitoral do Presidente da República, conforme o art. 82 da Constituição de 1937.

Quanto aos Estados, buscava-se manter o controle administrativo e político. Os interventores eram representantes do governo central nas regiões. “Apesar dos interventores pertencerem às elites locais, não era a elas que deveriam responder; era ao presidente da República. Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante” (ABRUCIO, 1998, p. 45).

Foram criados para os Estados órgãos no modelo do Departamento de Administrativo do Serviço Público, que tentava retirar a influência política da gestão pública. Os “Daspinhos” eram uma espécie de reguladores legislativos dos Estados subordinados ao governo federal. Eram responsáveis por supervisionarem os prefeitos e “[...] se constituíam ainda em *checks and balances* sobre o interventor, aumentando o controle do presidente sobre o sistema de interventorias” (ABRUCIO, 1998, p. 46).

Foram criados, no âmbito dos Estados, os “Departamentos de Assuntos Municipais”, que deveriam controlar os governos locais sob o manto do exercício de funções de assistência técnica.

Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. Pensando no ideal de federalismo republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido (ABRUCIO, 1998, p. 47).

Na conjuntura internacional marcada pela II Guerra Mundial, e um cenário interno marcado pelo constante, e cada vez mais intenso, questionamento do Estado Novo, o governo autoritário de Vargas se decompõe. O presidente é pressionado a renunciar e em 1945 deixa o poder.

1.7 Período Democrático (1945-1964)

Com o fim do Governo Vargas, o presidente do Supremo Tribunal Federal assumiu a presidência temporariamente até serem realizadas eleições diretas. Nesse período, foram nomeados novos interventores nos Estados e alguns prefeitos foram substituídos (FAUSTO, 2006). Eurico Gaspar Dutra é eleito presidente e assume o cargo em 1946. Inicia-se, a partir daí, a discussão de uma nova constituição e rapidamente ela é promulgada.

Após os duros anos do Estado Novo, e com a queda de governos autoritários na Europa, os anseios por um regime político mais democrático, e mais descentralizado, foram contemplados pela Constituição de 1946. Ela foi revestida de preceitos liberais e democráticos. A carta estabelecia a República (divisão dos três poderes) e a Federação, assim como eleições diretas para presidente e vice, voto secreto, universal e obrigatório e aumento do poder para Estados e Municípios.

A autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios em relação à União foi afirmada pelo estabelecimento de eleições diretas para prefeitos e vereadores (art. 28, I), pela prerrogativa de decretar e arrecadar tributos de sua competência, assim como gerir tudo aquilo do seu “peculiar interesse” e a organização dos serviços públicos locais (art. 28, II). O Município foi favorecido também pela participação em alguns tributos arrecadados pela União (arts. 15, §§ 2º e 4º, 20, 21 e 29) (MEIRELLES, 2003). Com isso, “[...] a Constituição de 1946 inovou ao aumentar a autonomia política e financeira dos municípios, tradicionalmente tolhidas pelas Cartas constitucionais anteriores” (ABRUCIO, 1998, p. 49).

Além de manter o critério distributivo da renda pública, por meio da identificação dos tributos na Constituição, houve também repartição de competência entre a União, os Estados e os Municípios, “de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal” (MEIRELLES, 1996, p. 39). Ademais, pela primeira vez, os Municípios passaram a ter – além dos tributos a ele conferidos – participação na arrecadação da União e dos Estados.

Outra conquista na Constituição de 1946 foi a possibilidade de se in-

vocar o Supremo Tribunal Federal, caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal. A arguição de inconstitucionalidade das Leis Estaduais dava-se por representação do procurador-geral da República e, caso fosse julgada procedente, era decretada a intervenção.

Ao Governo Dutra, Getúlio Vargas volta ao poder com uma bandeira nacionalista baseada na defesa dos direitos trabalhistas. Entretanto, o contexto havia se modificado para a lógica bipolar da Guerra Fria. No Brasil, havia uma parcela da sociedade que não estava confortável com as políticas trabalhistas e com as medidas populistas de Vargas. Após muitas pressões, Vargas cometeu suicídio, o que encadiou uma instabilidade institucional no processo sucessório. Seu vice, Café Filho, assumiu a presidência, mas sofreu um infarto e foi afastado, assumiram ainda em um pequeno espaço de tempo os presidentes da Câmara, Carlos Luz, e o do Senado, Nereu Ramos, que convocou eleição presidencial. Com a realização do pleito, Juscelino Kubitschek é eleito presidente do Brasil em 1956, tendo como vice João Goulart.

O governo JK teve no plano de metas, “avançar 50 anos em cinco”, o grande mote econômico-estruturante e, de fato, conseguiu capitanear a industrialização no período. Os custos relacionados a essa estratégia, no entanto, foram altos, com o aumento expressivo da dívida externa e o início de um processo inflacionário que seria sentido nos anos seguintes. Do ponto de vista do poder local, foi marcante a construção de Brasília, que alavancou a interiorização do Brasil e a criação de novos Municípios. O Presidente Juscelino Kubitschek defendia um novo municipalismo e durante seu governo se iniciou a “Operação Município”, um plano de obras, empreendimentos e serviços para as localidades.

Nas eleições de 1961, Jânio Quadros foi eleito presidente e João Goulart novamente vice. A eleição de Jânio marcava a decadência da república trabalhista e a ascensão de uma frente mais conservadora. Ele realizou medidas contraditórias, que ao mesmo tempo desagradavam a esquerda e os conservadores. No campo das políticas públicas voltadas aos Municípios, foi criado durante o governo Jânio o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios, uma iniciativa pioneira do governo federal. As medidas, no entanto, foram de curta duração devido à própria extensão do mandato presidencial. As causas relacio-

nadas à renúncia de Jânio são controversas, as mais populares remetem ao que foi chamado de “forças ocultas”, que o impediriam de continuar seu mandato.

O presidente da Câmara dos Deputados assume o governo com a saída de Jânio Quadros. O vice-presidente encontrava-se em visita oficial à China. Como consequência do não encaminhamento de João Goulart à presidência, acusado de comunista por parcela da oposição, instalou-se no Brasil uma crise sucessória e política. Nesse momento, ganha relevância nacional o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, e sua Campanha da Legalidade. Entre os militares, o marechal Teixeira Lott garantiu a posse do vice. O País estava dividido, e o Congresso Nacional, no intento de evitar uma suposta guerra civil, promulgou uma emenda constitucional que transformou o País em uma República Parlamentarista, que durou de 1961 a 1963, e João Goulart tomou posse com poderes limitados.

As reformas de base representaram as medidas mais objetivas que o governo Jango propunha para as transformações sociais e estruturais do país. No campo, a reforma agrária era prioridade entre as políticas de igualdade social. Nas cidades, as reformas urbanas, que atacavam principalmente o setor habitacional, tentavam dar soluções aos problemas de moradia das classes média e baixa.

As reformas propostas por Goulart, que envolviam também as reformas administrativa e bancária, desagradaram os setores mais conservadores e ensaiaram o fim do governo e o início de um período autoritário. João Goulart era percebido como um líder que tentava transformar o País em uma república sindicalista.

1.8 Regime Militar – Ditadura (1964-1985)

O Governo Jango passou a enfrentar duras críticas de alguns setores da sociedade, que viam com desconfiança as mudanças propostas pelo presidente. O Brasil presenciou o Congresso paralisado. Nesse contexto, os militares assumiram a postura de oposição ao governo e realizaram um golpe de Estado que depôs o então presidente e conduziu ao cargo um representante das Forças Armadas.

Com o início do governo militar, medidas de estabilização política e econômica foram desenhadas e implementadas. Entretanto, na percepção dos militares, a centralização da tomada de decisão era o meio para se realizar naquele momento transformações políticas no Brasil. Como exemplo dessa centralização e maior controle das esferas políticas, o governo militar dividiu alguns Municípios brasileiros em categorias específicas, como os de segurança nacional e os de estâncias hidrominerais. Nessas localidades, não iriam ocorrer eleições diretas. No restante dos Municípios, o pleito continuaria sendo direto.

Como consequência da postura centralista, a elite política estadual e municipal que havia apoiado o golpe estava frustrada. “A estabilização exigia também a adoção de medidas ortodoxas, de caráter antipopular, o que desagradava os líderes civis que apoiaram o golpe [...]” (ABRUCIO, 1998, p. 60).

Os governadores preocupavam-se com as medidas de centralização do poder pelos militares, sobretudo porque tinham aspirações políticas maiores. “A crítica dos governadores dos estados mais importantes apoiadores do golpe tinha um motivo bem preciso: eles eram candidatos declarados à disputa presidencial que inicialmente estava marcada para 1965” (ABRUCIO, 1998, p. 60).

Essa desconfiança em relação aos militares se tornou um temor real quando o governo autoritário instituiu, em 1964, a Emenda Constitucional nº 9. Essa emenda prorrogou o mandato do presidente até 1967. Nesse momento, já não se acreditava mais na possibilidade de eleições diretas para o Executivo nacional. Como decorrência do maior endurecimento do regime, em 27 de outubro de 1965, estabeleceu-se o Ato Institucional 2 (AI-2), que acabou com os partidos políticos e com as eleições diretas para presidente e vice-presidente.

Em fevereiro de 1966, os militares retiraram todas as esperanças dos governadores ao instituir o AI-3, que tornou indireta a eleição para governador do Estado. Esse ato de repressão ao poder estadual está relacionado com o fato de que, nas eleições para governador de outubro de 1965, os Estados mais relevantes no contexto nacional, Guanabara e Minas Gerais, tiveram os candidatos da oposição eleitos. Esse fato não agradou o governo militar, que no anseio de unificar o País em uma posição unívoca, decretou o fim das eleições para governador dos Estados da federação.

O estabelecimento dos Atos Institucionais 2 e 3 acabou com o sis-

tema federativo brasileiro. A partir desse momento, os militares haviam revelado seus objetivos: “Enfim, estabelecia-se um regime autoritário, sem data de entrega do poder aos civis” (ABRUCIO, 1998, p. 62). A captação tributária foi reformulada de modo a diminuir a importância dos governadores, por meio da redução do que era arrecadado e por meio da mitigação dos laços entre os Estados os Municípios. Dessa maneira, o Município que antes era tributário e politicamente dependente dos Estados passou a ser do governo central.

Os Estados também perderam a prerrogativa de criar Municípios, passando a responsabilidade à União. Foram estabelecidos os seguintes critérios para a criação de Municípios: população superior a 10.000 habitantes e não inferior a cinco milésimos da população do Estado; b) eleitorado mínimo de 10% da população; c) centro urbano já constituído com um mínimo de 200 casas; d) uma arrecadação no último exercício correspondente, pelo menos, a cinco milésimos da receita estadual de impostos; e) plebiscito para consulta à população da área territorial interessada (arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 1).

A criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (Fpem) em 1965 buscava a princípio garantir outras fontes de recursos para os entes locais em decorrência da reforma tributária, já que a capacidade local de tributar tinha sido bastante reduzida. Essa compensação, trazia outros efeitos, como o de tornar os Municípios dependentes financeira e politicamente da União, enfraquecendo a figura dos governadores.

Com o adocimento de Costa e Silva, a Constituição de 1969 é outorgada com o papel de garantir o governo nas mãos da junta militar, entre outras medidas. Ela estabeleceu impostos específicos para os Municípios, reduzindo os anteriores aos de propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e ao Imposto Sobre Serviços (ISS). A competência de arrecadar e instituir taxas e contribuições de melhorias ficou fixada para as três esferas de poder, e a carta ainda proibiu os Estados e os Municípios de contraírem empréstimos compulsórios, além de aumentar o controle do Senado Federal sobre os Estados e Municípios acerca do endividamento interno e externo.

Uma inovação importante de Constituição de 1969 foi, no entanto, a participação que os Municípios passaram a ter na receita da União e dos Estados federados. Destaque para o imposto sobre lubrificantes e combustíveis

líquidos e gasosos; imposto sobre energia elétrica; imposto sobre minerais do País e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Contudo,

[...] o critério de atribuição de percentagem fixa e uniforme (20%) na participação do imposto estadual de circulação de mercadorias (ICM) criou uma gritante disparidade entre municípios industrializados e municípios predominantemente agrícola, ficando aqueles em situação privilegiada em relação a estes (MEIRELLES, 2003, p. 44).

Dentre outros dispositivos de interesse direto dos Municípios, a Constituição passou a exigir dos entes locais a aplicação de pelos menos 20% da receita tributária municipal no ensino primário. Foi o início de uma tendência de controle federal sobre a aplicação dos recursos dos Municípios.

Com o crescimento gradativo dos movimentos de oposição ao regime, que tinham como uma das demandas centrais a realização de eleições diretas, o governo militar precisou adaptar-se à nova situação. Em 1982, foram realizadas eleições gerais diretas, contudo, ainda que eleições tivessem sido chamadas, o governo não pretendia perder poder nos Estados e, para tanto,

[...] a relação clientelista com os municípios foi ampliada. Um bom exemplo foi o Programa de Ajuda aos Municípios (PAM), lançado pelo Ministério do Interior – que não por acaso era ocupado por um candidato à Presidência, Mário Andreazza – que distribuía recursos da ordem de Cr\$5.000.000, quantia altíssima à época, para 3 mil municípios (ABRUCIO, 1998, p. 93-94).

Nos anos 1980, conforme o regime perdia apoio e era cada vez mais questionado, tentava apoiar-se nas lideranças locais e estaduais. Dessa maneira, os Estados e Municípios fortaleceram-se, especialmente porque nesse momento o movimento municipalista já estava organizado e contava com militantes atuantes no cenário político.

As demandas dos Municípios estavam fortemente ligadas à descentralização dos tributos e ao maior repasse de recursos da União para os governos locais. Houve um avanço nesse sentido. Uma medida de fortalecimento

desse federalismo descentralizador de recursos era a Emenda Passos Porto, de 1983, que garantiu o aumento dos fundos de participação. Os Municípios tiveram uma atuação relevante na luta pela aprovação da Emenda, o que já apresenta o movimento municipalista unido pela redistribuição tributária.

Enquanto o Brasil protestava contra o regime militar, e o movimento municipalista se unia para garantir melhor arrecadação tributária, ficou evidente que a sociedade tolerava cada vez menos as faltas de liberdades. As Eleições diretas em 1982 foram ilustrações da impossibilidade do governo militar de manter o regime como estava.

A eleição para governador de 1982 significou não somente o lento e gradual processo de retorno do regime democrático, mas também a construção de um federalismo baseado no poder dos Estados. O regime militar ficou cada vez mais insustentável e o movimento pelas “Diretas Já” era a confirmação de que o governo autoritário estava no seu apagar.

É importante ressaltar que a transição do regime autoritário para a democracia no Brasil não constituiu apenas uma negociação entre partidos políticos, mas contou também com a articulação dos políticos locais. Dessa maneira, “A transição passou muito mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias definidoras do conteúdo e da forma do governo que se instalaria” (ABRUCIO, 1998, p. 101).

1.9 Transição para a democracia (1985-1989)

Em 1985, Tancredo Neves foi eleito como o presidente que deveria guiar a transição, tendo como vice José Sarney. Tancredo faleceu antes de tomar posse. As demandas da população já estavam bem sedimentadas: a revogação das leis do regime militar e a convocação de uma Assembleia Constituinte para redigir uma constituição democrática.

Gradativamente as instituições da ditadura militar foram sendo extintas: em 1985, a legislação estabeleceu eleições diretas para presidente, aprovou o direito de voto dos analfabetos e legalizou todos os partidos políticos. Ainda em 1985 foram realizadas eleições diretas para prefeitos em 201 Municípios, e eleições para eleger a Assembleia Nacional Constituinte foram mar-

cadadas para 1987 (FAUSTO, 2006).

Ela contou com a participação de diversos setores da sociedade, entre elas, a de grupos municipalistas, que se esforçaram particularmente na luta para a inclusão do Município como ente federado. A autonomia política, administrativa e financeira municipal também foi afirmada, com a possibilidade, por exemplo, de elaborar sua própria Lei Orgânica.

A necessidade de afirmação do caráter democrático do novo regime na Constituição em relação aos Municípios foi evidenciada na extinção da nomeação de prefeito para qualquer localidade, as eleições passaram a ser diretas para prefeitos e para vereadores.

Finalmente, o termo impreciso “peculiar interesse” foi retirado do texto constitucional e foi inserido em sua substituição que o Município poderia “legislar sobre assuntos de interesse local”. Houve durante as negociações da Assembleia Nacional Constituinte uma Subcomissão dos Municípios e Regiões, que, após muitas negociações, fez dos Municípios um ente federado.

Os Municípios aumentaram sua participação na partilha tributária, mas somente de forma relativa.

Apesar dos municípios terem sido os que mais aumentaram a participação no bolo tributário, eles ainda dependem – e muito – dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, sobretudo dos estados. Assim, são os estados os grandes vencedores da batalha tributária da Constituinte (ABRUCIO, 1998, p. 105).

1.10 Nova República – o retorno à normalidade democrática

Em 1989, ocorreu a primeira eleição direta para presidente após o governo militar. Diante de uma pulverização de candidaturas, foi eleito Fernando Collor de Melo. O primeiro governo democrático brasileiro eleito após quase três décadas sem um pleito direto não chegou ao seu fim. O presidente não conseguiu se sustentar após acusações de corrupção. Para investigar as denúncias de corrupção, uma CPI foi instalada, e, sob forte pressão popular, o

Congresso Nacional aprovou o *impeachment* do presidente. Com o propósito de impedir esse ato, o presidente renunciou ao mandato.

O período Collor mantinha a alta inflação dos últimos anos e a administração pública municipal lançava mão de instrumentos como o *overnight* para fechar as contas mensais. Os problemas macroeconômicos do período que não foram resolvidos com o Plano Collor conjugados às denúncias contra o presidente agravaram mais a situação político-institucional do país.

Após a saída de Collor, Itamar Franco assumiu o posto em um momento crítico da economia brasileira: recessão prolongada, inflação exorbitante e altas taxas de desemprego. O novo presidente concentrou esforços na economia e criou o Plano Real. Com o fim de seu mandato e com a inflação controlada graças à criação da nova moeda, seu ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito presidente da República.

Durante os Governos Cardoso (1995-2002), foram implementadas diversas medidas a fim de estabilizar as contas públicas e fortalecer a democracia brasileira. O controle da inflação facilitou a negociação entre Municípios e União para redistribuição dos tributos. E, das 34 emendas constitucionais aprovadas durante os dois mandatos, 15 delas eram referentes ao pacto federativo.

No âmbito tributário, o governo federal aumentou sua arrecadação sem ter que dividir com Estados e Municípios, por meio das contribuições sociais. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada a fim de impedir o endividamento dos Estados e dos Municípios, o que gerou um aumento nominal da dívida pública federal. Dessa maneira, a União passou a ter mais controle sobre as dívidas dos entes federados.

A Lei Kandir foi outra ação de estabilização econômica, ao buscar aumentar os saldos na balança comercial. Com a medida, que entrou em vigor em 1996, os produtos primários e semielaboradores foram isentos de ICMS nas exportações. Isso, de fato, aumentou a competitividade dos produtos brasileiros, mas, por outro lado, também aumentou as perdas no orçamento estadual e municipal, que ficam com 75% e 25%, respectivamente, do tributo.

Na área da saúde, o Governo FHC implantou o Piso de Atenção Básica (PAB) e na educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Essas medi-

das visavam a uma maior coordenação das políticas públicas. Os mecanismos coordenados combinavam o repasse de recursos com o cumprimento de metas preestabelecidas e a adoção de programas formulados de alcance nacional.

O governo implementou programas de redistribuição de renda com repasse direto para a população. Foi o caso: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Programa Renda Mínima; Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação e Vale Gás. Esses programas levados a cabo pelo governo federal poderiam envolver os governos locais na sua operacionalização. A perspectiva era de que o País precisava de um impulso para se desenvolver e que esse impulso deveria ser dado pela União.

Em 2003, assumiu a presidência Luiz Inácio Lula da Silva. As primeiras ações do governo, para com os entes federados locais, foram a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) e o Ministério das Cidades. Outra medida foi o aumento em 1% nos repasses do FPM. Além disso, o governo federal passou a partilhar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) com os Estados e Municípios e possibilitou o parcelamento mais flexível das dívidas municipais com o INSS, que passou de 24 para 60 meses. Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a Presidência da República.

As ações mais recentes em prol dos Municípios serão apresentadas no último capítulo deste volume e no segundo volume desta publicação. Não cabe, nesse momento de recuperação histórica mais ampla, detalhar o contexto político em que o Município se inseriu. O aprofundamento dessa discussão será feito durante a apresentação das conquistas municipalistas das décadas de 1980, 1990 e 2000.

1.11 Conclusão

O contínuo impasse ao longo da história sobre o papel que deveria ser desempenhado pelos Municípios aponta para uma lógica ambígua da percepção dos dirigentes políticos e dos juristas acerca do lugar desses entes no Estado brasileiro. Em momentos de afirmação da autonomia local, há necessariamente uma cobrança por maiores receitas. Sem meios financeiros, não há como garantir uma autonomia de gestão por parte dos governos locais.

Enfim,

[...] o conceito de município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhes liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946 foi apenas nominal. No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do imperador; na Primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no país; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados. Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais (MEIRELLES, 2003, p. 45).

A descentralização deve valorizar o âmbito local e a democracia por meio de uma dinâmica que englobe as decisões tomadas pela instância política mais próxima do cidadão. Em contrapartida, deve-se evitar que a descentralização seja produto de um Estado enfraquecido política e economicamente.

Há uma ligação entre os regimes democráticos e a descentralização do poder, como pode ser observado ao longo da história. O Brasil, como um Estado democrático, deve apoiar a autonomia dos Municípios a fim de garantir o fortalecimento de uma federação que valorize a participação da população na política.

O pensamento de empoderamento do poder local possui dois momentos na história do Brasil. O primeiro trata da valorização do interior do País, com fortes figuras políticas locais. Um municipalismo agrário e não

autonomista. O segundo momento, ou uma segunda corrente de pensamento, relaciona o poder local com o fortalecimento de um regime democrático, que responde melhor às demandas dos cidadãos. Conforme o Estado nacional brasileiro amadurece, a tendência é que se afaste a figura do Município do início do século XX.

Capítulo II

2. Municipalismo limitado. A primeira expressão do movimento dos anos 1940 e 1950

2.1 Introdução

Este capítulo explora as primeiras expressões organizadas do movimento municipalista no Brasil, que se desenvolveram nas décadas de 1940 e 1950 e que tiveram uma série de conquistas normativas e práticas, já referida no capítulo anterior.

No entanto, essa periodização exige dois detalhamentos. Em primeiro lugar, a visibilidade do movimento na década de 1940 (com destacada presença e influência na Assembleia Constituinte de 1946) e na década de 1950 (com a organização periódica dos Congressos Nacionais de Municípios) teve como antecedente a ação e o pensamento de algumas figuras que fizeram parte da elite do movimento burocrático-modernizador que se desenvolveu nas décadas de 1930 e 1940, orientado pelo espírito centralizador do Estado Novo.

Em segundo lugar, embora algumas expressões do movimento municipalista continuem durante o governo militar – ABM, Ibam, Congressos Nacionais de Municípios –, o movimento sofreu o impacto da restrição das liberdades impostas no período e uma exitosa política de cooptação por parte das autoridades federais, reduzindo-se a uma mínima expressão. O movimento só se recuperaria progressivamente no começo da década de 1980, mas com protagonistas, objetivos e dinâmicas diferentes, como será visto no próximo capítulo.

O objetivo desta seção é identificar como se desenvolveu o movimento municipalista no período, quais foram suas origens, objetivos, fundamentos teóricos, principais referências individuais e expressões institucionais. Para atingir esses objetivos, o capítulo se inicia com uma discussão conceitual

sobre os movimentos municipalistas e o marco que envolve o desenvolvimento do primeiro surto municipalista no Brasil (coronelismo e modernização burocrática). Em um segundo momento é feita uma revisão dos antecedentes – que inclui a chamada campanha municipalista e o pensamento e ação de figuras como Teixeira de Freitas e Rafael Xavier. Na terceira parte é descrito o ápice do movimento, expressado na criação e no desenvolvimento de instituições como a ABM, o Ibam e a ação dos Congressos Nacionais dos Municípios e a interação entre esses corpos. Finalmente, o capítulo é concluído com a discussão sobre o declínio do movimento desde o golpe de 1964.

QUADRO 2: CRONOLOGIA MOVIMENTO MUNICIPALISTA: 1934-1987

Cronologia
1934: Início da Campanha Municipalista
1946: Criação da ABM – Constituição de 1946
1950: I Congresso Nacional de Municípios, Petrópolis (RJ).
1952: II Congresso Nacional de Municípios realizado, São Vicente (SP) – criação, nessa oportunidade, do Ibam em 1º de outubro
1954: III Congresso Nacional de Municípios, São Lourenço (MG)
1957: IV Congresso Nacional de Municípios, Rio de Janeiro (RJ)
1958: VIII Congresso Interamericano de Municípios, Rio de Janeiro (RJ)
1959: V Congresso Nacional de Municípios, Recife (PE)
1963: VI Congresso de Municípios, Curitiba (PR)
1967: VII Congresso Nacional de Municípios, Belém (PA)
1972: VIII Congresso Nacional de Municípios, Guarapari (ES)
1979: IX Congresso Nacional de Municípios, Curitiba (PR)
1983: X Congresso Nacional de Municípios, Gramado (RS)
1984: XI Congresso Nacional de Municípios, Camboriú (SC)
1985: XII Congresso Nacional de Municípios, Salvador (BA)
1987: XIII Congresso Nacional de Municípios, Rio de Janeiro (RJ)

Fonte: elaboração própria.

2.2 Marco conceitual: municipalismo e movimentos municipalistas

O municipalismo como conceito faz referência ao lugar e ao papel do Município na estrutura de governança de um determinado País. Nesse sentido, o municipalismo não está necessariamente ligado à ideia de autonomia, descentralização ou democracia.

O movimento municipalista faz referência às forças que em determinados contextos históricos reivindicam o Município como ator central da organização e vida de um determinado Estado. Esse movimento pode expressar-se de muitas formas, requerendo autonomia ou não, defendendo ideais ruralistas ou urbanos, defendendo a industrialização ou o agrarismo. Pode também estar inspirado ou não em ideais de abertura democrática.

Além do conteúdo, os movimentos municipalistas se diferenciam de acordo com as forças que os originam e os alimentam. As diferenças estão basicamente em se são criados como reflexo de demandas amplas da sociedade ou se apenas representam interesses de pequenos grupos intelectuais ou políticos.

QUADRO 3: COMPARAÇÃO DOS DOIS MOVIMENTOS MUNICIPALISTAS DA HISTÓRIA BRASILEIRA

	1940-50s	1980-2010s
Autonomista	Não	Sim
Democratizante	Não	Sim
Urbano-agrarista	Agrarista	Urbano
Origem	<i>Top-Down</i> (cima para baixo)	<i>Bottom-up</i> (baixo para cima)
Descentralizador	Apenas indiretamente	Sim

Fonte: elaboração própria.

2.1 O contexto: federalismo e modernização burocrática

Antes de entrar na análise dos dois elementos que são considera-

dos centrais para entender o contexto em que se desenvolveu essa primeira expressão do movimento municipalista – federalismo limitado, coronelismo e modernização burocrática –, é necessário ressaltar que o período, além de ser marcado por mudanças políticas, institucionais e normativas, trouxe profundas transformações na dimensão urbano regional. Nas palavras de Santos de Faria (2009, p. 2), um

momento crucial de conformação de uma economia urbana marcada pela intensa industrialização do sistema de produção – focado na região sudeste, mas principalmente em São Paulo –, decorrente de elevados investimentos financeiros para infraestruturação do território que foram empregados na região da capital paulista pelo governo federal, nas décadas que se seguiram (1950-1960-1970) após a redemocratização de 1946.

Esse processo de urbanização também está caracterizado por outros quatro elementos (SANTOS DE FARIA, 2009, p. 2): migrações internas – do campo para a cidade e de outras regiões para o sudeste, especialmente São Paulo; crescimento da população urbana; expansão periférica das cidades, aumentando demandas de melhor infraestrutura; intensa especulação imobiliária.

2.3.1 Municipalismo limitado e Coronelismo

O federalismo brasileiro – com primórdios no início do Império e inspirado em ideias de cunho liberal e descentralizador – nunca se identificou com o municipalismo, porque concebia as províncias, e não os Municípios, como unidades básicas da construção da federação. A posterior consolidação do movimento federalista aprofunda essa tendência, já que se caracteriza principalmente pela reação das elites regionais à excessiva centralização do poder durante o final do período imperial. Nesse sentido, o movimento aparece como oposto ao acontecido no federalismo dos Estados Unidos, imaginado como fórmula para esterilizar os movimentos centrípetos de desintegração. No caso brasileiro, o federalismo nasce associado à ideia de descentralização, mas com restrição à autonomia municipal.

Na República Velha, o federalismo se baseou no pacto oligárquico conhecido como política dos governadores, já apresentado no capítulo anterior, que se articulava com a dimensão municipal por meio do coronelismo. Os Estados mais poderosos – Minas Gerais e São Paulo – escolhiam o presidente da República, enquanto o resto das lideranças regionais mantinha total autoridade sobre seu território, sendo a relação com os coronéis locais um dos elementos centrais desse controle. A falta de partidos políticos nacionais favorecia essa dinâmica regionalista da organização política da República. Em termos fáticos, pela política dos governadores e pelo coronelismo, os Municípios dependiam econômica e politicamente dos governadores. Assim, nesse primeiro exercício de federalismo, há uma superioridade hierárquica da esfera estadual perante a federal e a municipal. Foi uma espécie de reação ao excessivo centralismo do Império (LUZ; SANTIN, 2010, p. 6).

Outra das características relevantes do federalismo na República Velha que vale a pena ser retomada é a estrutura de distribuição dos recursos fiscais. A arquitetura tributária estabelecia a autonomia financeira de cada um dos Estados, fato que na prática implicava a perpetuação das desigualdades regionais. Assim, acentuava-se o caráter hierárquico da federação, com alguns Estados com grande peso nas decisões e outros sem possibilidade alguma de influenciar a política nacional.

Em relação à política local, os coronéis exerciam um papel de mediação entre os moradores do Município e os poderes públicos. O único contato da população – especialmente aquela isolada do interior, que era a maioria – com o aparelho do Estado se dava nas eleições, em que se trocava votos por favores específicos e individuais. O coronel, por sua vez, trocava serviços com as autoridades estaduais para manter o controle do seu território.

Assim, o municipalismo se desenvolve ligado a um tipo de organização das relações políticas (LUZ; SANTIN, 2010) que torna virtualmente impossível qualquer tipo de autonomia local. O controle personalista do território e da população por parte de um chefe faz do Município um domínio privado, gerido pelo arbítrio absoluto do coronel, cujo interesse é manter a dependência da população sob sua própria vontade. Como afirma Viana (apud ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 126): “O município era uma mera projeção

do poder privado do grande domínio rural”. A esfera local é concebida apenas como recurso de poder político – votos – e não como uma unidade político-administrativa por parte das autoridades da República Velha. Como reflexo dessa concepção, os Estados tinham a atribuição de legislar sobre a organização dos Municípios (LUZ; SANTIN, 2010).

O coronelismo é, em boa parte, expressão de uma forma de organização econômica pré-moderna, baseada na escravidão e uma variante de uma relação sociopolítica mais geral – o clientelismo (FAUSTO, 2006). A transição da sociedade brasileira para uma organização capitalista gerou demandas progressivas de fortalecimento da União. No entanto, como essa transição foi lenta e heterogeneamente distribuída em termos regionais, coexistiram em oposição essas forças modernas (burguesas) que demandam um estado central forte, junto com as forças do regionalismo particularista (LUZ; SANTIN, 2010).

É justamente no fim da República Velha que se consolida o movimento de fortalecimento do governo federal, que tem como expressão relevante a Constituição de 1937. Nela, se cristaliza a emergência de Vargas e o posterior estabelecimento do Estado Novo. A crise econômica (local e internacional), a eclosão do movimento tenentista e as cisões entre as oligarquias regionais marcam essa transição para o fim do auge do coronelismo. No entanto, mesmo com o crescimento das atribuições federais e as tentativas explícitas do poder central de esterilizar o poder das oligarquias regionais, as elites locais continuaram concentrando certa parcela do poder, obrigando inclusive as autoridades dos Estados nomeadas pelo governo central (interventores) a negociar com elas, para garantir certa estabilidade.

2.3.2 Modernização burocrática

Além do particular tipo de federalismo, outro elemento fundamental para entender os contornos do movimento municipalista do período é o processo de modernização burocrática que o Governo Vargas estimulou. O impacto desse processo sobre o movimento municipalista foi profundo, na medida em que as principais referências da militância municipalista e os principais autores intelectuais do movimento faziam parte da elite burocrática criada no

novo regime. Isso pode ser também verificado na formação de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Departamento de Administrativo do Serviço Público (Dasp), que deram suporte institucional no início da chamada “Campanha Municipalista”.

A Revolução de 1930 teve uma série de repercussões, mas sobretudo representou uma profunda transformação econômica, política e social; uma passagem drástica de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial. Um dos instrumentos dessa transformação – estimulada e guiada pelo governo central – foi o processo de modernização das estruturas burocráticas do Estado. Como afirma Fausto (2006, p. 378):

O Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, a elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade.

A mais emblemática das expressões desse movimento foi a organização, em 1938, do Dasp (COSTA, 2008, p. 845): “com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União”. O Dasp tinha seções nos Estados e nos Municípios, encarregadas de levar as diretrizes centrais ao resto das unidades da federação.

Falando sobre a ação do IBGE – de grande impacto sobre o desenvolvimento do municipalismo –, afirma Camargo (2008, p. 40) “As tabelas, os censos, os mapas, e os cartogramas produzidos pelo Instituto afirmavam a referência a um coletivo nacional, fixavam o poder do Estado sobre o espaço físico e sua população, em sociedade, num território”. A criação de uma identidade nacional – tendo como instrumento uma “pedagogia do espaço” – visava a diluir a referência dos Estados como identidade principal.

A ação modernizadora das novas estruturas criadas transcendia, na visão das autoridades do Estado Novo, a questão técnica. A racionalização do

comportamento administrativo tinha um claro objetivo político, em que até os órgãos nacionais de estatística serviram ao propósito de moderar o poder das oligarquias regionais sobre seus territórios de influência – a eliminação do patrimonialismo. A ação do Conselho Nacional de Geografia (CNG) é um bom exemplo disso. A delimitação precisa do território revelava as manipulações irregulares das fronteiras feitas pelas oligarquias regionais e as obrigava a negociar (CAMARGO, 2008, p. 41).

A elite municipalista que deu corpo conceitual e gestou as primeiras expressões práticas do movimento municipalista não apenas fazia parte central do projeto burocrático modernizador como também utilizou os recursos humanos, administrativos e técnicos que tinha à disposição para espalhar o credo municipalista pelo Brasil todo.

2.4 Antecedentes e referências intelectuais

2.4.1 A campanha Municipalista

A explosão e as conquistas do movimento municipalista nas décadas de 1940 e 1950 têm como antecedente e marco de referência contextual a chamada “Campanha Municipalista”, que, com altos e baixos, se desenvolveu ao longo de três décadas, iniciando em meados dos anos 1930. O objetivo da Campanha foi a valorização do Município como esfera pública destacada, ou, nas palavras de um dos fundadores do movimento – Rafael Xavier: “Aí está, meus Senhores, o propósito da Campanha Municipalista: revitalizar a economia municipal, para tornar possível o progresso do Interior e a melhoria das condições de vida das respectivas populações” (XAVIER, 1948, p. 307). A Campanha foi basicamente um movimento de conscientização sobre o estado calamitoso em que os Municípios brasileiros – especialmente os pequenos e médios do “esquecido interior” – se encontravam na época e sobre como a superação dos problemas políticos e econômicos crônicos do País dependia justamente da revitalização da vida municipal.

As referências intelectuais da campanha insistiam sistematicamente na baixa proporção dos recursos fiscais que as entidades municipais rece-

biam. Como contraponto, pressionavam por uma reforma profunda nos critérios de distribuição que desse a essas esferas esquecidas pela União recursos suficientes para completar sua obra civilizatória. Como será visto adiante, essa era uma crítica ao processo de modernização baseado na urbanização, industrialização e à migração interna massiva, que compunha a base do credo municipalista da Campanha em seu início.

Uma das características principais da Campanha Municipalista é que sua gênese e seu desenvolvimento inicial estão ligados diretamente à ação de uma parte da elite burocrática elevada à categoria social modernizadora durante a era Vargas. Em efeito, a denúncia das misérias históricas da vida municipal, da necessidade de reformas profundas e de suas respectivas soluções não partiu dos próprios Municípios – prefeitos ou legisladores –, mas de burocratas-intelectuais que ocuparam cargos de destaque nas estruturas criadas na década de 1930, como os já citados IBGE e Dasp. Nesse sentido, parte da ação inicial desses funcionários foi comunicar as bases do movimento e procurar adesões entre as lideranças municipais para que a Campanha não fosse apenas uma utopia.

A pretensão técnica da Campanha não foi um acaso. Os principais idealizadores do movimento temiam uma eventual contaminação se questões políticas e partidárias fossem introduzidas. Nas palavras de Xavier (1948, p. 307): “Não sendo, e não desejando ser, uma campanha político-partidária, é o municipalismo, acima de tudo, uma ação de sentido construtivo, pelo fortalecimento econômico do Município, como base indispensável à preservação de sua autonomia municipal”. Depois de relatar a existência de duas fases na ação municipalista – executiva e teórica –, ele defendia que “a fonte de inspiração teórica do Municipalismo deve permanecer em território alto e neutro, alimentando as várias vertentes partidárias ou simplesmente ideológicas. Essa situação será uma garantia de que as águas se conservarão puras, impoluídas pelos venenos que intoxicam o nosso ambiente político” (XAVIER, 1949, p. 62). Esse mesmo espírito animará a criação da ABM, em 1946, e do Ibam, em 1952.

Os membros dessa elite burocrática municipalista utilizaram as vantagens que outorgavam-lhes seu *status* de funcionários públicos, destacados para espalhar nos mais recônditos locais do Brasil o ideário municipalista. As

palestras eram um recurso frequente, assim como a “ação civilizadora” dos delegados dos órgãos do governo central nos Municípios.

Um exemplo desse processo é o papel central que o IBGE ocupou no início da campanha. “No IBGE, o Movimento Municipalista Brasileiro teve sua gênese, na fase contemporânea, e daqui partiram os grandes incentivos para a cruzada magnífica de que resultou” (SANTOS, 2008, p. 18). A estrutura ramificada da instituição – criada para estabelecer a presença do governo central em todos os locais – facilitou a dispersão das ideias municipalistas. De fato, na própria estrutura do IBGE, os Municípios tinham paridade de representação com os Estados e a União (CAMARGO, 2008, p. 39). Em uma publicação de 1945, aparece claramente o compromisso municipalista do IBGE e seu papel na construção do novo Brasil – “encaminhar, por meio do revigoramento do sentimento municipalista, a correlata contenção do sentimento regionalista” (CAMARGO, 2008, p. 44). Uma vocação agrarista comum também aproximava o IBGE e a Campanha: “O IBGE e seu quadro técnico se aproximaram da via agrarista de modernização do Estado brasileiro” (CAMARGO, 2008, p. 43).

A partir desse impulso inicial, se multiplicaram congressos de Municípios e Câmaras municipais em muitas regiões do País (XAVIER, 1949, p. 450). De fato, o primeiro Congresso Nacional dos Municípios (1950) – um dos maiores eventos na história da Campanha – foi realizado por decisão de 30 encontros regionais (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1949).

Embora paradoxal em aparência, o governo centralista de Vargas foi simpático ao municipalismo. As demandas do movimento eram convergentes com a lógica de concentração de poder na União, que exigia a esterilização progressiva do poder das elites regionais sobre seus territórios. Havia também uma convergência conceitual: a crítica ao federalismo exacerbado da República Velha. Ademais, a Campanha Municipalista, em seu início, também não foi explícita na defesa da autonomia municipal. Seu objetivo principal era o aumento da participação dos Municípios na renda pública e a reforma administrativa. Em todo caso, a dinâmica de poder entre as instâncias federativas durante a era Vargas foi sempre no sentido de fortalecer o governo central, os limitados ganhos dos Municípios aconteceram às expensas dos Estados, e não da União.

Melo também defende esse argumento (2008, p. 54) ao afirmar que “após a Revolução de 30 e particularmente durante o Estado Novo, o municipalismo foi elevado à condição de princípio programático das elites governamentais e de peça importante da estratégia de *nation-building* perseguida”. Continua Melo (2008, p. 56):

Embora o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma profunda centralização política, administrativa e financeira – e, portanto, contrária ao conceito de autonomia que é subjacente ao municipalismo – ele se baseia numa concepção plebiscitária (PITKIN, 1967) e corporativa de representação política. Nessa concepção, o município – matriz básica da sociedade política – está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações – de instâncias territoriais ou político-partidárias – que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois pólos. O município emerge, nessa perspectiva, como uma *esfera comunitária – portanto pré-política* – que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores *ainda não distorcidos pelas instâncias de representação*”.

