

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL

Izabela Aguiar Peixoto

**O RELACIONAMENTO DAS PREFEITURAS COM SUAS ENTIDADES
REPRESENTATIVAS.**

Brasília

2014

Izabela Aguiar Peixoto

**O RELACIONAMENTO DAS PREFEITURAS COM SUAS ENTIDADES
REPRESENTATIVAS.**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
para conclusão do curso de graduação em
Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

Brasília

2014

Izabela Aguiar Peixoto

**O RELACIONAMENTO DAS PREFEITURAS COM SUAS ENTIDADES
REPRESENTATIVAS.**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
para conclusão do curso de graduação em
Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA

(Universidade de Brasília)

AGRADECIMENTOS

Ao longo desses três anos e meio de curso vivenciei muitas coisas que mudaram o rumo da minha vida. Monitoria, estágio, Politeia, Strategos, pesquisa. Todas essas experiências colaboraram para o ser que me tornei hoje. Sou grata por ter cursado Ciência Política, que foi um curso que me proporcionou muito aprendizado e excelentes amizades.

Agradeço aos meus pais pelo apoio e pelo incentivo para seguir em frente sempre.

À professora Suely, que me auxiliou desde o início e tornou tudo isso possível. Obrigada pela paciência, ensinamentos e disposição.

À CNM, por me acolher no meu primeiro trabalho, por depositar confiança em alguém tão jovem.

Ao Politeia, que foi uma das melhores experiências da minha graduação e da minha vida, o qual me deu amizades incríveis. Adriana, Malu, Jéssica, Rayssa, Analu, Lucas Souto, Lucas Abreu, Lucas Rodrigues, Lucas Macedo.

À Strategos por ter me dado tanta experiência e maturidade.

À Umbelino Lôbo.

Aos amigos que estiveram presentes durante essa caminhada e me seguraram quando precisei. Ana Luísa, Ana Isabel, Coelha, Iara, Lanna, Marina, Manu, Mari, Léo, Victor Hugo, Luis Guilherme, Gustavo José, Tathy, Victor Zaiden, Marcelo. A todos que estiveram comigo.

Tamiris, o quanto foram sofridas as diversas tardes e noites na BCE, o desespero, a angústia, as dúvidas. Obrigada por ter sido meu apoio e meu incentivo para concluir tudo isso, sem você eu não teria forças.

Ana Clara, seu lugar nos momentos importantes está guardado. Ingressamos juntas e espero que permeçamos assim, afinal você é minha pessoa.

RESUMO

Em um contexto em que as decisões políticas são tomadas em redes, é importante compreender como os atores se articulam e se coordenam para conquistarem seus interesses. Sendo considerado o cenário de crise econômica vivenciada pelos municípios brasileiros, será analisado, no presente trabalho, o relacionamento deste ente com suas entidades representativas, bem como examinar a atividade de *lobby* desempenhada por estas. A técnica de *survey* aplicada aos prefeitos irá captar suas percepções a respeito da atuação das entidades. Os estudos de caso envolvendo cinco proposições legislativas, que tratam de soluções para amenizar os efeitos da crise, também serão utilizados de forma complementar para analisar os instrumentos utilizados, a forma de atuação e demais elementos que auxiliem no estudo para compreender a dinâmica existente no contexto.

Palavras-Chaves: entidades municipalistas, relacionamento, redes.

ABSTRACT

In a context in which political decisions are made in networks, it is important to understand how actors articulate and coordinate to conquer your interests. Being considered the economic crisis scenario experienced by brazilian municipalities, will be analyzed in the present study, the relationship of this one with their representative entities, as well as examine the lobbying activity performed by these. The survey technique applied to the mayors will capture their perceptions about the performance of the entities. Case studies involving five legislative proposals that address solutions to soften the effects of the crisis, will also be used in a complementary form to analyze the instruments used, the form of action and other elements that help the study to understand the existing dynamics in context.

Keywords: municipalists entities, relationships, networks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Narrativa	32
Figura 2: Realização de troca de informações.....	60
Figura 3: Realização de articulação política.....	62
Figura 4: Possuem ideais similares	63
Figura 5: Recebem apoio sem envolver recursos financeiros	64
Figura 6: Recebem apoio envolvendo recursos financeiros	65
Figura 7: Conflitos	66
Figura 8: Tramitação da PEC 406/2009	68
Figura 9: Taxa de crescimento do FPM em relação ao ano anterior	70
Figura 10: Tramitação do PL 5690/2009.....	81
Figura 11: Tramitação da MPV 462/2009.....	87
Figura 12: Tramitação da PEC 31/2011	92
Figura 13: Tramitação PLS 386/2012	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Total ideal de um bom relacionamento	35
Tabela 2: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com a CNM	37
Tabela 3: Relacionamento dos municípios micro, pequenos e médios com a FNP	40
Tabela 4: Relacionamento dos municípios grandes com a FNP	42
Tabela 5: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com a ABM	44
Tabela 6: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com o Executivo	47
Tabela 7: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médio e grandes com os parlamentares	50
Tabela 8: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com as associações regionais	53
Tabela 9: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com as associações estaduais.....	55
Tabela 10: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grande com a frente parlamentar	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDOH	Associação Brasileira de Mídia Out Of Home
ABIGRAF	Associação Brasileira da Indústria Gráfica Nacional
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ABRASF	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
AEMERJ	Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro
AGM	Associação Gaúcha dos Municípios
AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
AMUSUH	Associação dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas
ANAMUP	Associação Nacional de Municípios Produtores
APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
APRO	Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais
APROSOM	Associação Brasileira das Produtoras de Fonogramas Publicitários
ASSOMASUL	Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASSCOM e Comunicação	Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CIDE	Contribuição para a Intervenção do Domínio Econômico
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COINT	Coordenador-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRDPM	Comitê de Revisão da Dívida Previdenciária dos Municípios
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
FAMEP	Associações de Municípios do Estado do Pará
FAMURS	Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEMURN	Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte
FGCN	Fundo de Garantia para a Construção Naval
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GETAP	Grupo de Estudos Tributários Aplicados
IBÁ	Indústria Brasileira de Árvores
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Impostos sobre Renda
ISS	Impostos sobre Serviços
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPV	Medida Provisória
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIS	Programa de Integração Social

PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Finanças Municipais	16
2.2 Teoria de Redes.....	19
2.3 <i>Lobby</i>	25
3. METODOLOGIA	30
4. RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA	34
4.1 A rede de atores.....	35
4.2 A dinâmica de relações entre os atores	60
5. ESTUDO DE CASO	67
5.1 PEC 406/2009	67
5.1.1 Eventos anteriores	68
5.1.1.2 Emenda Constitucional 55/07	68
5.1.1.3 Título VI, Capítulo I, Seção VI, arts. 145 a 162 da CF.....	69
5.1.2 Eventos contemporâneos.....	70
5.1.2.1. Efeitos da crise de 2008	70
5.1.2.2 Posse de prefeitos e vereadores eleitos	70
5.1.3 Evento principal	71
5.1.3.1 Tramitação da PEC 406/2009	71
5.1.4 Eventos relacionados.....	73
5.1.4.1 Audiência pública	73
5.1.4.2 Atuação dos atores envolvidos.....	79
5.1.5 Eventos posteriores	80
5.1.5.1 XIII Marcha a Brasília	80
5.1.5.2 PEC 426/2014	80
5.2 PL 5690/2009	81
5.2.1 Eventos anteriores	82
5.2.1.1 Medida Provisória 455/2009	82
5.2.1.2 Lei 11.947/2009	82
5.2.2 Eventos contemporâneos.....	83
5.2.2.1 Crise dos Alimentos	83
5.2.2.2 Efeitos da Crise de 2008	83
5.2.3 Evento principal	84

5.2.3.1 Tramitação do PL 5690/2009.....	84
5.2.4.Evento relacionado.....	85
5.2.4.1 Atuação dos atores envolvidos.....	85
5.2.5 Evento posterior	86
5.2.5.1 Aumento dos recursos financeiros investidos no PNAE.....	86
5.3 MPV 462/2009.....	87
5.3.1 Evento anterior.....	88
5.3.1.1 Crise Previdenciária.....	88
5.3.2 Evento contemporâneo.....	88
5.3.2.1 Redução dos repasses ao FPM.....	88
5.3.3 Evento principal	89
5.3.3.1 Tramitação da MPV 462/2009.....	89
5.3.4 Evento relacionado.....	90
5.3.4.1 Vetos aos arts. 19 e 20	90
5.3.5 Eventos posteriores	90
5.3.5.1 Tentativa de derrubada do veto 48.....	90
5.3.5.2 Atuação dos atores envolvidos.....	91
5.4. PEC 031/2011.....	91
5.4.1 Evento anterior.....	92
5.4.1.1 Vitória de Dilma nas eleições presidenciais em 2010.....	92
5.4.2 Eventos contemporâneos.....	93
5.4.2.1 Redução do IPI.....	93
5.4.2.2 Inflação	93
5.4.3 Evento principal	93
5.4.3.1 Tramitação da PEC 31/2011	93
5.4.4 Evento relacionado.....	94
5.4.4.1 Atuação dos atores envolvidos.....	94
5.4.5 Eventos posteriores	95
5.5. PLS 0386/2012	95
5.5.1 Eventos anteriores	96
5.5.1.1 Lei Complementar 116/2003	96
5.5.1.2. Emenda Constitucional 37/2002	97
5.5.1.3. Lei 8.429/1992.....	98

5.5.2 Evento contemporâneo.....	98
5.5.2.1 A guerra fiscal entre os municípios.....	98
5.5.3 Evento principal	99
5.5.3.1. Tramitação do PLS 386/2012	99
5.5.4 Eventos relacionados.....	100
5.5.4.1. Audiência Pública	100
5.5.4.2. Atuação dos atores envolvidos.....	104
5.5.5 Evento posterior	104
5.5.5.1 Remessa do projeto à Câmara dos Deputados	104
6. DISCUSSÃO	106
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
APÊNDICE.....	115

1. INTRODUÇÃO

O federalismo é o sistema de governo vigente no Brasil desde 1988, dividido em União, estados e municípios. A partir da promulgação da Constituição de 88 iniciou-se o processo de descentralização política, dessa forma, os municípios receberam autonomia, prerrogativas, recursos e responsabilidades. Juntamente com esse processo houve também a descentralização fiscal que é o aumento relativo de recursos financeiros destinados aos estados e municípios em relação à União, com isso se deu o processo de intensa criação de municípios.

Segundo Gomes e Mc Dowell (2000), de 1984 a 1987 foram instalados 1.405 municípios no Brasil, representando um aumento de 34,3% ao longo desses treze anos. Grande parcela desses novos municípios é encaixada como pequenos, muito pequenos ou micro, segundo a terminologia dos autores. Atualmente esta prerrogativa permanece e o número de pequenos, muito pequenos e micro municípios continua alto. Hoje, ao todo, o Brasil possui 5.564 municípios.

Os pequenos municípios dependem fortemente das transferências federais, pois suas receitas correntes próprias são muito baixas. Dessa forma, repasses como o do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) são cruciais para a administração pública municipal. Além disso, as novas competências dos municípios colaboraram para o aumento das despesas, pois estes possuem a responsabilidade de prover serviços públicos tais como limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo; ordenamento e uso do solo, vias urbanas; uso do espaço público; abastecimento alimentar; cultura e lazer; e desenvolvimento local. Entretanto, grande parte dos municípios não é capaz de custear todos esses gastos.

Sendo assim, a crise financeira municipal vem se intensificando ao longo dos anos e sua causa, entre outros fatores, dá-se por conta do ordenamento federativo. Ao longo do trabalho, mais apontamentos serão explicitados como causas contribuintes para o cenário financeiro dos municípios.

Em meio a este cenário negativo sobre as finanças municipais, a atividade de *lobby* se mostra importante para levar as demandas desse ente ao Congresso Nacional.

Apesar da importância, não existem muitos estudos que apontem a articulação das entidades municipais frente a seus interesses. O *lobby* municipalista foi alvo de estudo apenas no momento pós-promulgação da Constituição de 1988¹.

Além disso, do ponto de vista teórico, é importante conhecer o funcionamento das instituições no processo de influência sob os projetos de seus interesses. Quais ferramentas são usadas, quais órgãos são mais atuantes, há sucesso em suas abordagens? Se não, por que há dificuldades em se chegar a um consenso para a solução das questões orçamentária dos municípios?