Existe, no entanto, outro paradoxo nessa história inicial do municipalismo brasileiro, que se prolongou ao longo de todo o período varguista e, com menos intensidade, depois dele. As referências intelectuais iniciais da Campanha eram, por sua condição de funcionários públicos de alta qualificação, agentes da transformação modernizadora conduzida desde cima. No entanto, sua concepção de progresso e modernidade colocava-os em contradição com o projeto que *a posteriori* acabou se consolidando com o Estado Novo: o projeto urbano-industrial. De fato, era uma vocação agrarista que animava os primeiros municipalistas. Inspirados nas ideias de Alberto Torres, defendiam a condição agrária do Brasil e projetavam, como consequência, que o futuro mais brilhante do País residia na atividade agrícola do interior, e não na “indústria artificial”, acompanhada dos males da urbanização e da excessiva burocratização.

Finalmente, um último elemento para ser destacado é a tensão per-

manente entre os defensores da “pureza” do movimento municipalista e aqueles que propunham uma ação política mais direta, que envolvia inclusive a criação de um partido municipalista. Como será visto nas próximas páginas, essa dialética entre os diferentes grupos teve forte influência na dinâmica do movimento na década de 1950 e início da de 1960.

2.4.2 As referências intelectuais

Alberto Torres

Segundo Melo (2008, p. 52), a fusão entre o agrarismo e o municipalismo (que informara o movimento municipalista no período analisado) se produz na República Velha com a obra de Alberto Torres. Torres parte de um diagnóstico da situação do Brasil que contrapõe uma realidade normativa (uma federação que apenas na ficção serve como instrumento de agregação de interesses individuais) e uma realidade empírica, um País real composto por “clãs locais dispersos nos municípios num imenso território” (MELO, 2008, p. 52). Insistindo sobre a vocação agrarista do Brasil, o autor argumentava que nesse País real – que é o mundo rural – está a essência da brasilidade. A instauração do federalismo durante a República teria, segundo ele, desmembrado o País e condenado os Municípios do interior ao isolamento. A obra de redenção do mundo rural – e da própria civilização brasileira – exigiria necessariamente um Estado forte e centralizado.

Essa ideia de redenção da vida rural, de acordo com Melo (2008), fazia parte da concepção de modernidade de muitos dos ideólogos da era Vargas, como Euclides da Cunha, Monteiro Lobato e, principalmente, Oliveira Vianna – quem, como virtual ideólogo oficial do Estado Novo, chegou a ter uma ampla influência do desenho das políticas do período.

Araújo (2005, p. 166) vê como curioso o fato de o pensamento de Torres ter virado fonte de inspiração para a Campanha Municipalista dos anos 1930, já que, segundo o autor, não aparece em sua obra uma defesa explícita do protagonismo da esfera municipal, mas sim de uma forte centralização administrativa como forma de correção dos males do federalismo regionalista exagerado da República Velha. Esse fato não é tão curioso quando são expos-

tas as considerações já apresentadas sobre o caráter ambíguo do conceito de autonomia municipal, característico do período.

Mário Augusto Teixeira de Freitas

Teixeira de Freitas foi secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística e do IBGE por 12 anos (1936-1948). Por meio dessa instituição, foi uma das figuras mais relevantes da Campanha Municipalista (SANTOS, 2008, p. 13), defendendo a valorização das entidades locais, célula básica da organização nacional em sua visão.

Seu pensamento partia da premissa de que os centros urbanos operavam como mecanismos perversos – “formas tentaculares de vampirismo” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 86) – de sucção das energias dos Municípios pequenos e médios, cujo objetivo era “manter o predomínio, e satisfazer as exigências de conforto, da insignificante minoria que conforma a elite dirigente” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 86). Em termos mais gráficos: “[...] as metrópoles, dizia, são, ao inverso, centros de absorção insaciável e cada vez maior das energias, dos valores, dos recursos espontâneos da comunidade” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 87).

Os governos federais e estaduais seriam parte desse círculo vicioso, já que longe de prestar serviços relevantes à “comunhão nacional”, retiram um “quinhão leonino” da economia nacional sem cumprir com as obrigações que cabem ao Estado moderno. A grande vítima dessa transferência de recursos é a “economia rural da Nação” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 88), que transforma o Brasil rural em um feudo do Brasil urbano. Como consequência, as bases da nacionalidade encontram-se ameaçadas: “Por tanto senhores, em última análise, a complexa morbidez do corpo brasileiro, os apavorantes desequilíbrios patológicos que ele nos apresenta [...], têm sua razão de ser primordial na doença, na atrofia, na atonia, no depauperamento do Município” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 90).

Essa atrofia deve-se principalmente à ausência de rendas suficientes para gerir a administração municipal, junto com outras “falhas mestras”: a falta de condições do meio comunal para formar ou contratar administradores municipais eficientes; a falta de supervisão de parte da opinião pública

ignorante, pobre e submetida à vontade do coronel; o fato de que os escassos recursos eram desviados para alimentar o interesse político dos chefes municipais; e a incapacidade absoluta de os Municípios influenciarem os planos superiores de governo.

A saída para essa situação repousa em uma mudança de mentalidade que deve invocar o lema “rumo ao Oeste”: “o que vale dizer, ao Brasil interior, ao Brasil esquecido, ao Brasil combalido, ao Brasil espoliado, numa palavra, ao Brasil-Município” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948a, p. 90).

O ideal agrarista de Teixeira de Freitas é refletido em seu artigo “A Socialização Rural”, no qual ele afirma que o caminho para o progresso passa por “assegurar aos homens do campo, reunidos em sociedade, trabalho, saúde, segurança, escola e igreja” (RBM, 1940b, p. 292 – vol. 3-4). A proposta visava à criação de um “centro poderoso de educação agrária, instrumento da ruralização racional e nacionalista do *hinterland* brasileiro, que contribuiria para o ideal torreano de reerguimento de nossas míseras populações rurais, de aproveitamento das nossas prodigiosas possibilidades agro-pastoris” (TEIXEIRA DE FREITAS apud CAMARGO, 2008, p. 45).

Rafael Xavier

Xavier, já amplamente referenciado aqui, foi o sucessor de Teixeira Freitas como secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística, entre 1948 e 1951. Chegou à presidência do IBGE em 1961. Foi o fundador da Campanha Municipalista em meados dos anos 1930 (ARAÚJO, 2005) e foi primeiro o presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

Entre suas ideias destacáveis está a reivindicação ou até a idealização da situação dos governos locais durante a colônia, “época em que a autoridade municipal, representada pela Câmara, detinha a força do poder, e através da sua atuação, fixava as diretrizes da vida coletiva” (XAVIER, 1948a, p. 305). Essa ideia, que destaca o papel dos Municípios como mecanismo de centralização e controle de parte da Coroa portuguesa, está longe de ser consensual na literatura especializada (ARAÚJO, 2005, p. 166).

De todos os modos, ele acreditava que primeiro o Império, mas sobretudo o regime republicano, tinha operado de forma tal que os Municípios

acabaram perdendo sua condição de atores relevantes no cenário político: “a evolução dos acontecimentos políticos e administrativos, no decorrer dos anos, modificou esse estado de coisas, até chegar ao extremo oposto de nada caber ao Município, de tudo lhe ser negado, a começar pela base econômica, sem a qual é mera ficção jurídica a autonomia política” (XAVIER, 1948a, p. 305).

Assim como Teixeira de Freitas, Xavier defendia que a grande miséria dos Municípios radicava na ausência de recursos para gerir seus assuntos, o que os fez reféns dos Estados, embora a Constituição de 1891 tivesse assegurado a autonomia. A falta de renda para executar obras fundamentais estava na base do processo de evasão demográfica: “carecem os municípios de recursos capazes de manter fixados as solo os seus filhos” (XAVIER, 1948a, p. 306).

A solução para evitar essa injustiça, “e ponto de partida para todo o esforço de salvação nacional”, reside na atribuição aos Municípios de uma proporção maior da renda pública “através de uma sábia política de descentralização administrativa – poderemos evitar o crime do desbaratamento em obras inúteis ou suntuárias, nas capitais dos estados e da República, do que é o produto exclusivo dos esforços e sacrifícios do homem do interior” (Xavier, 1948, p. 307).

Aparece também em seu pensamento o argumento da transferência de rendas e energia do Brasil rural para o Brasil urbano: “dessoraram o Município pela sangria fiscal, para, em detrimento dele, alimentar, até a indigestão, os erários federais e estaduais” (XAVIER, 1949, p. 59). A tendência agrarista do municipalista fica clara nessas palavras: “a ambientação de um novo ruralismo é necessário, não só porque o País vive principalmente de sua agricultura e de sua pecuária, mas também porque a vida rural é conveniente para a formação do povo” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1950, 273).

Xavier não negava a importância das instâncias estadual e federal para fixar o rumo das grandes iniciativas de desenvolvimento, “entretanto, nenhum órgão mais autorizado, mais credenciado para o estudo e mesmo, para a solução de grande número de problemas de ordem local, ou relacionados a uma zona geográfica restrita, de que o Município” (XAVIER, 1949a, p. 201)

Entre os esforços necessários para fortalecer os Municípios estava o desenvolvimento de um mercado interno dotado de um maior poder de ab-

sorção dos produtos derivados da industrialização das matérias-primas. Dessa forma, se evitaria ficar a mercê dos “caprichos” dos mercados do Brasil urbano e internacional (XAVIER, 1949a, p. 200).

QUADRO 4: PRINCÍPIOS DO MUNICIPALISMO INICIAL

Princípios	
Agrarismo:	O núcleo da brasilidade reside na vida rural, de modo que sua redenção é a redenção do País.
Antiurbanismo	A concentração de população e as atividades econômicas em grandes aglomerados só degradam as condições da vida pública e da privada: miséria, desigualdade, reprodução desnecessária de instâncias burocráticas.
Anti-industralismo	A vocação do Brasil está na atividade agrícola, e não na industrialização artificial.
Antimigração interna	Os fluxos populacionais internos refletem a incapacidade dos Municípios de garantir sustento para seus filhos.
Função modernizadora da administração	Competência técnica como base do progresso. Função cultural do agente burocrático.
Reforma Tributária	Mecanismo para dar aos Municípios os instrumentos para cumprir com sua obra civilizatória.

Fonte: elaboração própria.

2.5 O ápice do movimento: A ABM, o Ibam e os Congressos

Depois de mais de uma década de existência, o movimento municipalista encarnado na Campanha gerou, a partir de 1946, uma série de resultados expressivos: de um lado, a expansão das atribuições dos governos locais na Constituinte de 1946; de outro, a criação de três instâncias institucionais: a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), os Congressos Nacionais dos Municípios e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam).

Dado que as conquistas municipais na Constituição de 1946 foram tratadas no capítulo anterior, focar-se-á aqui essas três expressões institucionais que representaram os interesses do municipalismo no período agora analisado.

2.5.1 A ABM

A Associação Brasileira dos Municípios foi criada em março de 1946 na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro, por iniciativa do IBGE e em cumprimento a uma decisão da Junta Diretora do Congresso Interamericano de Municípios. O objetivo explícito foi agregar os esforços do movimento municipalista aos trabalhos da Convenção Constituinte, que se preparava para dar nova forma jurídico-institucional ao pacto federativo brasileiro após a Era Vargas. Assim, liderado pelas referências da elite burocrática municipalista, o ato de fundação da ABM contou com a presença de vereadores, prefeitos, deputados e senadores, cuja principal bandeira foi a revisão da competência tributária. Conforme já sugerido, a ideia básica dos intelectuais da nova Associação foi a de estabelecer um órgão que, “colocado acima de interesses políticos ou mesmo de objetivos imediatistas”, operasse como “instrumento adequado ao estudo e ao encaminhamento de sugestões e medidas práticas destinadas a revitalizar as células fundamentais da comunidade nacional” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS 1948, p. 121).

No primeiro estatuto da instituição, aprovado em maio de 1946, aparece claramente a natureza e os objetivos da ABM (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1949, p. 121):

Art. 1: A Associação Brasileira de Municípios é uma sociedade civil, de âmbito nacional, destinada ao estudo e à elaboração de soluções para os problemas municipais, operando num regime de estreita articulação e íntima cooperação com as municipalidades e quaisquer entidades federais ou estaduais.

Art. 2: São objetivos específicos da Associação Brasileira de Municípios:

a) estudar, permanentemente, a organização, o funcionamento, as condições e os métodos de trabalho dos Municípios brasileiros, visando ao seu melhor rendimento;

- b) promover o maior intercâmbio possível entre os Municípios e com eles colaborar no planejamento, na orientação, na assistência, na técnica e na implantação de quaisquer modificações ou reformas administrativas;
- c) receber, estudar e difundir sugestões sobre assuntos de administração municipal, promovendo, para tal fim, em colaboração com os órgãos federais e estaduais – por meio de palestras, documentário, congressos, publicações etc. – ampla difusão de ensinamentos sobre os princípios, os problemas e a técnica de administração municipal;
- d) prestar aos Municípios completa e efetiva assistência;
- e) Realizar os objetivos de cooperação expostos nos Estatutos da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, nas formas recomendadas e ratificadas pelos Congressos Pan-americanos de Municípios e pela *VI Conferência Internacional Americana*.

Assim, a ABM foi criada como uma instituição de representação dos interesses do movimento municipalista, de demandas da esfera federal, e não do interesse dos Municípios *per se*. Em duas instâncias principais fica clara essa orientação: a composição da diretoria da ABM, elencada principalmente por burocratas federais, e os membros dos Congressos Nacionais de Municípios, com senadores, deputados federais e governadores, deputados estaduais e uma gama de outros agentes políticos ou administrativos das outras esferas de governo.

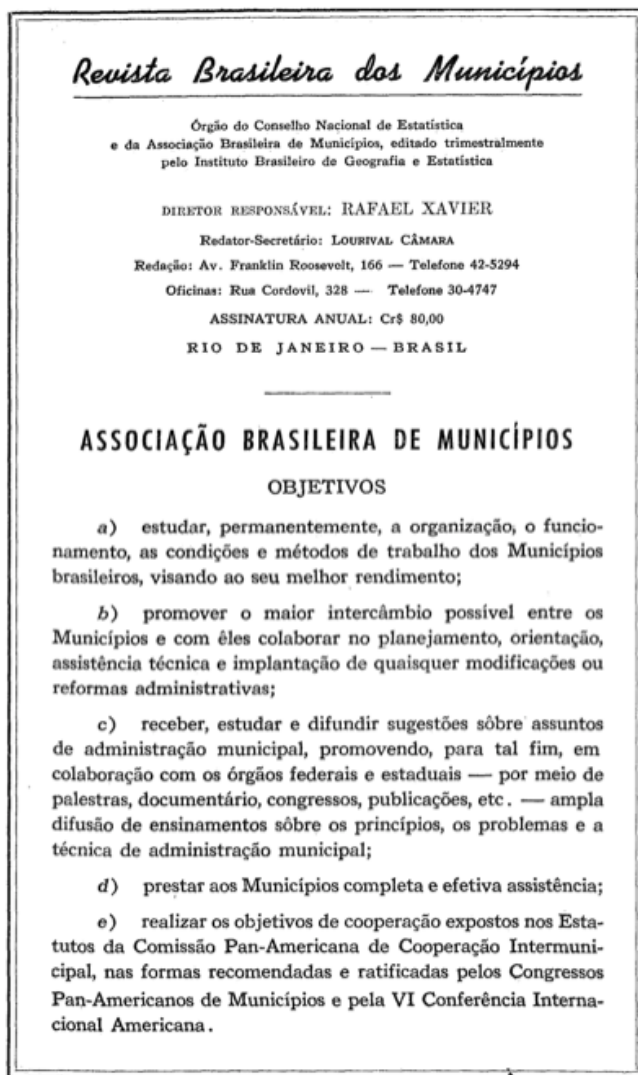
No entanto, o decorrer do tempo e a evolução exitosa do Movimento Municipalista foram mudando o comportamento da instituição. Em 1952, durante o *II Congresso Nacional dos Municípios*, há uma mudança relevante no estatuto da ABM e ela se torna uma “espécie de Conselho Nacional, ficando assim incumbida de orientar, nas suas linhas mestras, a política municipalista [...]” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1952, p. 545). Para o presidente da entidade na época – Rafael Xavier –, a justificativa da transformação da estrutura da entidade era necessária pelas transformações dos Municípios ao longo dos anos prévios e pelos escassos recursos da instituição para atingir seus objetivos.

A revisão dos novos objetivos específicos da instituição sustenta o

argumento de que progressivamente a ABM tornou-se uma instância de representação política, abandonando as aspirações iniciais da elite burocrática que a criou (MELO, 2008). Esses novos objetivos da ABM foram: a) formular as diretrizes do Movimento Municipalista do País; b) promover o aperfeiçoamento da administração municipal; c) sugerir ao poderes competentes as medidas que parecerem oportunas; d) realizar objetivos de cooperação; e) propugnar a aplicação integral dos dispositivos contidos na Carta e nos demais documentos emanados dos Congressos Nacionais; f) promover, a cada dois anos, a realização dos Congressos Nacionais dos Municípios.

A ABM ficou encarregada de apresentar aos poderes Legislativo e Executivo “a conveniência da Operação Município” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1955, p. 5), um plano nacional de obras e serviços municipais. As gestões frente a diferentes autoridades governamentais (solicitando, por exemplo, repasses atrasados do imposto de renda ou a participação dos Municípios no Fundo Rodoviário Nacional) eram temas frequentes das reuniões do Conselho Deliberativo da ABM. Os novos estatutos mantiveram, no entanto, a visão ampla da participação na Associação: basicamente qualquer pessoa ou entidade interessada na problemática municipal poderia participar em qualidade de sócio.

ILUSTRAÇÃO 1: CAPA DA 1ª REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS



Fonte: Revista Brasileira de Municípios, 1948.

Finalmente, cabe ressaltar que a ABM teve desde 1948 a Revista Brasileira dos Municípios como principal órgão de difusão. Editada em parceria com o IBGE, ela estava “destinada a levar a todos os municípios do Brasil a verdade e a flama dos ideais pelos quais propugnava” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1952, p. 545).

2.5.2 Os Congressos Nacionais dos Municípios

Embora organizados pela ABM, os Congressos Nacionais merecem consideração individual por seu destaque como foros amplos de discussão e ação no âmbito do movimento municipalista. Nesses encontros regulares, intelectuais e políticos avaliavam o rumo do movimento municipalista, o impacto sobre a situação dos Municípios e se propunham novos cursos de ação, como a criação do Ibam no Congresso de 1952 e a coordenação da Operação Município.

Treze Congressos Nacionais foram realizados no período considerado; no entanto, o foco se concentra nos seis primeiros (1950-1963), que foram os mais importantes em termos de expressões práticas e impacto sobre a vida política nacional do primeiro momento do movimento municipalista. Conforme será tratado no próximo capítulo, os Congressos, de forma particular, e o movimento como um todo entraram em declínio na década de 1960, para praticamente desaparecer durante alguns anos do regime militar. Nos anos 1980, com a reabertura política, a frequência de suas realizações aumentariam, mas agora sob a coordenação da Confederação Nacional de Municípios.

O primeiro dos Congressos foi realizado em Petrópolis (RJ) em 1950 e se originou de uma série de resoluções de mais de trinta congressos e convenções municipais e regionais realizados nos anos prévios, no marco da Campanha Municipalista. Nas reuniões preliminares, foi aprovado um Regimento Interno que fixou como objetivo “o estudo objetivo dos problemas municipais, de modo a ser fixada uma diretriz uniforme no encaminhamento e solução dos assuntos vitais para progresso do Município brasileiro” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1949, p. 353).

ILUSTRAÇÃO 2: FOTO DO 1º CONGRESSO NACIONAL DE MUNICÍPIOS



Fonte: Revista Brasileira de Municípios, 1950.

O Congresso contou com a participação de prefeitos, vereadores, deputados, técnicos, assessores e outros interessados na problemática municipal. Destacou-se a participação do presidente Dutra, que afirmou que “é grande a responsabilidade dos que, nessa fase da nossa história, estão a frente das nossas Municipalidades. Deles, mais do que quaisquer outros, depende no Brasil o destino da Democracia, quer como regime, quer como estilo de vida” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1950, p. 278).

Na abertura do Congresso, o então presidente da ABM afirmou: “Penso que em nenhuma outra ocasião um congresso representou de modo tão expressivo a nossa Pátria, em seus vitais interesses, em sua política não partidária, alheia a todo personalismo e em suas profundas necessidades de reforma” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1950, p. 271).

Entre seus resultados, a *Revista Brasileira dos Municípios* ressalta a adoção de “resoluções concernentes à efetivação da autonomia assegurada constitucionalmente aos municípios”; a aprovação de “indicações em torno das

vantagens da cooperação interadministrativa”; a indicação de “sugestões pertinentes à fixação do homem à terra”; e o destaque da necessidade de elaboração de um “Código Tributário Nacional em que se fixem as normas gerais a serem observadas e complementadas, como medida indispensável a consolidação das reivindicações municipais” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1950, p. 255).

O I Congresso gerou uma Carta de Declaração de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, que sintetizava as principais aspirações do movimento municipalista na época. Entre os principais pontos, ressalta-se a autonomia municipal concretizada: a) pela eleição direta do prefeito e dos vereadores; b) pela elaboração de sua própria Lei Orgânica; c) pela administração própria, especialmente em referência à renda própria e à organização dos serviços públicos locais.

A efetivação da autonomia implica uma “justa e ponderada distribuição dos encargos e deveres públicos entre as três esferas administrativas da organização da República” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS 1950, p. 317). O exercício da autonomia se justifica na solução dos problemas político-administrativos do Município. Aparece também entre os destaques da Declaração o estímulo ao agrupamento de Municípios em forma de consórcio para a solução coordenada de problemas locais.

Sobre o âmbito de ação própria dos Municípios, a carta estabelecia um cardápio amplo:

O que a Constituição consagra como de peculiar interesse dos Municípios envolve atividades relacionadas a todos os aspectos da vida dos cidadãos, abrangendo não apenas os serviços públicos atualmente de responsabilidade dos Prefeitos e das Câmaras, como os de água, esgoto e eletricidade, senão ainda a assistência social, a educação, a polícia, a Justiça, a viação, a saúde pública, a produção e o crédito (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1950, p. 319).

Para cumprir com essas obrigações, os Municípios reivindicaram o recebimento de pelo menos 40% das rendas públicas arrecadadas no País. Es-

sa necessidade de mudar a distribuição dos recursos fiscais aparece sistematicamente ao longo do documento – e de outros produzidos pelo movimento municipalista – e é provavelmente a sua principal reivindicação na época. Finalmente, a Carta designa a ABM – “órgão oficial das Municipalidades do País” – como a delegada para efetivar as providências para concretizar suas reivindicações.

O II Congresso Nacional foi realizado em 1952, em São Vicente (SP), com o mesmo objetivo do primeiro: o estudo dos assuntos municipais. Três decisões transcendentais foram tomadas no evento: a fundação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), a mudança dos estatutos da ABM e a reformulação da Carta Municipalista. Esse Congresso contou com uma participação maior que a do primeiro, incluindo de novo o presidente da República, agora Getúlio Vargas, que falou dos Municípios como força modeladora da vida política e econômica do País e reconheceu a preocupação dos governos locais com a gestão dos recursos fiscais e a importância dos meios técnicos para melhorar a administração.

A chamada Carta Municipalista de São Vicente em boa medida reproduzia as aspirações localistas do primeiro Congresso, sintetizadas nesses princípios: “autonomia, cooperação administrativa intermunicipal, colaboração intergovernamental, combate ao êxodo rural, organização racional da produção, planejamento, turismo, assistência e previdência social às populações rurais, reivindicações tributárias e outras” (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1952, p. 537). Como em várias expressões prévias do movimento municipalista, a maioria das reivindicações fazia referência a questões tributárias. Aparece com mais ênfase, no entanto, a ideia de que a ABM é o órgão oficial das municipalidades do País.

O terceiro Congresso dos Municípios foi realizado em maio de 1954, em São Lourenço (MG). Novamente com a presença do presidente Getúlio Vargas, o encontro promulgou uma Carta dos Municípios, que basicamente insistia nos princípios e nas reivindicações dos Congressos anteriores, assim como ratificação do papel da ABM como órgão de representação municipalista e o Ibam como braço técnico. No mesmo Congresso, foram eleitas as novas autoridades da ABM, saindo Rafael Xavier da presidência pela primeira vez

desde a fundação da associação em 1946, o novo responsável pela entidade foi Osório Nunes.

Foi justamente Osório Nunes o encarregado de sintetizar as denúncias do movimento municipalista na introdução à obra intitulada *O clamor dos Municípios*, publicação nascida do *IV Congresso Nacional*, realizado no Rio de Janeiro, de 27 de abril a 5 de maio de 1957. Entre os principais pontos destacados por Osório estavam (ARAÚJO, 2005, p. 167): capitais estruturadas e Municípios do interior esfarrapados; cota de 10% do imposto de renda sistematicamente negado, embora garantido no texto constitucional de 1946; Ibam com capacidade insuficiente para prestar assistência técnica aos Municípios.

A publicação reitera muitas das demandas históricas do municipalismo desde sua consolidação na década de 1930: discriminação na distribuição de rendas, Municípios convertidos em “colônia interna das metrópoles brasileiras”, esvaziamento de recursos e miséria da população do interior e o papel central do Município para estimular o progresso em geral. As reivindicações tomam corpo em uma proposta de reforma constitucional, cujo principal objetivo foi a modificação do sistema tributário e uma atualização das atribuições de todas as esferas administrativas para lidar com “as exigências cada vez mais largas e intensas das populações” (ARAÚJO, 2005, p. 168).

O encontro contou também com a presença do presidente Juscelino Kubischek, que defendeu um novo municipalismo e se declarou defensor do interior brasileiro, apontando a construção de Brasília como uma evidência dessa inclinação (ARAÚJO, 2005, p. 169). No *IV Congresso*, aparece pela primeira vez a menção à importância da “Operação Município”, que foi um plano de planejamento de obras, empreendimentos e serviços para todos os Municípios brasileiros. O plano se tornou projeto de lei e teve longa tramitação no Congresso antes de ser aprovado. Nesse processo, a ABM se articulou claramente como operadora dos interesses municipais.

A “Operação Município” foi também foco das atenções do *V Congresso Nacional*, realizado em Recife de 1ª a 8 de dezembro de 1958. O encontro teve como foco a discussão dos tópicos: emancipação global e progressiva, desenvolvimento planejado, aperfeiçoamento do sistema federativo e reformulação do municipalismo. Em relação à Operação, aparecia no

relatório final do Congresso que ela constituía um meio racional para alcançar a progressiva descentralização administrativa, que era um dos objetivos permanentes do Movimento Municipalista Brasileiro (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1959). Foi o primeiro dos Congressos que não contou com a participação do presidente da República.

O último dos Congressos Nacionais aqui detalhado é o sexto, realizado em março de 1963 em Curitiba. Os temas do encontro foram similares aos dos antecessores, destacando-se alguns tópicos, como a administração financeira, o desenvolvimento econômico social, o planejamento e o urbanismo e a divisão administrativa e territorial (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1963, p. 122). Houve, no entanto, um tópico novo e de destaque – a referência à criação do Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (Senam), primeiro órgão federal de assistência aos Municípios, criado durante a Presidência de Jânio Quadros, que era vinculado historicamente ao municipalismo (MELO, 2008).

Seis Congressos Nacionais foram realizados nas duas décadas seguintes – 1967/1984 – que coincidem com o período do governo autoritário no País. A frequência desses importantes encontros diminuiu sensivelmente no período, acompanhando a tendência de declínio do movimento municipalista. De fato, essa perda de regularidade é uma das expressões do enfraquecimento do movimento. Assim, se na década de 1950 realizaram-se cinco Congressos Nacionais (1950-52-54-57-59), na década de 1960 foram apenas dois (1963-1967), e dois na década de 1970 (1972-1979). A relevância dessas cúpulas localistas também diminuiu em termos de convocatória (por exemplo, apenas os quatro primeiros tiveram a presença do presidente da República), em termos de presença na mídia e em termos de impacto sobre a agenda política do País. Como afirma Araújo (2005), a última das grandes conquistas do Municipalismo diretamente emanada das discussões no âmbito dos Congressos foi a Emenda Constitucional nº 5 de 1961, que trouxe uma série de benefícios tributários aos Municípios.

Na década de 1980, conforme será visto no próximo capítulo, o movimento municipalista, em um contexto de reabertura democrática, volta a ter destaque na política nacional. A realização dos Congressos indicam es-

sa nova tendência. Nesse período, são realizados quatro Congressos (1983, 1984, 1985 e 1987), mas suas coordenações passam a ser de uma nova entidade municipalista criada em 1980, a Confederação Nacional de Municípios.

2.5.3 O Ibam

A terceira das expressões institucionais do Movimento Municipalista foi o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, fundado no marco do *II Congresso Nacional*, em 1952. A ideia básica que inspirou sua criação foi a necessidade de ter uma agência executiva que funcionasse como órgão anexo da ABM (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1952).

O projeto do Ibam foi, como o da ABM, construído pela elite burocrática municipalista que vinha inspirando o movimento desde a década de 1930. Assim, o Instituto faz parte do movimento de modernização do Estado brasileiro iniciado duas décadas antes. Não obstante, é interessante destacar o caráter privado da organização. Segundo Melo (2008), essa condição se explica pela resistência à descentralização herdada do Estado Novo, que predominava no movimento municipalista, que estava, aliás, no ápice durante o momento da criação do Ibam. De acordo com o autor, essa foi a alternativa que se encontrou para tentar modernizar a administração municipal sem ferir a descentralização.

Esse mesmo argumento é utilizado por Feldman (apud SANTOS, 2009, p. 5): com a redemocratização de 1946,

a ingerência de um órgão federal nas instâncias sub-regionais de governo se inviabiliza, e criam-se organizações autônomas para dar curso ao projeto modernizador no município. É o caso do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, no Rio de Janeiro, criado para essa finalidade.

No entanto, a reforma administrativa no âmbito municipal foi muito limitada – ao contrário do que aconteceu no âmbito federal. A gestão municipal continuou dominada pelo patrimonialismo e estimulada pela presença das estruturas oligárquicas do campo.

O Ibam, inicialmente um braço técnico da ABM, foi ganhando independência nos anos seguintes, até se desvincular completamente. Ela possuía algumas facilidades operativas, se comparadas à Associação, por não passar, por exemplo, por alguns trâmites de contratação e licitação, mas os seus objetivos fizeram com que se aproximassem mais de entidades como o IBGE e o Dasp do que com a ABM, que adquiria cada vez mais um caráter político. Essa separação será detalhada a seguir.

2.5.4 As clivagens do movimento: técnicos ou políticos

A dinâmica da Campanha Municipalista foi deixando clara a existência de duas visões diferentes sobre os objetivos do movimento. Em termos simplificados, dois projetos – um de caráter técnico e outro de caráter político – conviveram de forma contraditória no período analisado. O primeiro desses projetos é o dos fundadores da Campanha, a elite burocrática que concebeu o municipalismo como um vetor principal de modernização e que, como visto, pretendia manter o movimento independente de contaminações político-partidárias. O segundo dos projetos é, paradoxalmente, filho do sucesso da própria Campanha Municipalista e tem como protagonistas as elites políticas locais que pretendiam alterar o balanço de poder entre as esferas governativas. A proposta preferida para atingir tal objetivo foi a criação de um Partido Municipalista Nacional (MELO, 1993), projeto que enfrentou forte resistência por parte do primeiro grupo. O próprio Rafael Xavier havia dado nome a essas tendências diferenciadas já na década de 1940: executiva e teórica.

Essa clivagem manifestou-se também na criação e na evolução da infraestrutura institucional do movimento. Como aponta Melo (2008), por exemplo, nos meses prévios à realização do *II Congresso dos Municípios* (1950), o governo federal encaminhou uma proposta de criação de uma Fundação dos Municípios, que estaria encarregada de dar assistência técnica às entidades locais. Nascida de uma comissão formada por destacadas figuras da elite municipalista burocrática, o órgão foi imaginado como uma fundação privada, para dessa forma garantir a evasão de qualquer interferência governamental com o desenvolvimento do movimento. No entanto, a maioria dos representantes do

municipalismo reunidos em Petrópolis rejeitou a criação dessa estrutura, justamente sob o argumento de potencial cooptação federal – o fantasma da centralização varguista era ainda muito forte entre boa parte dos municipalistas.

A mesma clivagem parece estar por trás da dialética entre a ABM e o Ibam. Conforme já dito, o Instituto nasceu por inspiração da mesma elite burocrática pioneira do movimento no âmbito do Segundo Congresso, de 1952 – que continuava insistindo nas suas aspirações mesmo após a derrota da Fundação, dois anos antes. Segundo Mello (2008), essa inspiração obedece a certa frustração dessa elite fundadora com o rumo cada vez mais político que a ABM apresentava. Em efeito, a reforma dos estatutos da ABM de 1952 outorgava-lhe uma missão mais política do que técnica. Essa mudança normativa foi acompanhada por ações concretas, como a bem-sucedida intervenção da Associação para lograr a aprovação no Congresso da “Operação Município”.

Estas palavras de Xavier tendem a reforçar essa hipótese:

A Associação Brasileira dos Municípios vê no Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o órgão através do qual poderá por em prática as finalidades para o cumprimento das quais foi criada, mas que, como se mostrou, em virtude de sua própria estrutura heterogênea, jamais poderia executar no plano desejado (REVISTA BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 1952, p. 545).

O argumento anterior é compartilhado por Feldman (apud SANTOS DE FARIA 2009, p. 6):

A ABM atuava no campo político, pela efetiva implementação da autonomia política das instâncias administrativas municipais, assim como, a autonomia na utilização dos recursos orçamentários conforme os interesses de cada município, e o IBAM, atuava na assistência à formulação de políticas públicas municipais associadas à própria estruturação e racionalização administrativa dos municípios.

Progressivamente, as duas instituições foram rompendo laços. “Enquanto a vocação urbana e a dimensão modernizadora-reformista do Ibam se

consolida, como analisado, o movimento municipalista assume cada vez mais o formato de uma frente nacional de prefeitos” (MELO, 2008, p. 59). É interessante notar como aparece uma segunda clivagem entre a ABM e o Ibam: a representação política dos Municípios pequenos e médios foi consolidando a vocação agrarista da ABM, enquanto a progressiva especialização do Ibam, em assistência técnica para as grandes cidades, foi levando-o para um perfil decididamente urbanista. Finalmente, uma reforma estatutária em 1959 no Ibam acabaria com a atribuição da ABM de nomear diretores no conselho consultivo do Instituto.

2.6 O declínio do movimento

Ainda reconhecendo o fato de o estabelecimento de fronteiras temporais rígidas para os fenômenos sociais ser sempre um exercício de simplificação arbitrário, é possível dizer que essa primeira expressão concreta do municipalismo brasileiro, nascida nos anos 1930, teve como limite 1963. Como afirma Araújo (2005, p. 170) a campanha municipalista consegue benefícios até os primeiros anos da década de 1960, já que, em 1961, a Emenda Constitucional nº 5 foi aprovada no Congresso Federal, que dava maior participação aos Municípios nas rendas do País – que era a principal reivindicação dos Congressos Nacionais dos Municípios.

O episódio que estabelece a fronteira é o Golpe Militar de 1964. Após a mudança de regime, o movimento municipalista consolida o rumo decadente. Das expressões institucionais desenvolvidas nas décadas anteriores, apenas o Ibam – o órgão de características mais técnicas – continua desenvolvendo suas atividades com relativa normalidade. A ABM é, a princípio, restringida em sua atuação política, inclusive com uma de suas diretorias cassada no começo do regime militar, e, daí em diante, limita sua atuação, contando, paradoxalmente, com recursos do próprio governo militar para atender a essa missão. Com relação aos Congressos Nacionais, apenas cinco são realizados nas duas décadas de governo autoritário (1967-1972-1979-1983-1984), sendo os três últimos já na fase de abertura do processo político.

O capítulo 3 aprofunda o momento de declínio do municipalismo

nas décadas de 1960 e 1970 e sua relação com o regime autoritário. As explicações são, simplificadamente, de cunho tributário, econômico e político. Há, nesse momento, uma estratégia deliberada do governo militar para cooptar os Municípios, de forma que os entes locais representem o sustentáculo político do regime, enquanto se enfraquece a figura dos governadores. Essa cooperação é percebida pelos diversos agentes como estendida à entidade representativa dos Municípios.

2.7 Conclusão

O Municipalismo no Brasil teve suas primeiras expressões concretas nas décadas de 1940 e 1950, em um processo que, em algum sentido, fez parte de um movimento mais amplo de reação à extrema centralização da Era Vargas. No entanto, essa primeira manifestação do movimento municipalista teve como antecedente uma campanha de reivindicação dos direitos locais que não apenas se desenvolveu na década de 1930, mas teve como referência intelectual e executiva uma elite municipalista que integrava os quadros burocráticos mais relevantes do Estado Novo. Aparece assim um certo paradoxo: um projeto de modernização agrarista e antiurbano de revitalização da vida local interiorana desenvolvendo-se no marco de um projeto de modernização urbanista, industrial e profundamente centralizador, que finalmente seria o modelo de desenvolvimento prevalente.

Como visto, as manifestações institucionais mais relevantes do movimento foram a ABM, criada em 1946, os Congressos Nacionais dos Municípios, realizados entre 1950 e 1986, e o Ibam, fundado em 1952. Por meio dessas instâncias, o movimento encontrou canais não apenas para ressoar suas reivindicações, mas para alterar a agenda pública do País e concretizar algumas demandas, como a “Operação Município”. Esse sucesso, no entanto, teve um custo. Na medida em que a força do movimento aumentava, consolidava-se a distância entre os dois projetos municipalistas que coexistiam: teórico e executivo.

O primeiro deles foi construído e defendido pela elite burocrática municipalista pioneira do movimento e priorizava o aperfeiçoamento da ca-

pacidade técnica das administrações locais, concebidas como cerne da brasilidade. O segundo projeto considerava o municipalismo principalmente como um movimento político, orientado a canalizar as demandas e os interesses dos Municípios frente às outras instâncias federativas. Essa dialética conceitual e prática se manifestou na própria evolução da arquitetura institucional do municipalismo.

Dito isso, pode-se afirmar que a principal característica desse primeiro experimento municipalista foi justamente da clivagem e suas manifestações. O mais relevante dos reflexos foi sobre a concepção da autonomia municipal. Para a elite burocrática municipalista, o objetivo principal da campanha era a modernização do interior. Nessa tarefa civilizatória, havia certa aceitação – mesmo que não explícita – da necessidade de um governo central forte que assegurasse a continuidade da obra modernizadora e a transferência de recursos – tendência pouco convergente com uma noção de autonomia relativamente ampla. Já o setor mais político do movimento receava a interferência dos outros entes e colocava a defesa de esferas independentes de ação no centro das prioridades. A aceitação por parte da elite burocrática da ABM do projeto da Fundação dos Municípios e a rejeição de parte do resto do movimento é uma mostra dessa visão dual sobre autonomia.

A reforma tributária, que operou como o elemento unificador das posturas e foi a principal reivindicação ao longo das mais de três décadas de campanha municipalista, também não escapou a essa dinâmica de contradições internas. Cada um dos grupos a concebeu de forma diferente: para os intelectuais fundadores, era o meio para melhorar a eficiência da administração municipal; para as elites locais, era um fim em si mesmo: maiores recursos para fazer política independente das outras instâncias federativas.

A demanda por autonomia foi crescendo na medida em que o movimento municipalista escapava das mãos da elite intelectual que iniciou a campanha. Para essa elite, havia inicialmente uma necessidade quase identitária de recuperar a vida municipal, e isso seria feito por meio de uma reforma administrativa, obviamente com realocação de recursos. Assim, o espírito que anima essa expressão do municipalismo não é a autonomia, mas a eficiência administrativa.

Além das características próprias, essa visão ambígua sobre autonomia é um dos elementos que diferencia o primeiro impulso municipalista nacional do segundo, iniciado no começo dos anos 1980. Como será detalhado no próximo capítulo, a concepção do Município como ente federado por direito próprio é provavelmente a ideia central que nessa década dá unidade ao movimento. Há, de todos os modos, outra característica que diferencia ambos os processos municipalistas: a origem do elemento impulsionador. O impulso da campanha municipalista da década de 1940 vem de uma elite burocrática, convencida da ação modernizadora da política da racionalização administrativa, e não do interesse das bases, das lideranças locais.

Capítulo III

3. O declínio do movimento municipalista nos anos 1960 e 1970 e o contexto político da criação da CNM

3.1 Introdução

Nos dois capítulos anteriores foi possível identificar, ainda que superficialmente, a história política durante o regime militar e suas consequências para os Municípios e o marco do Golpe no arrefecimento das causas municipalistas. Nesta seção será apresentado de forma mais detalhada esse período iniciado com os eventos de primeiro de abril de 1964. O declínio do movimento municipalista aqui retratado extrapola as determinantes nacionais advindas da mudança do regime político, transbordando para problemas internacionais, como as crises econômicas decorrentes dos choques do petróleo de 1973 e 1979, que impactaram negativamente as receitas do País. O fim do “Milagre brasileiro”, também relacionado a esses eventos, foi mais um dos fatores que influenciou decisivamente as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil nos anos 1970 e principalmente na “década perdida” de 1980.

No campo político, o regime instaurado tolheu a liberdade de expressão e de organização de movimentos que confrontassem o Estado, mais especificamente o governo federal. O regime se iniciou com a perspectiva de duração temporária, com o argumento de combate à corrupção e de recuperação da normalidade democrática que corria risco com os comunistas no poder. João Goulart seria a representação desses interesses subversivos no Brasil. O golpe teve apoio dos Estados Unidos, que ressentiam perder a área de influência latino-americana para os oponentes da Guerra Fria. Depois do governo Castelo Branco, instaurou-se a “linha-dura” nos anos de Costa e Silva e Médici, que radicalizou a perseguição, a tortura e a repressão política sobre os diversos agentes considerados subversivos.

A oposição ao regime, mesmo em termos institucionais (seja por partidos, que depois foram fechados e limitados a dois, ou por outras esferas de governos, estaduais e municipais), foi reprimida. Conforme apresentado anteriormente, a Associação Brasileira de Municípios teve uma diretoria cassada no período e as reivindicações das autoridades locais diminuíram substantivamente.

Essas ações de repressão política aos governos locais foram ainda mais eficazes porque vieram acompanhadas por outras medidas de natureza econômica. Houve ao mesmo tempo, em determinados períodos, uma concentração de recursos na União e uma transferência de recursos mais vultosos diretamente aos Municípios. O repasse era feito por conveniência de políticas pontuais, mas sempre com recursos mais abundantes que o período anterior de João Goulart, medida que mantinha as lideranças locais sob controle. Existia uma dupla motivação nesse sistema de repasse de recursos: manter os Municípios controlados no jogo político e diminuir a influência dos governadores nas distribuições de recursos.

Além disso, conforme foi possível ver no primeiro capítulo, a partir das eleições de 1968, os Municípios capitais de Estado e os classificados como de estância hidromineral teriam seus prefeitos indicados pelos governadores. O Ato institucional nº 5, por exemplo, entre outras medidas severas contra as liberdades individuais, dava plenos poderes para que o presidente da República interviesse em qualquer instância legislativa, inclusive nas Câmaras de Vereadores.

As tentativas de desmobilizar a causa municipalista se deram em dois níveis de atuação. Em primeiro lugar, houve aumento de repasses de recursos diretos aos Municípios, o que aumentava a sua tutela política. Em segundo lugar, a entidade de representação municipalista dependia, em grande parte, dos recursos do governo federal. A concepção de que a entidade representativa estava intimamente ligada ao novo regime, fez com que as lideranças locais buscassem alternativas para reivindicar suas demandas.

Com o passar dos anos e com o abrandamento da repressão, os agentes políticos começaram a ter maior liberdade. Houve, de fato, a moderação do regime militar na década de 1970, que culminou na lei da Anistia, em 1979. A abertura lenta, gradual e segura de Geisel, mesmo com interregnos autoritários,

foi concretizada com o Governo Figueiredo. Apesar disso, as medidas de término de controle municipal, como a eleição direta para Municípios capitais, de segurança nacional e de estâncias hidrominerais, só se concretizaram em 1985.

As lideranças locais se aproveitaram desse momento de abertura e também ajudaram a consolidá-lo. Os prefeitos e os vereadores tiveram papel importante no recrudescimento do regime e no seu fim (ABRUCIO, 1998). A mobilização dos Municípios ressurgiu em um movimento muito rápido, inclusive porque, ao contrário das outras esferas, os governos locais, com as exceções já apresentadas, tiveram eleições diretas ininterruptas entre 1964 e 1985, o que conservava seu espírito democrático e, até certo ponto, reivindicatório. O mesmo não ocorreu com entidade representativa dos Municípios, que até o final do regime ainda era percebida como um apêndice dos interesses do governo federal.

O processo de descompasso entre os interesses (a essa altura) recuperados dos Municípios na abertura e a inação percebida da ABM pode ser caracterizado como um descolamento entre representantes e representados. A consequência é uma brecha institucional, em que uma série de organizações de representação é criada para ocupar o espaço reivindicatório. Exemplo disso é o surgimento da Frente Municipalista Nacional (FMN), da União dos Vereadores do Brasil (UVB), da Associação de Prefeitos das Capitais e da Confederação Nacional de Municípios (CNM), entre outras entidades congêneres.

A CNM surge, assim, como uma demanda das lideranças locais que não se viam representadas pela instituição nacional até então existente. Aliado a isso, há um processo paralelo de associativismo que vem das bases. Esse processo, caracterizado como de “baixo para cima” (*bottom-up*), será detalhado no próximo capítulo.

Esses fatores de falta de representatividade nacional e associativismo de “baixo para cima” caracterizam um novo tipo de municipalismo: autonomista, descentralizador, democrático e federalista, muito diferente do movimento existente nas décadas de 1940 e 1950. Essas diferenças já foram tratadas no capítulo anterior, mas cabe ressaltar como essa versão, dos anos 1980, 1990 e que tem seu ápice nos anos 2000, trata de questões de interesse das bases, em um processo legítimo de representação direta dos Municípios.

Essa diferenciação entre dois tipos de movimento municipalista, até em termos cronológicos, não implica que a experiência associativa durante a ditadura fosse inexistente, mas pode-se entendê-la, de certa forma, frustrada. As ações municipalistas no período militar foram instintivas e sem uma construção intelectual sólida ou sistematizada. A atuação organizada com ideais claros e ações sistemáticas só foi possível com a volta ao regime democrático ou com a sinalização do seu retorno.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 amalgamou grande parte dos esforços municipalistas, fazendo com que as diversas entidades representativas, já então existentes, ocupassem uma função ativa em sua elaboração. A atuação do movimento municipalista durante as discussões da Constituição de 1988, assim como suas repercussões para os Municípios, deixava de ter apenas um interlocutor.

Ao mesmo tempo, as medidas que se seguiram à promulgação da Constituição, de concentração de recursos na União, aumentaram o descontentamento das autoridades locais. A ampliação das competências municipais atribuídas pela constituição cidadã sem a contrapartida financeira para colocá-las em prática causou um estrangulamento contínuo das receitas municipais.

Uma mobilização mais assertiva e estruturada foi a resposta encontrada pelos Municípios para reverter essa situação. Nesse ponto, as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios*, que vem acontecendo ininterruptamente desde 1998, reeditam os primeiros Congressos Nacionais de Municípios das décadas de 1940 e 1950, em termos de capacidade de mobilização e da importância que conferiam à causa nos debates políticos nacionais.

3.2 Antecedentes: o contexto econômico e político dos anos 1960 e 1970 para os Municípios

3.2.1 As questões tributárias

Os problemas das finanças municipais não surgiram com o Golpe de 1964, mas, em grande parte, as medidas tomadas na reforma tributária de 1965, e que foram incorporadas à Constituição de 1967, têm relação com a

criação de entidades representativas dos Municípios. Antes de tratar especificamente desses episódios, é possível entender as finanças municipais por um processo contínuo de descentralização e centralização de recursos, que se iniciaram com o maior protagonismo do Municípios na vida política do País a partir da Constituição de 1946.

Esse ordenamento jurídico buscou aumentar os recursos dos Municípios por meio de dois novos impostos (de selo municipal e de indústrias e profissões, este último responsável por 45% das receitas), de participação em outras fontes (10% da arrecadação do imposto de renda e em 30% do excesso da arrecadação dos Estados sobre a arrecadação dos Municípios) e de participação em tributos da União (combustíveis e lubrificantes, minerais e energia elétrica). Essa tentativa não teve êxito em razão das distorções nas medidas adotadas. O repasse dos 30% excedentes nunca foi feito pelos Estados, e o cálculo do repasse do IR era corroído pela inflação e, quando repassado, era dividido igualmente entre as unidades, o que resultou em um aumento sensível do número de Municípios (de 1.669 em 1945, para 3.924 em 1966) (VARSAÑO, 1996).

A década de 1950, nos Governos Vargas, Café Filho e JK, ficou marcada pelas iniciativas de desenvolvimento econômico via industrialização e de desenvolvimento regional. A industrialização seria financiada pelo capital externo e pela agência de fomento recém-criada, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e as políticas regionais, pelas superintendências de desenvolvimento (como a Sudene). Essas iniciativas aumentavam os gastos governamentais sem a existência da contrapartida orçamentária.

Os resultados dessas políticas – que envolveram também uma série de fatores negativos internos e externos, como o fim do auxílio financeiro norte-americano de Eisenhower a economias emergentes durante o Governo Vargas e os impactos das despesas advindas do programa de metas de Juscelino – foram os *deficits* sucessivos do início dos anos 1960 e a inflação galopante. Sem ter instituições financeiras que bancassem o aumento dos gastos, a saída encontrada pelo governo foi a emissão de dinheiro. É possível ilustrar essa situação, a inflação que era de 12% em 1950, já atingia 29% em 1960, 37% em 1961, 52% em 1962 e impressionantes 74% em 1963! O sistema tributário

não apresentava condições de sequer manter a carga tributária que conseguia gerar na década de 1950 (VARSANO, 1996).

Aliada aos problemas econômicos, a instabilidade política com a renúncia de Jânio e com as reformas de bases empreendidas por Jango (e o temor de alguns setores sociais da instalação de uma república sindicalista no País), entre outros fatores, fez com que o Golpe de 1964 se concretizasse. Antes disso, porém, houve um esforço de reequilibrar as finanças nacionais. A questão tributária aparecia como uma das prioridades das reformas de base de João Goulart, principalmente por meio da melhoria da administração fazendária, mas também pelo alargamento da base de tributação e do aumento da carga em alguns casos. Essas medidas foram mal aceitas pelas elites econômicas, especialmente quanto aos tributos sobre produção e rendimentos de capitais. Os contornos da reforma, no entanto, já estavam desenhados e eram inadiáveis para o setor público.

O golpe acelerou a reforma, dado que o novo regime não era sujeito aos ritos democráticos ou entraves burocráticos e de interesse para sua implementação. Nesse momento, entre 1964 e 1966, é criado pela primeira vez um sistema tributário (e não um mero arranjo de fontes de recursos como havia até então) com a dupla intenção de aumentar a arrecadação e aliviar a carga tributária sobre o empresariado, que sustentava politicamente o regime. A Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que depois foi incorporada à Constituição de 1967, é a base legal dessas mudanças.

A reforma conseguiu reabilitar as finanças federais, mas à custa de uma centralização excessiva de competência e de recursos. A estratégia adotada tinha o governo federal como agente principal do controle sobre os instrumentos econômicos e sobre a destinação dos gastos dos tributos. Nela, os atores privados eram induzidos por políticas de incentivo, e os agentes públicos (governos subnacionais), pela restrição de sua autonomia fiscal.

Apesar disso, era previsto que os Estados e os Municípios dispusessem de recursos que, em tese, possibilitassem suas funções. Essa seria, em grande parte, o papel do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que ainda teria como adicional um sistema de transferências intergovernamentais (o já citado Fundo de Participação de Estados e de Municípios – Fpem). Embora

parecesse que uma melhoria significativa chegaria aos entes subnacionais, os Estados foram sofrendo, cada vez mais, limitações no poder de legislar sobre tributos, e as transferências também foram restringidas.

O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), respectivamente. Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo Poder Central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975 (VARSANO, 1996, p.10).

A estratégia tributária elaborada nos anos 1960 cumpriu seu papel. Em 1978, a União arrecadava $\frac{3}{4}$ do montante dos recursos e, depois das transferências, mantinha $\frac{2}{3}$ deles. Os incentivos fiscais dados ao empresariado fez com que o PIB crescesse até três vezes mais que o da América Latina no mesmo período, o que foi denominado “Milagre brasileiro”.

Ainda na década de 1970, no entanto, o governo já havia percebido que a concessão dos incentivos diminuía sua capacidade de arrecadar, e esse mecanismo para impulsionar o crescimento foi abandonado quase que totalmente em 1975. Esse procedimento também enfraquecia as finanças municipais, porque a redução da arrecadação ocasionada pelos incentivos concedidos pelo governo federal era do bolo e não somente da parte da União. Os Municípios, para manter o funcionamento das prefeituras, começaram a pedir empréstimos para entidades públicas e privadas (bancos, agências de fomento, fundos) a altos juros e iniciaram um processo contínuo de endividamento.

A situação chegou a uma condição tão dramática que, em 1979, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados para investigar as causas do empobrecimento dos Estados e dos Municípios. Ela funcionou por 80 dias e em seu relatório final apontou para a necessidade de revisão do sistema tributário vigente para dar maior autonomia aos Estados

e Municípios, particularmente quanto à alteração das alíquotas do ICM, do IPI e do IR (FOLHA DE SÃO PAULO, 1979).

A falta de recursos nas prefeituras foi, sem dúvida, um impulsionador das mudanças que aconteceriam no movimento municipalista. Mesmo ainda sob um regime autoritário, os Municípios passaram a reivindicar melhorias na repartição de tributos. Essas reivindicações obrigatoriamente passavam pela necessidade de maior autonomia financeira e política dos Municípios com relação aos Estados e à União. Essa bandeira, como visto no capítulo anterior, foi a base do municipalismo pleno ou autônomo que alavancou uma segunda onda de mobilizações.

3.2.2 A questão econômica

É possível entender os problemas das finanças municipais dentro de um processo de crise mais amplo pelo qual passou o País na segunda metade da década de 1970, que culminou na “estagflação” dos anos 1980. Essa perspectiva sugere que a situação dos Municípios não surgiu apenas por uma concentração exagerada de recursos na União, senão que o País como um todo (ou a maioria dos países) atravessou problemas fiscais em decorrência dos choques de petróleo de 1973 e de 1979. De fato, essas determinantes se relacionam, já que uma das respostas encontradas pelo governo federal para enfrentar a crise foi a concentração ainda maior de recursos, que vinha em uma crescente desde 1965.

O período da administração Médici, de 1968 a 1973, conforme já dito, ficou conhecido no plano econômico como o “Milagre brasileiro”. Essa denominação foi dada pela combinação de altas taxas de crescimento (média de 11,2% ao ano) com baixos índices relativos de inflação. Esses anos de crescimento foram ancorados no I Plano Nacional de Desenvolvimento, que priorizava setores de integração nacional (rodoviária, energética e produtiva-logística) e o já citado desenvolvimento regional. O plano contou com um cenário nacional (capacidade ociosa de produção) e internacional (expansão do comércio, aumento dos valores de produtos primários e liquidez do sistema monetário) extremamente favorável (BATISTA, 1987). O I PND teve êxi-

to no aumento do PIB, mas à custa novamente de uma ampliação dos gastos governamentais.

Em 1973, em decorrência da Guerra do Yom Kippur, entre Israel e Egito e Síria, houve um aumento de 300% dos preços internacionais do barril de petróleo. O Brasil, no período, era o maior importador de petróleo do terceiro mundo (FISHLOW, 1986) (importava 80% de seu consumo), fato que teve um impacto significativo em sua balança comercial. Não havia, a curto prazo, outras alternativas para diminuição de consumo (os investimentos no Pró-Álcool, em energia nuclear e hidroelétricas eram de resultados de longo a médio prazo), e o financiamento dos sucessivos *deficits* aumentou a dívida externa (em um ambiente de altos juros em decorrência da escassez de divisas). Ademais, já em 1973, a capacidade de produção era plena e, para aumentá-la, seriam necessários mais investimentos. No âmbito internacional, as respostas à crise também foram decisivas, porque os países industrializados iniciaram uma série de políticas de ajuste; assim, mesmo que tentasse fortalecer suas exportações, o cenário se mostrava menos favorável.

A resposta do governo à crise veio com o II PND, já sob Geisel. A visão da nova equipe econômica, liderada por Simonsen e Reis Velloso, era de que a crise de 1973 também tinha um fator doméstico-estrutural, e só por meio de mudanças estruturantes seria possível combatê-la. Havia duas opções para lidar com o novo contexto macroeconômico; a primeira seria a de ajuste ortodoxo (corte de gastos e de investimentos), e a segunda, de políticas anticíclicas (aumento dos gastos em áreas prioritárias).

A opção adotada pelo governo foi a segunda, e os setores priorizados eram justamente aqueles vistos como essenciais para a continuidade do crescimento (aumento da produção), mesmo que com menor intensidade: bens de capital, indústria de base, energia e insumos básicos. Há controvérsias sobre o êxito do II PND. Alguns creem que as medidas adotadas têm relação direta com a dívida externa que assombrou o Brasil na “década perdida”, outros acreditam que a crise da dívida existiria de qualquer forma, a exemplo de países como Argentina e Chile, que se abstiveram de um período de crescimento maior e sofreram iguais consequências nos anos 1980.

De fato, o crescimento do PIB entre 1974 e 1978 demonstra o esgo-

tamento do modelo desenvolvimentista, mesmo que com taxas significantes de crescimento (de 6,7% ao ano). As taxas de inflação começaram a atingir valores preocupantes nesse período, com uma média de 38%, mas mais delicada ainda se mostrava a forma como a inflação era combatida, com medidas artificiais de venda a preço baixo de produtos fabricados pelas empresas estatais. A substituição de importações ainda conseguiu colher bons frutos, mas nos anos seguintes era visível o processo de recessão vivido pelo País (crescimento de -1,6% em 1981, 0,9% em 1982 e -3,2% em 1983).

O que acelerou as taxas minguadas e por vezes negativas de crescimento foi o 2º Choque do petróleo. A Revolução Iraniana de 1979 comprometeu novamente os preços internacionais da *comoditty*, tendo o barril saltado de 12 para 36 dólares. Além do declínio do PIB, o desemprego se tornou um problema, principalmente no setor industrial. Apesar do desaquecimento da economia, a inflação não arrefeceu, dando origem à chamada “estagflação”. Em 1980, a inflação chegou ao índice anual de 110%, recrudescendo nos anos anteriores, mas não de forma consistente (95%, em 1981, e 100%, em 1982).

A situação econômica enfrentada pelo País na década de 1970, e que foi vital para a década seguinte, pode explicar alguns dos problemas financeiros dos Municípios nesse período. De fato, não somente os Municípios sofreram com os problemas econômicos, como o País e uma grande parcela do mundo tiveram repercussões negativas em termos fiscais com as crises internacionais de 1973 e 1979. A situação dos governos locais, no entanto, foi mais sensível, já que o governo federal dispunha dos instrumentos econômicos para tentar diminuir o impacto das crises, sendo um expediente recorrente à já apresentada concentração de recursos.

3.2.3 A questão política

O período iniciado em primeiro de abril de 1964 foi caracterizado principalmente pela falta de liberdades políticas. O golpe, que mostrava a intenção inicial de restabelecer a normalidade, combater à corrupção e salvar a democracia da ameaça subversiva, deu origem a um regime autoritário em que a oposição foi quase que totalmente suprimida. O Ato Institucional nº 1º,

que legitimou, em termos normativos, o novo regime, ainda vigia no contexto da Constituição de 1946. Foi somente em 1967 que um novo ordenamento jurídico foi instalado, mas mesmo nesse cenário os Atos Institucionais eram baixados conforme o quadro político mudava.

É possível ressaltar algumas medidas importantes entre os atos institucionais, principalmente quanto ao controle que o governo federal mantinha sobre os demais agentes sociais e públicos. O AI nº 1º já suspendia as imunidades parlamentares e autorizava o comando supremo da revolução a cassar mandatos em nível federal, estadual e municipal, além de suspender direitos políticos por dez anos. Era possível também, por meio desse ato, expurgar servidores públicos indesejados e instalar inquéritos policiais militares para investigar práticas de crime contra o Estado. Alguns casos de tortura já eram noticiados nesse período. A perseguição aos inimigos políticos era frequente. A União Nacional dos Estudantes (UNE) e as ligas camponesas, por exemplo, sofreram com a repressão do início do regime.

A criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) representou, em termos institucionais, o clima de terror e de paranóia do governo com relação à ameaça subversiva interna. O órgão assumiu poderes quase tão maiores ao que o do Executivo federal, agindo de forma independente e autônoma. Apesar disso, o primeiro governo mantinha uma posição moderada dentro dos quadros militares, com uma visão mais intelectualizada.

O presidente Castelo Branco não conseguiu fazer seu sucessor, e a ascensão de Costa e Silva representou uma mudança na condução do regime, levando os grupos conhecidos como da “linha-dura” e do “nacionalismo autoritário” ao poder. Nesse período, também se radicalizou a oposição, por meio da luta armada em grupos como o Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8), a Ação Libertadora Nacional (ALN) e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). É nesse contexto, em 1968, que o Ato Institucional nº 5 é baixado. O AI nº 5 não tinha prazo de vigência e durou até 1979. O presidente voltou a ter poderes para fechar provisoriamente o Congresso Nacional e para controlar Estados e Municípios, nomeando interventores (FAUSTO, 2006).

Houve um novo ciclo de cassação de mandatos, perdas de direitos políticos e demissão de servidores públicos. A tortura passou a ser uma práti-

ca sistemática de combate à subversão. A medida possibilitou também a suspensão do direito ao *habeas corpus* e a prática da censura aos meios de comunicação. Médici conseguiu neutralizar a oposição com medidas duras, que o caracterizou como o mais repressivo dos presidentes do regime, mas o crescimento econômico de seu período desmobilizava a classe média no sentido reivindicatório.

A abertura empreendida a partir do Governo Geisel, um castelista moderado, e o abrandamento da repressão ainda contaram com um resquício de autoritarismo com o Pacote de Abril. Após um impasse entre o Executivo e o Legislativo, em que aquele não conseguiu maioria suficiente para aprovar uma série de mudanças constitucionais, o Congresso foi colocado em recesso e a Constituição foi emendada por decretos-lei. Além disso, o pacote criava o senador biônico, aumentou o peso do Nordeste no Congresso (onde a classe política era majoritariamente pró-governo) e ampliou o mandato presidencial para seis anos.

No que diz respeito aos Municípios, o regime suprimia informalmente o sistema federativo. A concentração de poder na União teve repercussões claras na questão tributária, conforme já foi possível apresentar.

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que daquelas que caracterizam as federações. [...] todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal: a centralização financeira instituída pela reforma fiscal de meados dos anos 60 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que ampliado o volume da receita disponível dos municípios uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a estritos controles do governo federal (ARRETCHE, 2000, p. 45).

O governo federal conseguiu ainda aumentar seu poder por meio de mecanismos de controle direto sobre as decisões políticas dos governos estaduais e municipais. Para chegar a este objetivo, decretou-se a eleição para o cargo de governador, mas com “os pré-selecionados submetidos à avaliação do Executivo Federal e tinham que apresentar perfil técnico e alinhamento

ideológico à revolução de 1964 (PEREIRA DA SILVA, 2006).

O modelo de concentração de poder tinha como um de seus principais objetivos diminuir a interferência política de Estados e Municípios na condução de políticas públicas. As políticas que afetavam diretamente a vida dessas unidades não seriam por elas formuladas; assim, as medidas de centralização de competências afetava diretamente a lógica da federação.

No nível administrativo,

“o regime buscava verticalizar todos os programas, unificando sua implementação a despeito da heterogeneidade política, econômica, demográfica e social das subunidades federadas brasileiras. Em tese, a regra era *harmonizar e homogeneizar* um pacote de iniciativas formuladas pelo Executivo Federal que, por sua vez, tentava obter a cooperação de estados e municípios através dos órgãos da administração direta e indireta” (PEREIRA DA SILVA, 2006, p. 22).

Houve, portanto, um cenário político desfavorável para os Municípios de forma específica, mas de forma ampla para todos os agentes políticos e sociais. O regime suprimiu liberdade que dificultava qualquer tipo de autonomia e de poder de reivindicação. Para os Municípios, havia ainda uma estratégia deliberada de ora retirá-los do jogo político, ora manipulá-los para atingir alguma legitimidade.

3.3 A cooptação do municipalismo

3.3.1 Cooptação dos Municípios

A cooptação de Municípios pode ser verificada por dois mecanismos distintos, um de efetivo controle administrativo, quando os prefeitos eram indicados pelos governadores com a assunção do governo federal, e outro de controle econômico, por meio de recursos liberados discricionariamente. Esse segundo instrumento tinha uma dupla finalidade. Além de aumentar a adesão dos prefeitos e vereadores às políticas implementadas pelo governo cen-

tral, havia, conforme visto no primeiro capítulo, a preocupação de enfraquecer politicamente a figura dos governadores.

A patronagem sobre os Municípios do interior foi, segundo Abrucio (1998), a base do modelo unionista-autoritário empreendido pelo regime militar. Esse modelo se caracterizou pela compatibilização “entre a ideologia tecnocrática-centralizadora e até antipolítica presente na elite civil e militar do regime militar com a busca de legitimação pela via eleitoral [municipal]” (ABRUCIO, 1998, p.64).

Além disso, houve intervenção eleitoral em alguns Municípios. Foi possível ver no capítulo 1 que o regime criou a figura dos Municípios considerados de segurança nacional e de estâncias hidrominerais. Neles, os prefeitos não passariam por eleições, bem como nas capitais estaduais.

Com efeito, governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia política: selecionados formalmente por eleições indiretas e, de fato, mediante indicação militar, sua autoridade política não era derivada do voto popular (ARRETCHE, 2000, p. 45).

Esse controle era direto, já que, a partir das indicações, as administrações dessas prefeituras eram meras extensões dos formuladores e executores das políticas do âmbito federal e estadual. Diante desse quadro, seria óbvia a lealdade dos gestores locais às causas do regime. Esses Municípios não se oporiam, pelo menos, não de forma aberta, a decisões políticas federais.

Os arranjos legais também possibilitavam a interferência direta do governo central nos legislativos locais. Já pelo Ato Institucional nº 1º, de 1964, que implantou o regime militar, fica claro essa prerrogativa:

Art. 10 No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

No Ato Institucional nº 5, de 1968, esse controle voltou a ser tratado, dessa vez de forma mais específica:

Art. 2º O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

Art. 3º O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único – Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.

Ademais, a possibilidade de cassação dos direitos políticos de qualquer cidadão influenciava, de forma geral, na falta de oponentes para qualquer decisão do novo regime. A obediência, nesses casos, também era conquistada por meio do medo, que crescia com a onda de exílios, prisões e torturas. O tratamento dado aos gestores públicos não era tão radical, mas, dentro desse contexto de terror instalado, os ímpetos de oposição se enfraqueciam.

O mais eficiente e eficaz modo de controle, no entanto, se deu por vias menos coercitivas. A cooptação dos Municípios ocorria por um processo de dependência financeira e orçamentária. Essa dependência é fruto da já citada questão tributária, que centralizou recursos na União, por meio da reforma tributária de 1965 e da mudança na sistemática orçamentária, que pretendia acabar com a pulverização dos recursos herdada do período anterior (ABRUCIO, 1998).

Havia repasses de recurso, mas eles eram condicionados pelos desejos políticos da União. Assim,

o Governo Federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de forma tutelada, seja pela via das transferências negociadas, seja a partir do Fundo de Participação dos Estados

e Municípios (FPEM), buscando vincular parcela significativa dos recursos transferidos a determinados gastos (ABRUCIO, 1998, p. 66).

A tutela tinha como interesse não só manter os Municípios sob controle, como também enfraquecer politicamente aqueles que sempre foram ao longo da história o contrapeso do poder central no federalismo brasileiro.

Nesta estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os Municípios procurava trazer o poder local para a esfera de influência do Governo Federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal (ABRUCIO, 1998, p. 66).

Outra demonstração disso era a desvinculação dos recursos do ICM que provinham dos Estados (20%).

Os repasses da União eram todos vinculados, o que estabelecia “uma relação de dependência dos municípios com a União e não com os estados e seus governadores” (SALLUM JÚNIOR, 1994, p. 5). O regime militar pretendia romper a antiga dependência dos municípios com o governo estadual, que era um dos principais pilares do poder dos governadores (ABRUCIO, 1998, p. 67).

Estava em curso um processo de substituição de lealdades que enfraquecia ainda mais a autonomia municipal.

3.3.2 A cooptação da entidade representativa dos Municípios

A estratégia de cooptação de Municípios contou ainda com uma ofensiva à entidade de representação nacional. Conforme visto no capítulo anterior, a ABM não surgiu como uma entidade de representação das autoridades locais *stricto sensu*. Sua gênese já está intrinsicamente ligada ao governo federal, por meio do IBGE, que lhe deu origem.

Pelos acontecimentos, não se pode supor que houve um adesismo instantâneo ao governo central, ainda mais porque a ABM teve uma de suas diretorias cassada durante a ditadura, mas alguns fatos trazem indícios de que se não havia relações privilegiadas entre a entidade e o governo central, pelo menos ela não era vista como adversária política dos militares.

A Associação Brasileira de Municípios foi fundada em 1946 e prestou uma série de serviços ao municipalismo nas décadas de 1940 e 1950, conforme pôde ser visto anteriormente. É no mínimo curioso, nesse sentido, que somente em 1968, momento auge da ditadura e da repressão via AI nº 5, a entidade tenha sido considerada de utilidade pública via decreto-presidencial nº 62.695,¹ do marechal Costa e Silva, que inaugurou o período chamado de linha-dura do regime militar.

Da mesma forma, é difícil não vincular a relação da entidade com o governo central quando a inauguração de sua sede em Brasília ocorreu em 1973, em pleno governo Médice, contando com a presença das mais altas autoridades do regime militar. Os repasses do governo federal que existiam desde a fundação da entidade na década de 1940, por meio de diversos convênios, também não cessaram com a mudança do regime. De acordo com os Diários Oficiais do período, os eventos, os projetos e as ações da ABM continuaram sendo financiados, em parte, pelo cofres da União.

Esses indícios revelam se não uma cooptação, pelo menos uma relação privilegiada entre a entidade nacional representativa dos Municípios e o regime militar. De fato, mesmo que não se possa depreender diretamente disso uma estratégia deliberada do governo central, a percepção das autoridades locais sobre essa relação foi fundamental para o municipalismo se redesenhar ao final da década de 1970.

A desconfiança dos agentes locais de que havia uma proximidade perigosa entre a entidade nacional representativa dos Municípios e o governo federal era real. A análise calculada pelos prefeitos e vereadores era a de que isso afetava a capacidade de reivindicação dos Municípios. A percepção

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62695.htm>. Acesso em: 23 de out. de 2012.

é importante, neste caso, porque é a partir dela que se pauta uma nova estratégia de ação dos Municípios nos embates federativos.

Nas entrevistas coletadas junto aos fundadores da CNM, por exemplo, é unânime a opinião de que a Associação Brasileira de Municípios deixará de ser uma reivindicadora legítima para a causa dos Municípios. Esse foi, sem dúvida, um motivador para algumas lideranças locais descontentes com os rumos do movimento se distanciarem da entidade e buscarem uma instituição de diálogo alternativa, mesmo que fosse necessário criar uma.

Essa percepção não foi construída por algumas cabeças da elite política nacional e da administração pública federal que simpatizavam com as causas municipalistas. A visão de que a entidade não cumpria mais o papel para o qual foi criada surgiu nas bases do movimento municipalista, por meio das entidades microrregionais e estaduais de Municípios. Esse movimento de descontentamento e proposição de alternativas será detalhado na próxima seção, cabe aqui explicitar as opiniões de pessoas que vivenciaram esse momento de transformação.

Segundo o ex-prefeito de Pelotas e ex-deputado federal constituinte, Irajá Rodrigues: “ABM não tinha uma função de reivindicação de melhores condições para os municípios. A ABM não congregava no sentido reivindicatório. Nós precisávamos de um instrumento de reivindicação”.² Essa opinião era compartilhada pelo movimento municipalista do Estado de São Paulo. Dalva Christofoletti, ex-secretária-executiva da Associação Paulista de Municípios e atuante no movimento municipalista desde 1954, afirmou que

a ABM, Associação Brasileira de Municípios, teve um papel importante na história do movimento e ainda tem, mas na década de 1970, num regime delicado, de ditadura militar, a gente começou a perceber que a ABM se tornou uma entidade chapa-branca, tudo que se falava [vindo do governo federal], tudo que se discutia era amém, amém, amém, e os municípios todos morrendo de fome.³

2 Entrevista concedida por Irajá Rodrigues em 23/11/2011.

3 Entrevista concedida por Dalva Christofoletti em 16/12/2011.

Para o ex-prefeito de Chapecó, ex-presidente da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e ex-presidente da CNM, Milton Sander,⁴ esse foi o impulso da criação da Confederação Nacional de Municípios.

Durante um evento em Praia Grande, a convite da APM [Associação Paulista de Municípios], que era presidente o Wilson José, um grande cidadão municipalista que nunca tinha sido prefeito, mas foi vereador e defensor da descentralização, que é a base do municipalismo, brotou a ideia de cobrar da ABM [...] uma independência maior do governo federal, porque tudo que o governo federal dizia que tinha que ser, a ABM, em nome dos municípios brasileiros, – depois nós ficamos sabendo o porquê, porque todos os funcionários eram pagos pelo governo, a sede, tudo, era pago pelo governo –, só dizia amém. Em função disso, foi dado um prazo para a ABM se desvincular, um prazo já programado para não dar certo, de 60 a 90 dia, eu não me lembro bem, e simplesmente não tivemos resposta, aí se resolveu em São Paulo, a convite do Wilson José, [a APM] já era uma entidade bem estruturada e com o apoio muito forte do vice-governador da época Orestes Quércia, ele facilitou com que se fizesse um congresso importante em São Paulo, convidando as associações estaduais de SP, RS, SC, MG e representantes de outros estados, da BA, então foi decidido a criação da CNM.

As percepções expressam os ânimos de um grupo de pessoas que buscou meios alternativos para criar uma forma de atuar no municipalismo durante o regime militar. A vinculação direta entre a ABM e o governo federal, mesmo que não possa ser provada de forma cabal, dava margem para que os agentes minimamente desconfiassem sobre a eficácia de sua entidade representativa. É baseado nessa percepção que se inicia um movimento independente de defesa das causas municipalistas.

4 Entrevista concedida por Milton Sander em 20/01/2012.

3.4 A reação dos Municípios e o início de um novo municipalismo

3.4.1. Um novo contexto político

A eleição de Ernesto Geisel para a presidência representou uma inflexão dentro do regime militar no que diz respeito à moderação do aparato repressivo, apesar de momentos ainda problemáticos como o assassinato do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, ou o já comentado Pacote de Abril de 1977. É inequívoca, entretanto, a vitória do grupo moderado sobre a linha-dura na ascensão de Geisel ao poder. A abertura imaginada pelo presidente, lenta, gradual e segura, apresentava uma combinação de repressão e liberdade.

Alguns acontecimentos podem ilustrar melhor esse momento. Em 1974, as eleições legislativas aconteceram com relativa tranquilidade, com a oposição tendo acesso à rádio e à TV. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) elegeu mais senadores do que a Aliança Renovadora Nacional (Arena) – 16 das 22 cadeiras em disputa – e na Câmara teve apenas uma pequena margem a menos de voto – 48% a 62%. Além disso, a censura de alguns meios de comunicação foi interrompida e se iniciaram algumas pontes de diálogo entre o governo central e os setores sociais, como a Igreja. Do ponto de vista legal, o Ato Institucional nº11 revogou o AI nº5 a partir de janeiro de 1979. Entre outras medidas, o AI nº11 impossibilitava o Executivo de colocar o Congresso em recesso, cassar mandatos, privar o cidadão de seus direitos políticos e proibir o direito de requerer o *habeas corpus* (FAUSTO, 2006).

Em agosto de 1979, já no Governo Figueiredo, o Congresso aprovou a lei da Anistia, que anistiava crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política. Apesar de possibilitar a volta de exilados e ampliar as liberdades políticas, a lei fazia concessões à linha-dura, nos seus crimes de tortura, prisão e morte. As reações à abertura por parte dos militares linha-dura também foram sentidas nesse momento, à exemplo da explosão da bomba no Rio centro, que, após investigação, não puniu os culpados.

Alguns fatores externos influenciaram o abrandamento do regime.

A eleição de Jimmy Carter nos Estados Unidos em 1977, com uma bandeira pacifista e de defesa aos Direitos Humanos, pressionou o governo brasileiro. Houve uma mudança de postura dos antigos governos republicanos para o democrata Carter, que iniciou um processo de apoio à democratização de toda a América Latina.

No campo eleitoral, a Nova Lei Orgânica dos partidos extinguiu a Arena e o MDB. O surgimento de uma gama variada de partidos dava voz a setores distintos da oposição que pelas leis eleitorais anteriores se abrigavam no MDB. As liberdades partidárias fortaleceram, entre outras coisas, a participação mais ativa de setores sociais na política, mesmo que segmentando a oposição, fortalecendo, dessa forma, o PDS.

Houve mudança também na política econômica. As crises com o 2º Choque do Petróleo, conforme já visto, foram acompanhadas pela exaustão da política de substituição de importações e pela guinada para uma política econômica pós-desenvolvimentista. O início de um processo de democratização na primeira metade da década de 1980, diante das condições centralistas do regime, veio necessariamente intrincada à ideia de descentralização de poderes, atribuições e recursos (FALETTI, 2006).

Antes disso, porém, a abertura do regime militar já apresentava indícios do ganho de autonomia das unidades subnacionais. Os Estados e os Municípios começavam a esboçar reação ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões a que haviam sido submetidos, gerando a Emenda Constitucional nº 5, de 1975, que elevou os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM a partir de 1976.

Essa perspectiva mais ampla apresenta um novo contexto político não só para o País, mas também para os Municípios, que cada vez mais fugiam das amarras da estratégia de cooptação do governo central. Esse declínio da ascendência da União sobre as outras esferas é explicado pelos diversos tipos de constrangimentos apresentados anteriormente, políticos, econômicos, sociais, tanto domésticos quanto internacionais.

3.4.2 O descolamento de posições

Diante desse quadro – de relativa abertura para os Municípios aumentarem suas reivindicações e de percepção de ligação entre sua entidade representativas ao regime –, ocorre um descolamento de posições. De um lado, os Municípios passaram a ter mais problemas financeiros, combinado a interesses não atendidos na esfera federal, o que os levou a fugir da cooptação e serem mais combativos; de outro, a ABM ainda dependia dos recursos do governo federal para manter seus projetos e seu funcionamento.

O resultado disso é o início de um processo de substituição dos agentes não eficazes por outras organizações que defendessem os ideais candentes desse novo momento político. A CNM foi apenas uma das entidades que tentaram suprir o *deficit* de representatividade nacional. É por volta desse período que começam a ter maior expressão uma série de organizações que, também embaladas pelo momento de abertura, passam a ter papel de destaque no jogo político nacional. Esse é o caso da Frente Municipalista Nacional (FMN), da União dos Vereadores do Brasil (UVB) e da Associação de Prefeitos das Capitais.

O surgimento de entidades congêneres à ABM nesse período evidencia o descompasso entre os anseios das lideranças locais e as ações da instituição nacional representativa. Esse momento inaugura o segundo período do municipalismo no Brasil, que foi denominado no capítulo anterior de municipalismo pleno ou autônomo. As características desse movimento são a busca por maior descentralização, o caráter mais urbano, a luta pela democracia, a defesa da autonomia e da direção de baixo para cima (*bottom-up*) das reivindicações.

O declínio do municipalismo, que é tratado neste capítulo, relaciona-se com a concepção de que a capacidade de mobilização e reivindicação foram minguando nos anos 1960 e 1970. Ao final dessa década, no entanto, há um processo de renovação dos agentes políticos, que fica evidente nas bandeiras adotadas por eles. De certa maneira, a nova forma de construir o municipalismo é fruto do seu tempo, uma verdadeira resposta aos anos autoritários, centralistas e tuteladores do regime militar, assim como o municipalismo limitado foi uma reação à centralização do Estado Novo.

Não que haja uma completa separação entre o municipalismo limitado e o pleno. De fato, há uma raiz comum entre essas duas correntes (por isso são igualmente denominadas de municipalismo). O princípio de subsidiariedade liga essas duas ideias. Mesmo que o primeiro surto do movimento tenha relações de origem com o agrarismo e com uma visão tecnocrática de melhoria da gestão pública municipal, há uma noção clara de que o progresso e o desenvolvimento do País passam necessariamente pelo avanço das condições dos governos municipais. De forma semelhante, tem-se uma defesa clara de que o Município é um ator central na busca pela melhoria da qualidade de vida da população.