Essa grande quantidade de questionamentos exemplifica a relevância da questão, explicita o quanto há de pontos que ainda não têm respostas. Sendo assim, analisar a interação, a cooperação ou conflito das entidades municipalistas com o governo e entre si é de extrema importância para se conhecer as causas que se chegou à crise dos municípios.

Assim, o presente estudo analisará, sob a perspectiva de redes, a atuação das entidades municipalista sob a ótica de cinco proposições legislativas apontadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) como prioritárias para os municípios e por meio de um *survey* aplicado com prefeitos, para captar suas percepções acerca da atuação dessas entidades.

Dessa forma, por meio da avaliação detalhada da tramitação dos projetos e por meio de *survey*, a pesquisa apresentará um panorama geral da dinâmica do relacionamento entre as entidades e as prefeituras, apontando quais regiões e municípios possuem um melhor relacionamento com as entidades representativas, como se dá a atuação desses atores e se a arena é aberta ao diálogo ou restrita a alguns atores.

Sendo assim, descobrir-se-á como decorrem as articulações no processo. Se a rede assume um caráter democrático ou elitista, como se posiciona o governo, como conversam os atores, levando em conta o processo de elaboração das políticas, bem como o contexto das entidades e atores, suas atuações e influência e o funcionamento das instituições.

¹ Sobre a atuação municipalista no período de redemocratização, ver em MELO, Marcus C. (1993), "Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil". RBCS 23: 85-100.

Assim, no capítulo 2 será apresentado o referencial teórico, que consistirá na literatura das finanças municipais, apontando quais as causas e condicionantes para se chegar à crise. A teoria de redes também será abordada, apresentando o conceito e os elementos necessários para a existência de uma rede, quais variáveis devem constar, entre outras informações. Ademais, a questão do *lobby* também será levantada, apresentando sua definição, formas de atuação, recursos necessários, características, etc.

O capítulo seguinte será reservado à metodologia, em que serão apresentadas as técnicas de pesquisa utilizadas e os esclarecimentos acerca dos métodos adotados para o estudo.

O resultado do questionário aplicado aos prefeitos será apresentado no capítulo 4, e será realizado de duas maneiras, aplicando-se às regiões do país e estratificando os municípios pelo porte (micro, pequeno, médio ou grande). Posteriormente, uma análise específica das perguntas realizadas apontará o desempenho das entidades, mostrando quais apresentaram o melhor posicionamento em relação à pergunta em questão.

O capítulo 5 examinará sob a perspectiva do rastreamento de processos as cinco proposições legislativas prioritárias de 2013 apontadas pela CNM. Dentro desta análise será direcionado o olhar para a atuação dos atores interessados, bem como os instrumentos de atuação, característica da interação, e, de modo geral, captando as atividades “lobísticas”.

Já o capítulo 6 apresentará discussão relacionando os resultados empíricos e percepções dos estudos de caso com a base teórica da pesquisa.

Por fim, nas considerações finais será realizada uma síntese do que foi constatado com o *survey* e os estudos de caso.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Finanças Municipais

Os municípios tornaram-se entes autônomos com a promulgação da Constituição de 1988. A descentralização das políticas públicas aumentou suas responsabilidades e, com isso, atribuições federais e estaduais foram distribuídas à esfera municipal, conseqüentemente, os recursos também foram partilhados.

Entretanto, ao longo dos anos, os municípios foram acumulando dívidas e dificuldades na execução de políticas, tal fato ocorre, segundo Fernandes e Wilson (2013, p. 786), porque “a maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade tributária e depende quase que exclusivamente de transferências intergovernamentais como fonte de recursos”. Tais elementos, somados às despesas rígidas, tornam os municípios incapazes de desenvolver políticas urbanas de forma autônoma. Assim, não possuem condições suficientes para conservar suas funções constitucionais. (FERNANDES; WILSON, 2013, p. 786).

Uma das causas para a rigidez do orçamento total, segundo os mesmos autores, são os recursos destinados, quase totalmente, à execução de políticas públicas e de transferências discricionárias. O gasto com pessoal, por exemplo, é uma das maiores despesas, pois com a redução no número de funcionários federais houve aumento no número de funcionários nas prefeituras, nos setores como educação e saúde.

Já sob a perspectiva de Ribeiro (1993), há causas e condicionantes para a ocorrência de crises fiscais. As principais são: estagnação e declínio econômicos, aumento populacional e o nível de sofisticação administrativa e financeira da administração (RIBEIRO, 1993, p. 431). O declínio econômico gera redução da receita tributária e das receitas transferidas de outros entes federados aos municípios. A interrupção no fluxo de transferências intergovernamentais afeta significativamente as finanças municipais. Alguns dependem essencialmente desses repasses, pois não possuem grande nível em receitas próprias. Pequenos municípios com baixo nível de receitas próprias dependem bastante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um dos repasses mais importantes. Já municípios com população maior e de economia mais rentável têm, na parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), um repasse de grande importância para suas economias e

desenvolvimento. Dessa forma, declínios econômicos, seja na esfera local ou nacional, interferem diretamente nas finanças dos municípios, sejam eles pequenos ou grandes (RIBEIRO, 1993).

A variação populacional também afeta a estrutura fiscal. O aumento da população pode gerar queda na receita *per capita* e, além disso, implica a geração de novos setores na arena política, que demanda a realocação de recursos orçamentários e nova política fiscal, caso seja necessário incorporar esta nova geração na estrutura financeira. Por outro lado, a diminuição da população pode causar tanto o declínio da receita, quanto da despesa. Em relação à despesa, haverá queda na demanda por serviços públicos, diminuindo a necessidade de investimento em tais áreas. Já a redução da receita não é superada pela das despesas, gerando um efeito líquido negativo. A diminuição da população pode também gerar declínio econômico, porque, com a redução de mão-de-obra e do nível de serviços prestados, a economia local desaquece.