A separação, inclusive cronológica, entre esses dois conceitos ficou bem clara no capítulo anterior. É a partir dos anos de declínio do municipalismo que o movimento se modifica. Ao final dos anos 1970, já há uma disposição clara de maior ativismo. Isso seria concretizado nas décadas seguintes, principalmente em razão da abertura política. A reciclagem das instituições vigentes, no entanto, não foi possível; mostrou-se necessária a criação de novos agentes responsáveis por conduzir as reivindicações locais ao âmbito nacional.

3.5 A criação da CNM

Conforme o movimento municipalista retomava sua mobilização, era necessário institucionalizá-lo. Para tanto, organizações foram idealizadas e, nesse contexto, foi criada a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Ela surgiu, portanto, como uma entidade que fosse capaz de substituir um vácuo de posição política.

Para entender melhor como uma sucessão de fatos levou ao início dessa nova organização, vale observar a dinâmica dos acontecimentos que envolveram os Municípios nesse momento. É possível, assim, ir além da simples estruturação organizativa da CNM (que será apresentada no próximo capítulo), detalhando os processos históricos de criação da entidade. Ela não é fruto de uma estrutura que pode ser explicada apenas em termos organizacionais. Existiram pessoas que trabalharam ativamente para seu surgimento, bem como eventos importantes para que a ideia de uma organização de terceira ins-

tância saísse do papel. São esses indivíduos, municipalistas, e suas ações que serão descritos e analisados a seguir.

Nas iniciativas para a formação de uma nova organização nacional, algumas entidades estaduais se destacaram. A Associação Paulista de Municípios (APM) e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) se engajaram desde o princípio para materializar os anseios dos governos locais. É inevitável, nesse sentido, não retomar parte da história dessas entidades para entender a criação da CNM.

Desde o surgimento da Famurs, em 1976, já havia em seus documentos constitutivos a ideia de uma entidade nacional de representação das federações e das associações estaduais. A instituição seria denominada “Confederação Nacional das Associações de Municípios”. Esta deveria congregiar as federações e representá-las perante a União, como destacado na sua ata de fundação.

Embalados por um renovado espírito municipalista e com o objetivo de representar os interesses dos Municípios – brasileiros, em geral, e gaúchos, em particular –, os prefeitos organizados na Famurs, presidida por Nagib Stella Elias, levaram suas demandas em 1977 para o presidente da República. Nessa oportunidade, foi entregue a Geisel a “Carta dos Municípios Gaúchos”, em que, entre outras demandas, constava a ideia da criação de uma “Entidade Nacional de Municípios” que fosse capaz de “[...] representar e expressar os autênticos sentimentos da nacionalidade brasileira” (ELIAS; SOUZA, 1987, p. 16).

Em consonância com o movimento liderado pela Famurs, e com a percepção dos gestores municipais da necessidade de unirem sua voz e adquirir representatividade em Brasília, foi crescendo em outras regiões o desejo de se criar uma instituição de alcance nacional verdadeiramente representativa. Esse anseio se tornou cada vez mais evidente e recorrente nas discussões, nos encontros de prefeitos e no discurso do movimento municipalista.

O pensamento recorrente no período era de que muito do que as federações desenvolviam nos Estados para os interesses dos Municípios perdia-se no âmbito nacional. Acreditava-se que era necessário criar uma entidade capaz de reunir as demandas dispersas dos Municípios que chegavam às associações estaduais, mas não reverberavam no nível federal. O projeto de criação de uma Confederação que unisse todas as entidades representativas dos

governos locais era ambicionado por aqueles que percebiam a falta de acesso à União, quando as demandas lhe eram contrárias.

Os problemas que atingiam os Municípios eram ilimitados, e a maioria deles encontrava-se em uma situação de completo abandono. Ainda depois de quatro décadas do início do movimento municipalista, os Municípios estavam isolados no interior do País e sem receitas suficientes para proporcionar melhorias na qualidade de vida dos cidadãos. A divisão da arrecadação de tributos, apresentada em segmentos anteriores, talvez seja o dado mais claro do desequilíbrio pelo qual as finanças municipais passavam.

Com a evolução da deterioração da condição dos Municípios, a falta de representatividade desses no governo federal e a crescente organização dos prefeitos e dos defensores do municipalismo, o surgimento da CNM era uma consequência lógica. Durante o *Congresso Estadual de Municípios*, realizado pela APM em 1979, em Praia Grande, municipalistas de todo o País foram convidados. Nesse evento, foi debatida uma proposta vinda de uma reunião em Curitiba, do prefeito de Camaquã e presidente da Associação de Municípios do Centro Sul, do Rio Grande do Sul, Egydio Alfredo Schlabit, de criar a Confederação. A criação da entidade foi decidida em um segundo momento, durante o *II Encontro de Presidentes de Associações Estaduais de Municípios*.⁵ A APM, com ao apoio do vice-governador Orestes Quércia, facilitou a realização desse encontro na cidade de São Paulo, e as associações e as federações estaduais novamente estavam presentes.

Em 8 de fevereiro de 1980, no hotel San Rafael, na capital paulista, a CNM foi fundada oficialmente. A primeira eleição foi marcada para 1982, e nesse interregno a entidade seria dirigida por um grupo que representasse as divisões regionais. Cinco Estados contavam com participantes nessa comissão: São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia. O grupo foi liderado pelo vereador Wilson José Abdalla, da cidade de Avaré, São Paulo, que acumulou o cargo de presidente do Conselho ao de presidente da Diretoria.

5 FOLHA DE S. PAULO. Fundada em SP a Confederação Nacional de Municípios. Em 1º de março de 1980. Pode excluir isso

ILUSTRAÇÃO 3: II ENCONTRO DE PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÕES ESTADUAIS DE MUNICÍPIOS



Prefeitos gaúchos na fundação da CNM em São Paulo (da esquerda para direita): representante de Santa Catarina; Irajá Rodrigues; Egydio Schlabit; Nagib Elias; e Carlos Schröder.

Fonte: acervo pessoal de Egydio Schlabit.

A criação da CNM é um marco importante para o movimento municipalista. A fundação em 1980 foi apenas o início da trajetória da instituição, que continuou a crescer com o passar do tempo. Para além de seu objetivo e significado para a causa municipalista, Irajá Rodrigues ainda completa:

A Confederação nasceu de um movimento dos prefeitos de rebeldia à existência daquele *status quo* que oprimia os prefeitos, como oprimia toda a população, porque era um movimento de centralização de recursos para centralização de poder, que era o que existia à época com a ditadura militar. Eu diria que foram os prefeitos que na verdade que sacudiram a estrutura político militar da época para depois desembocar na redemocratização do Brasil.

ILUSTRAÇÃO 4: PRIMEIRO BRASÃO DA CNM



Fonte: CNM, 1983.

O assédio do governo federal não cessou imediatamente após esse novo momento histórico. Houve várias tentativas de aproximação com as novas entidades representativas. A CNM foi alvo desse assédio e sucumbiu por diversas vezes. A Confederação dependeu, em grande parte, de suas iniciativas iniciais, de recursos do governo federal via Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem), do Ministério do Planejamento, especificamente da figura do secretário Pedro Paulo Ulysea.

Os repasses de recursos variavam de acordo com o humor do Planalto e também condicionavam a atuação da entidade, a qual deveria ter um papel distinto no jogo político. Apesar de possuir maior independência, era difícil não ser dependente nos primeiros anos de sua existência dos recursos federais despejados na instituição.

De fato, a prática da independência financeira e, por consequência, política do governo central é um fenômeno levado ao seu extremo com a re-

estruturação da entidade em 1997, mesmo que, ao final do regime militar em 1984, essa necessidade do governo federal de cooptar o movimento tenha diminuído (apesar dos desejos serem constantes até hoje). Na abertura democrática e nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, a autonomia da entidade já era plena, tendo a CNM contribuído ativamente em algumas Subcomissões. A trajetória da Confederação na preparação da Constituição de 1988 e após 1997 será objeto do último capítulo deste volume e do volume II desta publicação.

3.6 Conclusão

Mesmo com uma mudança drástica dos rumos da política nacional, não houve um declínio imediato da ABM. Ela ainda continuou tendo papel importante até a Constituinte, mas mesmo em 1987 teve de dividir espaço com as instituições representativas emergentes e as de apoio administrativo já existentes, como o IBAM, a CNM e a Frente Municipalista Nacional.

Um cenário favorável se anunciava para os Municípios com a Constituição de 1988, e os ganhos políticos para os governos nacionais são inequívocos. Entretanto, as consequências da Constituição foram, a longo prazo, devolvendo a condição adversa que os Municípios enfrentaram durante os anos 1960 e 1970 e durante parte da história. Apesar das liberdades políticas e da normalidade democrática, o número de responsabilidades atribuídas aos entes locais não tinha contrapartida financeira suficiente. Os anos 1990 foram novamente um período de sucessivo empobrecimento dos Municípios em termos relativos.

Outra consequência da abertura política foi, conforme já dito, o aparecimento de uma gama variada de instituições municipalistas, algumas de atuação séria, outras nem tanto. A fim de organizar essa pulverização de representação, foi criado um órgão de coordenação. O Conselho Brasileiro de Integração Municipal (CBIM) aglutinou interesses convergentes e afastou do jogo político entidades aventureiras. O Conselho passou a ser o interlocutor do governo central nas questões municipais a partir da década de 1990, sendo composto por Confederação Nacional de Municípios, Associação Brasileira de Municípios, Frente Nacional de Municípios Agrícolas, Frente Nacional de

Prefeitos, Associação Brasileira de Prefeitos e União de Vereadores do Brasil.

Dentre essas entidades, a Confederação Nacional de Municípios pavimentou uma ação mais concreta, em termos de alcance de atuação e de mobilização de Municípios para as causas locais. Após uma reestruturação na década de 1990, os anos 2000 despontaram como um novo momento de fortalecimento do municipalismo, que pode ser considerado como o segundo ápice do associativismo municipal, depois dos anos 1940 e 1950.

Os motivos que explicam o porquê a CNM conseguiu se estruturar melhor serão vistos no segundo volume, mas é possível destacar desde já a criação de um corpo técnico especializado para lidar com as demandas municipais. O que há de novo é uma estrutura técnica de acompanhamento para as demandas municipais. Antes, o movimento dependia bastante das vontades políticas de um grupo restrito de pessoas e não mantinha continuidade nos seus atos porque os prefeitos acumulavam responsabilidades com as respectivas administrações municipais. A CNM construiu uma estrutura administrativa que possibilitava iniciativas perenes, com embasamento técnico e estudos que viabilizavam suas ações.

Da mesma forma, as *Marchas a Brasília em defesa dos Municípios*, organizadas pela CNM, reeditam os Congressos Nacionais dos Municípios, em termos de mobilização, de presença das maiores autoridades políticas do País, de cobertura da imprensa, de pautas de reivindicação atendidas e da centralidade da causa municipal nos debates políticos nacionais. As Marchas, no entanto, já existem há 15 edições e crescem a cada ano, os Congressos Nacionais de Municípios tiveram relevância nacional apenas nas suas seis primeiras edições.

Capítulo IV

4. A construção de um movimento de baixo para cima

4.1 Introdução

Conforme pôde ser visto no capítulo anterior, desde fins dos anos 1970, alguns prefeitos e lideranças locais já vislumbravam uma nova organização que fosse capaz de coordenar a ação dos Municípios e das associações de Municípios. Esse desenho coordenativo buscava fortalecer nacionalmente os laços de pertencimento entre os governos locais brasileiros ao mesmo tempo em que potencializava os interesses presentes no nível local para outras esferas governativas.

Além disso, apresentou-se no capítulo dois que o Brasil, durante as décadas de 1940 e 1950, teve surtos associativos importantes para o delineamento político-ideológico e político-administrativo dos Municípios. Passados esses momentos ativos, grande parte dos esforços foi enfraquecendo, devido, entre outros fatores, ao regime de exceção instaurado em 1964, que tolhia liberdades políticas de indivíduos e de movimentos organizados, à crise econômica internacional e nacional e à cooptação de setores do movimento por parte desse mesmo governo federal.

Essa retração de atividades da associação municipalista nacional até então existentes não foi acompanhada pelo ímpeto das autoridades locais. Os prefeitos, os vereadores e as lideranças locais continuavam com problemas em suas administrações e com a necessidade de serem ouvidos pelas elites políticas estaduais e nacionais. Eles viam como preocupante a diminuição da autonomia que enfraquecia a condição política dos governos locais. É diante desse cenário que surgem novas ideias de associativismo para esses entes.

A necessidade de agrupamento por determinados interesses é uma

constante ao longo da história, seja ela advinda de pessoas, de empresas ou de governos. O associativismo busca, basicamente, superar as dificuldades apresentadas a determinados agentes e, a partir de suas agregações para um fim comum, gerar benefícios econômicos, sociais ou políticos.

Este capítulo apresenta o processo de associação no âmbito dos agentes públicos locais, mais especificamente, o dos governos locais que resultou na criação da Confederação Nacional de Municípios. Esse processo tem características específicas, sendo uma das mais marcantes a denominada por movimento *bottom-up* (de baixo para cima).

A CNM não é fruto de uma decisão de elites que, desde a perspectiva federal, concebiam como importante apenas a facilitação das atividades do governo central junto às entidades locais para melhoria na gestão pública. Pelo contrário, o processo de criação e de desenvolvimento da CNM vai em sentido oposto a essa construção. São as lideranças locais – carentes de poder, recursos e representatividade – que se aglutinam para efetivar seus interesses municipais.

Para contar essa história, é crucial apresentar o conceito de associativismo de forma ampla, mas também como ele se aplica aos casos dos Municípios. Será possível entender nas próximas linhas, no plano teórico, como e por que as unidades locais se associam politicamente. Tenta-se, com essa discussão, apresentar a importância do local na formação do Estado brasileiro e como, conceitualmente, a associação fortalece suas posições políticas.

Na literatura, o associativismo de governos locais foi objeto menos abordado se comparado aos estudos de associação de indivíduos ou de empresas. Mesmo quando esse tipo de arranjo é estudado, têm primazia nos debates acadêmicos outras formas de coordenação municipal, como os consórcios públicos e as regiões metropolitanas. O desafio desse momento inicial do capítulo é situar a discussão das Associações de Municípios nesse emaranhado de informações tangenciais.

Também será dado especial enfoque ao aspecto concreto da cooperação intermunicipal no Brasil, via Associação de Municípios. Essa explicação se inicia pelo âmbito mais micro do associativismo, ou seja, como as associações regionais se formam, quais interesses específicos estão envolvidos,

quais as atividades que desenvolvem e quais os tipos de suas demandas. Será entendido como esse processo associativo se expande em direção à criação das associações ou federações estaduais de Municípios.

A seguir, trabalha-se com esse nível de agrupamento intermediário, que pode (mas não necessariamente é) a junção das associações regionais de Municípios. Existem Estados em que há somente entidades municipalistas estaduais, sem a composição das microrregionais. Nesses casos, os Municípios saltam uma fase supostamente inicial e se aglutinam diretamente em uma entidade estadual. Serão analisadas as características dessas entidades, quais são, quantas são, o que fazem e como atuam.

Serão apresentadas, por fim, as condicionantes da criação da Confederação Nacional de Municípios em 1980. A CNM surgiu, em verdade, como a junção das federações estaduais, o que conferiu sua denominação. A conclusão desse movimento de “baixo para cima” será explorada no final desta seção. A ideia é entender que foi a confluência dos desejos locais que, de fato, deu origem à CNM. Os próprios acontecimentos históricos, que já foram discutidos no capítulo anterior, evidenciam essa afirmação.

Há, entretanto, uma mudança de percepção e de atuação da CNM com relação à estrutura que lhe deu origem. A CNM, em anos recentes, passa a atuar na prática como uma associação nacional de Municípios, interagindo diretamente com os entes locais. Os Municípios passam a compor a Assembleia-geral da entidade, que é a sua instância decisória superior. As entidades estaduais, no entanto, continuam tendo papel fundamental na estrutura organizativa da CNM. Atualmente, elas compõem o Conselho político da entidade.

Com este capítulo, espera-se trazer alicerces à tese central deste livro, ou seja, tentar diferenciar a CNM de outras entidades até então existentes em nível nacional, que, em essência, não eram consideradas, a meados dos anos 1970, representantes *de facto* dos municípios. O movimento que vem das bases até chegar à Confederação abrange um processo genuíno e legítimo dos Municípios, que lhe dá voz e instrumentos capazes de trazer mudanças reais para as comunidades locais. Ao fazer essa diferenciação, será possível descrever a construção do movimento municipalista contemporâneo por meio dos sucessíveis níveis de associação.

Diante da tese já apresentada de que há um duplo movimento causal na criação da CNM – necessidade de representação das entidades locais e *deficit* de representação das entidades nacionais existentes –, poder-se-á, nas próximas linhas, evidenciar a primeira delas. A busca de representação local nas instâncias estadual e nacional parece uma consequência lógica para os governos locais que se encontravam, na década de 1970, sem nenhum tipo de voz legítima e combativa que pudesse ser ouvida pelo governo federal.

4.2 O associativismo como forma de fortalecer posições

O associativismo é retratado na literatura mais pelas iniciativas de indivíduos e de empresas do que propriamente de governos locais ou entidades públicas de forma geral. Genericamente, ele é definido como o ato de se agregar ou unir forças para um fim comum, ou seja, qualquer iniciativa formal ou informal, que reúne um grupo, com o objetivo principal de superar dificuldades e gerar benefícios econômicos, sociais ou políticos. O associativismo é encontrado comumente em entidades como cooperativas, associações rurais, comerciais e industriais, sindicatos, mas também na associação de governos, sejam eles centrais, intermediários ou locais.

4.2.1 Associativismo de indivíduos

Quando tratado o associativismo de indivíduos, são enfatizadas, do ponto de vista sociológico e psicológico, as relações pessoais e de diferenças culturais e comportamentais de um grupo. Um outro enfoque frequente é a relação entre o associativismo de pessoas e os regimes democráticos (KERS-TENETZKY, 2003). Nesses casos, o associativismo em si, ou a possibilidade de se associar, baliza a qualidade da democracia em um determinado país/território. Há teorias políticas bastante conhecidas que tratam especificamente desses assuntos.

Tais perspectivas abordam desde o papel da sociedade civil no processo político, em que são enfatizadas a liberdade e a eficácia do regime (como no caso dos escritos de Alexis de Tocqueville e de Robert Putnam), até a

participação dos indivíduos baixo a grupos de pressão (como nos estudos da poliarquia de Robert Dahl, no do confronto entre as teorias neocorporativistas e pluralistas ou no estudo da lógica marxista de luta de classes).

Há, ainda, uma literatura específica vinculada ao associativismo na formação do terceiro setor e das redes de *advocacy*. O associativismo, nesses casos, evidencia a livre-iniciativa no processo de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. A atuação dos indivíduos, por meio de organizações não governamentais, fortalece a ideia de agência dos atores em temas de repartição e de uso de bens públicos globais, no que se pode entender como a configuração de um Estado logístico (CERVO, 2008), ou seja, simplificadamente, um Estado mais regulador do que executor. Apesar dessa concepção possibilitar um debate rico, será a vertente democrática a ser explorada por esta seção.

A teoria democrática liberal considera a democracia um processo para o estabelecimento e a manutenção de sistemas políticos representativos. Para essa concepção, a participação política direta dos indivíduos não é o ideal, já que ela mina a estabilidade do sistema por haver excesso de demandas e de pressões. O associativismo, nesse contexto, tem a função essencial de manutenção e de estabilização do sistema político, ao permitir a agregação e a expressão na esfera pública de interesses individuais e a educação dos cidadãos e das cidadãs para a prática e o convívio democráticos (GANANÇA, 2006).

Tocqueville foi um dos primeiros teóricos a analisar o associativismo para o fortalecimento da democracia. Em *Democracia na América*, o autor analisa a característica da sociedade norte-americana da primeira metade do século XIX, de se constituir e atuar por meio de associações civis. Ele descreveu e interpretou politicamente essa característica da sociedade civil norte-americana como a “arte da associação” (Ibid., 2006).

Para o autor, o conceito de democracia não tem características puramente político-governamentais. A ideia de um país democrático se relaciona também ao escopo das organizações e das relações sociais presentes nele. A democracia seria o processo de manifestação da igualdade, entendida, por Tocqueville, como igualdade de oportunidade. Este tema é central para o autor porque a igualdade é a gênese do regime democrático, mas, em sua forma

mais radical, poderia minar as garantias dos indivíduos à liberdade. A fraqueza dos indivíduos frente a esse ambiente de igualdade e a tendência tirânica da maioria poderiam degenerar o regime democrático liberal, que implicaria a diminuição da participação política dos cidadãos.

A igualdade de condições, em sua forma extrema, acarretaria um progressivo avanço do individualismo, levando todo o ativismo dos indivíduos para a esfera privada e, por consequência, ao abandono da esfera pública. O ponto extremo dessa tendência é um privatismo excessivo, uma alienação cívica e uma atomização social que poderiam gerar uma centralização excludente. Os indivíduos percebem que, se todos se voltarem apenas para seus interesses privados, estarão piores do que se dispusessem de tempo para a coletividade. A dedicação de parte do tempo dos indivíduos ao coletivo e ao público é condição essencial para que a democracia liberal não se degenere em uma democracia despótica.

Uma das maneiras de impedir esse desfalecimento institucional é a união dos indivíduos para a realização de ações coletivas, por meio do associativismo.

Segundo Tocqueville (1998, p. 391-2), americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, estão constantemente a se unir. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros, enviar missionários aos antípodas; assim também, criam hospitais, prisões, escolas (GANANÇA, 2006, p. 7)

Assim, um dos países mais democrático do mundo é aquele em que os indivíduos mais aperfeiçoaram a arte de buscar conjuntamente o objeto dos seus desejos comuns e em que se aplicou ao maior número de objetos esse *modus operandi*. É importante ressaltar, entretanto, que Tocqueville descreve o associativismo nos Estados Unidos a partir de uma perspectiva despolitizada, ou seja, mais como um instrumento para a agregação de interesses comuns

dos indivíduos do que como estruturas de reivindicação do poder político (KERSTENETZKY, 2003). Na realidade, para ele, um aspecto muito importante dos efeitos da participação associativa sobre os indivíduos é a criação de hábitos de colaboração e solidariedade.

Nesse sentido, Putnam (2002) afirma que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações introduzem hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público em seus membros. Por sua vez, a participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum aos empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões.

Uma das consequências dessa construção teórica consiste em destacar e em valorizar os efeitos do associativismo sobre os indivíduos associados. As associações poderiam ser consideradas como escolas de civismo, de convivência democrática, de colaboração e de moderação de posicionamentos mais radicalizados. Elas seriam ainda estruturas que evitariam a atomização da vida social, agregando interesses e educando o indivíduo para o convívio em sociedade.

A concepção de uma sociedade em que grupos são protagonistas é comum em toda a teoria política. A ideia de uma sociedade organizada em “corpos orgânicos”, funcionais ao Estado, foi preocupação também de pensadores como Hegel e Durkheim, além da Igreja Católica que, desde a Encíclica *Rerum Novarum*, passou a prescrever a incorporação dos “corpos intermediários” da sociedade às instâncias de governo como uma forma de controlar o conflito social (LABRA e FIGUEIREDO, 2002).

Por outro lado, na Europa central, a longa tradição das corporações de ofício levou no século XX à formação de arranjos institucionais de decisão integrados por representantes das organizações do capital, do trabalho e do governo, instaurando-se um formato de formulação de políticas denominado “neocorporativo”. Em oposição à tradição pluralista norte-americana, o neo-

corporativismo aborda o tema da governabilidade positiva que resultaria da incorporação dos interesses organizados em associações formalmente reconhecidas pelo Estado às esferas de decisão de políticas públicas, que, dessa forma, seriam o produto de negociações e consensos entre os atores (Ibid., 2002).

O debate entre pluralistas e neocorporativistas evidenciou a necessidade de examinar por uma nova perspectiva a questão das associações de interesse, suas articulações às arenas decisórias estatais e os padrões de elaboração das políticas. Como resultado, surgiram estudos comparando nações ou setores que, em síntese, demonstraram que a dimensão associativa é uma variável crucial para conhecer melhor o que fazem os governos, como o fazem e a quem beneficiam suas decisões. No plano teórico, a associação passou a ser considerada uma base institucional adicional às concepções consagradas sobre as explicações da ordem social, pautadas na comunidade, no Estado e no mercado e seus respectivos princípios-guia – solidariedade, controle hierárquico e competitividade (LABRA, 1999).

A associação também aparece nesse novo enfoque como um elemento de estabilidade, na medida em que a concertação seria o princípio guiador da ação coletiva dos interesses organizados, tanto no plano interno quanto nas vinculações ao Estado, ao mesmo tempo em que é atenuado o papel dos partidos políticos na sua qualidade de representação das demandas da sociedade às arenas estatais.

O resgate da atenção pelos interesses organizados tem levado à revisão da teoria democrática, a ponto de se propor uma “democracia associativa” que, afastando-se das interpretações pluralistas e neocorporativas, sintetizaria a democracia social e a democracia radical, ampliando ao mesmo tempo o próprio conceito de democracia que, dessa forma, daria sustentação, tanto à liberdade quanto à igualdade. A revisão teórica chegou a propor uma nova ordem político-constitucional caracterizada por maior confiança nas instituições não estatais, para definir e resolver problemas sociais junto a padrões mais acurados de universalismo e esforços para construir solidariedades sociais (COHEN & ROGERS apud LABRA e FIGUEIREDO, 2002).

Em convergência a essas preocupações, tem assumido importância crescente a dimensão sociocultural, tanto relativa às democracias consolida-

das quanto às nações recentemente redemocratizadas, como o Brasil (AVRITZER, 1997). Foi dada particular atenção à necessidade de participação mais ativa dos cidadãos nas decisões governamentais.

Ainda que a partir de enfoques teóricos diferentes, estudos [...] têm assinalado as deficiências da democracia política formal e suas instituições tradicionais, como o Parlamento e os partidos políticos, no que diz respeito à tomada de decisões que contemplem os interesses das maiorias. Entre as variadas propostas nesse sentido, destacam-se a aproximação dos processos de decisão à comunidade mediante a descentralização do poder político e a construção de arenas públicas que incorporem a sociedade civil organizada, pressupondo-se que, dessa forma, serão adotadas políticas públicas mais equitativas (LABRA e FIGUEIREDO, 2002, p. 539).

Desde o ponto de vista conceitual, Putnam (2002) distingue dois tipos ideais de associação: a vertical e a horizontal. Na associação de tipo vertical, predominam relações assimétricas de hierarquia e dependência, desconfiança, normas não transparentes, espírito de facção, isolamento etc. Uma associação dessa natureza, portanto, obstrui a ação coletiva. Já o associativismo horizontal distingue-se por congregar relações de igualdade. Ele é fruto da confiança, de normas e de redes de solidariedade e indutor de relações cívicas virtuosas. Além disso, a forma horizontal conduz a um elevado grau de engajamento cívico e de auto-organização e, por conseguinte, provê melhores condições para a reconciliação entre estabilidade política e bom desempenho socioeconômico. Essa diferenciação é importante, porque a segunda vertente é, em essência, a representação conceitual do associativismo ou da cooperação (inter)municipal.

4.2.2 Associativismo de empresas

A literatura sobre associativismo empresarial enfatiza, em sua maioria, a ideia de pontos fortes e fracos envolvidos nos processos e nos resultados da associação. A visão predominante foca nos pontos de maximização de

benefícios presentes na aglutinação de empresários, como ganhos de escala, maior cultura empreendedora, possibilidade de desenvolver uma marca forte, ganhos com capacitação, aumentos da competição etc. Por outro lado, os escritos também evidenciam os obstáculos a serem ultrapassados pelas iniciativas colaborativas dos agentes do mercado, como a dificuldade de se tomar decisões conjuntas, as diferenças entre os associados, a disparidade entre faturamentos dos membros do grupo etc.

Quando são tratadas as questões de colaboração, apontam-se as características do empresariado, como a desunião e a ação individual. Nesse caso, a rede associativista proporcionaria uma união capaz de fazê-los pensar coletivamente e permitiria uma troca de experiências que os faria crescer no conjunto (ROMEY, 2007).

Da mesma forma, a utilização de uma marca forte seria um avanço e um dos pontos mais importantes de uma rede. A marca associa o negócio à rede, cujo conceito, bem trabalhado na mídia, proporciona retornos satisfatórios. Isso proporciona melhoras significativas na gestão do negócio, na qualidade de trabalho e no atendimento aos clientes.

Também a lucratividade pode incentivar a associação. Ela se baseia no aumento do faturamento, graças aos benefícios proporcionados pela rede. Os resultados com o desenvolvimento de produtos similares, sem esquecer da qualidade, e a aplicação de melhores margens de comercialização fazem com que as empresas apresentem um aumento considerável de sua lucratividade.

Existe, por outro lado, uma série de dificuldades que inibe o processo associativo entre empresas. Os pontos fracos podem ser descritos por um conjunto de fatores, como, por exemplo, a ansiedade, ou seja, a sensação do empresariado de que os resultados, fruto da coordenação, devem ser imediatos. Essa pressa bloqueia muitas iniciativas potencialmente exitosas, porque o tempo de maturação para a consolidação do grupo pode ser maior do que o desejado. Deter essa ansiedade é uma tarefa importante para o sucesso da rede.

Da mesma forma, a disparidade de faturamento pode ser um problema. A existência de grandes, médios e pequenos estabelecimentos, em uma mesma rede, tem dificultado as ações conjuntas, principalmente quando existe rateio dos custos. Recomenda-se que o grupo seja formado por empresas

que possuam portes parecidos, para que as ações propostas possam ser assimiladas e realizadas sem prejuízo. É importante que se tenha em mente que a união deve ser feita para ajudar e não para prejudicar.

Existem também dificuldades nos processos de tomada de decisão coletiva, ou seja, a falta de habilidade para decisões em conjunto. Apesar de os procedimentos participativos serem sempre desejáveis, no dia a dia das empresas, a autocracia impera. Ao participar de um grupo, o empresário deve saber que é necessário acatar a decisão da maioria e que suas ideias, quando colocadas, deverão ser bem fundamentadas para que possam ser aceitas.

O fator econômico do agente carona é um dos maiores problemas que ocorre nas redes constituídas. Nesses casos, um associado busca levar vantagem sobre os demais. Fatos assim acontecem por sugestão dos próprios vendedores, que procuram aliciar para desestruturar o grupo. É importante saber que, mais cedo ou mais tarde, isso chegará ao conhecimento de todos e, provavelmente, esse associado será excluído da associação.

Apesar desses empecilhos, existem formas de minimizar seus impactos. À medida que o grupo vai crescendo, aumenta a conscientização, melhora o relacionamento e o grau de confiança, reduzindo, assim, a importância de pessoas individualistas. O individualismo passa a dar lugar à cooperação. Outros fatores também facilitam a redução do conflito, como boa comunicação, transparência, quebra de individualismo, sentimento de empatia, diálogo, confiança e normas regimentais estabelecidas e conhecidas.

O problema da falta de liderança é também recorrente em associações. É essencial, para que o grupo possa crescer e chegar a seus objetivos, que surjam pessoas que exerçam sua liderança natural. Para a existência da entidade, os cargos deverão ser ocupados e as diversas funções assumidas. O desempenho eficaz e eficiente de funções pode despertar e revelar lideranças natas que até então se encontravam latentes.

A questão da participação, por fim, tem grande potencialidade para se transformar em um problema. Não há sentido estar inserido em um grupo e não participar. Quando se trabalha em grupo, a responsabilidade é sempre coletiva. A entidade deverá estimular a participação. É importante delegar, criar um ambiente participativo, mesmo quando os sócios não correspondem

ao processo. Aumentar a participação é um processo lento, e os líderes não podem desistir de fazê-lo.

Essa perspectiva sobre a associação de empresas tenta, da mesma forma que as iniciativas cidadãs, apresentar os benefícios presentes no ato de colaboração. A participação coordenada fortalece a busca desses agentes pelo lucro e coordena interesses do meio empresarial que dificilmente seriam alcançados se houvesse uma atuação isolada.

4.2.3 Associativismo de governos

Apresentar como a literatura trata a associação de indivíduos e de empresas, como foi feito nos dois últimos tópicos, é importante, pois a partir dela é possível fazer uma série de comparações. De fato, da mesma forma que o associativismo de indivíduos fortalece uma cultura de solidariedade, que aumenta a qualidade democrática, a associação entre Municípios fortalece os laços de cooperação, aumenta o sentimento de pertencimento desses entes para reivindicar benefícios comuns, para prestar serviços coordenados e para democratizar o processo político no País.

Na analogia com a associação de empresa, isso também é uma verdade. Os *free-riders* (caroneiros) existem tanto na associação empresarial – ou seja, empresas que se beneficiam dos ganhos do grupo sem se empenhar nos esforços coletivos – quanto na aglutinação dos governos locais. Quando uma mobilização reivindicatória é feita em Brasília por um grupo de Municípios, as conquistas serão para todos. Isso significa que a decisão de participar de uma organização associativa de governos locais também envolve um cálculo racional por parte das autoridades locais. Essa mesma suposição pode ser feita para quase todos os benefícios e dificuldades envolvendo a associação de indivíduos e de empresas.

Em verdade, apesar dessa segmentação indivíduo/empresa/governo, a ideia de associação leva em consideração, em última instância, pessoas que agem em nome de uma entidade, sejam elas empresários ou prefeitos. A apresentação da literatura mais abrangente sobre o associativismo apresenta uma raiz comum, com uma série de argumentos que, dadas as devidas inter-

pretações, conseguem elucidar melhor o fenômeno social, econômico e político do associativismo. Apesar desse escopo mais amplo, foram suscitados ou direcionados os argumentos que mais convergem com o objetivo do capítulo, ou seja, a importância do agrupamento de agentes para um regime político (democracia) e os benefícios e obstáculos advindos da associação (por meio de lucros e perdas no mercado) para a análise da associação entre entes públicos.

O associativismo entre governos tem exemplos em todos os níveis. No âmbito nacional, a Organização das Nações Unidas é o caso principal de como governos centrais se relacionam para fortalecer não somente os laços cooperativos internacionais em busca da paz, mas também do desenvolvimento econômico e das melhorias das condições sociais no mundo. As associações entre Estados nacionais não se limita a organizações formais nem à universalidade das parcerias, como no caso da ONU. É comum ver atuações conjuntas informais e restritas, por meio de fóruns internacionais (Davos, BRICS), formação de grupos de reivindicação (G-20, G-77) ou por regimes internacionais (MTCR).

Os governos estaduais também cooperam tanto na esfera doméstica, como no Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), quanto na esfera internacional, como no caso do Comitê das Regiões da União Europeia. Da mesma forma acontece com os governos locais.

A familiaridade com a atuação em rede, o fato de os obstáculos comuns aos Municípios serem mais uniformes e a necessidade de coordenação de um número maior de unidades territoriais fazem com que as experiências associativas sejam ainda mais desenvolvidas entre os entes locais do que entre os estaduais. Essas experiências, que cada vez mais se multiplicam, no entanto, foram pouco acompanhadas pelos estudos acadêmicos, pelo menos não na velocidade dos acontecimentos políticos. Se isso não é uma verdade para o nível nacional, que tem análises bastante profundas das dinâmicas globais, produzidas pelo campo das Relações Internacionais, para os níveis intermediários e locais, a noção de associativismo não teve uma cobertura de igual proporção pela ótica da Ciência Política.

Além da pouca literatura sobre o associativismo municipal em si, aqueles estudos que tratam desse tema não têm as associações municipais

como objeto. Quando tratados os Municípios como unidade de análise do associativismo, é mais comum ver a abordagem do tema por meio de mecanismos legais de gestão pública, como os consórcios públicos ou as regiões metropolitanas (estas nas áreas de maior aglomeração urbana). O estudo dos Municípios como fenômeno político, que tenha como objeto as entidades microrregionais, estaduais ou nacionais de Municípios, não teve, até agora, do ponto de vista associativo, uma abordagem conceitual.

A Ciência Política, a Administração Pública, a História ou o Direito debruçaram-se pouco sobre esses agentes políticos, que estão longe de ser recentes. A Associação Brasileira de Municípios (ABM), já longamente estudada nos capítulos anteriores, foi criada em 1946. A primeira associação estadual foi concebida apenas dois anos depois, em São Paulo, por meio da Associação Paulista de Municípios (APM). Entre as microrregionais, a pioneira, a Associação dos Municípios no Vale do Rio Pardo (AMVARP), no Rio Grande do Sul, data de 1961.

É curioso que, também no nível de análise mais local, os estudos de Relações Internacionais tenham explorado mais detidamente esse tipo de ação na esfera global, com escritos sobre redes de Municípios, como a Mercocidades (MERCOCIDADES, 2010; ROMERO, 2004; MARIANO e BARRETO, 2004), sobre órgãos representativos, como o Comitê de Regiões da União Europeia (STUART, 2004; MEDEIROS, 2004), ou das associações mundiais de representação, como a CGLU, Cidades e Governos Locais Unidos (SALOMÓN e SANCHEZ CAÑO, 2008). Apesar de sua emergência, interessa a este capítulo aprofundar a discussão do fenômeno associativo de governos locais pela perspectiva nacional.

As causalidades envolvidas na formação de agrupamentos de interesse têm princípios ou raízes básicas comuns. Genericamente, pode-se apontar como determinantes da associação a defesa de interesses compartilhados. Analisando caso a caso, no entanto, detecta-se um nível de complexidade maior, que envolve questões de custos e benefícios entre os diversos associados, da natureza das reivindicações, da coordenação de ações para atingi-los ou da atuação que vai além da simples representação política (prestação de serviços, capacitação etc.).

Apesar de o associativismo ser um fenômeno recorrente, a literatura tem o tratado por outra perspectiva analítica: a da cooperação intermunicipal. Essa ideia enfatiza mais a forma como o associativismo acontece, ou seja, os arranjos institucionais que o caracterizam, do que as razões pelas quais ele é posto em prática.

4.2.3.1 Cooperação intermunicipal

As características do Brasil, um País com dimensão continental, que conta com 5.563 Municípios, em sua esmagadora maioria de pequeno porte (89% dos Municípios possuem menos de 50 mil habitantes), demandam que grande parte de seus problemas sejam resolvidos de forma coordenada. Além dessa condição territorial, o Município passou a responder por uma série de responsabilidades que até 1988 não possuía. Como será visto no capítulo 5, na mais recente Constituição, o Município passou à condição de ente federado e assumiu tarefas que antes eram de responsabilidade da União e dos Estados.

É razoável entender que, diante dessa mudança institucional, muitos não tinham competência estabelecida e experiência acumulada. Ao assumirem atividades como a prestação de serviços de saúde, de educação, de assistência social, de recuperação de rios etc., os Municípios passam a ter maior poder decisório, principalmente no que concerne às políticas sociais. Entretanto, o fato de os Municípios assumirem maiores competências não implica que essa esfera disponha de recursos financeiros, materiais e humanos para sua implementação.

Os Municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos ou têm uma demanda pequena que, economicamente, não é viável se for implementada isoladamente. Esta situação os coloca quase sempre em posição de dependência em relação aos grandes Municípios ou Municípios-polo. Ademais, há problemas municipais que transcendem seu território, o que demanda necessariamente uma atuação conjunta aos Municípios vizinhos. Um Município isoladamente não consegue resolver a despoluição de um rio ou um problema de uma estrada vicinal intermunicipal se os vizinhos não se conscientizarem sobre esse mesmo problema.

Nesse contexto, vários Municípios têm inovado e criado novas formas de prestação de serviços e de organização, de articulação e de representação política. Tomou corpo, nessa conjuntura, a discussão de parceria entre Municípios, chamada por alguns de cooperação horizontal (na já mencionada acepção de Putnam), ou ainda, de cooperação intermunicipal. Apesar de não serem instrumentos recentes, esses arranjos de cooperação passam a ser utilizados, nas décadas de 1990 e 2000, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e têm se colocado como uma alternativa para a racionalização do modelo de gestão.

As localidades se unem para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum. A lista de ações é ilimitada, mas algumas delas podem ser citadas, como a construção e a manutenção de hospitais e serviços especializados de saúde; a preservação de rios; a manutenção de estradas; a construção de escolas técnicas; a aquisição e a locação de equipamentos para uso comum; a compra de sistemas informatizados; o tratamento e a destinação de resíduos sólidos; a preservação de mata ciliar; a organização de um plano regional de turismo; a capacitação das equipes técnicas municipais; a promoção de eventos, de atividades e de exposições. Essa união pode se dar de forma temporária ou permanente, dependendo do objeto da cooperação.

É importante salientar que, em função da diversidade existente na realidade brasileira, não existe um modelo único a ser adotado. Cada realidade deve encontrar seu referencial, que pode ser considerado de forma individual ou pela combinação de instrumentos de cooperação. A escolha de associação via consórcio, regiões metropolitanas ou associações de Municípios tem pontos coincidentes, mas também uma série de idiossincrasias. É possível apresentar algumas delas nas linhas a seguir.