A terceira variável a ser considerada como causadora de insolvência fiscal é o grau de sofisticação financeira da administração, que está ligado “ao conhecimento ou disponibilidade de instrumentos e indicadores analíticos para lidar e resolver questões relativas à administração e às finanças municipais” (RIBEIRO, 1993, p. 433). A ausência de sofisticação na administração pode causar diversos problemas. Métodos de arrecadação ineficientes, falha no controle de custos, registros financeiros imprecisos ou incompletos, são exemplos de práticas nocivas aos municípios. Ter conhecimento administrativo e relacionado a finanças é essencial para detectar antecipadamente crises fiscais.

Ribeiro (1993) aponta que a cultura política responde de que forma os administradores lidam com as crises. A percepção destes, as estratégias adotadas, o nível de politização e organização da sociedade, bem como fatores exógenos tais como recessão, inflação, diminuição de transferências e fatores indógenos, como a tendência ao endividamento, influenciam significativamente o processo de crise. Dessa forma, o autor conclui que as raízes de crises fiscais não estão somente na esfera econômico-financeira, mas nas esferas populacional, política e administrativa.

Os indicadores de receita, despesa, posição operacional, endividamento, necessidades e recursos da cidade são alguns indicadores que podem apontar indícios de crise e servirem como prevenção ao serem detectados.

Nos indicadores ideais de receita, a receita “deve crescer a taxas iguais ou superiores aos efeitos combinados da inflação e da pressão pela expansão ou realização de novas despesas” (RIBEIRO, 1993, p. 237). Grandes discrepâncias nesse indicador apontam declínio econômico, técnicas de estimação inadequadas ou procedimentos ineficientes na arrecadação.

Já no indicador de despesa ideal, a taxa de crescimento da despesa não ultrapassa a taxa de crescimento da receita e será flexível na despesa máxima, caso tenha que se adaptar a mudanças na economia. Tal indicador aponta o nível de serviços prestados à comunidade, comprometimento com a manutenção da máquina administrativa, correta execução orçamentária da despesa e andamento das finanças da administração indireta.

Posição operacional diz respeito à habilidade em manter o orçamento equilibrado, as reservas para emergência e os recursos para pagamentos. Tal indicador lembra a importância das reservas financeiras para que os municípios estejam preparados para enfrentar eventos fora de sua alçada.

Os indicadores de recursos e necessidades da cidade determinam as variações nas demandas por serviço público, bem como o grau de riqueza da população e de sua capacidade de geração de receitas. Dessa forma o indicador pode apontar:

- (1) um declínio da base tributária enquanto medida pelas variações na população, nível de emprego e atividades de negócios;
- (2) a necessidade de alterar prioridades dos serviços públicos, dada a mudança na variável populacional e no tipo de desenvolvimento físico dentro da comunidade. (RIBEIRO, 1993, p. 439)

Em conclusão, Ribeiro (1993) aponta que o gestor público possui responsabilidade no agravamento da crise fiscal dos municípios, tendo em vista que sua atribuição é gerenciar o dinheiro público. Além disso, afirma que a distribuição de autonomia aos municípios não significa aporte financeiro maior, que possa eximir a possibilidade de ocorrência de crise.

Os indicadores preventivos também são ferramentas importantes para que os municípios possam detectar indícios de crise previamente ou poder tomar estratégia para contê-la. Por fim, Ribeiro (1993) assinala que a legislação brasileira favorece o comportamento irresponsável dos gestores, estimulando o endividamento e a não ação

contra tais malefícios. Propõe que outras esferas fiscalizem os municípios e que haja maior modernização na administração.

2.2. Teoria de Redes

A abordagem de redes é uma vertente nova e em desenvolvimento em várias áreas de estudo. A definição do conceito já foi elaborada por diversos autores(as) e está altamente em uso em diversos campos. Entre os autores que conceituaram a terminologia, estão Calmon, Costa e Bonafont, que serão os pilares da análise do presente estudo.

No estudo de Calmon e Costa (2013), os autores abordam duas vertentes de redes: a que trata da elaboração de estratégias analíticas e sobre conjuntos de estudos direcionados à análise de ações sociais complexas; e a vertente que se utiliza de método semelhante, com estratégias e estudos sociais, porém voltada para a caracterização das estruturas de governanças específicas. A segunda vertente será examinada no presente trabalho sob a perspectiva de redes em políticas públicas (CALMON; COSTA, 2013, p. 1).

A visão de estratégia analítica em redes, conforme os autores (SCOTT, 2000, *apud* CALMON; COSTA, 2013, p. 4), segue a ideia de que os indivíduos realizam suas ações e criam percepções levando em conta o grupo ao qual pertencem. Esta estrutura de relacionamento foi espelhada na geometria espacial, em que os indivíduos são representados por pontos e suas relações sociais representadas por linhas. O objetivo do sociograma é perceber os padrões de relações formais e informais em organizações, viabilizar estratégias para examinar como acontecem as relações de poder e autonomia, e como o ambiente externo influencia o contexto.

Outro elemento de estudo na teoria de redes trata dos “laços fracos” elaborada por Granovetter (1973). Segundo o referido autor, o vínculo é criado pela combinação de tempo, intensidade emocional e confiança mútua (GRANOVETTER, 1973, *apud* CALMON; COSTA, 2013, p. 6). Dessa forma, há tendência de que, nas relações de laços fortes, as informações circuladas sejam pouco inovadoras e repetitivas. Contrariamente, laços fracos tendem a produzir novas ideias e propostas, pois nesse grupo existe maior quantidade de indivíduos heterogêneos.

Na visão de Burt (1992; 2005) os vazios estruturais também são elementos que integram a abordagem analítica das redes. Essa ferramenta aponta a distância entre os grupos de uma rede. Em um contexto em que haja diversos vazios estruturais, é necessária a presença de um intermediador que conecte as ideias das redes que estejam mais distantes umas das outras. A importância do intermediador é que ele pode facilitar o fluxo de informações e fomentar confiança e capital para os diferentes grupos (BURT, 2005, *apud* CALMON; COSTA, p. 7).

O último ponto colocado por Calmon e Costa (2013) fala sobre os nós existentes nas redes. Em redes densas existe mais troca de informação e o fluxo de troca de ideias é maior. Relações mais densas costumam acontecer em grupos menores, pois nos grupos maiores é mais difícil que as pessoas se conectem emocionalmente, e também são mais difíceis de serem coordenadas.

Já sob a perspectiva de governança específica, os mesmos autores expõem o conceito de políticas públicas, em que uma rede de atores, em caráter interorganizacional, formula, implementa e avalia as políticas. Este processo, segundo os autores, não pode ser dissociado de seu contexto estratégico e institucional. Enfatizam, também, que as regras formais e informais influenciam diretamente o comportamento dos atores. Além disso, comentam a interdisciplinaridade das políticas públicas, que estão ligadas à economia, administração e ciência política, entre outros setores.

Calmon e Costa (2013) apontam também os subsistemas de políticas públicas no estudo de redes. Tais subsistemas são divididos tipicamente em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, com seus diversos atores, entre eles órgãos governamentais, políticos, burocratas, grupos de interesse, movimentos sociais, entre outros. Os diferentes atores que interagem em áreas como saúde, segurança pública e agricultura, são exemplos de subsistemas. Cada subsistema possui um funcionamento distinto, com diferenças na comunicação, delegação de atividades etc.

Segundo Calmon e Costa (2013, p. 15), redes de políticas públicas são:

[...] um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Os mesmos autores mencionam a existência de diversos conceitos para redes, e explicitam a perspectiva desenvolvida por Schneider (2005), em que determinadas características devem ser consideradas. A primeira delas é de que políticas públicas são formuladas por uma multiplicidade de atores. Além dos vários atores estatais envolvidos no processo, há também a atuação de atores privados de áreas e setores distintos. Outra característica de redes é a existência dos vínculos, sejam eles diretos ou indiretos e alguns duradouros, em que os atores interagem para a formulação das políticas, entretanto há diferenças de poder e influência entre eles. Tais posições de poder e influência são determinadas pelo *status* político-institucional formal, como também pelos vínculos formais, tais como comunicação e intercâmbio de recursos (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

De forma geral a abordagem de redes deve conter quatro preceitos para sua existência: "heterogeneidade e interdependência entre o atores, a existência de um subsistema e a presença de uma estrutura de governança" (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

Baseados nos trabalhos de Kickert e Koppenjan (1999) e McGuire (2003), Calmon e Costa (2013) apontam as funções fundamentais que deveriam ser exercidas na gestão de redes de políticas públicas: ativação da rede, enquadramento das relações, intermediação, facilitação e criação de consenso, mediação e arbitragem.

Ativação da rede trata de engajar atores preponderantes para a política e aproximá-los para o diálogo. É como uma seleção em que as habilidades e conhecimentos são analisados para que atores importantes possam integrar o grupo, que almeja a execução de determinada política. O enquadramento das relações tem por objetivo desenvolver as bases para a interação, havendo arenas preparadas para acalentarem possíveis conflitos. Intermediação, conforme já mencionado anteriormente, é o papel de um indivíduo ao aproximar grupos e explorar o potencial destes.

Já a facilitação e a criação de consenso buscam a interação produtiva e favorável dos membros da rede, visando alcançar os objetivos da ação coletiva. Tal atividade é de suma importância, pois em contexto de multiplicidade de atores é comum a ocorrência de conflitos. A facilitação atua nesse sentido, auxiliando na comunicação, agendando reuniões e oferecendo suporte.

O último ponto é a mediação e arbitragem, que tem praticamente a mesma função da facilitação e criação, porém acontece após a ocorrência do conflito, enquanto a facilitação e criação se dão de forma preventiva, para que os atores não cheguem ao embate.

Ademais, Calmon e Costa (2013) apontam características do ambiente de uma rede que podem influenciar no desempenho desta. Em um ambiente em que haja consenso sobre os objetivos, há tendência de esta rede ser mais efetiva, os atores utilizarão o tempo em aspectos mais práticos da política, em sua ativação; já as que têm objetivos dispersos terão que reformular e pactuar seus objetivos. Outro aspecto relevante é a forma como os recursos são distribuídos, considerando-se recursos como: “autoridade legal, recursos materiais, informação, expertise e experiência” (CALMON; COSTA, 2013, p. 23). Se tais recursos são bem distribuídos, será criada uma rede vasta. Em situações contrárias, uma rede restrita irá se formar. Por sua vez, o apoio político é uma variável muito importante para o êxito da rede, seus membros devem ter apoio de organizações ou da sociedade. Entre os pontos que também são fundamentais para o bom funcionamento da rede estão confiança, capital social e compartilhamento de metas, objetivos e prioridades.

Por fim, os seguintes elementos são apontados pelos autores como decisivos para a governança de rede de políticas públicas: capital social, institucionalização, sustentabilidade, estrutura e instrumentos de coordenação, comunicação, informação e análise.

Capital social pode ser interpretado como credibilidade e confiança mútua entre os atores, bem como grande participação em processos decisórios, e também como transparência, fiscalização e responsabilização das ações. Já a institucionalização pressupõe a definição de normas e procedimentos. O excesso de formalização pode dificultar a participação na rede, mas em geral, quando bem formulada, uma rede institucionalizada representa maior grau de governança. Como sustentabilidade os autores colocam a necessidade da flexibilidade da rede e de sua atuação contínua e de longo prazo, tendo em vista que a arena política está sempre se renovando e modificando (CALMON; COSTA, 2013, p. 25-26).

Uma boa estrutura de coordenação deve ser capaz de articular a atuação dos membros da rede e também ter legitimidade. Como exemplos de instrumentos de

coordenação, estão planejamento, diretrizes e contratos de cooperação. A comunicação também é elemento muito importante para a governança. Ela pode ser analisada na dimensão interna (diálogo entre atores governamentais) ou externa (diálogo entre governo e sociedade). O último ponto apresentado pelos autores diz respeito ao conteúdo das informações e suas análises, que devem ser realizados da melhor maneira possível e em tempo hábil para a tomada de decisões. Tais informações devem ter qualidade e serem de confiança (CALMON; COSTA, 2013, p. 25-27).

A análise de redes também é tema de estudo de Bonafont (2004). Sua abordagem é voltada para a análise de políticas públicas, que a autora define da seguinte maneira:

[...] el resultado de un proceso de aprendizaje social en el que los actores implicados desarrollan sus acciones de acuerdo con información nueva y la experiencia acumulada históricamente. [...] no son entendidas como un proceso lineal guiado por la actuación de actores racionales, sino como un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir sobre el resultado político. (BONAFONT, 2004, prefácio)

O processo em torno das políticas públicas, segundo Bonafont (2004), abarca diversos aspectos que envolvem, entre outros elementos, troca de recursos e informações, referencial histórico da política, poder de influência, interação, cooperação, relações entre os atores, instituições e regras, em uma arena em que atores, governo, entidades e instituições participam na busca de seus interesses.