4.2.3.1.1 Consórcios municipais

A primeira vez que o ordenamento jurídico constitucional previu a figura administrativa dos consórcios intermunicipais foi no ano de 1937. A constituição tratava do agrupamento de Municípios, dando-lhe personalidade jurídica para a exploração de serviços públicos em comum.

Entre os conceitos elaborados pela literatura especializada, Caldas (2007) sistematiza quatro definições diferentes. A primeira delas, proposta por Spink (2002), procura diferenciar os consórcios das regiões metropolitanas, que é definida como o “acordo para cooperação em torno de uma questão comum” (CALDAS, 2007, p. 52). Sua distinção em relação a esta outra forma de cooperação marcada pelo esforço institucional de cima para baixo ocorre pelo fato de o consórcio ter como base a relação horizontal na associação voluntária dos entes participantes e as regiões metropolitanas serem organizadas pelos Estados.

Na segunda, estabelecida por Vaz (1997), os consórcios são concebidos como uma “entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos” (CALDAS, 2007, p. 53). Moreira (2001) procura estabelecer a diferença em relação aos convênios, que seriam fruto de relações verticais, ao passo que os consórcios são acordos celebrados entre pessoas públicas do mesmo nível de governo, a partir de uma associação de Municípios criada para a execução de atividades ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes (CALDAS, 2007).

Por fim, Cruz (2002) apresenta os consórcios como forma de cooperação horizontal originada de “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe” (CALDAS, 2007, p. 53).

Quando tratado o conceito pela ótica jurídica, tem-se que, no art. 241 da Constituição Federal,

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

O conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos empregado pelo legislador é o de gestão associada, que está relacionada ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum. A finalidade identificada nesse dispositivo é que os serviços públicos “possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação” (CARVALHO FILHO apud DIEGUEZ, 2011).

De acordo com o Decreto nº 6.017 de 2007, o consórcio é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Os objetivos específicos que orientam a atuação dos consórcios estão previstos no art. 3º do Decreto nº 6.017. Embora essa relação seja meramente exemplificativa, ou seja, não limita todas as possibilidades de atividades para um consórcio, conhecer algumas das previstas no decreto serve como referência para entender sua natureza. São elas: serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo e congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; gerenciamento de recursos hídricos; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; e fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário (DIEGUEZ, 2011).

Outra contribuição importante, desde o campo da geografia, para o debate é trazida por Alcântara (2004), ao apresentar duas definições complementares. Na primeira delas, formulada por Lamparelli (1999), os consórcios intermunicipais são identificados como uma das “novas formas de cooperação [que] vêm sendo institucionalizadas entre municípios e diferentes entidades [que] têm sido criadas para atender às exigências locais e necessidades regionais [...]”, o que, para Tavares (1977), as define como “instituições que atuam em nível microrregional” (ALCÂNTARA apud CALDAS, 2007). A

questão que surge dessa discussão se refere à dimensão analítica da escala sobre a qual as decisões tomadas politicamente se refletem sobre o território. Ou seja, quando os Municípios atuam por meio dos consórcios, transformam-se a escala em que são desenvolvidas suas decisões políticas, passando da local para a regional.

Do ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões. Eles significam um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas, cuja principal característica é a gestão compartilhada.

Implica-se, portanto, um processo de *shared decision making* (tomada de decisão compartilhada). Conforme destaca a literatura sobre relações intergovernamentais em sistemas federais, em função do intenso jogo de acordos, vetos e decisões políticas estabelecido entre Municípios dotados de autonomia, formas de coordenação e cooperação são fundamentais para o bom resultado das políticas implementadas em contextos federativos como o brasileiro (ABRUCIO, 2002).

As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade e podem auxiliar a potencializar ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional.

No que concerne aos resultados atingidos pela maioria dos consórcios, aponta-se a existência de cinco pontos positivos: o aumento da capacidade de realização, a maior eficiência do uso dos recursos públicos, a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos Municípios, o aumento da transparência das decisões públicas (VAZ, 1997).

Nem toda associação intermunicipal se constitui como um consórcio. Para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados para a aproximação política entre os gestores

municipais com objetivos mais abrangentes ou as instâncias políticas de reivindicações gerais.

4.2.3.1.2 Regiões metropolitanas

Não há um conceito único para as regiões metropolitanas, mas há critérios mínimos que devem ser observados, como o fator da urbanização, da aglomeração populacional e da integração física. Elas podem ser definidas como “um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua” (BRAGA & CARVALHO, apud FREITAS, 2009, p. 47) ou

a região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas” (MOREIRA apud FREITAS, 2009, p. 47).

Outra característica que diferencia as regiões metropolitanas, como instrumento de cooperação, dos consórcios públicos e das associações de Municípios é o movimento de cima para baixo de sua gênese. A iniciativa da criação de regiões metropolitanas tradicionalmente vem dos governos estaduais como forma de melhorar a interlocução administrativa com os Municípios, que eventualmente farão parte do aglomerado. Por consequência, a participação dos Municípios não foi determinante para que esse tipo de cooperação fosse criado e desenvolvido. Esse processo é mais fácil de ser entendido pela própria evolução histórica das regiões metropolitanas brasileiras.

A partir da década de 1950, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, consolida-se, em torno das principais capitais, um processo de conurbação. Diante deste quadro, torna-se fundamental o estreitamento das

relações político-administrativas entre as cidades envolvidas nessa situação.

Da mesma forma, houve um processo de mudanças de legislação para que em áreas de grande concentração urbana fossem criados órgãos de administração, que consorciassem as unidades municipais para a solução de seus problemas comuns. É importante enfatizar, entretanto, que, mesmo antes de existir base legal para a criação das regiões metropolitanas no Brasil, existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No Estado de São Paulo, por exemplo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo, criado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes (ROLNIK e SOMEKH, 2000).

Todas essas iniciativas advinham dos governos estaduais e expressavam um reconhecimento de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional de que dispunham.

A primeira proposta federal aparece na Constituição de 1967. Iniciou-se, a partir daí, o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. A regulação ocorreu seis anos depois, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (ROLNIK e SOMEKH, 2000).

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que estes parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85).

Quanto ao modelo de gestão,

as estruturas criadas eram completamente pré-fixadas e hierárquicas, sendo baseadas nos executivos estaduais, garantindo para esta ampla maioria, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas. De fato, as regiões metropolitanas possuíam seus Conselhos Deliberativos, que eram presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo executivo estadual, que era, por sua vez, indicado pelo executivo federal. Já o Conselho Consultivo, em que os municípios estariam representados, não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas apresentar sugestões (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85).

Na década de 1980, a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carecia de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desapareceram, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. Ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação política. As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário ou até mesmo extintas.

A gestão metropolitana não era prioridade por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, esse assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, delegando para as Constituições Estaduais a responsabilidade de definições e atribuições. De acordo com a Carta Magna, “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (CF, 1988).

“Mesmo as constituições estaduais trataram o tema de forma genérica (Azevedo e Guia, 2000). Passados mais de dez anos, não se reconstruiu nem se reconceituou o espaço político metropolitano no país” (ROLNIK e

SOMEKH, 2000, p. 86). Essa é uma das grandes críticas a esse arranjo cooperativo. A visão tecnocrática impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana dos anos 1970 foi danosa para a evolução dessas regiões e só poderá ser superada se efetivamente for incorporada à variável política. Falta um espaço institucional de negociação e acordo político, em que os representantes municipais estejam contemplados, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais (ABRUCIO e COUTO, 1996).

As regiões metropolitanas não se constituem em organismos de cooperação efetiva entre os entes federativos. Essas regiões acabaram tornando-se meras circunscrições administrativas, com as quais não se comprometem nem os governos estaduais, tampouco os Municípios que as compreendem. Não há governos metropolitanos, com autonomia política, administrativa e financeira para atuar em termos de políticas públicas, assim como não há dispositivos institucionais que incentivem a formação de uma estrutura desse tipo por parte dos Municípios (ABRUCIO e COUTO, 1996).

A construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas.

4.2.3.1.3 Associação de Municípios

As Associações de Municípios são organizações mais dinâmicas e funcionam mais pela lógica de redes do que os consórcios e as regiões metropolitanas. Essas características influenciam diretamente na forma como elas são compostas e atuam. Os contatos são mais informais, apesar de na maioria das vezes possuírem uma estrutura de apoio com funcionários, com locações físicas e com recursos próprios. Essa informalidade permite que os gestores participem de forma ativa e com custos menores sem comprometer a administração de seus Municípios, ao mesmo tempo em que aglutinam esforços quando seus interesses são fortemente ameaçados.

Do ponto de vista jurídico, as associações de Municípios são entidades de direito privado sem fins lucrativos. Elas são compostas por Municípios nas figuras de prefeitos e ex-prefeitos, que formam suas diretorias.

A representação política é sem dúvida a vocação primordial das associações. Isso porque o próprio processo de criação mais recente desse instrumento cooperativo teve como motivador a busca de representação de interesses que vão além da circunscrição local. Essa prerrogativa não exclui ações que fogem da alçada específica da representatividade.

As associações, muitas vezes, ultrapassam a representação política, tendo caráter de apoio técnico local. É muito comum, por exemplo, encontrar nas associações a existência de maquinário agrícola compartilhado para áreas rurais, bem como usinas de asfalto para perímetros urbanos. A concertação entre as autoridades locais se pauta, nesse sentido, por uma lógica política (embora não partidária e sim prática/pragmática) e também por uma lógica de políticas públicas, ou seja, no fornecimento de serviços públicos locais por meio desse mecanismo de colaboração técnica.

Outro tipo de atividade que foge da pura concepção política é a execução de cursos e seminários com vistas ao aperfeiçoamento dos técnicos locais. A troca de informação e a busca de palestrantes abrem novas perspectivas para os gestores, que sem esse arranjo não teriam acesso a uma série de fomentos para sua capacitação. O intercâmbio de informações e de experiências advindo do contato entre os gestores locais aperfeiçoa as políticas locais e encontra melhores formas de fornecer serviços públicos com maior eficiência, eficácia e efetividade. Quando apresentadas às associações microrregionais, estaduais e nacional, essas atividades serão mais bem compreendidas.

A diferença das associações para as regiões metropolitanas e consórcios, além daquelas já elencadas nos dois subtópicos anteriores, é a da representação mais ampla de interesses, que não se limita, por exemplo, ao termo do consórcio (saúde, meio ambiente, saneamento básico etc.), e a da dispensa de características específicas dos Municípios participantes, ou seja, são ignorados os critérios de condição econômica, populacional ou urbana.

Nas associações estaduais e nacionais, a lógica de ação envereda mais para a atuação política de grupo de pressão junto aos governos estaduais e fe-

deral, mas até nesses casos a faceta técnica do associativismo não é abandonada. Isso pode ser verificado por meio dos cursos de capacitação de gestores públicos nas áreas que envolvem a administração municipal, como previdência, saúde, educação, meio ambiente, compras governamentais ou mobilidade urbana e as atividades, os projetos e os programas desenvolvidos por essas entidades, como nos planos diretores e nas políticas de desenvolvimento local.

O que diferencia a associação de Municípios dos consórcios e regiões metropolitanas é, mais uma vez, a atuação política. As mobilizações e as pressões frente aos governos estadual e nacional só são realizadas eficazmente por esse arranjo associativo. A maturidade das Associações microrregionais, estaduais e nacionais garantem melhor coordenação ao movimento municipalista.

É importante salientar também um quadro maior em que se insere a atuação dos entes locais nas redes de ação. A concepção aplicada à atuação política foge da tradicional visão de governos, para abranger a lógica da governança. De forma simples, a governança representa a maior articulação dos diversos atores políticos na consecução de políticas. Isso envolve desde a participação de empresas e da sociedade civil organizada até a participação dos outros níveis de governos que não somente o central. É nesse contexto que é cada vez mais incentivada a colaboração e concertação de ações. A associação de Municípios seguramente faz parte dessa nova forma de pensar a atividade política.

Quando tratada a ótica de governo, é possível identificar que os prefeitos aumentaram sua importância no processo político da Federação em uma dimensão inédita na história. Com a ampliação do número de municípios, e seu consequente aumento dos cargos eletivos, e por conta do impacto que as bases locais têm no comportamento da classe política, em especial a do ramo legislativo, os governantes locais tornaram-se peças-chave do sistema (ABRUCIO, 2002). Aos prefeitos, ademais, juntaram-se vários atores que começaram a defender um discurso municipalista. Entre estes, destacaram-se acadêmicos, movimentos populares urbanos e, sobretudo, grupos profissionais das diversas áreas de políticas públicas, tais como saúde, educação, habitação, assistência social e meio ambiente.

Esse movimento atua em diferentes escalas, da local à global, indo, desde a reivindicação da ampliação da rede de saneamento básico em um bairro ou em um Município, até sua inserção na escala global por meio do fomento ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental. Os movimentos socioterritoriais, como pode ser entendido o movimento municipalista que emana das associações municipais, podem restringir-se a um espaço geográfico delimitado, como uma microrregião, sendo, portanto, isolados. Há, entretanto, aqueles que se territorializam em diversas regiões, formando uma rede de relações com estratégias políticas que promovem e fomentam sua territorialização (GIL, 2008).

Em sua maioria, esse tipo de ação assume essencialmente um caráter cooperativo, que busca poder influenciar decisões em âmbitos que ultrapassam os locais. Tal propositura, inevitavelmente, passa pela necessidade de acúmulo de poder. A região pode acumular poder político, basicamente, mediante dois processos: primeiro, pela existência de um projeto nacional descentralizador capaz de transferir poder político às regiões subnacionais e, segundo, com a criação de poder político, obtido por meio de consenso, do pacto social, da cultura da cooperação e da capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento (GIL, 2008). Nesta última perspectiva, torna-se imprescindível o conceito de projeto político regional, pois ele se torna o instrumento básico de criação de poder político. Essa vertente é que se alinha ao municipalismo pleno e autônomo.

O projeto político regional é o resultado das negociações horizontais, evidenciando a capacidade de mobilização das próprias elites políticas locais, mas também de outros agentes locais. É para esses atores que os governantes locais deveriam voltar suas políticas de desenvolvimento e é com eles que deveriam se coordenar para levar demandas e soluções para outras esferas governativas. É nesse contexto que se inserem as associações de Municípios, colocando-se como mediadoras nas instâncias estadual e federal de poder.

Além dessa função primordial de construção de consensos, há, conforme já visto, ações de políticas públicas locais que dependem das decisões das outras esferas de governo. As principais articulações dos líderes políticos regionais, embasadas nas demandas locais, demonstram o desejo de localiza-

ção das necessidades básicas do cidadão, como o acesso aos serviços públicos essenciais, as obras de infraestrutura, a geração de emprego e renda, que, somados e colocados à disposição do cidadão, tornam-se as bases do desenvolvimento.

Do ponto de vista da formação das associações municipais, como todo tipo de agremiação, há o espelho das características de seus membros. São eles que conferem os rumos e estabelecem as estratégias de ação. Alguns grupos, de acordo com a conjuntura política do momento, têm maior poder de ascensão, o que também contribui para imprimir seu direcionamento ideológico. Sua trajetória não é linear, apresentando períodos de maior movimentação e outros de esvaziamento (GIL, 2008). Algumas das dificuldades envolvidas no associativismo como um todo já puderam ser apresentadas ao longo deste capítulo (sejam os agentes indivíduos, empresas ou governos). Há, entretanto, pontos específicos para o associativismo de Municípios.

Cada prefeito é envolvido por suas próprias demandas locais e, com raras exceções, dribla a insuficiência orçamentária. A busca de solução para seus problemas, junto às instâncias governamentais, acaba melindrando algumas articulações do prefeito com outros vizinhos, gerando comportamentos competitivos. Além disso, por descrença no poder de realização da associação, muitos prefeitos pouco se envolvem, postergando o fortalecimento e a consolidação da entidade.

Essas práticas – somada a elas a dependência econômica dos entes locais à União que se configurou – dificilmente resultariam em uma cultura diferente. Se a competição é um comportamento comum às entidades que congregam diferentes interesses, mesmo que haja um objetivo comum, a busca pela convergência é fundamental, procurando focar as estratégias e as ações da finalidade maior. A sensibilidade está em articular energias e definir procedimentos convergentes. É isso que justifica a atuação ostensiva da entidade e daí sua importância como elemento mediador entre os Municípios e as outras esferas.

Cabe ressaltar, novamente, que além dessa atribuição coordenativa, uma das maiores contribuições das associações ocorre na construção da identidade regional, estadual e nacional. É ela quem agrega o imaginário coletivo de pertencimento dos Municípios e que possibilita, antes de tudo, que as ações

empregadas em todas as esferas sejam executadas. A coincidência de interesses é apenas um dos muitos fatores que levam adiante o movimento municipalista. A transformação de objetivos comuns depende majoritariamente da percepção de que os Municípios compartilham uma identidade, que os conecta e incentiva atividades comuns em busca de benefícios para as populações locais.

Essa estrutura cooperativa das associações municipais podem ser mais bem entendidas quando analisadas suas ações e demandas concretas. Na próxima seção, poderá ser identificado como a coordenação dos Municípios acontece nos diversos níveis associativos e como isso decorre de um movimento contínuo, que vem das bases até chegar à Confederação Nacional de Municípios.

4.3 Um movimento de baixo para cima

Até esse momento, foi possível identificar de modo conceitual o processo de associação amplo, mas também como ele ocorre entre os governos locais. Esta seção busca contextualizar a prática da cooperação intermunicipal que ocorre por meio das Associações Municipalistas, e, especialmente, como ela ocorre no que se denomina movimento *bottom-up*. A explicação será repassada do nível local para o nacional.

4.3.1 As associações microrregionais de Municípios no Brasil

A discussão feita anteriormente pode ser localizada no ambiente mais imediato, na junção de alguns poucos Municípios em determinadas regiões dentro dos Estados. A proximidade das autoridades locais, combinada ao enfrentamento de problemas comuns e o compartilhamento de uma identidade/causa, faz com que as associações microrregionais municipais desempenhem um papel relevante de auxílio ao desenvolvimento local. Essa atuação também pode ser verificada nas linhas de ações citadas anteriormente: a troca de informações, a representação política e a coordenação de políticas públicas.

As primeiras associações microrregionais de Municípios surgiram na década de 1960, ainda no período pré-golpe militar. A maioria delas, quando das suas criações, não tinha a pretensão de chegar a um nível macro, apenas

buscavam uma organização mínima de reivindicações pontuais frente aos governos estaduais, como a construção de uma ponte ou de uma estrada vicinal. Esse tipo de iniciativa foi se espalhando para outras regiões, seja do mesmo Estado, de vizinhos ou até de Estados não contíguos.

O fenômeno de irradiação dessas entidades foi dado por dois mecanismos, a princípio, antagônicos. Se por um lado as entidades já estabelecidas incentivavam outros Municípios a fundarem sua própria associação, por outro, aqueles que não eram representados por essas entidades temiam ser esquecidas e, por meio de um processo competitivo, criavam suas próprias associações.

A associação de Municípios de alcance local mais antiga é do Rio Grande do Sul. A Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo foi fundada em 1961. As pioneiras surgiram com o intuito de enfrentar os limites impostos pelo governo estadual e federal na promoção do desenvolvimento. Os Municípios precisavam aumentar seu poder reivindicatório e o associativismo surgiu como uma possibilidade inovadora de alavancar os interesses coletivos e de resolver problemas comuns.

A participação das associações de Municípios no sistema federal e estadual de planejamento foi iniciada com os termos de referência para os planos microrregionais de desenvolvimento integrado na década de 1960 (BUTZKE, 2007). Na sequência, marcaram presença em iniciativas de planejamento regional quando os Estados desenvolviam políticas específicas para esse fim.

Da concepção de Butzke (2007), que traça um perfil específico sobre uma associação microrregional de Santa Catarina (Amavi), pode-se vislumbrar uma categorização maior dos períodos históricos de todas as associações dessa natureza, em função de seu desenvolvimento institucional.

Segundo essa separação, há três momentos bem definidos na consolidação das associações microrregionais: um primeiro período em que elas atuam como fórum de discussão, não possuindo sede nem funcionários. Um segundo período, que marca a contratação dos primeiros funcionários e o envolvimento formal com o sistema federal e estadual de planejamento por meio de termos de referência ou outros dispositivos jurídico-administrativos de cooperação vertical. E um terceiro período, no qual se destaca a contratação da equipe técnica, a construção da própria sede, a prestação de serviços especia-

lizados aos Municípios associados e o envolvimento mais efetivo na política regional e nacional.

Ao longo deste capítulo, já foi possível identificar alguns traços marcantes da cooperação intermunicipal via associação de Municípios. Ao contrário das regiões metropolitanas, as associações de Municípios não são, geralmente, iniciativas de cima para baixo (*top-down*), ou seja, não são criadas puramente pelo desejo de entes federados estaduais. Elas também não dependem, necessariamente, do porte dos Municípios que as compõem, tampouco são dependentes de um grande Município ou Município-polo para existir. Ao contrário dos consórcios municipais, as associações não têm escopo limitado para execução de um tipo específico de política, nem desestimula a participação por meio de requisitos excessivamente formais.

De certa forma, essas condicionantes acabaram fortalecendo o associativismo de um tipo específico de Município. É visível o engajamento dos pequenos e dos médios em redes associativas se comparados aos grandes. É claro que essa constatação remete a outras determinantes, como, por exemplo, ao fato de serem os pequenos e os médios Municípios aqueles que são mais aliçados dos processos políticos quando considerados individualmente. O protagonismo dessa espécie de Município na estrutura cooperativa das associações é real, não só quando analisada a atuação política, como também nas estratégias de desenvolvimento

Isto explica seu maior engajamento:

Vários autores abordam as dificuldades encontradas pelos pequenos municípios no campo do planejamento do desenvolvimento (RESTON, 1993; ROSALES, 1994; SOUTO-MAIOR, 1992). Estes enfatizam o papel relevante das associações de municípios nos níveis regional e estadual. Kraus (1993) afirma que, os municípios que mais se beneficiam dos serviços oferecidos pelas associações de municípios em geral [...] são os de pequeno porte (BUTZKE e POLEZA, 2010, p. 110)

O fato de aproveitarem técnicos e serviços faz com que esses Municípios ultrapassem o obstáculo da defasagem quantitativa das equipes técnicas

municipais. Essa integração, como foi possível registrar, possibilita que atividades anteriormente impossíveis sejam viabilizadas pela presença de profissionais que têm toda a região como seu escopo de atuação.

A integração de ações ultrapassa a lógica Município-Município. Buscando um plano regional de desenvolvimento e maior eficiência na promoção da integração e na valorização dos Municípios associados, as associações desenvolvem ações de cunho participativo em escala regional com o objetivo de otimizar possibilidades de discussão e acompanhamento dos diversos projetos. Tal estratégia implementa gradativamente discussões setoriais, otimizando o associativismo e uma ação maior da sociedade.

No entanto, os esforços de articulação e concertação dos governos locais junto à sociedade, mas também entre eles, têm mais possibilidades de sucesso quando existem, nas regiões, organizações dotadas de credibilidade que se disponham a proporcionar apoio operacional efetivo e continuado a essas iniciativas. As formas de articulação microrregional dos Municípios via Associação são as respostas para essa necessidade coordenativa. É possível, desse modo, haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional.

Uma grande dificuldade é que não há um incentivo externo para que as associações se desenvolvam, principalmente pela forma como o governo federal racionaliza suas políticas públicas. As ações da União enveredam pela contramão da lógica associativa, ao exigirem que pequenos Municípios ajam isoladamente, mediante a criação de conselhos municipais ou uma constituição burocrática que não condiz com a realidade local dos governos municipais, quando o mais importante seria induzir articulações intermunicipais.

É compreensível que haja interesse dos governos estadual e federal em apontar algumas áreas prioritárias de trabalho ou que busquem maior transparência e democratização nas políticas locais via conselhos. É equivocado, entretanto, imaginar que um conselho de um pequeno Município sempre possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento; ou que é normal a exigência administrativa para inchaço das máquinas públicas locais, quando é mais simples executar políticas coordenadamente.

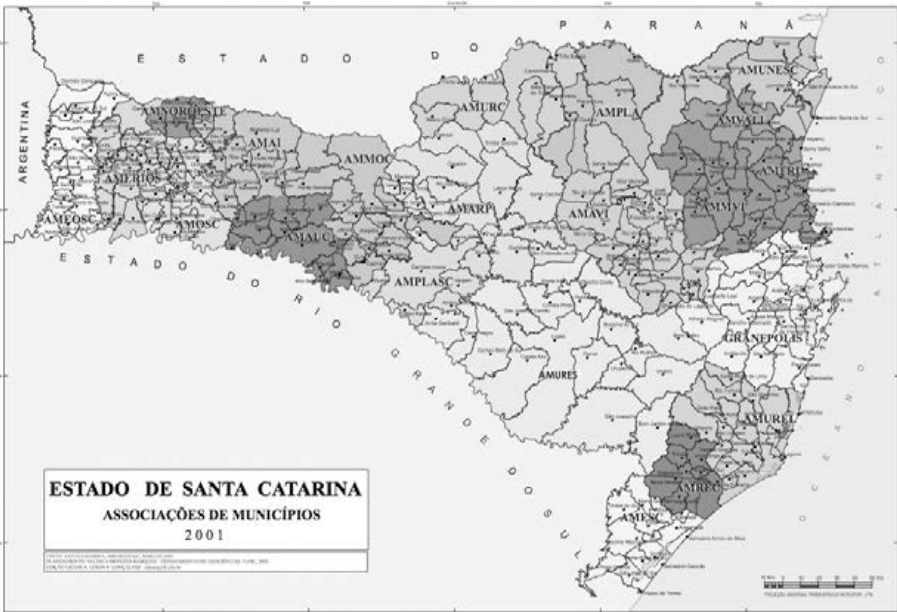
Outro fator importante para entender como atuam as associações mi-

corregonais se dá por meio da lógica adotada para se constituírem. Ela não corresponde necessariamente a outros tipos de divisão regional formuladas por órgãos de estatística ou por estudos acadêmicos. Isso pode ser notado, por exemplo, nos relatos dos poucos estudos sobre as associações microrregionais.

Em movimento independente das demarcações oficiais adotadas pelo governo estadual (Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas), e pelo IBGE (Microrregiões e Mesorregiões Geográficas), os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões ‘espontâneas’, conhecidas como *regiões das associações*, cada uma com seu respectivo *centro regional* (MARQUES, 2003).

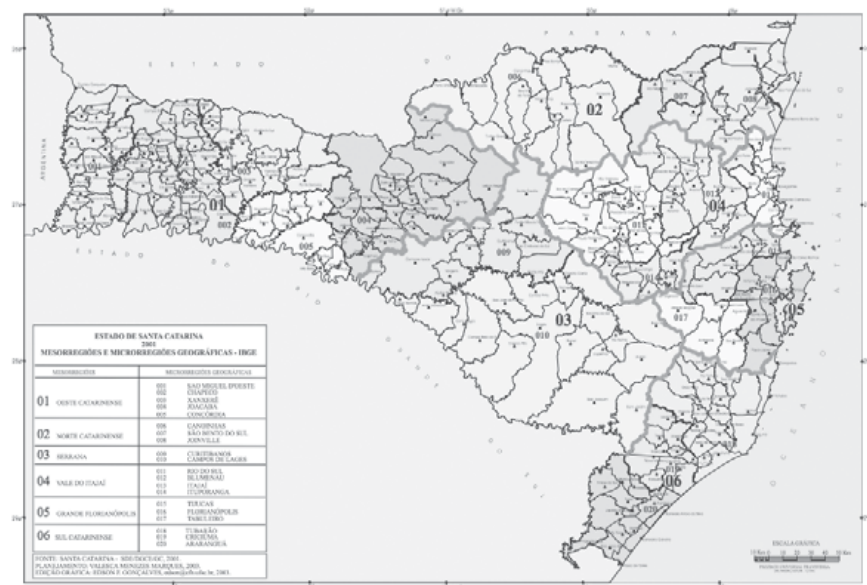
Isso pode ser mais bem visualizado pela comparação de duas divisões distintas, conforme mapas abaixo:

MAPA 1: ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2001



Fonte: Marques, 2003.

MAPA 2: SANTA CATARINA – MESO E MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS



Fonte: Marques, 2003.

As ações das microrregionais também trazem uma perspectiva mais completa a respeito do que consiste as associações no âmbito local. Em um primeiro momento, elas trabalham com o diagnóstico da sua realidade, ou seja, na detecção de problemas compartilhados e iniciativas para o fortalecimento institucional.

As ações, muitas vezes, se voltam para reivindicar medidas pontuais de ações de responsabilidade de outras esferas governativas (estadual e nacional), como a construção de trecho específico de uma rodovia, a construção de um hospital regional ou a instalação de uma universidade que atenda à região. Em movimento complementar, elas buscam cada vez mais serem reconhecidas como uma entidade representativa dos Municípios da região frente os governos estaduais e federal.

Com o passar dos anos, e com o aumento do reconhecimento e da institucionalidade, as associações microrregionais passaram a empreender atividades mais complexas e sofisticadas. Nem todas atingem um nível avança-

do de representação ou prestação de serviço, mas, em geral, as atividades podem ser listadas:

- a. troca de informações sobre os Municípios associados;
- b. fornecimento de dados sobre os Municípios associados (impostos, recursos, leis que influenciam atividades municipais);
- c. divulgação das atividades junto aos governos estaduais e federal;
- d. realização de cursos de políticas locais (saúde, educação etc.) para gestores e servidores municipais;
- e. realização de campanhas (sociais, ambientais etc.);
- f. construção de um ambiente de tomada de decisão conjunta entre Municípios associados;
- g. prestação de serviços conjuntos (compra de tratores, propriedade de usina de asfalto etc.);
- h. prestação de contas conjuntas e mais transparentes para os associados, mas que serve também para a população da região (transparência e controle social) ;
- i. realização de conferências, seminários, e fóruns de discussões sobre temas locais;
- j. realização de festivais culturais integrados;
- k. produção de cartilhas para informações;
- l. realização de torneios esportivos;
- m. realização de atividades coordenadas com as entidades estaduais e a CNM, em uma troca mais ampla de experiências que ultrapassa a microrregião.

Este último ponto é importante porque traz a conscientização das entidades microrregionais para a necessidade de uma atuação mais ampla, que foge dos problemas imediatos. Ao longo de seu processo histórico, muitos dos problemas municipais não tinham raízes apenas nas condições regionais. Eles dependiam de resoluções dos governos estaduais. Além disso, começou-se a perceber que os problemas das diversas regiões em um Estado eram compartilhados. É fácil compreender, portanto, que as diversas associações microrregionais de Municípios existentes se coordenariam para

formar um instância de diálogo direto com os governos estaduais. Mais uma vez, a lógica de unir forças motivou as ações dos Municípios.

4.3.2 As associações e as federações estaduais de Municípios

A primeira entidade estadual de Municípios surge antes mesmo da primeira microrregional. Já na década de 1940, a Associação Paulista de Municípios é criada (em 1948) e nas décadas posteriores é acompanhada por outras entidades da mesma natureza. A Associação Mineira de Municípios data de quatro anos depois da congênere paulista e ao fim dessa mesma década é criada a Associação Goiana de Municípios. Algumas surgem diretamente nesse nível associativo, outras passam por um processo anterior de construção, por meio das entidades microrregionais.

Assim como nas associações microrregionais de Municípios, as estaduais tiveram como esforço inicial a instalação e o alcance de bases institucionais. Atuando, no começo, informalmente, o marco principal dessa fase ocorreu com a constatação da necessidade de uma entidade representativa que aglutinasse os interesses regionais. As associações estaduais surgem como entidades de segunda instância, quando são compostas pelas microrregionais, ou como representante máxima em determinada unidade federada quando a representação do Município é feita diretamente no âmbito estadual.

As ações que são desenvolvidas pelas associações estaduais de Municípios são basicamente as mesmas que as das associações microrregionais. O que difere é seu escopo de atuação, que detecta problemas, propõe soluções e visualiza dinâmicas municipais por um prisma mais abrangente. A interlocução por meio da associação estadual facilita o diálogo não somente com os governos estaduais, mas também com o governo federal.

Se o escopo de ação das microrregionais são de alcance, muitas vezes, limitado, as estaduais buscam criar consensos, coordenar propostas e atuar politicamente em uma amplitude maior. As associações estaduais podem atuar em regiões específicas, auxiliando as microrregionais a conseguir, por exemplo, recursos para construir estradas vicinais ou hospitais regionais, mas possuem também uma pauta própria de reivindicação e de atividades que se

conecta diretamente com os anseios dos Municípios. Ela está relacionada à própria condição (mais geral) das demandas e dos temas tratados por essas entidades, como recursos financeiros compartilhados entre Estados e Municípios (impostos) e responsabilidades constitucionais que são atribuídas concorrentemente a estes entes (saúde, educação, meio ambiente etc.).

Uma característica é marcante na atuação das entidades estaduais: a defesa, frente aos governos estaduais, dos Municípios do interior. Ao contrário das capitais estaduais e das regiões metropolitanas, que têm livre acesso aos gabinetes dos governadores e uma interlocução facilitada com as Assembleias Legislativas, os Municípios do interior muitas vezes são esquecidos nas prioridades das políticas públicas. As associações estaduais, que têm como agentes mais ativos os Municípios pequenos e médios, cumprem o papel de reivindicar melhorias para os Municípios mais afastados das capitais e trabalhar conjuntamente com os Estados para que os benefícios cheguem a todas as regiões.

A interlocução com o executivo estadual se dá basicamente de duas formas: uma por meio de reivindicações e pressões políticas (ação combativa) e a segunda pela participação em comissões do Legislativo e do Executivo naqueles Estados em que se dá abertura para a participação (ação colaborativa). As entidades reivindicam aos executivos estaduais distribuições mais igualitárias de recursos entre os Municípios, como, por exemplo, no caso da divisão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Por outro lado, as associações estaduais são convidadas a participar de comissões e grupos de trabalhos que atuam no seio do Executivo e do Legislativo estadual. Neles, as entidades municipalistas auxiliam na formulação, na execução e na avaliação de políticas, na proposição de pautas de discussão e no diagnóstico da situação dos Municípios, entre outras tarefas, das mais diversas temáticas.

Os temas das relações entre os executivos estaduais e os municipais são os mais variados, como abastecimento energético, emprego e renda, saúde, educação, defesa civil (enchentes, estiagem), acesso à rede de banda larga, habitação etc. Junto às Assembleias Legislativas, elas trabalham para definir as prioridades do orçamento estadual, por exemplo, por meio das Leis Orçamentárias Anuais. As associações também se envolvem diretamente nos processos legislativos estaduais mais gerais que tenham os Municípios como

alvo ou que os envolvam de alguma forma, inclusive propondo leis via deputados estaduais.

Outra atuação no âmbito estadual importante é com os tribunais de contas dos Estados. As entidades estaduais têm trabalhado com os tribunais a fim de prestar as informações necessárias aos Municípios para que não tenham problemas em suas contas. Ademais, é comum nos Estados a realização conjunta de cursos, eventos e seminários, a fim de qualificar a gestão pública municipal. Além das iniciativas com esses agentes governamentais estaduais, naqueles Estados em que não há associações microrregionais, as estaduais assumem as ações que muitas vezes seriam executadas e formuladas pelas microrregionais.

Atualmente, existem 27 associações estaduais ou federações estaduais ativas no Brasil. A identificação de cada uma delas se encontra no quadro abaixo.

QUADRO 5: ASSOCIAÇÕES E FEDERAÇÕES ESTADUAIS DE MUNICÍPIOS

Sigla	Data de fundação	Nome
Amac	27/03/1997	Associação dos Municípios do Acre
AMA	16/02/1981	Associação dos Municípios Alagoanos
AAM	31/08/1978	Associação Amazonense de Municípios
Ameap	07/05/2008	Associação dos Municípios do Estado do Amapá
UPB	13/08/1964	União dos Municípios da Bahia
Aprece	07/03/1968	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará
Amunes	15/07/1972	Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo
AGM	29/01/1959	Associação Goiana de Municípios
FGM	01/01/2001	Federação Goiana de Municípios
Famem	31/10/1985	Federação dos Municípios do Estado do Maranhão

AMM	17/10/1952	Associação Mineira de Municípios
Assomasul	15/09/1981	Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul
AMM	04/05/1983	Associação Matogrossense dos Municípios
Famep	14/03/1991	Associação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
Famup	07/04/95	Federação das Associações de Municípios da Paraíba
Amupe	28/03/1967	Associação Municipalista de Pernambuco
APPM	13/01/1979	Associação Piauiense de Municípios
AMP	20/08/1964	Associação dos Municípios do Paraná
Aemerj	15/06/1999	Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro
Femurn	25/01/2001	Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte
Arom	05/06/1993	Associação Rondoniense de Municípios
AMR	05/07/1986	Associação dos Municípios de Roraima
Famurs	24/05/1976	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
Fecam	03/07/1980	Federação Catarinense de Municípios
Fames	17/05/2010	Federação das Associações de Municípios de Sergipe
APM	30/10/1948	Associação Paulista de Municípios
ATM	02/02/1991	Associação Tocantinense de Municípios

Fonte: CNM.

Todas as unidades da federação, atualmente, contam com pelo menos uma entidade estadual de Municípios (há exceções como o Estado de Goiás,

que possui duas entidades representativas, e os Estados de São Paulo e Paraná, que, no passado, por algum período, também contaram com mais de uma representação estadual). Para dar uma noção mais exata de como algumas delas são compostas, é possível visualizar esse arranjo na formação da Federação do Rio Grande do Sul.

ILUSTRAÇÃO 5: REPRESENTAÇÃO NO MAPA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS



Fonte: Famurs. Disponível em: <www.famurs.com.br>.

Nem sempre, porém, as associações são compostas pelas entidades microrregionais. Esse é o exemplo do Mato Grosso do Sul. Lá o processo de aglutinação dos Municípios ocorre diretamente em nível estadual. Existem casos, no entanto, em que, mesmo havendo entidades microrregionais e estaduais, elas não são coordenadas, ou seja, tanto as microrregionais atuam autonomamente quanto as estaduais não são compostas por algumas das microrregionais.

Isso, em grande parte, demonstra que a realidade da formação organizacional do movimento municipalista não acompanha, necessariamente, um desenho conceitual. Apesar dos esforços em categorizar esse tipo de atuação, a formação prática é muito mais complexa. Existem arranjos que incorporam

a diversidade de atores e as idiosincrasias das regiões, bem como as especificidades das coordenações políticas de cada localidade.

A tentativa de se criar uma tipologia mínima para a organização do movimento municipalista no Brasil, no entanto, parece válida, tanto pela busca da tradução de um fenômeno político relevante, quanto, e principalmente, pelo fato desse retrato simplificado ser um bom representante do que acontece na prática.

Além disso, a coordenação das vontades políticas municipais por meio das associações microrregionais que transborda para a esfera estadual e termina na Confederação Nacional de Municípios já é em si uma forma de organizar um pouco mais um quadro que, pelas condicionalidades existentes, poderia ser sensivelmente mais anárquico.

Além dos problemas de organização presentes no movimento, quanto maior se eleva o nível de representatividade, maior a dificuldade de construção de consensos. Isso não é exclusividade das associações entre Municípios, como bem documenta os estudos da Lógica da ação coletiva (OLSON, 1999). Além dos diversos obstáculos ao associativismo, já citados neste capítulo, a organização dos Municípios em nível estadual acrescenta a variante político-partidária e regional como potencial problema.

Nas associações microrregionais, a quantidade limitada de Municípios participantes facilita a concertação de opiniões, evitando também que as tendências partidárias influenciem os processos de tomada de decisão. Nas associações estaduais, a quantidade de associados, aliada ao chamariz político do posto de presidente, faz com que os partidos políticos e as regiões disputem poder e influência na representação estadual.

Esse é um fator adicional que, se não for bem coordenado, pode minar a capacidade associativa dos Municípios. A regra, no entanto, tem sido pela defesa municipalista acima de bandeiras partidárias. As entidades regionais têm reunido, em seus quadros, políticos de todas as matizes ideológicas, sendo exitosas em privilegiar as questões federativas em detrimento das partidárias.

As entidades estaduais conseguiram aumentar a eficácia das ações empreendidas pelas entidades microrregionais e abrir novos campos de atuação política por si só. Essa atuação aconteceu não só em termos estaduais,

mas também nacionalmente. Muitas das demandas das entidades estaduais chegavam até o governo federal, mas o peso reivindicatório delas era menor, porque mobilizava individualmente as autoridades locais de cada uma das unidades federadas. As estaduais poderiam, por exemplo, ter um acesso maior às bancadas dos congressistas federais dos seus Estados, mas tinham dificuldades de mobilizar a Câmara e o Senado na sua totalidade.

A atuação conjunta das entidades estaduais aconteceu por um processo natural. Os Municípios nos diversos Estados compartilhavam uma série de problemas, interesses e vontades políticas. A ampliação do associativismo estadual para o nacional foi somente um passo a mais para unificar as vozes dos entes locais. As interlocuções e os diálogos entre entidades estaduais sempre ocorreram, algumas, inclusive, participaram ativamente da criação de outras. A construção de uma entidade autônoma nacional no final da década de 1970 foi uma consequência natural dos diálogos mais informais e participações pontuais em encontros nacionais e regionais municipalistas dos anos anteriores.