Bonafont (2004) explica que o governo é elemento essencial e está sempre relacionado ao conceito de políticas públicas, afinal o Estado é o responsável por solucionar os problemas de conflito social. Conforme já mencionado por Calmon e Souza (2013), as redes de políticas públicas acontecem de forma interdependente, assim, o governo se relaciona com diversos outros atores, como grupos de interesse, grupos sociais e empresas. Tais atores participam por meio de negociações, interações de conflito e capacidade de organização, e atuam na tomada de decisão.

A atuação desses grupos é moldada pelas instituições, que determinam em cada subsistema a delimitação e a restrição das estratégias e comportamentos adotados. Condicionam até que ponto os atores ou grupos podem intervir. Assim, as instituições, que são o resultado de um processo histórico, são essenciais no rumo da política pública, bem como na estrutura da rede do subsistema (BONAFONT, 2004, p. 20-29).

Apresentados os elementos mínimos para a construção de uma rede, a mesma autora conceitua o termo *policy network* (redes políticas) como sendo: "*un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política.*" (BONAFONT, 2004, p. 36). Salienta que o sistema de redes acontece na instância setorial ou de subsistemas de políticas públicas, comentados anteriormente.

Há divergência na distribuição de poder entre os grupos de interesse. A corrente pluralista clássica expõe que os grupos possuem diversas alternativas para serem ouvidos e que o sistema político foi feito para escutar uma pluralidade de interesses. Já o contraponto é de que as demandas dos grupos não são ouvidas igualmente, afinal os grupos dispõem de recursos distintos, e o tipo de recurso disponível define o poder de influência dos grupos (BONAFONT, 2004, p. 43). Os grupos empresariais, por exemplo, possuem maior influência do que os demais, devido à dependência do governo em relação ao crescimento econômico.

Sobre o número de participantes, também há divergência, há a corrente que garante uma ideia elitista, em que a tomada de decisão é centrada em um pequeno número de atores, limitados em função de seus recursos; e a perspectiva mais democrática, em que o número de atores envolvidos é mais amplo.

Algumas variáveis básicas utilizadas para a análise de redes, segundo Bonafont (2004, p. 58), são:

El número y tipo de actores; la estructura y el grado de institucionalización de las pautas de interacción – definidos formalmente como el parlamento, o de carácter más informal a través de reuniones –; las funciones que se llevan a cabo en la red – discusión de problemas, formulación de alternativas, gestión de medidas concretas, difusión de información o control –; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes – consenso, cooperación, conflicto o antagonismo – y las pautas de conducta –abierta y orientada a buscar soluciones innovadoras o cerrada con el fin de mantener el statu quo –, e las relaciones de poder que predominan en el tempo.

O número de atores é dividido em três níveis. O primeiro abarca aqueles que ditam as regras do jogo, são cargos ocupados por indivíduos de máxima responsabilidade no governo, que participam de forma estável na tomada de decisão. O segundo nível é formado por indivíduos que participam de debates de assuntos concretos e sua participação é restrita a contatos ocasionais. O terceiro nível é

constituído por grupos excluídos, que não participam diretamente das decisões, porém possuem interesse na política. Além disso, outras características são utilizadas para classificar os grupos, entre elas a estrutura de organização, os recursos que dispõem, as funções que desempenham e o grau de legitimidade que têm ante ao governo. (BONAFONT, 2004, p. 63-65).

Os fatores externos também são elementos importantes. Divididos em estáveis e dinâmicos, o primeiro possui um maior grau de continuidade ao longo do tempo, tais como valores culturais e a estrutura legal e institucional do Estado. Já os fatores dinâmicos podem variar de forma substancial, abrangendo mudanças de condições socioeconômicas e tecnológicas, de contexto político e cultural, tais como crises econômicas, mudanças de governo e mudanças de percepção na sociedade (BONAFONT, 2004, p. 101).

Assim, Bonafont (2004) apresenta uma variedade de elementos que devem ser analisados para a construção do conceito de redes em políticas públicas. Os diversos elementos apontados demonstram a complexidade que constitui as redes. O número de atores, sua organização, as instituições que moldam seus comportamentos, o tipo de união, a estabilidade e reconhecimento, a natureza das relações, o tipo de participação, entre diversos outros fatores, são essenciais para a investigação de uma rede.

2.3. Lobby

Santos (2007), em sua tese sobre *lobby*, utiliza a perspectiva de diversos autores e aponta a importância das instituições no cenário político na busca de interesses. As instituições são capazes de moldar a conduta dos *players*, buscando maior transparência, *accountability* e isonomia no acesso àqueles que formulam as políticas públicas (SANTOS, 2007, p. 70).

Grupos de interesse ou pressão, segundo o autor, são:

[...] as associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor (SANTOS, 2007, p. 84).

A multiplicidade desses grupos, sua forma e intensidade de atuação são variáveis importantes.

O *lobby* é um método utilizado pelos grupos de pressão, para serem representados frente aos governantes. Entre as formas com que se realizam, estão o contato direto aos oficiais públicos, monitoramento de atividades políticas-governamentais, assessoramento de estratégias e de práticas políticas ou desenvolvimento de esforços de *lobby* em um grupo (SANTOS, 2007, p. 87).

Há duas formas de pressão, a aberta e a fechada. A primeira delas age diretamente sobre o decisor, tanto com ameaças, quanto com atuação sobre a opinião pública, por meio de propagandas ou manifestações públicas, greves. Já a pressão oculta dá-se pelas relações privadas, com troca de favores, ofertas de emprego, compra de votos, subornos (SANTOS, 2007, p. 88).

Outros fatores que influenciam a atuação dos grupos são a quantidade de recursos disponíveis, a qualidade, a amplitude dos conhecimentos de seus membros e a representatividade. Entre os recursos considerados importantes pelas organizações, estão: reputação de credibilidade e confiança, controle sobre informação técnica e expertise, amplitude de contatos, líderes reconhecidos e respeitados, amplitude de membros, apelo pela causa, aliados colocados estrategicamente e amplitude do orçamento (SANTOS, 2007, p. 100). As técnicas de atuação são divididas em *inside lobbying* e *outside lobbying*. A primeira inclui participação em audiências públicas, contato direto com autoridades, apresentação de pesquisas e de estudos técnicos, contribuição em campanhas eleitorais. A segunda, contato com pessoas da mídia e da imprensa, campanha de envio de cartas e de telegramas, apresentação de pesquisa para a mídia, realização de entrevistas coletivas, realização de pesquisas de opinião pública sobre temas de políticas públicas (SANTOS, 2007, p. 504).

O papel decisório da atuação dos *staffs* no cenário “lobístico” também é mencionado pelo autor. O conhecimento dos processos decisórios no âmbito do Legislativo e Executivo, sobre tendências políticas, o contexto e circunstâncias, é essencial para a ocorrência de um diálogo melhor com os oficiais governamentais. Santos (2007) apresenta cinco categorias básicas de tipos de lobistas, que podem mensurar a intensidade, modo de atuação e grau de organização. A primeira categoria é representada pelos lobistas contratados, que assinam contrato para exercerem

especificamente a atividade de *lobby*. Há os lobistas de associações ou empresas, atores como diretores e presidentes, que representam apenas uma entidade. Os oficiais de ligação legislativa governamentais, que são funcionários de agências governamentais e representam seus órgãos diante de outros governos ou poder legislativo. Os lobistas voluntários são aqueles que se comprometem pessoalmente com as causas que defendem, geralmente estão ligados a pequenas organizações sem fins lucrativos e não recebem remuneração para o exercício da atividade. Há também os lobistas automeados, que atuam em benefícios pessoais. (SANTOS, 2007, p. 107).

Browne (1998) afirma que o *lobby* depende de informações e é realizado por meio do *contact game*, que consiste em cinco etapas. A primeira delas trata-se da conquista da atenção dos *policymakers*, seguida pela interação com estes atores, compartilhando seus interesses, de modo que não os afaste e nem os intimide. A etapa seguinte é a construção de uma entrada legal, obtendo acesso, comunicando-se e mantendo-os na rede de contatos. Fornecimento de ideias e informações que os guiem e auxiliem a contornar riscos é a quarta etapa, simultaneamente, o lobista deve ter conhecimento dos estados atuais de tramitação dos projetos, regras legislativas, recursos disponíveis para estratégias, o que cada ator relevante pensa, ou seja, possuir um panorama completo dos projetos em que atua. Por fim, a última etapa é a preservação da confiança do *policymaker*, fornecendo e recebendo informações e assim estabelecendo uma relação de confiança e comunicação ao longo do tempo (BROWNE, 1998, *apud* SANTOS, 2007, p. 108).

Além disso, Browne também aponta a relevância da interação entre os grupos de interesse na forma de redes como meio de estratégia de ação na construção de alianças. Para o autor, a partir das redes os grupos de interesse possuem mais capacidade de influenciar as políticas públicas, além de conferir mais força, visibilidade e legitimidade (BROWNE, 1998, *apud* SANTOS, 2007, p. 155).

A atuação da burocracia também é extremamente relevante no cenário analisado. Para Santos, a burocracia determina a maioria das políticas implantadas e é em suas mãos que se concentram os reais poderes decisórios. O seu nível de responsividade está ligado ao seu poder (SANTOS, 2007, p. 118).

A visão negativa que se tem do *lobby* também é questão levantada por Santos. A tradição patrimonialista e clientelista do Brasil foi associada à prática do *lobby*. Para

Dowbor (2003) o Estado é subordinado à cinco grandes grupos, sendo eles: grandes empreiteiras, empresas de mídia, usineiros e latifundiários, bancos e montadoras multinacionais de automóveis. Todos esses grupos possuem grande influência dentro da tomada de decisões.

Ainda sobre a atuação dos lobistas, Lins da Silva e Queiroz (2006) afirmam que quem exerce a atividade de relações institucionais e governamentais deve possuir capacidades como:

[...] senso de oportunidade, capacidade de argumentação, planejamento cuidadoso de suas ações, táticas e estratégias bem construídas, capital de relações de confiança, domínio das regras do jogo (constitucional, legal e regimental), além de conhecimento da máquina pública, do processo de decisão, das estruturas de poder, das atribuições dos órgãos e cargos, da formação política e profissional dos tomadores de decisões e dos temas que são objeto de seu acompanhamento (LINS DA SILVA; QUEIROZ, 2006, *apud* SANTOS, 2007, p. 254).

Segundo estudo de Aragão (2000), entre as práticas adotadas pelo *lobby* parlamentar, ocorrem permanentemente monitoramento de projetos de lei, contato com parlamentares e funcionários no Congresso e preparação de propostas. Como práticas frequentes, estão: audiências públicas, influência na elaboração de políticas públicas, preparação de propostas para o Executivo, comunicação pela imprensa, participação em comitês e em conselhos, apoio financeiro em campanhas eleitorais, realização de manifestações de protesto, contratação de consultoria externa, além das outras práticas já mencionadas anteriormente (ARAGÃO, 2000, *apud* SANTOS, 2007, p. 255)

O desenvolvimento da democracia liberal-pluralista no Brasil trouxe grande avanço para os grupos de interesse, sociedade civil e demais entidades, na participação da tomada de decisões. A Constituição de 1988 trouxe voz à população, além de órgãos e garantias que fomentaram o envolvimento e engajamento dos cidadãos. Conselhos Municipais foram criados e ao longo dos anos seus números aumentaram. Entretanto, ainda falta aperfeiçoamento desta ferramenta participativa (SANTOS, 2007, p. 270-274).

Santos (2007) conclui que a regulamentação do *lobby* é necessária e tornará a prática mais transparente, de forma que grupos de pressão fortes, como o empresariado, não dominem a arena e se sobressaiam aos demais. Além disso, a criação de instâncias participativas proporciona maior participação da sociedade, descentralizando o processo.

Feita a apresentação das teorias relacionadas ao trabalho, adiante será apresentada a metodologia adotada.