As associações estaduais participavam da política nacional anteriormente, mas com certeza houve um fator adicional que determinou a criação de uma organização que pudesse unir os seus anseios nesse nível de atuação. Conforme visto no capítulo 2, já havia uma entidade nacional de Municípios desde a década de 1940, mas, ao final dos anos 1970, ela não atendia aos anseios das associações estaduais e microrregionais de Municípios. No capítulo anterior, esse fator já foi discutido detalhadamente. O que é importante entender agora é como aquele processo histórico se conjugou com uma estruturação conceitual do associativismo municipal do Brasil desde as bases até a Confederação Nacional de Municípios.

4.3.3 A Confederação Nacional de Municípios

A compreensão da CNM como ator político, fruto do associativismo, pode ser mais bem entendida ao longo do próximo capítulo e no segundo volume desta publicação. Cabe aqui apenas apresentar a Confederação como processo resultante de um movimento associativo que ocorre da esfera regional para a estadual e desta para a nacional. A CNM, entretanto, atuou de for-

ma propositiva para que esse tipo de cooperação intermunicipal pudesse ser ampliado por todo Brasil.

Sem dúvida, a Confederação foi consequência de um processo associativo, mas, ao mesmo tempo, foi causa para que o associativismo entre os atores locais se manifestasse em regiões que até então não tinham reunido esforços ou condições para formar uma estrutura parecida. A CNM, portanto, auxiliou na criação de associações microrregionais e estaduais de Municípios. Esses esforços não foram somente da entidade nacional, senão um trabalho inspirador das próprias entidades estaduais e regionais que compreendiam que as demandas municipais só seriam recebidas pela União se houvesse a proliferação de associações congêneres de norte ao sul do País.

Um exemplo claro dessa motivação se encontra na ata de fundação da Famurs, que desde sua origem já previa a atuação de incentivo e de auxílio para que outros Municípios em Estados distintos pudessem seguir processos semelhantes de aglutinação. Esse mesmo princípio se encontra no primeiro estatuto da Confederação, em seu art. 3º:

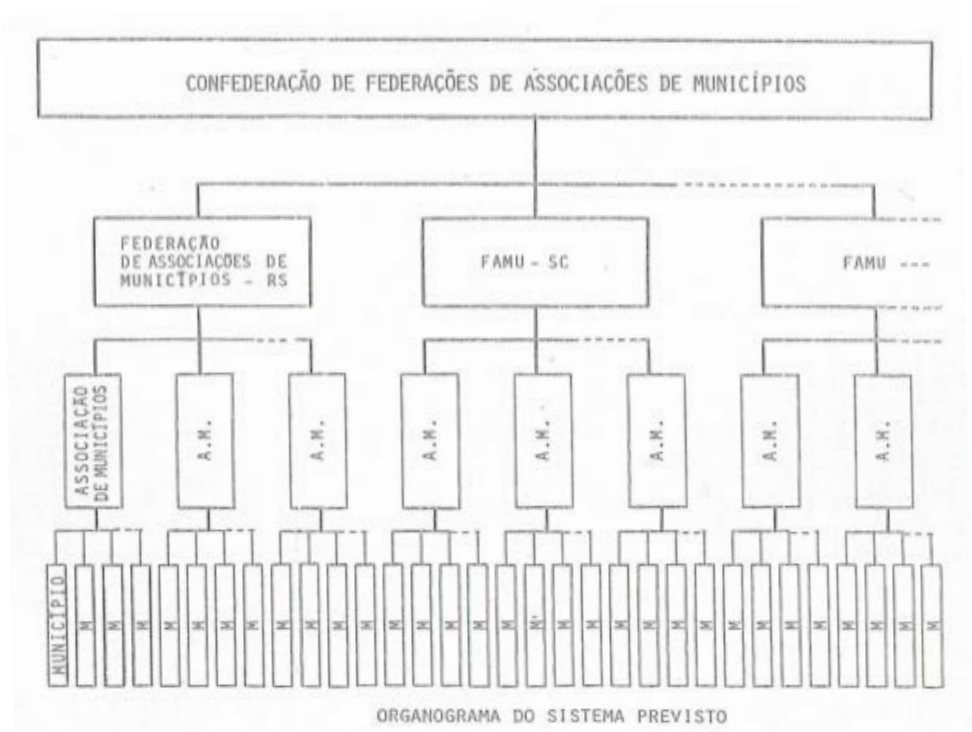
Art. 3º A C.N.M. tem os seguintes e principais objetivos: [...] b) congregar as Associações Estaduais e Regionais de Municípios, intensificando a atuação dessas entidades em prol do fortalecimento do municipalismo no Brasil e estimular a criação de associações estaduais de municípios, prestando-lhe o devido assessoramento [...] d) difundir e incentivar o espírito municipalista por todas as regiões do país. e) desenvolver o espírito associativo entre as autoridades municipais, procurando fazer com que estas se unam em termos de lutas para a solução dos problemas econômico-sociais das comunas (CNM, 1980).

O processo histórico que deu origem à entidade foi detalhado no capítulo anterior. O que pode ser reafirmado aqui é que, por trás do nascimento da entidade, já havia a clara intenção de atribuir a ela uma condição de segunda ou terceira instância para a organização do movimento municipalista. Não foi por acaso o nome dado à entidade de Confederação. Pressupõe-se, nessa nomenclatura, a existência prévia de associações de Municípios (micro)regionais, que seriam congregadas em federações de Municípios estaduais, que, por

sua vez, se reuniriam em uma confederação nacional.

A Famurs, que já havia esboçado em 1976 a entidade nacional representativa, apresentou inicialmente a ideia da Confederação para a Associação Paulista de Municípios. Na ilustração abaixo é possível ver o desenho vislumbrado em meados da década de 1970.

**ILUSTRAÇÃO 6: ORGANOGRAMA IDEALIZADO DA
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**



Fonte: SOUZA e ELIAS, 1987.

Essa concepção só reforça o argumento central de que a criação da CNM é exclusivamente resultado de forças locais, em movimento *bottom-up*, de articulações e ações políticas. De certo que nem sempre as instâncias locais estão presentes nesse arranjo, como se pôde verificar anteriormente, mas a lógica de organização quando existem apenas as associações estaduais é a mesma.

As atividades da Confederação também são próprias de uma entidade nacional. Ao contrário de construção de estradas vicinais, a entidade se preocupa, por exemplo, com as políticas nacionais de transportes e infraestrutura. Similarmente, ao invés de privilegiar ações pontuais de construção de hospitais regionais, a CNM se preocupa, por exemplo, com as políticas macro do Sistema Único da Saúde (SUS) e seus impactos nos Municípios. Isso se repete nos temas da educação, finanças, meio ambiente, previdência, agricultura, turismo, cultura, transportes etc.

As ações da CNM se dão em uma amplitude maior do que a das estaduais. A atuação acontece diretamente com o Congresso Nacional, com os Ministérios e com os Tribunais Superiores. A Confederação trabalha para aprovar leis federais que beneficiem os Municípios e para barrar medidas que gerem impactos negativos às comunidades locais.

A função principal da entidade é a coordenação dos Municípios e das diversas associações microrregionais e estaduais para defender, em Brasília, as causas locais em questões federativas. Além do processo de coordenação, a CNM orienta os Municípios sobre as pautas nacionais municipalistas, levando informações de repercussão geral que dificilmente seriam publicizadas aos Municípios sem uma vigília constante em Brasília.

Na figura do tópico anterior, foi possível visualizar quais e quantas são as associações estaduais. No desenho abaixo, é possível identificar cada uma delas, bem como compreende melhor a composição da CNM.

ILUSTRAÇÃO 7: REPRESENTAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES ESTADUAIS DE MUNICÍPIOS



Fonte: CNM.

Apesar da composição de origem, a CNM é hoje uma associação nacional, ligando-se diretamente aos Municípios. Apesar de continuar sendo assessorada pelas entidades estaduais, por meio de seu Conselho Político, atualmente os associados da entidade são os Municípios e não as associações estaduais e microrregionais. Esse Conselho tem papel importante dentro da entidade na condição de assessoramento ao Conselho Diretor, trabalhando no auxílio das estratégias políticas adotadas pela CNM e na mobilização das

ações da entidade junto aos Estados. Ele ainda tem a competência de convocar Assembleias-Gerais extraordinárias, de representar o presidente da CNM, por indicação deste, em eventos estaduais sempre que ele não possa estar presente e de compor colegiados em órgãos governamentais, por delegação do presidente.

Ao mesmo tempo em que se manteve algumas prerrogativas para as entidades estaduais, a CNM ampliou a representatividade. Atualmente, são os Municípios que compõem diretamente a Assembleia-Geral, órgão máximo deliberativo da entidade. São os próprios Municípios, de forma direta, que ditam os rumos do movimento municipalista por meio de suas decisões, votos, proposições e ações.

4.4 Conclusão

A ideia que foi defendida neste capítulo corresponde à criação da CNM como um movimento *bottom-up*, ou seja, a origem da Confederação remete a uma necessidade única e exclusiva dos Municípios, com base nas ações políticas que surgem nos locais. Não há, nesse movimento, uma decisão unilateral de elites políticas nacionais que envolvem poucos atores, como outras entidades nacionais de Municípios até então existentes. Foram, assim, retratados os níveis de organização política das entidades microrregionais e estaduais que tiveram relação direta com o início e com o desenvolvimento da CNM.

Para entender como esse processo ocorre, foi necessário apresentar o que significa o associativismo conceitualmente e como ele se manifesta de forma geral na prática. A análise da associação entre indivíduos e entre empresas é importante para entender como os governos cooperam entre si. Da mesma forma, compreender o que são e como ocorrem os vários tipos de cooperação municipal (consórcios, regiões metropolitanas) traz luz ao fenômeno das associações de Municípios.

Colocar o histórico de cada associação municipalista estadual e microrregional seria uma tarefa quase impossível e renderia, por si só, uma publicação à parte. Esse não foi o objetivo do capítulo, apesar de a história das associações serem a própria história da CNM. Optou-se por se fazer uma ge-

neralização da atuação dessas entidades. Por meio dessa aglutinação regional, que se amplia no nível estadual e chega ao nacional, é possível entender não só a cooperação intermunicipal via associação de Municípios como a própria gênese da Confederação Nacional de Municípios.

Capítulo V

5. A atuação da CNM de 1980 a 1997

5.1 Introdução

Nos últimos dois capítulos foram apresentados os detalhes da formação da Confederação Nacional de Municípios, tanto pela perspectiva histórica, relatando o contexto nacional, as reuniões e as percepções dos diversos agentes, quanto pela perspectiva estrutural de organização, do nível local ao nacional. Após a fundação da entidade, em 1980, as ações prioritárias relacionavam-se com o aumento da mobilização, atraindo outras federações/associações estaduais e associações microrregionais de Municípios para compor a Confederação, e com a construção de uma pauta que caracterizasse e credenciasse essa nova fase do movimento.

Já na primeira década de funcionamento, um outro fato político concentrou os esforços da entidade. Com a volta ao Estado democrático em 1985, a Assembleia Nacional Constituinte foi formada em 1987 e teve a preocupação de ouvir uma gama ampla de setores sociais. A Confederação, conjuntamente a outras entidades, foi convocada a contribuir em duas subcomissões da Constituinte.

As consequências da Constituição de 1988 foram politicamente importantes para os Municípios, mas, a longo prazo, repercutiram negativamente em termos financeiros. Há um conjunto de fatores que pode explicar esse fenômeno. A Constituição previu uma série de atribuições aos Municípios, aumentando, de fato, sua autonomia política, mas em muitos casos não previa os recursos destinados a cumprir essas novas responsabilidades ou os recursos previstos eram insuficientes para as novas demandas. Ainda, as formas como as políticas públicas que envolviam os Municípios foram formuladas para cumprir o que previa a Constituição oneravam sobremaneira os cofres locais.

As dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais serviram como incentivo para que o movimento municipalista se adensasse nos anos seguintes à sua promulgação. As ações dos primeiros anos da CNM, dedicadas à sensibilização dos Municípios e das associações municipalistas e à declarações de intenções, foram substituídas por uma postura mais combativa, que exigia e reivindicava mais ações dos governos estaduais e federal, mas também propunha soluções para os problemas federativos.

5.2 Os primeiros anos da CNM

O primeiro presidente da Confederação Nacional de Municípios foi Wilson José Abdalla (1980-1981), um vereador do Município de Avaré/SP. Nesse período, ele era também presidente da Associação Paulista de Municípios (APM) e contava com a confiança, o apoio e o peso político de outro municipalista destacado, o ex-prefeito de Campinas, ex-senador e ex-governador, Orestes Quércia.

As ações iniciais da primeira gestão focaram na mobilização municipalista, que sofreu um engessamento nas duas décadas anteriores, como foi possível ver anteriormente. No relato final sobre sua administração, Wilson José ressaltou o trabalho de base feito com as associações estaduais de Municípios, quando a CNM se apresentou mais como coordenadora de ações desenvolvidas nos Estados do que propriamente um executor de projetos.

ILUSTRAÇÃO 8: XX CONGRESSO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS, 1976



Wilson José (de camisa escura) ao lado do então senador Orestes Quércia.

Fonte: arquivo pessoal de Dalva Christofolletti.

O primeiro estatuto da CNM previa que a sede da entidade seria em Brasília, mas abria a brecha para que temporariamente ela funcionasse, de forma descentralizada, em sedes provisórias. A primeira delas estava localizada na cidade de São Paulo, nas mesmas instalações da APM. A diretoria, que tomou posse no dia 8 de fevereiro de 1980, tinha representantes de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia.

Algumas propostas da entidade já haviam sido formuladas em 1980. O Banco dos Municípios, como um órgão de fomento para obras municipais e de repasse direto de recursos, sem conveniências políticas, foi uma das demandas da CNM, que perdurou por toda a primeira metade da década de 1980. Outra demanda recorrente nesse primeiro momento foi a criação do Ministério dos Municípios. Um órgão com peso político para mostrar a relevância dos Municípios nas prioridades do governo federal.

A CNM, desde o início, se preocupava com o que foi chamado, no capítulo 3, de contínuo empobrecimento dos Municípios, devido, entre outros fatores, à centralização de recursos na União. A reforma tributária aparecia como a única saída para que o Municípios pudessem almejar algum tipo de desenvolvimento. Nas palavras do próprio Wilson José: “pelo fato de a União ficar com 76% dos bolos das receitas públicas e os Estados com 22%, restando aos municípios apenas 2%, nos vimos relegados à condição de mendicantes” (FOLHA DE SÃO PAULO, 6/7/1980).

Em 1982, a CNM teve sua primeira eleição, conforme previa o estatuto de 1980. Foi eleito durante uma Assembleia-Geral em Salvador, em chapa única, o então prefeito de Chapecó/SC, Milton Sander. Em sua diretoria, além de representantes dos Estados da diretoria anterior, estavam presentes prefeitos de Mato Grosso do Sul, Maranhão, Goiás e Rio de Janeiro.

O presidente, com mandato de 1982-1983, seria reeleito para mais um período, de 1984-1985. Nessa segunda eleição, já surgem na diretoria representantes do Mato Grosso, do Ceará, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco, de Minas Gerais, do Amazonas e do Piauí. Em seis anos, a entidade, que foi uma iniciativa de cinco entidades estaduais localizadas no centro-sul do Brasil, começava a se tornar verdadeiramente uma organização nacional.

A CNM, até a primeira metade de seu mandato, continuou funcionando em um anexo da Associação Paulista de Município, mas, a partir de 1983, ela foi transferida para um escritório no Edifício Conic, em Brasília, ficando

Ministro acha bom um banco de municípios

A sugestão do sr. Wilson José, presidente da Confederação Nacional de Municípios e da Associação Paulista de Municípios, de criação de um Banco dos Municípios, foi bem recebida pelo ministro Heitor Beltrão, da Desburocratização, segundo informou o próprio dirigente municipalista. A sugestão foi feita semana passada em Brasília, quando Wilson José lá esteve com representantes de vários municípios brasileiros.

Ele revelou que o ministro foi receptivo à ideia, por entender “que seria uma maneira de desburocratizar a canalização de recursos para os municípios”. Outra reivindicação foi quanto à necessidade de se prestar contas apenas após a realização das despesas, e não antes das obras, como exige o governo no caso da transferência de recursos federais para os municípios. A delegação pediu ainda ao ministro a determinação de estudos para elaborar nova legislação sobre as concorrências públicas, por entender que a atual está superada.

lá por cerca de cinco anos. Apesar de manter uma sede no Distrito Federal, os presidentes mantinham secretarias nos Estados dos presidentes. Assim aconteceu com Milton Sander, que despachava também da sede da Federação Catarinense de Municípios (Fecam), em Florianópolis, com seu sucessor, Jorge Khoury, que trabalhava no dia a dia em um escritório regional em Salvador, junto à União dos Municípios da Bahia (UPB) e com os demais presidentes que se seguiram.

ILUSTRAÇÃO 9: DIRETORIA DA CNM COM O MINISTRO DELFIM NETTO



Diretoria da CNM entrega reivindicações ao ministro Delfim Netto, no centro (olhando para a câmera) Milton Sander, e Egydio Schlabit (idealizador da CNM) entregando o documento.

Fonte: acervo pessoal de Egydio Schlabit.

Durante os dois mandatos de Sander, a CNM foi ativa em dois momentos principais da reforma tributária: na aprovação da Emenda Constitucional nº 23 de 1983 (Passos Porto) e da Emenda Constitucional nº 27 de 1985 (Aírton Sandoval). De fato,

A descentralização deu-se, principalmente, através de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. As Emendas Constitucionais [...] do senador Passos Porto (PDS-CE) e do deputado Airton Sandoval (PMDB-SP), fizeram parte desses avanços descentralizadores anteriores à Constituição de 1988, que ratificou e aprofundou esse movimento (AFFONSO, 1996, p. 3).

A Emenda Passos Porto elevou a taxa do FPE para 14%, e a taxa do FPM para 16% e representou o primeiro embate federativo mais acirrado durante o regime militar. Os governadores e os prefeitos, eleitos nas eleições gerais de 1982, faziam bastante pressão sobre o Congresso. Nesse pleito, dez governadores da oposição foram eleitos, mas o fato de o senador que propunha a emenda ser do PDS, partido do governo, fez com que essa vitória fosse creditada aos governos subnacionais e não à oposição (ABRUCIO e SAMUELS, 1997).

Cerca de 500 prefeitos, durante a votação, lotaram as galerias do Congresso e ficaram vigilantes sobre as manobras dos governistas (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/11/1983). Os prefeitos vaiaram os pedessistas contrários ao projeto, que ameaçavam se retirar do plenário para inviabilizar o quórum. Ao final, a emenda foi aprovada por 52 votos no Senado e 438 na Câmara.

É interessante observar que as iniciativas no sentido de promover a desconcentração de recursos por meio de medidas legais, como as Emendas Constitucionais nº 5/1975 e a nº 17/1980, não surtiram qualquer efeito até 1983. Essas emendas elevaram progressivamente os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM que, de 5% em 1975, atingiram 10,5% em 1983. Nesse ano, entretanto, as participações da União, tanto na arrecadação como na receita tributária disponível do setor público, alcançaram picos históricos.

Em outras palavras, a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam a reações da União que as neutralizaram. O total das transferências tributárias da União para Estados e Municípios manteve-se, desde 1976 até 1983, ano a ano, na faixa de 8,5 a 9,5% da sua receita tributária,

a despeito do aumento dos percentuais de destinação de recursos aos fundos.

A Emenda Passos Porto não fugiu totalmente a essa regra. Após sua aprovação, Delfim Netto fez com que o presidente Figueiredo emitisse um decreto isentando os combustíveis e lubrificantes importados do pagamento de impostos sobre combustíveis e lubrificantes, mas não sobre importação. Como o Brasil era muito dependente da importação, os ganhos da União se mantiveram, já o ICM não foi tão grande quanto poderia ser para os Municípios.

Os prefeitos e os governadores, no entanto, continuaram pressionando o governo federal para maior desconcentração de recursos. A CNM foi ativa nas tratativas que viabilizaram, em 1985, a Emenda Airton Sandoval, juntamente com a Frente Municipalista Nacional, liderada pelo já citado vice-governador de São Paulo, Orestes Quércia. O clima político da abertura já possibilitava posicionamentos claros de oposição ao governo federal. A emenda foi particularmente importante para os Municípios porque o FPE se manteve com a mesma taxa de 14%, mas o FPM aumentaria em 1%, de 16% para 17%.

As transferências totais da União cresceram a partir de 1983 até atingir o máximo de 16% de sua receita tributária em 1988. Mas não foi apenas o aumento do montante das transferências que provocou a desconcentração. Ela resultou também da perda do poder de arrecadar da União, fenômeno que não se reproduziu no nível estadual. Assim, a participação da União no total da receita tributária disponível teve uma queda de quase dez pontos percentuais entre 1983 e 1988, enquanto sua participação na arrecadação dos três níveis de governo caiu cerca de cinco pontos percentuais no mesmo período.

Ainda no mandato de Milton Sander, a CNM iniciou uma série de eventos que evidenciavam o posicionamento da nova entidade e criava uma identidade própria. Algumas das iniciativas foram desenvolvidas com outras entidades municipalistas nacionais, outras, com as entidades estaduais. As demandas desse primeiro momento se relacionavam diretamente com a situação vivida pelos Municípios, ainda no contexto do regime militar e pré-Constituição de 1988. As pautas do início da década de 1980 se resumiam da seguinte forma (FAMURS, 1987):

- a) Busca da autonomia político-administrativa (eleição direta de prefeitos e vereadores; elaboração própria da lei orgânica do município; gestão da renda própria oriunda dos tributos de sua competência; organização dos serviços públicos; igual tratamento nos crimes de responsabilidade administrativa para prefeitos, governadores e presidente da república);
- b) Distribuição de recursos e encargos de forma equanime entre as 3 esferas de governo. Já se buscava uma discussão sobre o pacto federativo que incluísse a esfera municipal.

A partir do ano de 1983, a CNM passou a organizar os Congressos Nacionais de Municípios, já referidos no capítulo 2. Nessa 10ª edição, realizada em Gramado, em outubro de 1983, pela CNM, pela ABM, pela Famurs e pelo Ibam, foi lançada a “Carta de Gramado”. Nela, foram dispostos onze pontos a serem levados ao presidente Figueiredo. Por meio de seu conteúdo, é possível entender um pouco mais sobre o contexto nacional e municipal da década de 1980.

Box 1 – CARTA DE GRAMADO

“Os prefeitos e vereadores brasileiros reunidos na cidade de Gramado/RS Senhor Presidente da República e à Nação Brasileira a seguinte carta:

1. Que a situação nacional é extremamente grave, só superada pela crise em que vivem os municípios.
2. Que estes pedem a reforma tributária para agora, com reflexos e validade ainda no exercício de 1984.
3. Que as medidas já estão no Congresso Nacional e se impõe a sua aprovação antes do recesso.
4. Que o X Congresso Nacional de Municípios aprove por unanimidade o teor da reforma tributária contida nas emendas 38 e 58/83.
5. Que a reforma tributária deve se completar com outras alterações com médio e longo alcance para os municípios brasileiros.
6. Que os Prefeitos Brasileiros e os Deputados Estaduais estarão em vigília permanente a partir de 17 de outubro de 1983 em Brasília para acompanharem a votação da emenda da reforma tributária.
7. Que os Prefeitos Brasileiros por unanimidade não concordam com o aumento do ICM de 16 para 18% proposto pelo Governo Federal, como forma de melhorar a arrecadação dos estados e municípios, pois entendem que seria mais um sacrifício ao povo brasileiro.
8. Que a descentralização tributária e administrativa é medida inadiável.
9. Que os Prefeitos Brasileiros confiam que o Presidente Figueiredo vá cumprir a palavra que deu aos municípios em 1979, de que faria a reforma tributária beneficiando estados e municípios.
10. Que aprovem a criação do Banco e do Ministério dos Municípios, a serem implantados no próximo governo.
11. Que fazem parte integrante desta Carta de Gramado os demais 34 proposições aprovadas no grande plenário do X Congresso Nacional de Municípios.

Gramado, 07 de outubro de 1983”

Fonte: Famurs, 1987.

Em 1984, o *XI Congresso Nacional de Municípios*, promovido pela CNM e pela Fecam, lançou mais um documento de reivindicação. A Carta Municipalista de Balneário Camboriú já apontava algumas necessidades e soluções para os Municípios no novo momento democrático que se avistava.

Esse evento foi particularmente importante, porque pela primeira vez a CNM reuniria os candidatos à Presidência, prática que voltou a ser realizada nos anos 2000. Estiveram presentes os candidatos Paulo Maluf e Tancredo Neves, que disputavam nas eleições indiretas o cargo presidencial. O pleito teve essa característica porque a emenda das Diretas já não havia sido aprovada no Congresso Nacional. Em Santa Catarina, os dois candidatos tiveram contato com as demandas municipalistas e se comprometeram com uma pauta mínima de ações em prol dos Municípios.

Municípios fazem congresso em SC

O presidente Figueiredo abrirá na próxima terça-feira, dia 2, o XI Congresso Nacional de Municípios, promovido pela Confederação Nacional de Municípios, em Camboriú, Santa Catarina. Além dos candidatos à presidência da República, Paulo Maluf, do PDS, e Tancredo Neves, da oposição, vão participar do Congresso cerca de 4 mil prefeitos, vereadores, deputados federais e estaduais, governadores, ministros e técnicos em administração pública.

No encontro — programado para discussão dos problemas da administração municipal — a imprensa realizará uma prévia eleitoral para detectar a preferência das bases, segundo nota distribuída ontem, em Brasília, pela Confederação Nacional dos Municípios. Os resultados desta pesquisa, segundo os organizadores do Congresso deverão representar a «cópia fiel do resultado do Colégio Eleitoral».

Os presidentiáveis Paulo Maluf e Tancredo Neves vão assumir, durante encontro, compromisso público com os municipalistas no sentido de lutar pelas soluções dos problemas que vêm afetando os cofres públicos municipais. Esta, pelo menos, é a expectativa da CNM, organizadora do evento.

Já para o dia 11 de outubro está programado o III Encontro Nacional de Municípios, patrocinado pelo Centro Brasil Democrático e que será realizado em Curitiba.

Fonte: Jornal de Brasília, 30/11/1984.

Os eventos trágicos que antecederam o início do mandato de Tancredo levaram o vice-presidente José Sarney à presidência, que, ainda em 1985, estabeleceu a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte a ser instalada em 1º de fevereiro de 1987. Cabe salientar que foi de vital importância a participação da sociedade civil no processo de abertura política, mas foi o apoio dos governadores e dos prefeitos que garantiu o aporte institucional, inclusive garantindo a não repressão às manifestações populares (ABRUCIO & SAMUELS, 1997; ABRUCIO, 1994; SALLUM JÚNIOR, 1996).

5.3 Assembleia Nacional Constituinte

Antes do início dos trabalhos da Constituinte, a CNM já tinha um novo presidente. Depois de ter um paulista e um catarinense, um baiano assumiu a entidade. O prefeito de Juazeiro e presidente da União dos Prefeitos da Bahia (UPB), Jorge Khoury, foi o eleito para dirigir a CNM (1986-1987). Khoury teve o primeiro contato com a entidade em 1985, durante o Congresso de Camboriú. Naquela oportunidade, foi escolhido como representante da CNM para a região Nordeste. No ano seguinte, em uma Assembleia no Rio Grande do Sul foi o escolhido em chapa única como presidente.

ILUSTRAÇÃO 10: PRESIDENTES DA CNM ENTRE 1986 E 1989



O presidente da CNM, Jorge Khoury (à esq.), com o seu sucessor, Onildo Rafaelli.

Fonte: Correio dos Estados e Municípios, março de 1987.

Em seu período, foi marcante a participação da Confederação nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Para entender como ocorreu a participação da CNM, é importante mostrar um breve cenário de como funcionavam os trabalhos na Constituinte e como o movimento municipalista atuou de forma ampla.

5.3.1 Características da Assembleia Nacional Constituinte

No dia 28 de junho de 1985, José Sarney encaminhou mensagem ao Congresso Nacional, convocando a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A mensagem resultou na Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convocou a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para se reunirem, em Assembleia Nacional Constituinte, no dia 1º de fevereiro de 1987.

Em 2 de fevereiro de 1987, o deputado federal Ulysses Guimarães (PMDB) foi eleito presidente da ANC, na sua 2ª sessão. Ele saiu vitorioso, com 425 votos. A ANC somava 559 membros, sendo 72 senadores⁶ e 487 deputados federais, eleitos em 15 de novembro de 1986. Nessa ocasião, participaram das eleições 30 partidos, dos quais apenas 12 elegeram representantes para a ANC. Desses 12 partidos, o PMDB e o PFL obtiveram juntos 77.8% da composição total, enquanto os partidos progressistas,⁷ somente 9,5% (SOUZA, 2001; OLIVEIRA, 1993).

6 Desse total, 23 dos senadores foram eleitos em 1982, conhecidos como “Senadores Biônicos” (SOUZA, 2001).

7 PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB.

TABELA 2: COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Partido	Número	%
PMDB	302	54.0
PFL	133	23.8
PDS	38	6.7
PDT	26	4.6
PTB	19	3.4
PT	16	2.9
PL	7	1.3
PDC	6	1.1
PCdoB	6	1.1
PCB	3	0.5
PSB	2	0.4
PMB	1	0.2
Total	559	100.0

Fonte: Souza, 2001.

5.3.2 Como funcionou a ANC

Resumidamente, o trabalho constituinte continha duas características metodológicas marcantes: a) seu funcionamento se dava ao mesmo tempo em que os trabalhos rotineiros do Congresso Nacional; e b) os trabalhos na ANC aconteciam concomitantemente em 24 diferentes subcomissões temáticas que se dividiam entre 8 comissões também temáticas:

- 1 – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher
 - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
 - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
 - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

- 2 – Comissão da Organização do Estado
 - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
 - Subcomissão dos Estados
 - Subcomissão dos Municípios e Regiões**

- 3 – Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo
 - Subcomissão do Poder Legislativo
 - Subcomissão do Poder Executivo
 - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

- 4 – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições
 - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
 - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
 - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas

- 5 – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
 - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas**
 - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
 - Subcomissão do Sistema Financeiro

- 6 – Comissão da Ordem Econômica
 - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime

da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma
Agrária

- 7 – Comissão da Ordem Social
Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
- 8 – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso
- 9 – Comissão de Sistematização
- 10 – Comissão de Redação

No período inicial da ANC, os parlamentares se concentraram em concluir a criação do Regimento Interno,⁸ que definiu a dinâmica de funcionamento da Assembleia. Definido o Regimento Interno, as subcomissões foram instaladas em abril e tiveram seus trabalhos encerrados no final de maio. Já as comissões temáticas iniciaram suas atividades no dia 1º de abril de 1987 e as finalizaram em meados de junho do mesmo ano. De acordo com a Tabela 3, os trabalhos se dividiam em 7 etapas e 25 fases:

8 Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

TABELA 3: FUNCIONAMENTO DA ANC

Etapas	Fases
1. Preliminar	– Definição do Regimento Interno da ANC – Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	a) Anteprojeto do Relator b) Emenda ao Anteprojeto do Relator c) Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	d) Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão e) Substitutivo do Relator f) Emenda ao Substitutivo g) Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	h) Anteprojeto de Constituição i) Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto j) Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto k) Projeto de Constituição l) Emenda (1P) de Plenário e Populares m) Substitutivo 1 do Relator n) Emenda (ES) ao Substitutivo 1 o) Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	p) Projeto A (início 1º turno) q) Ato das Disposições Transitórias r) Emenda (2P) de Plenário s) Projeto B (fim 1º; início 2º turno) t) Emenda (2T) ao Projeto B u) Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	v) Proposta exclusivamente de redação w) Projeto D – redação final
7. Epílogo	x) Promulgação

Fonte: Oliveira, 1993.

Em 9 de abril de 1987, a comissão de sistematização foi criada e recebeu o total de oito anteprojeto apresentados pelas comissões. Esses projetos se fundiram em um único anteprojeto de constituição. O primeiro anteprojeto da constituição, com 501 artigos, foi apresentado para discussão e,

após o recebimento de várias emendas, o anteprojeto final da comissão de sistematização foi concluído com 496 artigos e então encaminhado ao Plenário.

É importante salientar que “o incentivo à participação popular fez com que 122 movimentos populares enviassem emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas” (SOUZA, 2001, p. 520). No dia 26 de agosto de 1987, o primeiro substitutivo foi apresentado com 305 artigos e discutido até o relator apresentar o segundo substitutivo, com 264 artigos. Após votação e sistematização, os substitutivos se fundiram e se tornaram o *Projeto A*, que foi encaminhado ao presidente da ANC, no dia 24 de novembro de 1987.

O *Projeto A* foi discutido e votado pelo Plenário em sete meses, tendo como resultado o *Projeto B*, que foi discutido e votado até novembro de 1988. Mais uma vez, o resultado das discussões gerou um novo projeto (*Projeto C*), que foi discutido até a apresentação do último produto, o *Projeto D*, o qual foi aprovado em um único turno, em votação global, transformando-se em Constituição (OLIVEIRA, 1993). No dia 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil.

5.3.3 A atuação municipalista na Assembleia Nacional Constituinte

A atuação municipalista foi intensa dentro da Constituinte, uma vez que, conforme visto, diversas reuniões de Municípios (congressos, encontros etc.) já aconteciam antes da instituição da Constituinte e evidenciavam a necessidade de reformas substanciais para garantir melhores condições de autonomia aos governos subnacionais (mais recursos para suprir as necessidades locais, ampliação da liberdade administrativa local, redistribuição de responsabilidades de forma mais clara etc.).

As cartas lançadas nos eventos municipalistas da primeira metade da década de 1980 revelavam os interesses municipais. Eles estavam basicamente focados na descentralização dos tributos, na distribuição das receitas de forma mais equânime, no reconhecimento do Município como ente federado e, principalmente, em sua autonomia político-administrativa.

A atuação formal se deu nas audiências públicas, reuniões e deliberações da Comissão da Organização do Estado, mais precisamente na Subcomissão dos Municípios e Regiões, e também na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, por meio da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. A participação da CNM em ambas subcomissões pode ser mais bem detalhada a seguir.

5.3.3.1 A Comissão da Organização do Estado: a participação da CNM na Subcomissão dos Municípios e Regiões

O contexto histórico de centralização do poder administrativo e financeiro no Brasil mantinha enclausurados vários anseios nacionais, como a independência do Distrito Federal, que não era dotado de autonomia política. Ou seja, seus cidadãos não podiam eleger seus representantes e muito menos detinham recursos próprios. Além disso, os Municípios do norte do Estado de Goiás desejavam a independência com a criação do Estado de Tocantins, e os territórios federais, Roraima e Amapá, buscavam reconhecimento como Estados.

De forma geral, essas questões foram debatidas dentro da Comissão, e, em cada uma das subcomissões, foram tratados assuntos distintos, porém correlatos. Os atores interessados nessa comissão “dedicaram especial atenção aos debates relativos ao que veio tomar a forma do Título VI da Constituição, ‘Da Tributação e do Orçamento’, em especial a sua Seção VI, dedicada à ‘Repartição das Receitas Tributárias’” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 118).

O procedimento padrão adotado pelos membros da Subcomissão foi a execução de audiências públicas que possibilitaram a participação de entidades representativas da causa municipalista, tais como a Confederação Nacional de Municípios (CNM); a Frente Municipalista Nacional (FMN); o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), além de prefeitos de várias regiões do País e de estudiosos do tema municipalista. A escolha dos agentes a serem ouvidos foi determinada por sugestões dos parlamentares ao longo das reuniões, buscando escutar as diferentes realidades brasileiras.

Dividiu-se, então, as audiências em seis blocos⁹ de assuntos distintos, nos quais foram convidados participantes específicos para cada um dos temas. Nos seis blocos, os depoimentos prestados foram muito convergentes, sendo a autonomia municipal, a necessidade de mais recursos e a reforma tributária os temas de maior relevância.

No bloco relacionado à autonomia municipal, foram convidados a Confederação Nacional de Municípios (CNM), representada por seu presidente, Jorge Khoury; a Frente Municipalista Nacional, representada pelo prefeito de Barroso, Baldonado Arthur Napoleão; o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), representado pelo Assessor Especial para Assuntos Internacionais, professor Diogo Lordello; e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), representada pelo secretário-geral, Nivaldo Krieger.

QUADRO 6: O MUNICÍPIO E A CONSTITUINTE: AS REIVINDICAÇÕES MUNICIPALISTAS NA SUBCOMISSÃO DOS MUNICÍPIOS E REGIÕES

Entidade Municipalista	Representante	Reivindicações
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	Jorge Khoury (Presidente)	• fim da centralização de recursos; • inclusão do Município como ente federado; • direito de produzir sua própria lei orgânica; • competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local; • garantir formas de distribuição de recursos para meio rural; • tornar as transferências automáticas.

9 1) Autonomia municipal e a Câmara de Vereadores; 2) Regiões Metropolitanas; 3) Questão Tributária e Financeira; 4) Orçamento Territorial e Moradia; 5) Diferenças e Problemas Regionais; 6) Microrregiões e Associativismo Microrregional

Entidade Municipalista	Representante	Reivindicações
Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	Professor Diogo Lordello (Assessor Especial para Assuntos Internacionais)	• fim da centralização de recursos; • inclusão do Município como ente federado; • direito de produzir sua própria lei orgânica; • competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local; • evitar competências concorrentes; • devolução, ao Estado, da competência de decidir a criação de novos Municípios; • vereadores com os mesmos direitos de deputados e senadores; • abolição do poder da União de legislar sobre remuneração de vereadores; • participação municipal em todos os impostos federais; • fim das transferências negociadas; • restituição do poder Legislativo municipal do direito de iniciativa de leis de caráter financeiro; • reestabelecer competência do Legislativo para alterar e/ou rejeitar proposta orçamentária.
Associação Brasileira de Municípios (ABM)	Nivaldo Krieger (secretário-geral)	• inclusão do Município como ente federado; • autonomia tributária municipal; • criação de um sistema tributário que beneficie as regiões mais pobres; • inclusão de algum dispositivo constitucional que obrigue instituições captadoras de recurso investir certa porcentagem dentro do Município; • instituição de uma contribuição para aplicação em áreas rurais mais pobres; • tornar as transferências automáticas; • interrupção da tributação regressiva, que prejudica o mais pobre.

Entidade Municipalista	Representante	Reivindicações
Frente Municipalista Nacional (FMN)	Baldonado Arthur Napoleão (prefeito de Barroso)	• direito de produzir a própria lei orgânica; • competência exclusiva para prestação de serviços públicos no âmbito local; • tornar as transferências automáticas.

Fonte: Ata de Reunião da Subcomissão dos Municípios e Regiões de 22 de abril de 1987.

Os resultados dos trabalhos executados nessa Subcomissão se resumem na aprovação das seguintes medidas: a) inclusão do Município como ente Federado; b) lista de 14 serviços que seriam de competência dos Municípios; e c) ampliação dos recursos locais (SOUZA, 2001).

5.3.3.2 A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: a CNM e sua participação na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas

O contexto histórico de criação da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças coincidiu com o desabamento do Plano Cruzado. A tentativa, lançada no ano anterior, não conseguiu assegurar a estabilidade econômica do brasileiro de baixa renda, fazendo-o perder seu poder de compra por meio de altíssimas taxas inflacionárias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009; SOUZA, 2001).

A Subcomissão realizou sete reuniões, que ocorreram entre abril e maio de 1987. Participaram 32 palestrantes, que proferiram aulas seguidas de discussões sobre o tema da Reforma Tributária. Além desses palestrantes, salienta-se a grande participação de técnicos de dentro do próprio Estado, seja ele federal, estadual ou municipal e de outras organizações da sociedade civil¹⁰ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

¹⁰ Economistas: Fernando Resende (Ipea), Carlos Alberto Longo, Orlando Caliman, Evelindo Heinklein (Dieese), Pedro Jorge Viana (Escritório Técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste) e Hugo de Brito Machado; b) Juristas: Alcides Jorge Costa, Geraldo Ataliba, Ives Gandra Martins, Souto Maior Borges e Edvaldo Brito; c) Técnicos Fazendários Fe-

Ademais da participação presencial, a Subcomissão ainda recebeu 40 sugestões da sociedade, sendo cinco delas provenientes de emendas populares com 114.103 assinaturas (MICHILES et al., 1989; SOUZA, 2001). Assim como na Subcomissão dos Municípios, os temas debatidos na área tributária abraçaram uma gama ampla de assuntos, como a tributação sobre a produção e o consumo, tributação sobre renda, tributação sobre patrimônio, distribuição do bolo tributário, empréstimos compulsórios e decretos-lei.

Com relação à divisão do bolo tributário, todos os discursos foram a favor da desconcentração tributária da União, com exceção do secretário da Receita Federal, que não estava de acordo com as críticas à centralização.

Os municipalistas participaram da reunião do dia 24 de abril de 1987 por meio da Confederação Nacional de Municípios (CNM), representada pelo presidente, Jorge Khoury; da Frente Nacional Municipalista, representada pelo prefeito de Barroso, Baldonado Arthur Napoleão; do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), representado pelo secretário-geral Cleuler de Barros Loyola; e da Associação Brasileira de Municípios (ABM), representada pelo secretário-geral, Nivaldo Krieger. No mesmo dia de debates, o Professor Geraldo Ataliba, Catedrático de Direito Tributário da Universidade de São Paulo, fez sua apresentação em torno da proposta conjunta do Ipea e da Comissão Arinos.¹¹

Os principais pontos abordados pelos municipalistas brasileiros na reunião do dia 24 de abril de 1987 podem ser visualizados no quadro abaixo.

derais: Guilherme Quintanilha de Almeida (secretário da Receita Federal, em exercício), Luiz Romero Patury Accioly (ex-secretário da Receita Federal), Osiris de Azevedo Lopes Filho; d) Técnicos fazendários estaduais: José Machado de Campos Filho (secretário da Fazenda de São Paulo), Ozias Monteiro Rodrigues (secretário de Fazenda do Amazonas), Fernando Ferreira de Mello Júnior (secretário da Fazenda de Santa Catarina), Luiz Carlos Hauly (secretário de Fazenda do Paraná); Municipalistas: Ceuler de Barros Loyola (Ibam), Nivaldo Krüger (ABM), Jorge Khoury (CNM) e Baldonado Arthur Napoleão (FMN).

11 Esta Comissão Provisória era composta por cerca de 50 membros. Foi convocada pelo presidente José Sarney em 1985, com término de seus trabalhos em setembro de 1986. Composta por juristas e estudiosos de várias áreas do conhecimento, essa Comissão ficou responsável por elaborar um Anteprojeto Constitucional. Este, apesar de não ser adotado de forma contundente no processo de elaboração da Constituição, foi utilizado de diversas formas para enriquecer os debates.

QUADRO 7: O MUNICÍPIO E A CONSTITUINTE: A BUSCA MUNICIPALISTA NA SUB-COMISSÃO DE TRIBUTOS, PARTICIPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS

Organização	Representante	Anseios/Pontos discutidos
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	Jorge Khoury (Presidente)	• fortalecimento do poder municipal como ente federado; • fortalecimento municipal por meio da garantia de recursos financeiros compatíveis com sua realidade, autonomia na definição das políticas locais; • rapidez na transferência dos recursos financeiros; • necessidade de atuar nas regiões mais pobres do País; • finanças municipais inseridas no contexto desenvolvimentista regional.
Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	Cleuler de Barros Loyola (secretário-geral)	• fortalecimento do poder municipal como ente federado; • fortalecimento municipal por meio da garantia de recursos financeiros compatíveis com sua realidade, autonomia na definição das políticas locais; • empoderamento do Município na criação dos próprios tributos (competência tributária própria); • participação do Município no recebimento de recursos de um fundo composto por todos os recursos federais; • direito do Município de fiscalizar as transferências e os impostos partilhados.

Organização	Representante	Anseios/Pontos discutidos
Associação Brasileira de Municípios (ABM)	Nivaldo Krieger (secretário-geral)	• empoderar o Município a criar contribuição específica em momentos de necessidade por tempo determinado; • reverter a lógica tributária não redistributiva em que o pobre paga mais imposto que os mais ricos (sistema regressivo pelo progressivo); • fortalecimento do poder municipal como ente federado; • inclusão de algum dispositivo constitucional que obrigue instituições captadoras de recurso a investir certa porcentagem dentro do Município.
Frente Municipalista Nacional	Baldonado Arthur Napoleão (coordenador)	• assegurados $\frac{1}{3}$ das receitas tributárias nacionais aos Municípios; • participação em todos os impostos nacionais; • manutenção das taxas e das contribuições; • projetos específicos dos Municípios não deverão conter vinculação de recursos; • União não deve conceder isenção de impostos estaduais e municipais; • os Municípios poderão instituir contribuições para custeio de projetos de caráter especial; • reestruturação das imunidades tributárias; • obrigatoriedade de os impostos diretos e indiretos serem progressivos; e • redução do número de impostos.

Organização	Representante	Anseios/Pontos discutidos
Universidade de São Paulo e PUC	Professor Geraldo Ataliba	• considerações sobre os estudos feitos pelo Ipea e pela Comissão Arinos sobre a área tributária; • discute a aplicabilidade das taxas públicas com o intuito de provimento de alguns serviços públicos básicos; a distribuição ou a participação dos Municípios às receitas federais; os empréstimos compulsórios; a definição de taxa, imposto; dentre outros.

Fonte: reunião da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas de 24 de abril de 1987.

Como resultado das reuniões executadas por esta Subcomissão, a estrutura tributária teve as seguintes transformações: a) as mudanças relacionadas aos impostos municipais foram pequenas, o que indicou consenso nas perdas do governo federal. Por outro lado, o aumento das transferências da União para os Estados subnacionais foi definido como certo; b) houve intensa disputa pelos recursos entre Estados e Municípios, uma vez que os textos foram modificados várias vezes até se chegar a um “consenso”. Todavia, os aumentos para os Estados foram maiores que para os Municípios; c) houve também um aumento no ICM, que se transformou em ICMS, incorporando seis impostos federais (SOUZA, 2001).

5.3.3.3 Subsídios da CNM para a ANC: o XIII Congresso Nacional de Municípios

A CNM teve um trabalho intenso nas discussões e nas exposições de suas ideias, não somente nas audiências públicas das Subcomissões, mas também nas criações de subsídios para serem apresentados ao presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães. Um desses documentos foi a Carta da Cidade do Rio de Janeiro, que foi resultado do *XIII Congresso Nacional de Municípios*, ocorrido em junho de 1987.

O Congresso aconteceu após os trabalhos das Comissões Temáticas. O seu tema central foi “O Município na Constituinte”. O título já sugere que essa reunião foi focada no auxílio dos Municípios ao texto constitucional, mais especificamente, nos textos dos anteprojetos elaborados por cada Comissão Temática da ANC. Seu conteúdo pode ser visto abaixo.

O XIII Congresso Nacional de Municípios tem lugar em momento excepcional, agora que está reunida a Assembléia Nacional Constituinte para dotar o país de uma nova Carta Constitucional. Nunca, antes, qualquer Congresso Nacional de Municípios, dentre muitos já foram realizados, experimentou tal coincidência, a qual se torna ainda mais importante pelo fato de que também nenhuma Assembléia Constituinte em nosso país esteve tão aberta como a atual para ouvir grupos e entidades e recolher suas sugestões.

Merece, pois, ser destacada a iniciativa da Confederação Nacional de Municípios em convocar o XIII Congresso neste momento crucial para os destinos dos Municípios brasileiros e do processo de descentralização.

As principais lideranças e entidades municipalistas encaminharam, como se sabe, sugestões à Assembléia Nacional Constituinte. Algumas foram acatadas, outras rejeitadas, inclusive muitas de extraordinária importância para a definição do papel do Município no processo de desenvolvimento nacional, como prestador de serviços à coletividade, assim como foram rejeitadas propostas que poderiam contribuir para um maior fortalecimento das finanças municipais.

A batalha na Constituinte, entretanto, ainda não está finda e este XIII Congresso muito poderá fazer para que se completem as Justas reivindicações do movimento municipalista brasileiro, levando à Comissão de Sistematização e ao Plenário da

Constituinte, através de um processo organizado, propostas que venham preencher as lacunas e corrigir as falhas ainda existentes. Não faltam entre os Constituintes, aqueles que já demonstraram seu compromisso com as idéias municipalistas, impõe-se, agora, sua mobilização a favor das recomendações do XIII Congresso para que o objetivo seja alcançado.

O XIII Congresso Nacional de Municípios realizou-se com o objetivo de permitir a Prefeitos, Vereadores e personalidades municipalistas de todo o Brasil a oportunidade de conhecer o conteúdo dos Relatórios das oito Comissões Temáticas da Assembléia Nacional Constituinte e discutir suas propostas com os relatores das diferentes Subcomissões, recolhendo-se, ao mesmo tempo, novas sugestões e recomendações que integrarão o documento a ser entregue ao Presidente da Assembléia, Deputado Ulysses Guimarães.

Compareceram ao Plenário do Congresso e nele se expressaram os seguintes Constituintes:

- Senador José Paulo Bisol;
- Senador José Fogaça;
- Senador João Calmon;
- Deputado Lysaneas Maciel;
- Deputado Aloysio Chaves;
- Deputado Waldeck Ornelas;
- Deputado Prisco Viana;
- Deputado Nelton Friedrich;
- Deputado Virgildásio Senna;
- Deputado Manoel Castro;
- Deputado Egídio Ferreira Lima;
- Deputado Leur Lomanto;
- Deputado Benito Gama;

- Deputado Eraldo Tinoco; e
- Deputado Luis Alberto Rodrigues.

Os participantes do Congresso desejam manifestar de forma clara e enfática que embora reconhecendo nas propostas do novo texto constitucional muitos avanços, com o atendimento de antigas reivindicações dos municipalistas brasileiros, tais como o reconhecimento do Município como parte essencial da Federação, o seu direito constitucional de promulgar sua própria Lei Orgânica, e a criação do Conselho de Representantes dos Municípios para fiscalizar o calculo e distribuição das cotas do FPM, não se sentem ainda satisfeitos, por verem que muitos de suas mais permanentes reivindicações não foram atendidas.

Na parte da Organização do Estado, por exemplo, a futura Constituição vai consagrar, mais uma vez, o sistema das competências concorrentes entre os três níveis de governo, particularmente entre o Estado e o Município, quando o desejável seria que a prestação dos serviços de predominante interesse local ficasse com o Municípios. As inovações introduzidas nessa parte são excessivamente tímidas para compensar anos de lutas em favor de uma melhor definição das competências governamentais em nosso país.

Na parte relativa ao Sistema Tributário, Orçamento e Finanças os participantes deste XIII Congresso, embora reconhecendo que o novo sistema tributário poderá estabelecer uma repartição de receitas públicas mais equitativa e menos centralizadora, desejam manifestar sua insatisfação quanto ao percentual de receitas que será destinado aos Municípios. Segundo projeções da própria Comissão, à União seriam destinados 37%, aos Estados 40% e aos Municípios 23%.

Há muitos anos, entretanto os Prefeitos e outros líderes municipalistas já firmaram posição de que aos Municípios deveriam caber pelo menos um terço dessas receitas, ou seja, entre 33 e 34%. Essas receitas estariam compatíveis com os encargos e atribuições dos Municípios, inclusive as novas, que decorrem do processo de descentralização em curso.

Desejam reivindicar, ainda a permanência do Imposto sobre Serviços no âmbito da competência municipal, pois, decorridos 20 anos de sua criação, ele se tornou uma importante fonte de recursos para os Municípios de médio e grande porte. O novo imposto sobre Vendas a Varejo de Mercadorias viria, portanto, somar-se aos atuais impostos municipais, sem a retirada de qualquer deles da competência municipal.

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios, reivindica-se sua elevação em percentual necessário para se alcançar a meta de 33% a 34% de participação dos Municípios no total da receita fiscal do país.

Os participante do XIII Congresso desejam ressaltar enfaticamente que o nosso sistema tributário deve entrar em vigor ainda em 1988, pois os Municípios e os Estados se encontram no limite de seu esgotamento financeiro e não podem aguardar 18 longos meses para se beneficiarem de uma reforma tributária sonhada há longos anos, prometida muitas vezes, mas nunca realizada.

São muitas as reivindicações dos Municípios brasileiros. Esta Carta do Rio de Janeiro se limita a mencionar algumas das mais importantes, pois estas e as outras que foram aprovadas pelo Plenário do XIII Congresso constam do Documento a ser entregue ao Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães.

Espera-se que esse documento, expressão da vontade

da maioria das autoridades, líderes e entidades municipalistas do país, venha a merecer a aprovação dos Constituintes brasileiros, honrando os compromissos assumidos com a Democracia, a Federação e principalmente com o povo brasileiro, habitante de nossos 4.179 Municípios.

Para alcançar tal objetivo, impõe-se a organização de uma Comissão Constituinte de representantes das entidades municipalistas – Confederação Nacional de Municípios, Associação Brasileira de Municípios, Frente Municipalista Nacional, Associação de Prefeitos das Capitais, União dos Vereadores do Brasil – para atuar permanentemente em Brasília durante o período restante dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, mobilizando Deputados e Senadores para a aprovação das propostas que integram esta Carta.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1987

A “Comissão Constituinte”, referida no último parágrafo, foi o embrião do Conselho Brasileiro de Integração Municipal (Cbim), criado anos depois. A ideia, a princípio, era que o grupo tivesse uma atuação conjunta na Constituinte, mas as articulações exitosas do grupo nesse período foram estendidas. Conforme visto no capítulo 3, o Cbim tinha a intenção de aglutinar os interesses municipais que foram pulverizados com a criação de dezenas de entidades municipalistas durante a abertura democrática. Na década de 1990, o Conselho foi o interlocutor do governo federal para assuntos municipais. Os coordenadores-gerais do Cbim se revezavam entre as entidades que o compunham.

Voltando para o *XIII Congresso Nacional de Municípios*, é possível perceber que ele foi direcionado à redação apropriada de dispositivos já existentes nos relatórios das Comissões Temáticas para propor a sua supressão ou adição de algum texto (as propostas se encontram no Anexo 2). Esse foi um dos últimos trabalhos da CNM com vistas ao tema da Constituição.

5.4 As consequências da Constituição de 1988 e a década de 1990

O período da promulgação da Constituição foi concomitante a um novo mandato na CNM. Pela primeira vez, um representante do Rio Grande do Sul foi eleito presidente da CNM. Onildo Rafaelli de Souza havia sido presidente da Famurs entre 1985 e 1987 e era prefeito do Município de Santo Antônio da Patrulha. Seu mandato na CNM foi de 1988 a 1989.

O período que se seguiu à Constituição foi de diminuição do ímpeto municipalista. De fato, o municipalismo, assim como outros movimentos político-sociais, conseguiu atingir muitos dos seus objetivos com a Carta de 1988. Após as grandes conquistas e os resultados concretizados, as motivações de anos de mobilizações pareciam ter sido atingidas e agora restaria aproveitar essa situação favorável. Assim, tanto os últimos anos da década de 1980, quanto os primeiros dos anos 1990, tiveram relativamente poucas atividades e mobilizações políticas para os Municípios.

O período de Onildo Rafaelli, por exemplo, concentrou seus esforços de mobilização na questão econômica. As lideranças locais se ocuparam em evitar que as contas saíssem do controle com as oscilações radicais dos preços, inclusive com mecanismos de mercado, como o *overnight*. Esse período foi um dos mais dramáticos economicamente para o País. Em encontros com o presidente Sarney, os prefeitos se mostraram dispostos a contribuir nos esforços de combate à inflação.

As sucessivas tentativas de estabilização não surtiram efeito e, em 1990, as taxas mensais chegavam a 56% em janeiro, a 73% em fevereiro e a 84% em março (BRESSER PEREIRA; NAKANO, 1991). É verdade que não se pode responsabilizar somente o Governo Sarney pela espiral de elevação de preços. Como se viu nos capítulos anteriores, os indícios da inflação começaram a aparecer ainda durante a crise do choque do petróleo de 1979, mas foi sendo postergada com medidas paliativas, primeiramente com II PND e depois com os heterodoxos planos Cruzado (1985), Bresser (1987) e Verão (1989) (BRESSER PEREIRA; NAKANO, 1991).

Outro fator importante para a suposta letargia do municipalismo nesse período se deu com as novas responsabilidades assumidas pelos gestores locais a partir de 1988. Muitas das novas atribuições não eram compatíveis com as estruturas administrativas até então existentes. Além disso, houve um processo intenso de reorganização municipal, inclusive na formulação e na aprovação das leis orgânicas.

ILUSTRAÇÃO 11: FOTO DA AUDIÊNCIA COM O MINISTRO DA FAZENDA



Onildo Rafaelli (à esquerda de terno escuro) em audiência com o ministro da Fazenda, Dilson Funaro.

Fonte: Acervo pessoal de Sérgio Perotto.

5.4.1 As medidas das Constituições para os Municípios

A Constituição de 1988 representou um marco ainda maior para os Municípios do que a de 1946. A elevação do Município à condição de ente federado simboliza bem o ganho de autonomia (mesmo que, até hoje, o simbolismo se sobreponha à prática). Seria injusto, no entanto, negar os avanços dos governos subnacionais oriundos do novo arranjo constitucional, que pas-

saram a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local e de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico (BREMAEKER, 2000).

A autonomia pode ser verificada ainda no poder conferido aos Municípios de fixar as normas de regulação do autogoverno local, mediante a promulgação da Lei Orgânica Municipal e de leis ordinárias, eleger seus representantes, criar estrutura administrativa dos seus órgãos, instituir e cobrar tributos municipais e regular a execução das competências exclusivas e comuns com os demais entes federados. (VEDANA, 2002, p.108)

Na parte financeira, o texto constitucional também fortaleceu os Municípios. Esses ganhos, porém, vieram mais pelo aumento da participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária. “De fato, a partir da promulgação da Constituição, os Municípios passaram a receber 25% do ICMS (antes recebiam 20% do ICM) e viram o FPM crescer de 17% para 20% a partir de outubro de 1988 e mais 0,5% a cada ano até alcançar os 22,5% em 1993” (BREMAEKER, 2000, p. 4).

Na questão tributária, os Municípios incorporaram entre seus recursos o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC), que durou apenas cinco anos, porque ele acabou sendo extinto pela Emenda Constitucional 3/1993. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), *inter vivos*, que antes era partilhado com os Estados também foi repassado aos Municípios. O ITBI *causa mortis*, ou ITCMD em alguns Estados, entretanto, saiu da partilha entre Municípios e Estados, para ser incorporado apenas a este último.

A intenção dos legisladores de 1987 surtiu efeito. Os ganhos financeiros em favor dos Municípios foram relativamente maiores do que os dos outros dois entes. Isso, obviamente, provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. De acordo com Nogueira (1995), de 1978 até promulgação da Constituição Federal de 1988, Estados e Municípios tiveram 75% de aumento no que diz respeito às transferências aprovadas no Congresso Nacional, enquanto o governo federal teve sua receita não programada cortada em 50%, diminuindo seu poder de barganha. De forma geral, de 1980 a

1995, a participação dos Municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% para 16,6%. No que diz respeito à União, esta diminuiu sua participação de 68,1% para 56,2% (VARSAÑO, 1998 apud ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 31).

Essas esferas de Governo, no entanto, não acompanharam o processo de descentralização de braços cruzados. Houve reação no sentido de procurar outras fontes de financiamento ou diminuição de despesas que revertesse a situação em que se encontravam. Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas competências para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar esse mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios (BREMAEKER, 2000).

Os outros níveis de governo passaram a exigir a constituição de uma série de instrumentos burocráticos, como Conselhos Municipais e a consequente implantação de unidades gestoras dos recursos transferidos pela União e Estados membros (a criação de “Fundos Municipais”), para execução de ação de competência dessas esferas de governo. “Na prática, essa delegação ocorre sem a alocação e o repasse de recursos financeiros suficientes para manter essas atividades de forma adequada” (VEDANA, 2002, p.47).

Um dos principais mecanismos adotados para retomar a concentração de recursos foi a criação de novas contribuições e o aumento de alíquotas daquelas já existentes. Pela natureza jurídica das contribuições, elas não são compartilhadas entre os entes, o que aumentou a base tributária da União. Essa ação foi, e ainda é, muito criticada pelos Estados e Municípios, porque, muitas vezes, as contribuições criadas não tinham, de fato, destinação específica, ou seja, não deveriam ser encaixadas na espécie tributária de contribuição.

Após 1988, o governo federal aumentou as alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Essas medidas alavancaram a arrecadação da União de forma expressiva (ARRETCHE, 2005). Ademais, foram criados novos tributos, como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), que passou a vigorar em 1997.

Outro mecanismo financeiro que retirou recursos dos Estados e dos Municípios foi a adoção de uma farta renúncia fiscal dos impostos que constituem o FPM. Exemplos recentes corroboram essa estratégia que se instalou depois de 1988, como a redução do IPI para veículos automotores e para linha branca, na crise financeira internacional de 2009, que voltou a se repetir em 2011.

A apropriação de importantes recursos municipais também ocorreu por meio da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Esses fundos desvinculavam 20% dos impostos e contribuições da União, para que o governo pudesse ter maior flexibilidade na alocação dos recursos. Durante o período inflacionário, as vinculações eram transpostas porque os valores obrigatórios estipulados eram corroídos mensalmente. Com a estabilização do Plano Real e a alta nas taxas dos juros, em 1994, foi necessário um mecanismo que desengessasse a atuação do governo federal nas medidas de ajuste fiscal.

O grande problema é que o FEF, chamado atualmente de Desvinculação de Receita da União (DRU), desvinculava as receitas antes de computar os percentuais de gastos obrigatórios, o que diminuía o montante comprometido, por exemplo, com a saúde. Mesmo que, atualmente, as desvinculações aconteçam depois dos cálculos das transferências constitucionais (FPE e FPM), o fato de a União reduzir os gastos em áreas de competências administrativas comuns prejudica a execução de políticas públicas. Além disso, durante a vigência do FEF, retirava-se do FPM a alíquota adicional do imposto de renda que havia sido elevado de 15% para 27,5% e a parte do IRRF relativo aos servidores da União. Isso representou uma diminuição de quase 10% do valor do FPM.

O governo federal no período pós-88 também desonerou do ICMS os produtos primários e semifaturados remetidos ao exterior, por meio da Lei Kandir, que causou perdas nas receitas estaduais e municipais. Nas negociações com os Estados, o governo se comprometeu em compensá-los, assumindo parte de suas dívidas. Os Municípios, no entanto, que têm 25% do montante destinado ao Estado, perderam significativamente com a isenção do tributo.

Os mecanismos financeiros adotados pela União para reverter as perdas com a CF/88 surtiram efeito. O governo central, mesmo com todas as

“perdas”, retém, disparado, a maior parte da arrecadação tributária, tendo em seu poder quatro dos cinco mais importantes impostos. O aumento da carga tributária de 25%, em 1991, para 34%, em 2001, é mais uma das evidências do esforço do governo federal para aumentar seus ganhos. Em 2002, cerca de 70% da arrecadação foi de responsabilidade da União, sendo o Estado responsável por 25,5%, e os Municípios, 4,3% (ARRETCHE, 2004).

Para complementar a assimetria mantida no pós-Constituição de 1988, a arrecadação dos tributos brasileiros continuou evidenciando enorme desigualdade entre os entes subnacionais, fazendo com que, em um mesmo Estado, Municípios do mesmo tamanho apresentassem diferenças marcantes no que diz respeito à arrecadação (PRADO, 2001).

Assim, dois fatores contribuíram para o enfraquecimento financeiro dos Municípios mesmo após os ganhos da Constituição Federal de 1988: a) em menor grau de influência, o ganho de recursos para os Municípios desencadeou uma explosão de Municípios,¹² que gerou perda nas receitas municipais, tanto daqueles que tiveram suas populações diminuídas por conta das separações, quanto daqueles preexistentes, uma vez que os valores dos fundos passam a ser divididos entre mais membros (MELO, 1996; ABRUCIO; FRANZESE, 2009); e b) em maior grau, a carência de definição de encargos na Constituição Federal de 1988 contribuiu com a falta de clareza de quem faria o quê dentro dos novos conceitos de universalização e igualdade de acesso das políticas sociais. Dessa forma, a transferência de parte considerável das atividades de operacionalização e gestão das políticas públicas do governo federal se deu em direção aos Municípios sem a transferência proporcional de recursos (ARRETCHE 2004 e 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

A transferência de obrigações estabelecidas pela União não foi proporcionalmente acompanhada pela descentralização fiscal, que fez “com que os municípios passassem a realizar investimentos e assumissem efetivamente a responsabilidade sobre as redes de prestação de serviços” (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 35).

12 Em 1988, havia 4.121 Municípios, enquanto, no ano de 2000, havia 5.559. Um incremento de 35% (TOMIO, 2002).

O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, foi totalmente descentralizado, por meio da coordenação da União. Ou seja, os Municípios necessitavam aderir às diretrizes do governo central tendo como garantia a transferência de recursos para provimento de tais serviços. Todavia, os recursos não cobriam e não cobrem todos os gastos/investimentos, uma vez que a descentralização das ações com base na universalização e na igualdade de acesso envolvem contratação de pessoal, construção de estrutura física, compra de equipamentos e destinação de recursos próprios para atender a uma população que antes não era atendida pelo governo (ARRETCHE 2004; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

O mesmo aconteceu com o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e na área da Educação com o antigo Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e com o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Essas ações providas da União que se iniciaram a partir da promulgação da Constituição de 1988 podem ser caracterizadas mais como um processo de desconcentração do que de descentralização. O conceito de desconcentração, entendido de forma simples como a atribuição de responsabilidades para os entes locais sem as respectivas previsões de recursos, é fundamental para entender as relações federativas nas últimas duas décadas. Esse contexto, de ganhos importantes e perdas significativas para os Municípios, transformou a CNM dos anos 1990 em ator relevante na luta municipal por mais descentralização de recursos financeiros para a garantia dos serviços de qualidade à população local, por maior autonomia política e, principalmente, por maior compromisso dos entes com o pacto federativo desenhado em 1988.

5.4.2 A atuação da CNM na década de 1990

Nos primeiros anos da década de 1990, já seria percebida a necessidade de algumas mudanças na Constituição. O movimento municipalista trabalhou para revisar as pendências deixadas pela Constituição. O momento, entretanto, era mesmo de relativa desmobilização. O novo presidente da

entidade foi novamente um gaúcho. Humberto José Chittó era prefeito de Muçum/RS e presidente da Famurs no período em que assumiu a Confederação (1990-1991).

ILUSTRAÇÃO 12: PRESIDENTE HUMBERTO CHITTÓ



Presidente da CNM dá entrevista em frente ao Palácio do Planalto.

Fonte: Arquivo pessoal de Humberto Chittó.

O período inaugurava a presidência de Fernando Collor de Mello e o início da hiperinflação. A CNM teve reuniões com o presidente eleito, o primeiro conduzido por eleição direta desde 1960, em que demandava uma série de ações que fizesse com que as novas normas constitucionais pudessem ser cumpridas, como o processo de municipalização da saúde.

Seus esforços, entretanto, se concentraram na tentativa de agregar o movimento municipalista novamente, que estava muito regionalizado, trazendo as associações e as federações estaduais a atuarem mais próximas da Confederação. Esse período foi marcado por um fortalecimento das entidades estaduais, que faziam dos Estados o novo campo de batalha das reivindicações municipalistas após a vitória no plano nacional com a CF-1988. Um exemplo das discussões desse período era o aumento da eficiência dos repasses do

ICMS para os Municípios, que eram corroídos pela inflação quando retidos nos cofres estaduais.

A partir de 1993, toma posse uma nova diretoria na CNM. O eleito volta a ser um baiano. Severiano Alves de Souza (1992-1994) era prefeito do Município de Saúde/BA e presidente da UPB. Em seu período, a sede da CNM já funcionava em uma sede no Lago Sul, em Brasília. Nesse momento, assim como no mandato anterior, as ações da CNM se deram no âmbito do Cbim. O próprio Severiano foi coordenador-adjunto do Conselho, entre 1990 e 1992, no momento em que era dirigido por Lincoln Magalhães, que era presidente da Associação Paulista de Municípios e da Frente Municipalista Nacional, nesta sucedendo Orestes Quércia.

Depois do mandato de Magalhães, a CNM seria pela primeira vez coordenadora-geral do Cbim, por meio de seu secretário-geral, Eliseu Padilha, entre 1992 e 1994. Padilha também era presidente da Famurs no período e depois seria ministro dos transportes no governo FHC e interlocutor dos municipalistas com o governo federal. A CNM seria novamente coordenadora-geral do Cbim com os presidentes Gil Almeida e Paulo Ziulkoski.

A década de 1990, aos poucos, começava a mobilizar os municipalistas novamente. Surgiam diversos tipos de encontros com esse intuito: Encontro Nacional de Municípios, Congresso Brasileiro de Integração Municipal, Congresso Brasileiro de Municípios, Seminários Integrados de Desenvolvimento Municipal, Fórum Nacional de Ação Municipalista etc.

Em 1994, Severiano Alves candidatou-se nas eleições legislativas e assumiu em 1995 o cargo de deputado federal. Ele já havia sido reeleito à frente da CNM, mas se descompatibilizou da entidade para fazer a campanha, faltando cerca de um ano para o fim do seu mandato na Confederação. Nesse período, assume a entidade o vice-presidente, Wilson José Abdalla.

ILUSTRAÇÃO 13: REUNIÃO CNM



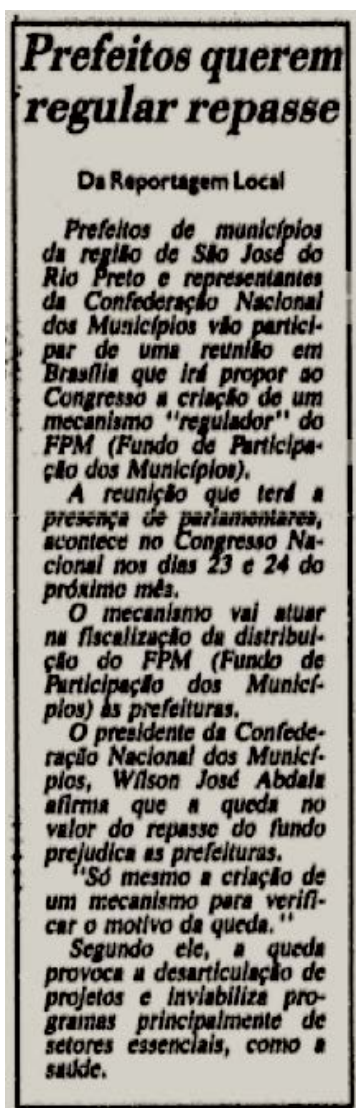
Da esquerda para a direita, João de Deus e os ex-presidentes da CNM, Severiano Alves, Onildo Rafaelli e Milton Sander.

Fonte: Acervo pessoal João de Deus.

Wilson José (1994-1995) assume, portanto, pela segunda vez a entidade. A essa altura, a Confederação passa por problemas financeiros, com dívidas altas. A prioridade do mandato paulista na CNM passa a ser a de captação de recursos para sanar seus débitos. Wilson José teve auxílio da APM para reverter a situação financeira, especialmente na figura da secretária-executiva da entidade estadual, Dalva Christofolletti, que ficou responsável por conduzir os objetivos internos administrativos da Confederação.

No campo político, a CNM continuava atuando nas questões financeiras, principalmente nas transferências constitucionais. As oscilações do FPM ainda eram alvos de preocupação das prefeituras e se buscava reverter esse problema por meio de mecanismos de fiscalização. O mandato tampão de Wilson José foi importante do ponto de vista de reestruturação das contas

da entidade, mas foi curto. Em 1995, houve uma nova eleição para presidente da entidade.



Fonte: Folha de S. Paulo, 29/4/1995.

Em uma eleição concorrida em São Paulo, assumiu a presidência Gil Soares Almeida (1995-1997), prefeito de Cacequi/RS e presidente da Famurs entre 1993 e 1995. Em seu mandato, a CNM fechou a sede no Lago Sul

e passou a utilizar as instalações da representação da Famurs em Brasília, em uma casa na Superquadra 706 sul. Apesar das contas em ordem, a CNM não contava com recursos próprios, que impossibilitava sustentar a sede antiga.

Naquele período, a Confederação recebia recursos das associações e das federações estaduais que contribuíam mensalmente para a entidade, mas, de fato, apenas algumas delas faziam os repasses de forma sistemática. A Famurs, que foi a entidade do presidente da época é que arcava com alguns gastos da Confederação. Ademais, para promover seus encontros, a CNM contava com auxílio do Correio dos Estados e Municípios, uma empresa de comunicação que realizava os eventos.

Em um primeiro momento, a entidade continuou atuando em sintonia com o Cbim, momento em que Gil Almeida presidiu as duas entidades simultaneamente. Deu-se continuidade à realização dos Congressos Brasileiros de Integração Municipal, que se iniciaram ainda no final da década de 1980. O 7º Congresso teve total auxílio de um dos diretores da CNM, o prefeito de Maceió e futuro governador de Alagoas, Ronaldo Lessa. Foi seu Município que recebeu o evento, tendo o governo municipal apoiado com a infraestrutura. Esse evento foi importante porque voltou a dar uma visibilidade maior à CNM. As pautas do movimento municipalista ainda eram canalizadas por meio desses encontros.

Em um segundo momento, a Confederação passou a realizar individualmente alguns encontros. Os mais importantes nesse período eram os Congressos Brasileiros de Municípios, com destaque para sua segunda edição. O *II Congresso* foi realizado em Brasília, em 1997, e contou com a participação do Presidente Fernando Henrique Cardoso e de ministros de Estados, além de senadores e deputados. O evento reuniu cerca de 1.500 prefeitos na capital federal e pode ser considerado um embrião para as *Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios*, que começariam a acontecer a partir do ano seguinte.

ILUSTRAÇÃO 14: II CONGRESSO BRASILEIRO DE MUNICÍPIOS, 1997



Da esquerda para a direita, Paulo Renato Souza, Gil Almeida, Fernando Henrique Cardoso, Cristovam Buarque, Alcides José Saldanha e Raul Jungmann.

Fonte: acervo pessoal de Gil Almeida.

No encontro, o governo federal atendeu às demandas dos Municípios ao possibilitar o parcelamento das dívidas com o INSS. Uma carta com demandas foi entregue ao presidente, pedindo maior descentralização de recursos nas áreas de educação e saúde, além de prioridade nas questões agrícolas, que repercutiam negativamente nos pequenos e médios Municípios. O presidente FHC pediu que os Municípios apoiassem a reforma administrativa.

Ainda durante esse mandato, a CNM empregou esforços para que a emenda constitucional que possibilitava a reeleição para os cargos executivos contemplasse também os prefeitos. No projeto inicial, os governantes municipais não teriam direito a disputar o mandato subsequente, mas a pressão dos prefeitos, via CNM, foi exitosa. De acordo com o próprio Gil Almeida, a medida encontrava resistências na Câmara, porque cerca de 120 deputados tinham interesse em concorrer às próximas eleições municipais (FOLHA DE S. PAULO, 7/9/1995).

Em 1997, acontece uma nova eleição, em que é eleito Paulo Ziulkoski, prefeito de Mariana Pimentel/RS e presidente da Famurs. As mudanças empregadas pelo novo presidente são visíveis, não só do ponto de vista político, de representação dos Municípios, mas da estrutura administrativa da própria entidade. A nova administração inaugura um momento de reestruturação da entidade, em um processo que será mais bem visualizado no próximo volume da publicação.

5.5 Conclusão

Os primeiros 17 anos da CNM foram de estruturação e consolidação política. Como foi possível ver, a entidade foi uma das muitas organizações de representação política dos Municípios que surgiram na abertura democrática do final dos anos 1970. Dentro de um grupo de agentes tão diversificados, a atuação inicial foi fundamental para que a Confederação se diferenciasse e conseguisse um espaço de destaque no movimento municipalista.

Um dos momentos mais marcantes da primeira década da CNM foi a participação nos debates da Constituição de 1988. A entidade foi ativa nas discussões e nas proposições de artigos para a atual Carta Magna. Dela surgiu uma nova forma de pacto federativo que, se por um lado, está longe da perfeição, por outro, trouxe avanços inequívocos para o pleito de autonomia política municipal, alvo da luta municipalista que caracteriza esse segundo momento. O reposicionamento do Município como centro de poder político e administrativo, com atribuições (mais ou menos) bem definidas, também pode ser considerado um avanço sobre o período anterior.

De certo que algumas ideias do legislador originário surtiram um efeito reverso ao pretendido inicialmente. As novas atribuições dos governos locais, que buscavam um papel mais autônomo para os Municípios, ao não serem acompanhadas por recursos financeiros e medidas de autonomia fiscal, deixaram os entes locais ainda dependentes dos repasses da União.

Fora as atividades na Constituinte, os anos da primeira metade da atuação da CNM foram dedicados à criação de uma pauta de reivindicações para o período democrático, à formulação de uma identidade para a CNM, à

mobilização das lideranças locais, que por vários períodos alternados se mostraram apáticas, e à atuação na realidade, para que as ideologias desse novo municipalismo se concretizassem.

A CNM, apesar de ter êxito nas suas propostas de ação, ainda carecia de recursos e de um corpo técnico para que pudesse atingir sua potencialidade. As ações dessas quase duas décadas foram, de certa forma, limitadas e muitas vezes pouco autônomas com relação ao governo federal. Em parte, essa dependência repetia os problemas que haviam restringido outras entidades de representação nacional. A defesa de que é a autonomia financeira que possibilita a autonomia política da entidade e, por consequência, do movimento municipalista, é relativamente nova e só foi possível com o atual presidente da Confederação.

Mesmo com as adversidades, no entanto, o período de 1980 a 1997 está longe de ser infrutífero. Foi possível ver neste capítulo a quantidade de reivindicações, mobilizações e proposições feitas pela CNM. Esse período deu bases para que, a partir de 1997, a CNM ocupasse o lugar que hoje possui no cenário político nacional. De forma mais ampla, foi essa defesa diferenciada que iniciou um novo momento do movimento municipalista (autonomista, democratizante, descentralizante e de baixo para cima) e que possibilitou o surgimento de um segundo ápice do municipalismo, na década de 2000.

Conclusão

Ao longo dessas páginas, foi possível entender um processo longo do surgimento de uma entidade de relevância para a política nacional. Esse processo não se encontra em um vácuo, descolado do restante da história política do País nem da história do municipalismo no Brasil. Nesse sentido, foi necessário mostrar um quadro maior de acontecimentos que contextualizou a criação da CNM. Esforços foram empreendidos para entender como cada uma das medidas tomadas e das opções feitas tem um componente contextual que não se limita ao espaço imediato dos fatos históricos.

Antes de se aventurar na narrativa de uma história rica e ao mesmo tempo complexa, houve a preocupação de fornecer, mesmo que minimamente, um arcabouço conceitual, que facilitasse o entendimento do texto. A função da introdução, além da mera apresentação da obra, foi a de apresentar conceitos que tornassem inteligíveis um emaranhado de fatos e interações. Apresentou-se, tanto a definição de federalismo, descentralização, autonomia e democracia quanto a relação desses conceitos entre si e com o municipalismo.

A criação da CNM tem um componente do processo histórico nacional, da condição dos Municípios ao longo dos sucessivos governos e constituições. Para ilustrá-lo, foi apresentado de que forma ocorreu a evolução do *status* político dos Municípios brasileiros. Essa recuperação começou com a formação dos Municípios em Portugal e como foram transpostos para o Brasil. Na verdade, foi apresentado como o Império Romano viu na construção das cidades uma forma de manter o controle sobre seu vasto território conquistado. As Ordenações reais (Alfonsinas, Manuelinas e Filipinas) organizaram tanto a vida na metrópole quanto na colônia. Foi evidenciado como os processos de centralização e descentralização se sucederam, inclusive com uma lógica paradoxal, por exemplo, de maior descentralização para os Municípios em períodos autoritários (Estado Novo e regime militar) do que em momentos de maior “federalização” (República Velha).

Enfatizou-se na história, principalmente, as atribuições e as limitações que os diversos ordenamentos jurídicos nacionais concederam aos Municípios, além das Ordenações reais. Foram apresentadas as características das Constituições de 1824 a 1988, que contiveram desde modelos não federados, até a composição de federação com o Município como ente federado, uma exceção nas federações ao redor do mundo. A Constituição de 1988, responsável por esse feito, no entanto, foi detalhada em um segundo momento.

A apresentação das funções e das características atribuídas aos Municípios foi necessária por dois motivos: o primeiro, e mais óbvio, devido à importância de explicar à exaustão a unidade de análise deste estudo; e o segundo, pela contextualização dos momentos que seriam abordados ao longo de toda a obra.

Após essa visão dos Municípios como objeto, eles foram apresentados como agentes. De modo específico, o municipalismo na sua primeira expressão das décadas de 1940 e 1950 foi explorado como uma ideologia e como um movimento. No primeiro caso, abordou-se suas características principais, como o agrarismo e o tecnicismo burocrático, bem como as referências intelectuais que lhes criaram e divulgaram. No segundo, as instâncias institucionais ABM, Ibam e Congressos Nacionais de Municípios foram detalhadas. Essa divisão também foi representada pela clivagem entre as características técnicas e políticas do movimento municipalista.

Outra clivagem importante que pode ser percebida a partir da explanação desse primeiro ápice do movimento é justamente a oposição entre o período de 1930, 1940 e 1950 e o de 1980, 1990 e 2000. No primeiro, denominado municipalismo limitado ou não autônomo, está ausente, ou é pouco relevante, a defesa da descentralização, da democracia, do federalismo e, obviamente, da autonomia. Não que seja impossível a presença de algumas dessas características nesse momento, mas a conceituação revela a delimitação de tipos ideais.

Entre os dois momentos temporais do municipalismo, há um período de declínio. As décadas de 1960 e 1970 representaram uma ruptura no movimento municipalista. O início do regime militar, iniciado com o Golpe de 1964, trouxe consigo uma estratégia deliberada de cooptação dos Municípios e da

sua entidade de representação. De fato, os militares buscaram no Município a legitimidade para governar. Na cooptação dos Municípios, as estratégias foram tanto diretas (indicação de alguns prefeitos) quanto indiretas (tutela financeira). Tentou-se substituir os laços de lealdade que os Municípios tradicionalmente tinham com os Estados, enfraquecendo o papel do governador (em uma estratégia similar à empregada por Getúlio Vargas nos anos 1930).

Quanto à estratégia de cooptação da entidade de representação municipal, foram marcantes os contínuos repasses de recursos da União para ABM. Esses repasses sempre existiram, desde o surgimento da entidade, em 1946, e continuaram durante toda a ditadura. Se não é possível provar cabalmente essa ligação, a percepção das diversas lideranças locais que atuavam no movimento sobre a relação privilegiada era real. Há, nesse momento, um descolamento de posições entre representante e representados. A concepção de cooptação motivou, em parte, a criação de uma série de entidades de representação nacional de Municípios. A Confederação foi apenas uma entre essa nova gama de instituições, mas também foi a que mais se destacou e que perdurou ao longo dos anos.

Esses acontecimentos inauguram o segundo momento do municipalismo, denominado autônomo ou pleno. As características do movimento municipalista dos anos 1980 têm relação direta com o período anterior de limitação das liberdades. A autonomia, a descentralização, a democracia e o federalismo são princípios-guia para essa nova fase de mobilização, que têm na Confederação Nacional de Municípios uma de suas principais lideranças.

Foi defendido neste estudo que há duas causas primordiais para o surgimento da CNM. A primeira, apresentada nos parágrafos anteriores, relaciona-se com o vácuo representativo deixado pela ABM. A segunda remete a um movimento mais amplo, pautado na necessidade de as entidades micror-regionais e estaduais serem ouvidas na esfera federal. Esse processo não foi apresentado como dado, há, por trás, uma lógica associativa que surge nas bases e sobe para a instância nacional e um legítimo movimento de *bottom-up*. A noção de associativismo balizou conceitualmente essa discussão.

Depois de entender o surgimento da entidade, coube, à parte final desta publicação, apresentar as primeiras ações da Confederação. Na primeira

metade de existência da CNM, de 1980 a 1987, foi abordada, com especial atenção às suas ações durante a Assembleia Nacional Constituinte, a busca em atender a todos os anseios municipalistas construídos ao longo das duas décadas anteriores.

Os efeitos da Constituição de 1988, entretanto, foram duais. Se, por um lado, consolidou a autonomia municipal como princípio, ao considerá-lo um ente federado e atribuir-lhe responsabilidades de um agente de desenvolvimento local; por outro, não houve um acompanhamento de repasses de recurso e tampouco de capacidades tributárias que possibilitassem uma real independência da União.

Apesar das adversidades, como a falta de recursos próprios ou de um corpo técnico especializado, a CNM conseguiu atingir um patamar de legítima representação dos Municípios. São louváveis, por exemplo, as conquistas dos aumentos sucessivos dos percentuais do FPM, entre 1983 e 1993, bem como a manutenção da participação dos Municípios em períodos em que a mobilização tendia a minguar.

Espera-se que os esforços empregados ao longo destas páginas tenha conseguido atingir seus objetivos iniciais. De forma ampla, buscou-se apresentar a história mais completa do municipalismo no Brasil, empreitada que se acredita ser inédita na literatura nacional. De modo específico, tentou-se apresentar como um ator de particular relevância, a CNM, surgiu como consequência das dinâmicas desse movimento e que caminhos percorreu para se tornar um protagonista na sua versão contemporânea.

Referência

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

_____. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/Seges, 2002, pp. 143-246.

_____.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado em âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p.40-47, 1996.

_____.; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, 1997.

AFFONSO, Rui. A Federação na encruzilhada. *Revista Rumos*. Os caminhos do Brasil em debate, v. 1, n. 2, p. 29-38 (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil), 1999.

_____.; SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALCÂNTARA, Tereza Cristina Sepulveda. *Consórcios Intermunicipais: algumas experiências*. Monografia (Curso de Especialização *lato sensu* em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – IPPUR-UFRJ, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

_____. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, p. 13-34, jan./jun., 2001.

_____.; CARNEIRO, Leandro Piquet. *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-62762003000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em 13 nov. de 2011

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação*: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, 2002.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): pp. 17-26, 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, pp. 68-85, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 39, p. 149-174, 1997.

BADECHI, Brasil. *O Município no Brasil e sua função política*. São Paulo: [s.n]. (Coleção da Revista de História), 1972.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Nacional, 1975.

BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 7 n. 2, abr.-jun., 1987.

BENVEGNÚ, Cleber; CODONHO, Rafael; ADAM, Thomas (Org.). *Tributo ao municipalismo: legados de uma semente – 35 anos da Famurs*, vol. 1. Porto Alegre: Famurs, 2011a.

_____. *Tributo ao municipalismo: legados de uma semente – 35 anos da Famurs*, vol. 2. Porto Alegre: Famurs, 2011b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (2004). *Dicionário de política*. 12. ed., vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, Alencar Santana. O Poder Político do Município no Brasil Colônia. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 12, jul./dez, 2008.

BREMAEKER, François E. J. de. *Evolução das finanças municipais no período 1989/1998*. Rio de Janeiro Ibam/APMC/Napi/Ibamco, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. *Revista de Economia Política*, vol. 11 n. 4 (44), out.-dez., 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. 34ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BUTZKE, Luciana. *O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina*. Estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. 2007. 142p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____.; POLEZA, Maristela M. Entre o desejável e o possível: a proposta do plano diretor regional participativo e a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí – SC. In: SCHULT, Sandra I. Momm; SIEBERT, Cláudia; SOUZA, Luiz Alberto (Org.). *Experiências em planejamento e gestão urbana: planos diretores participativos e regularização fundiária*. Blumenau: Edifurb, 2010, p. 105-118.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese de doutorado do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; e ARAÚJO, José Cordeiro de (Orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 653 p. (Série coleções especiais. Obras comemorativas, n. 3), 2009.

CAMARGO, Alexandre Paiva Rio. Municipalismo e ruralismo: o IBGE e a “organização nacional” na Era Vargas. In: *O IBGE na história do Municipalismo e sua atuação nos Municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

CAMPO LEME, Heládio José de. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp, 1992.

CAMPONHOLE, Adriano; CAMAPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CERVO, Amado. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e Municipalismo Gaúcho*. Passo Fundo: EDIUPF, 1996.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Propostas do XIII Congresso Nacional de Municípios à Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 39 p., 1987.

COUTINHO, Mário Maia. *O pai do municipalismo: estudo biográfico do Dr. João Azevedo Carneiro Maia*. São Paulo: Patrimônio, 1962.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma iniciativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, Sílvio; PAULIC, Veronika; e SPINK, Peter (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

D'AQUINO, Ivo. *O município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional*. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, [s.n], 1940.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. *Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais*. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, 2011.

ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa. *O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. Tese doutorado Ciência Política, USP, 2007.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, vol. 8, n. 16, jul.-dez., 2006, pp. 46-85, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, 2006.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Globo, vol. 2, 2000.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As eleições de novembro e o equilíbrio federativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 57, 1983.

FERREIRA, Gabriela. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/1984. *Pesquisa Planejamento Econômico*, 16(3) p. 507-550. Rio de Janeiro, 1986.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE et al., Cibele. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília: Enap, 2009.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009.

GANANÇA, Alexandre. C. *Associativismo no Brasil: Características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. Dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, 2006.

GIL, Izabel Castanha. Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios: a AMNAP e o desenvolvimento regional da nova alta paulista. *Revista NERA* (Unesp), v. 12, p. 33-56-21, 2008.

HEBBERT, Michael. *Municipalism, urbanism and international action*, Working Paper 81/2007, Universidad Autónoma de Madrid. Disponível em: <http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/Michael%20Hebbert%20WP%2081_2007pdf.pdf>. Acesso em: 15 out. de 2011

HERCULANO, Alexandre. *História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Afonso III*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1916. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/libro_15_anos_Mercociudades.pdf>. Acesso em: 10 de nov. de 2011.

IBGE. O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier / IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações – Rio de Janeiro : IBGE, 2008.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdade e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, 2003.

KRELL, Andreas. Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil. *Revista de Informação legislativa*, 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176412/1/000506875.pdf>>. Acesso em: 05 dez. de 2011.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, policy making e inter-mediação de interesses. Uma revisão. *Physis Revista de Saúde Coletiva* 9(2), p. 131-166, 1999.

_____. & FIGUEIREDO, Jorge. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 416-425, 2002.

LAMPARELLI, Celso M. Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: CEPAM. *O Município no Século XXI: Cenários e perspectivas*. Edição especial. São Paulo: Cepam, pp.229-236, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

LEME, Heládio J. de Campos. *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1992.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, n. 42, set./out., 2008.

LUZ, Alex Faverzani da; SANTIN, Janaína Rigo. *Coronelismo e Poder Local no Brasil: uma análise histórica*. Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi, 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf>>. Acesso em: 15 jan. de 2012.

MAHAR, Dennis; DILLINGER, William R. Financing. *State and Local Government In Brazil*. World Bank Staff Working Papers #612. Washington/ D.C.: The World Bank, 1983.

MARIANO Marcelo Passini.; BARRETO, Maria Inês. Questão Subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI et al., Tullo. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ/Unesp/ Edusc/Fapesp, 2004.

MARQUES, Vanessa Menezes. *As associações de municípios e a regionalização do estado de Santa Catarina*. Dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração européia: o caso do comitê das regiões. In: VIGEVANI et al., Tullo. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ/Unesp/Edusc/Fapesp, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELO, Marcos André. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil, em O IBGE na história do Municipalismo e sua atuação nos Municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. Crise federativa, Guerra fiscal “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul.-set., 1996.

MERCOCIDADES. *15 anos de Mercociudades*, 2010. Disponível em: http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/libro_15_anos_Mercociudades.pdf. Acesso em: 25 out. de 2011..

MICHILES et al., Carlos. *Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONTORO, Eugênio Augusto Franco. *A organização do município na federação brasileira*. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1974.

MOREIRA, Mariana. *Natureza jurídica dos Consórcios Intermunicipais*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, UPP, ano 1, n. 2, jan./2001.

NOGUEIRA, Gracy. Contribuição à história do Municipalismo no Brasil. *Revista Brasileira dos Municípios*, nº 59/60, Ano XV, jul.-dez., 1962.

NOGUEIRA, Júlio Cesar de A. *O Financiamento Público e Descentralização Fiscal no Brasil*. Texto para Discussão n. 34. Rio de Janeiro: CEPP, 1995.

NUNES, José Castro. *Do estado federado e sua organização municipal: história, doutrina, jurisprudência, e direito comparado*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA DA SILVA, Cleber de Deus. *O Novo Arranjo Federativo Brasileiro: o Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004*. Tese de doutorado CP da IUPERJ, 2006.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira – da colônia à primeira república: ensaio de sociologia política*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

REVISTA BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS (1948), Ano 1, nº 1-2, jan.-jun., 1948.

_____ (1949). Ano 2, nº 6, abr.-jun., 1949.

_____ (1950). Ano 3, nº 10, abr.-jun., 1950.

_____ (1952). Ano 5, nº 20, out.-dez., 1952.

_____ (1955). Ano 8, nº 29, jan.-mar., 1955.

_____ (1959). Ano 12, nº 47-48, jul.-dez., 1959.

_____ (1963). Ano 16, nº 60-62, jan.-jun., 1963.

RIBEIRO, Manuel. *O município na Federação*. Salvador: Universidade da Bahia, 1959.

ROLNIK, Raquel.; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000.

ROMERO, Maria. del H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional In A dimensão subnacional e as relações internacionais. In: VIGEVANI et al., T. São Paulo: Educ, Unesp, Edusc, Fapesp, p. 403-440, 2004.

ROMEU, Carlos Roberto. *Formação de uma rede associativa*, 2007. Disponível em: <<http://www.gestaodecarreira.com.br/coaching/empreendedorismo/formacao-de-uma-rede-associativista.html>>. Acesso em: 17 de nov. de 2011.

RORIZ, Fernando (1993). Municipalismo – Política – Cidadania. *Revista de Guimarães*, n. 103, p. 433-439. Disponível em: <http://www.csarmento.uminho.pt/docs/ndat/rg/RG103_20.pdf>. Acesso em: 10 de nov. de 2011.

SALLUM JR., Brasília. *Labirintos: dos Gerais à Nova República*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SALOMÓN, Mónica. e SANCHEZ CANO, Javier. The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, 2008.

SANTOS DE FARIA, Rodrigo. *Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: considerações para se pensar as discussões urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1946-1964) – uma proposta de investigação*, 2009. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ciec/documentos/artigo_pesquisaPD.pdf>. Acesso 29 set. de 2011.

SANTOS, Marco Aurélio Martins. Teixeira de Freitas e Rafael Xavier: a montante do municipalismo no Brasil. In: *O IBGE na história do Municipalismo e sua atuação nos Municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SANTOS, Wanderley G. dos. Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 8, p. 123-128, 1971.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, n. 3, Rio de Janeiro, p. 513-560, 2001.

SOUZA, Roberto de A.; ELIAS, Nagib S. *Dez anos de Famurs – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul 1976-1986*. Porto Alegre: Famurs, 1987.

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, Sílvia; PAULICS, Veronika; e SPINK, Peter (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: VIGEVANI et al., Tullo. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ/Unesp/Edusc/Fapesp, 2004.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto O problema do municipalismo no Brasil atual. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 1, n. 1-2, jan.-jul., 1948.

_____. A socialização rural. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 1, n. 3-4, jul.-dez., 1948a.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2001 (Livro 1).

VARSANO, Ricardo. *A Evolução dos Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

VAZ, José C. *Consórcios Intermunicipais*. São Paulo: Dicas nº97; Polis-Ildefes, 1997.

XAVIER, Rafael. *Pela revitalização do município brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

_____. Revitalização dos Municípios. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 1, n. 3-4, jul.-dez., 1948a.

_____. O Movimento Municipalista e a política partidária. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 2, n. 5, jan.-mar., 1949.

_____. O Município – Posto avançado da civilização rural. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 2, n. 6, abr.-jun., 1949a.

_____. Os princípios básicos do movimento municipalista. *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano 2, n. 7, jul.-set., 1949b.

ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil: 1532-1700*. São Paulo: Instituto Progresso, 1962.

Referência Notícias/Jornal

FOLHA DE S. PAULO. *Fundada em SP a Confederação Nacional de Municípios*. 1º de março 1980.

_____. *Ministro acha bom um banco de municípios*. 16 de setembro 1980.

_____. *Emenda Constitucional é aprovada pelo Congresso*. 24 de novembro 1983.

_____. *Prefeitos querem regular repasse*. 19 de abril 1995.

_____. *Prefeitos fazem “lobby” em defesa de emenda*. 7 setembro 1995.

JORNAL DE BRASÍLIA. *Municípios fazem congresso em SC*. 30 de setembro 1984.

_____. *Congresso de municípios aprova carta*. 6 de outubro 1984.

ANEXO 1

AMAVALE	BA	Assoc. dos Mun. da Serra Geral e Bacia do São Francisco
AMIRS	BA	Assoc. dos Mun. da Região do Sudoeste da Bahia
AMORVALE	BA	Assoc. dos Mun. do Médio São Francisco
AMUBS	BA	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Baixo Sul da Bahia
AMURC	BA	Assoc. dos Mun. do Sul, Extremo Sul e Sudoeste da Bahia
AMVAGRA	BA	Assoc. dos Mun. dos Vales do Rio do Antônio e Rio Gavião
APES	BA	Assoc. dos Prefeitos do Extremo Sul da Bahia
APNB	BA	Assoc. dos Prefeitos da Regional Norte da Bahia
APSB	BA	Assoc. dos Prefeitos do Sertão Baiano
UMCD	BA	Assoc. dos Mun. da Chapada Diamantina
UNIPPI	BA	União das Prefeituras do Platô de Irecê
AMAB	CE	Assoc. dos Mun. do Maciço de Baturité
AMI	CE	Assoc. dos Mun. da Ibiapaba
AMULL	CE	Assoc. dos Mun. do Litoral Leste
AMUSC	CE	Assoc. dos Mun. do Sertão Central
AMUV	CE	Assoc. dos Mun. do Vale do Curu
AMUVALE	CE	Assoc. dos Mun. do Vale do Jaguaribe
AMAB	GO	Assoc. dos Mun. Adjacentes a Brasília
AMAMPA	GO	Assoc. dos Mun. do Alto Meia Ponte e Adjacentes

AMESGO	GO	Associação dos Mun. do Extremo Sudoeste Goiano
AMMA	GO	Assoc. dos Mun. do Vale do Médio Araguaia
AMMEG	GO	Assoc. dos Mun. da Região Metropolitana de Goiânia
AMUNEGO	GO	Assoc. dos Mun. do Nordeste Goiano
AMUNORTE	GO	Assoc. de Mun. do Norte
AMUSG	GO	Assoc. dos Mun. do Sudoeste Goiano
AMVA	GO	Assoc. dos Mun. do Vale do Araguaia
ASGM	GO	Assoc. Sul Goiana de Mun.
ASM	GO	Assoc. Sapatriciense de Mun.
FMEF	GO	Frente Municipalista da Estrada de Ferro
AMCOMP	MA	Assoc. dos Mun. dos Cacaís e Médio Parnaíba
AMISUL	MA	Assoc. dos Mun. do Sul do Maranhão
AMM	MA	Assoc. dos Mun. do Médio Mearim
AMRBP	MA	Associações dos Municípios da Região do Baixo Parnaíba
AMRT	MA	Assoc. dos Municípios da Região Tocantina
ALAGO	MG	Assoc. dos Mun. do Lago de Furnas
AMAG	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Circuito das Águas
AMAJE	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto Jequitinhonha
AMALG	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto do Rio Grande
AMALPA	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto do Paraopeba
AMAMS	MG	Assoc. dos Mun. da Área Mineira da Sudene
AMAPAR	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto Parnaíba

AMAPI	MG	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio Piranga
AMARP	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto Rio Pardo
AMASF	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto São Francisco
AMASP	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto do Sapucaí
AMAV	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Alto Rio das Velhas
AMBAS	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião da Bacia do Suaçui
AMBASP	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Baixo do Sapucaí
AMECO	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Médio Centro-Oeste
AMEG	MG	Assoc. dos Mun. do Médio Rio Grande
AMEJE	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Médio Jequitinhonha
AMEPI	MG	Assoc. dos Mun. do Médio Rio Piracicaba
AMESP	MG	Assoc. dos Mun. do Médio Sapucaí
AMEV	MG	Assoc. dos Mun. do Médio Rio das Velhas
AMMA	MG	Assoc. dos Mun. da Mantiqueira
AMME	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Médio Espinhaço
AMMESF	MG	Assoc. dos Mun. do Médio São Francisco
AMNOR	MG	Assoc. dos Mun. do Noroeste de Minas
AMOC	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião da Vergente Ocidental do Caparão
AMOG	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião da Baixa Mogiana
AMPAR	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Vale do Paraibuna

AMPLA	MG	Assoc. dos Mun. do Planalto de Araxá
AMUC	MG	Assoc. dos Mun. do Vale do Mucuri
AMVA	MG	Assoc. dos Mun. do Vale do Aço
AMVALE	MG	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio Grande
AMVAP	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Vale do Paranaíba
AMVARIG	MG	Associação dos Mun. do Baixo Vale do Rio Grande
AMVER	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião dos Campos das Vertentes
AMVI	MG	Assoc. dos Mun. do Vale do Itapecerica
ARDOCE	MG	Assoc. de Mun. da Microrregião do Médio Rio Doce
ASSOLESTE	MG	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Leste
COMLAGO	MG	Cons. dos Mun. do Lago de Três Maria
GRANBEL	MG	Assoc. dos Mun. da Região Metropolitana de Belo Horizonte
NOVA AM-BAJ	MG	Assoc. dos Mun. do Baixo Jequitinhonha
AMPTUR	MS	Assoc. dos Mun. com Pontencial Turístico
AMNA	MT	Assoc. dos Mun. do Norte Araguaia
AMSUL	MT	Assoc. dos Mun. da Região Sul-Leste
AMAM	PA	Assoc. dos Mun. do Arquipélago do Marajó
AMAT	PA	Assoc. dos Mun. do Araguaia, Tocantins e Carajás
AMBAT	PA	Assoc. dos Mun. do Baixo Tocantins
AMBEL	PA	Assoc. dos Mun. da Área Metropolitana de Belém
AMUCAN	PA	Assoc. dos Mun. da Calha Norte
AMUNEP	PA	Assoc. dos Mun. do Nordeste Paraense

AMUT	PA	Assoc. dos Mun. da Rodovias Transamazônica
CBM	PA	Cons. de Mun. de Belo Monte
CIDES	PA	Cons. Intermunicipal para o Desenv. Sustentável da BR 222
CODESEI	PA	Cons. de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal
AMASP	PB	Assoc. dos Mun. do Alto Sertão Paraibano
AMCAP	PB	Assoc. dos Mun. de Cariri Paraibano
AMLTN	PB	Assoc. dos Mun. do Litoral Norte
AMSEC	PB	Assoc. dos Mun. Serido e Curimatau
AMUB	PB	Associações dos Mun. do Brejo
AMULS	PB	Assoc. do Município Litoral Sul
AMUST	PB	Assoc. dos Mun. da Serra do Teixeira
AMVALE	PB	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio do Peixe
AMVAP	PB	Associações dos Mun. do Vale do Pianco
ASMEP	PB	Associações dos Mun. do Médio Piranhas
COMANAS	PE	Cons. dos Mun. da Mata Norte e Agreste Setentrional
AME-SUL	PI	Assoc. dos Mun. do Extremo Sul
AMPAR	PI	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Médio Parnaíba
AMPICOS	PI	Assoc. de Mun. da Microrregião de Picos
AMCG	PR	Assoc. dos Mun. da Região dos Campos Gerais
AMEPAR	PR	Assoc. dos Mun. do Médio Parapanema
AMERIOS	PR	Assoc. dos Mun. da Região de Entre Rios
AMLIPA	PR	Assoc. dos Mun. do Litoral do Paraná
AMOCENTRO	PR	Assoc. dos Mun. do Centro do Paraná
AMOP	PR	Assoc. dos Mun. do Oeste do Paraná

AMOVALE	PR	Assoc. dos Mun. do Vale do Ribeira Paranaense
AMSOP	PR	Assoc. dos Mun. do Sudoeste do Paraná
AMSULEP	PR	Assoc. dos Mun. da Região Sudeste do Paraná
AMSULPAR	PR	Assoc. dos Mun. do Sul Paranaense
AMUNOP	PR	Assoc. dos Mun. do Norte Paraná
AMUNORPI	PR	Assoc. dos Mun. do Norte Pioneiro
AMUNPAR	PR	Assoc. dos Mun. do Noroeste Paranaense
AMUSEP	PR	Assoc. dos Mun. do Setentrião Paranaense
AMUTUR	PR	Assoc. dos Mun. Turísticos do Paraná
AMUVI	PR	Assoc. dos Mun. do Vale do Ivaí
ASSOMECC	PR	Assoc. dos Mun. da Região Metropolitana de Curitiba
CANTU	PR	Assoc. dos Mun. do Médio Centro Oeste do Paraná
COMCAM	PR	Comunidade dos Mun. da Região de Campo Mourão
AMCEL	RN	Assoc. dos Mun. das Regiões Central e Litoral Norte
AMLAP	RN	Assoc. dos Mun. do Litoral Agreste Potiguar
AMORN	RN	Assoc. dos Mun. do Oeste do Rio Grande do Norte
AMS	RN	Assoc. dos Mun. do Seridó
AMSO	RN	Assoc. dos Mun. da Microrregião do Seridó Oriental
ACENSUL	RS	Assoc. dos Mun. da Região Centro-Sul
AMAJA	RS	Assoc. dos Mun. do Alto Jacuí
AMASBI	RS	Assoc. dos Mun. do Alto da Serra do Botucaraí
AMAU	RS	Assoc. dos Mun. do Alto Uruguai
AMCSERRA	RS	Assoc. dos Mun. do Centro Serra

AMESNE	RS	Assoc. dos Mun. da Encosta Superior do Nordeste
AMFRO	RS	Assoc. dos Mun. da Fronteira Oeste
AMGSR	RS	Assoc. dos Mun. da Grande Santa Rosa
AMLINORTE	RS	Assoc. dos Mun. do Litoral Norte
AMM	RS	Assoc. dos Mun. das Missões
AMPARA	RS	Assoc. dos Mun. do Vale do Paranhana
AMPLA	RS	Assoc. dos Mun. do Planalto
AMSERRA	RS	Assoc. dos Mun. de Turismo da Serra
AMUCELEIRO	RS	Assoc. dos Mun. da Região Celeiro do Rio Grande
AMUCSER	RS	Assoc. dos Mun. do Campos de Cima da Serra
AMUNOR	RS	Assoc. dos Mun. do Nordeste Riograndense
AMUPLAM	RS	Assoc. dos Municípios do Planalto Médio
AMVARC	RS	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio Caí
AMVARP	RS	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio Pardo
AMVAT	RS	Assoc. dos Mun. do Vale do Taquari
AMVRS	RS	Assoc. dos Mun. do Vale do Rio dos Sinos
AMZOP	RS	Assoc. dos Mun. da Zona da Produção
ASMURC	RS	Assoc. dos Mun. da Região Carbonífera
ASSUDOESTE	RS	Assoc. dos Mun. da Região Sudoeste do Estado
AZONASUL	RS	Assoc. dos Mun. da Zona Sul
GRANPAL	RS	Assoc. dos Mun. da Grande Porto Alegre
ACAMOSC	SC	Assoc. das Câmaras Municipais do Oeste de Santa Catarina
AMAI	SC	Assoc. dos Mun. do Alto Irani
AMARP	SC	Assoc. dos Mun. do Alto Vale do Rio Peixe
AMAVI	SC	Assoc. dos Mun. do Alto Vale do Itajaí

AMEOSC	SC	Assoc. dos Mun. do Extremo Oeste Catarinense
AMERIOS	SC	Assoc. dos Mun. do Entre Rios
AMESC	SC	Assoc. dos Mun. do Extremo Sul Catarinense
AMFRI	SC	Assoc. dos Mun. da Região da Foz do Rio Itajaí
AMMVI	SC	Assoc. dos Mun. do Médio Vale do Itajaí
AMNO-ROESTE	SC	Assoc. dos Mun. do Noroeste Catarinense
AMOSC	SC	Assoc. dos Mun. do Oeste de Santa Catarina
AMPLA-NORTE	SC	Assoc. dos Mun. do Planalto Norte Catarinense
AMPLASC	SC	Assoc. dos Mun. do Planalto Sul Catarinense
AMREC	SC	Assoc. dos Mun. da Região Carbonífera
AMUNESC	SC	Assoc. dos Mun. do Nordeste de Santa Catarina
AMUREL	SC	Assoc. dos Mun. da Região de Laguna
AMURES	SC	Assoc. dos Mun. da Região Serrana
AMVALI	SC	Assoc. dos Mun. do Vale do Itapocu
GRANFPO-LIS	SC	Assoc. dos Mun. da Região da Grande Florianópolis
AMBARCO	SE	Assoc. dos Mun. da Barra do Cotinguiba e do Vale do Jabaratuba
AMURCES	SE	Assoc. dos Mun. da Região Centro Sul de Sergipe
AMA	SP	Assoc. dos Mun. da Araraquarense
AMCESP	SP	Assoc. dos Mun. do Centro do Estado de São Paulo
AMCOP	SP	Assoc. dos Mun. do Centro Oeste Paulista
AMDAFAP	SP	Assoc. de Mun. Desenv. da Agric. Familiar Paulista
AMENSP	SP	Assoc. dos Mun. do Extremo Noroeste de São Paulo

AMMEP	SP	Assoc. dos Mun. da Média Paulista
AMNAP	SP	Assoc. dos Mun. da Nova Alta Paulista
AMTAG	SP	Assoc. dos Mun. do Médio Tietê / Aguapeí
AMVAPA	SP	Cons. Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
APRECESP	SP	Assoc. de Prefeitos das Cidades Estância do Estado de São Paulo
CIVAP	SP	Cons. Intermunicipal do Vale do Paranapanema
COMAM	SP	Cons. de Mun. da Alta Mogiana
UMMES	SP	União dos Mun. da Média Sorocabana
UMVARIG	SP	União dos Mun. do Vale do Rio Grande
UNIPONTAL	SP	União dos Mun. do Pontal do Paranapanema
AMBIP	TO	Assoc. dos Mun. do Bico do Papagaio
AMSUL	TO	Assoc. dos Mun. do Sul
COPAS	TO	Cons. dos Prefeitos Amigos do Sudeste
MESOESTE	TO	Assoc. dos Mun. do Meio Oeste
PORTALDO-SUDESTE	TO	Assoc. dos Mun. do Sudeste
AMURC	SC	Associação dos Municípios da Região do Con-testado

Fonte: CNM.

ANEXO 2

Propostas da CNM para a Comissão da Organização do Estado.

EMENDA ADITIVA

Propõe-se a seguinte emenda ao Anteprojeto de Organização do Estado:
“Os Prefeitos terão tratamento semelhante ao dispensado aos Governadores na definição e no julgamento dos crimes comuns e de responsabilidade”

JUSTIFICATIVA

Não há razão para o conceito de crimes dos prefeitos e seu julgamento serem distintos dos dos governadores. A situação é a mesma. O tratamento deve ser uniforme, de tal modo que o que for crime para o governador também deverá ser igualmente para o prefeito, e vice-versa.

EMENDA MODIFICATIVA

Ao § 4º do art. 3 do anteprojeto da Comissão da Organização do Estado deve ser dada a seguinte redação:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios de pendenderão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações das áreas diretamente interessadas, da aprovação das Câmaras de Vereadores dos Municípios afetados e se darão por lei estadual e nos termos dela.

JUSTIFICATIVA

Deve retornar à competência do Estado o estabelecimento de recursos para a criação de Municípios. O Estado saberá, melhor do que a União, se deve ou não incentivar a criação de Municípios.

EMENDA SUPRESSIVA

Eliminar todo o conteúdo do art. 5º do Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado.

JUSTIFICATIVA

O Conselho de Ouvidores, criado na forma proposta, somente virá a concorrer com a Câmara de Vereadores e com o Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios quando resultar de inquestionável área de atrito.

EMENDA MODIFICATIVA

Introduzam-se, no Anteprojeto da Comissão da Organização do Estado, as seguintes modificações:

Art. 17, inciso IV – Substituir a atual redação do inciso IV pela seguinte:

IV – organizar e prestar os serviços públicos de predominante interesse local, tais como:

abastecimento de água potável e esgotos sanitários, transportes coletivos urbanos e intramunicipais, mercados, feiras, matadouros, distribuição mediante canalização de gás natural ou obtido por processo técnico, construção e conservação de estradas vicinais, cemitérios e serviços funerários, iluminação pública, limpeza urbana, atuação primária de saúde e ensino pré-escolar e de primeiro grau.

Art. 17 – Acrescentar, ao *caput* do artigo, os seguintes incisos:

VI – execução de obras públicas de urbanização, denominação e numeração de logradouros públicos;

VII – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos locais e fixação dos respectivos preços;

VIII – planejamento do desenvolvimento municipal, inclusive controle do uso do solo urbano, do ordenamento territorial e da utilização de vias e logradouros públicos;

IX – concessão de licença para localização, abertura e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, bem como a fixação do horário de funcionamento, e sua cassação, caso se tornem prejudiciais à saúde, ao ambiente, ao sossego, à segurança e aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;

X – concessão de licença para o exercício do comércio eventual e ambulante;

XI – regulamentação e licenciamento para colocação e distribuição de cartazes, anúncios, faixas e emblemas, bem como da utilização de alto-falantes para fins de publicidade e propaganda;

XII – regulamentação de jogos, espetáculos e divertimentos públicos, observadas as prescrições da lei;

XIII – utilização de bens de domínio do Município;

XIV – regime jurídico dos servidores municipais.

Art. 17 – § 1º – Eliminar o inciso IV.

Art. 17 – Acrescente-se o seguinte parágrafo ao Art. 17;

§ 3º – A criação de qualquer distrito importa a implantação e funcionamento de, no mínimo, um posto de guarda municipal, um posto de saúde e uma escola.

JUSTIFICATIVA

Impõe-se definir a competência do Município na prestação de serviços públicos locais e no exercício de suas outras atribuições, não somente com objetivo de fixar as suas responsabilidades para com a comunidade, como também de evitar as atuais práticas de competências concorrentes na prestação de serviços públicos locais, onerosas para o contribuinte, facilitadoras da invasão da competência municipal pelas esferas superiores e conducentes à indefinição de responsabilidades no exercício de atividades que dizem respeito ao bem-estar cotidiano do cidadão, como são aquelas de caráter predominantemente local. Quanto à criação de distritos, somente criá-los nada resolve: sendo assim, é válida a obrigação de implementar um mínimo de serviços básicos como os indicados neste parágrafo.

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se ao art. 19 do Anteprojeto da Comissão do Estado o seguinte parágrafo:

“§ 4º – aplica-se, no que couber, o disposto neste artigo e no artigo seguinte às microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, pertencentes a mais de uma unidade federada”.

JUSTIFICATIVA

Há várias microrregiões compostas de Municípios limítrofes, embora em unidades federadas diferentes, que não podem ser discriminadas, principalmente quando formam um só complexo urbano.

EMENDA MODIFICATIVA

O § 1º do art. 20 do Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado deverá ter a seguinte redação:

§ 1º – Cada Área Metropolitana ou ou Microrregião disporá de uma Comissão Executiva, em cuja composição estará assegurada maioria dos Prefeitos dos Municípios integrantes, e de um Conselho Deliberativo, composto de um mínimo de sete e um máximo de quinze membros eleitos pelos Prefeitos e Presidentes de Câmaras dos Municípios que integram a Área ou Microrregião.

JUSTIFICATIVA

É indispensável que as Área Metropolitanas e as Microrregiões disponham de órgãos de gestão e decisão que, além de representativos dos Municípios respectivos, sejam também eficientes. Daí a necessidade de um órgão executivo e outro deliberativo, este último composto de um número de membros que não o torne inoperante, como seria o caso, em certas áreas e microrregiões, em que o grande número de Municípios envolvidos resultaria em Conselhos enormes, portanto, de difícil funcionamento, se todos os Municípios estivessem representados.

Propostas da CNM para a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se ao art. 1º do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário o seguinte item:

“IV – contribuições previstas nesta Constituição”

JUSTIFICATIVA

Deve-se incluir no Sistema Tributário Nacional as contribuições previstas em outros capítulos da Constituição, pois é importante deixar marcado que as contribuições, como espécie tributária que são, se submetem às regras e princípios tributários.

EMENDA SUBSTITUTIVA

Substitua-se, no item III do art. 1º do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, **valorização** por **benefício**, como, aliás, inscrito no § 4º do mesmo artigo.

JUSTIFICATIVA

O termo **valorização** dificultará a aplicação do instituto, daí a substituição por **benefício**, que é melhor aplicável à espécie, como já está no § 4º do mesmo artigo.

EMENDA MODIFICATIVA

Substitua-se, no § 3º do art. 1º do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, **própria** por **idêntica**.

JUSTIFICATIVA

É impossível um tributo ter base de cálculo “**própria**” da outra, porque a palavra “**própria**” indica algo intrínseco; enfim indica o ontológico. Ao contrário, **idêntica** significa igual e, portanto, abrange o sentido da norma, qual seja o de impedir que taxa confunda-se com imposto pela confusão de um elemento

distintivo entre as espécies tributárias que são a base de cálculo, núcleo do elemento material e, por isso, caracterizador de sua natureza juridical.

EMENDA MODIFICATIVA

Substituir, no art. 5 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, **empréstimos compulsórios** por **impostos restituíveis** e incluir os Municípios.

JUSTIFICATIVA

Além de uma contradição em termos na denominação deste tributo, esta denominação tem causado problemas sérios em sua interpretação. Daí porque como sua única diferença dos impostos é a obrigatoriedade de restituição, nada melhor para espantar qualquer dúvida à denominação de imposto restituível. Se os demais entes federados enfrentam situações financeiras difíceis com calamidades públicas, também enfrentam os Municípios, pelo que estes também deverão ter competência para instituir este imposto.

EMENDA ADITIVA

Acrescentar ao art. 8º do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário o seguinte parágrafo:

O disposto na alínea a do item II abrange os impostos cuja repercussão alcance as pessoas jurídicas referidas neste artigo, ainda que não sejam os sujeitos passivos da obrigação tributária; bem assim as contribuições sociais de natureza previdenciária devidas na qualidade de empregador.

JUSTIFICATIVA

O objetivo é garantir a imunidade de impostos, na aquisição de máquinas e equipamentos para o serviço público. Não há razão para o Município pagar IPI e ICM nas compras que realize.

EMENDA SUBSTITUTIVA

O art. 12 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário deve ter a seguinte redação:

“As isenções e benefícios fiscais não poderão ultrapassar o exercício financeiro, podendo ser renovados, após avaliação dos seus efeitos pelo Poder Legislativo”.

JUSTIFICATIVA

Cria-se através desta regra a obrigatoriedade da avaliação constante dos efeitos das isenções e dos benefícios fiscais, evitando-se que estes benefícios permaneçam sem a causa que os originou.

EMENDA MODIFICATIVA

No item III do art. 15 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, retire-se a expressão “bem como prestações de serviços”.

JUSTIFICATIVA

Como foi decidido que a prestação do serviço deverá ser incluída na competência tributária municipal, por consequência retira-se da competência estadual.

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se ao art. 16 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário o seguinte item:

“IV – Imposto sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados”.

JUSTIFICATIVA

Após mais de 25 anos de aplicação do ISS pelos Municípios, hoje, já há toda uma experiência que justifica sua permanência municipal. Por outro lado, seria importante fonte de recurso para os entes locais, aumentando assim sua participação nas rendas nacionais.

Para os Estados que tributarão na plenitude apenas os serviços intermediários e terão 50% dos serviços prestados aos consumidores finais, não serão os serviços fonte de receita tributária significativa.

EMENDA MODIFICATIVA

No art. 20, item I e sua letra **b**, do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, substituam-se 46% e 22,5% por 57% e 33,5%, respectivamente.

JUSTIFICATIVA

Os Municípios reclamam substancial participação nas receitas provenientes do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados. É na competência do Município que se encontram as maiores necessidades da população e as mais expressivas exigências da comunidade, reclamando urgentes soluções, com grandes encargos financeiros.

EMENDA MODIFICATIVA

O item III do art. 2 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário deve ser modificado, dando-se-lhe a seguinte redação:

“III – estabelecer normas gerais de direito tributário”.

JUSTIFICATIVA

A expressão proposta abrange toda o material tributária e, por serem as normas de natureza geral, não há impedimento para a adoção nos termos sugeridos nesta emenda. Acrescente-se o equívoco do dispositivo de que se pede a substituição, quando envolva matéria de permanente discussão na Doutrina e na Jurisprudência, relativamente à autonomia das entidades políticas, às quais a própria Constituição outorgou competência para instituir o tributo; e instituir significa dizer tudo sobre o tributo.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprimir o § 1º do art. 28 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário.

JUSTIFICATIVA

Reivindica-se aplicação imediata do preceito que garante aos Municípios maior participação nas receitas partilhadas.

EMENDA MODIFICATIVA

No item I do art. 41 do Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário: substitua-se “**de natureza tributária**” por “**de impostos**”, pois as taxas e as contribuições de melhoria são tributos vinculados por natureza; acrescente-se, após a palavra **despesa**, a expressão “**ou garantia de empréstimos**”.

JUSTIFICATIVA

Taxas e contribuições são tributos [...] e são tributos sinalagmáticos porque há necessidade de contraprestação para que se caracterizem; logo, neles a vinculação é, por natureza, à respectiva despesa; por isso, há de ser modificada a redação para que a vedação alcance somente o imposto que é o único tributo sem vinculação.

O acréscimo da expressão “de garantia de empréstimo” vai ressaltar, também, o relacionamento dos empréstimos com a arrecadação, porque esta circunstância é um comprometimento prejudicial da aplicação dos recursos tributários às suas finalidades precípuas. O montante deve restringir-se ao elemento fidúcia entre si e o mutuário.