3. METODOLOGIA

O estudo foi realizado sob o método de triangulação sequencial, que segundo Creswell (1994), é um método em que mais de uma técnica de pesquisa é utilizada para compreender a complexidade de um caso. As técnicas são realizadas em momentos distintos, com o intuito de levantar mais informações, verificar se o fato está se repetindo, checar sua veracidade, além de apresentar uma ideia de complementariedade, convergência e reforço.

As técnicas utilizadas na triangulação do presente estudo foram *survey*, estudos de caso do tipo rastreamento de processos e pesquisa documental.

A técnica de *survey* foi utilizada em um período inicial do estudo, com o intuito de captar as percepções de prefeitos no evento organizado pela CNM, no período de 12 a 15 de maio de 2014, em Brasília. O evento é promovido pela entidade desde 1998 e neste ano de 2014, segundo a própria entidade, mais de cinco mil municipalistas (incluindo prefeitos, vereadores e assessores, entre outros) estiveram presentes no evento. Além destes, atores como os então presidentes, Aécio Neves, Eduardo Campos, a vice candidata, Marina Silva, e Pastor Everaldo também estiveram presentes.

O *survey* buscou respostas de prefeitos com o intuito de compreender a relação de suas prefeituras com outros atores, entidades e organizações municipalistas, que também atuam em prol dos municípios e interferem na dinâmica legislativa visando maximizar seus interesses. Os entes e entidades foram escolhidos pelo critério de representatividade e ligação com a causa municipalista, que são eles: Confederação Nacional de Municípios (CNM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Poder Executivo (federal e estadual), Parlamentares (deputados e senadores), Associações Regionais de Municípios, Associações Estaduais de Municípios e Frente Parlamentar Municipalista.

O questionário consistiu em cinco perguntas fechadas, que foram aplicadas a 162 prefeitos de 26 unidades federativas. O Amapá não entrou para a pesquisa, pois não foram encontrados representantes do estado no evento. As perguntas foram dirigidas apenas aos prefeitos. Vereadores, assessores e demais atores não entraram na pesquisa.

A primeira pergunta do questionário questionou se os municípios eram filiados a alguma associação regional ou estadual, e em resposta afirmativa, apontassem qual ou

quais. A segunda pergunta pedia aos prefeitos que classificassem em uma escala de indiferente, ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo o grau de satisfação com as oito entidades mencionadas acima. A opção “não sabe” não foi mencionada ao respondente e só seria marcada se este respondesse espontaneamente que não conhecia a entidade em questão. A terceira pergunta foi para descobrir qual entidade/partido/parlamentar mais representa os interesses das prefeituras no Congresso Nacional. A quarta pergunta, que será a mais explorada no estudo, questionou aos prefeitos se possuíam ou não as seguintes relações com as oito entidades representativas: troca de informações, articulação política, defesa de ideias similares, recebimento de apoio sem envolver recursos financeiros, recebimento de apoio envolvendo recursos financeiros, e se possuem conflitos. A quinta pergunta solicitou aos prefeitos que elencassem entre os cinco projetos prioritários apontados pela CNM na pauta municipalista de 2013, em ordem de importância, quais eram mais relevantes para suas prefeituras. Os temas eram: repasse de mais 2% para o FPM; reajuste no repasse ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); encontro de contas previdenciário entre créditos e débitos dos municípios e da receita federal; reposição das desonerações de IPI e da Cide (Contribuição para a Intervenção do Domínio Econômico); e regulamentação de serviços na legislação do ISS (Imposto sobre Serviços).

Com os dados adquiridos, a análise foi feita por meio do *software* Excel em formato de gráficos e tabelas, para elucidar os números encontrados e apontar como eles se encaixam no cenário de relacionamento entre as entidades.

Posteriormente, a técnica de estudo de caso foi utilizada. Segundo Gil (2010, p. 37-38) o estudo de caso é o “delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real” além de “descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação”. Assim, o intuito de tal método é interpretar um fenômeno social e suas particularidades com uma pequena amostra para apresentar resultados de forma detalhada.

A técnica foi aplicada às cinco proposições legislativas já mencionadas, elencadas pela CNM, no ano de 2013, como temas prioritários aos municípios. Elas terão suas tramitações analisadas sob a ótica da técnica do rastreamento de processos, com a finalidade de observar o comportamento dos atores e entidades ao longo dos eventos.

Esta técnica analisa os eventos relacionados ao fenômeno principal e será examinada no presente estudo sob a teoria de Barzelay e Velarde (2004).

Segundo os referidos autores, o método é o mais adequado para compreender as práticas de gestão social, que são definidas da seguinte maneira:

[...] métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de los cuales se esperan determinados resultados valiosos. (BARZELAY; VELARDE, 2004, p. 20)

O método proporciona uma análise holística dos acontecimentos que circundaram o episódio principal. Dessa forma, os autores propõem que os seguintes eventos sejam abordados: eventos anteriores (EA), aqueles que ocorrem antes do episódio, mas que exercem influência sobre o evento principal; eventos contemporâneos (EC), que também exercem influência sobre o episódio principal, mas que ocorreram de forma paralela; eventos relacionados (ER), que sofreram influência do episódio principal e ocorreram ao mesmo tempo; e os eventos posteriores (EP), que são eventos consequentes do evento principal (BARZELAY; VELARDE, 2004, p. 26). A Figura 1 sintetiza essa técnica de análise.

Figura 1: Estrutura Narrativa



Fonte: BARZELAY; VELARDE, 2004.

A importância de se realizar o rastreamento de processos é devido a sua ligação com os elementos históricos, para explicar a ocorrência de determinado evento com base no processo que o levou a acontecer e que o antecedeu, bem como, com a configuração de eventos vivenciada em um contexto dinâmico que circunda o evento principal.

Dessa forma, tal técnica é empregada para sistematizar múltiplos eventos, nos quais não se pode explicar perfeitamente os resultados utilizando-se apenas duas ou mais variáveis independentes (BARZELAY; VELARDE, 2004).

Por fim, para que tais informações fossem levantadas, foi realizada uma pesquisa documental utilizando-se os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesses portais foram utilizados projetos de lei, Constituição, regimentos internos, mídias/meios de comunicação e áudio e notas taquigráficas de audiências, entre tantos outros documentos disponíveis que fornecessem informações a respeito dos eventos.

Utilizando-se dos métodos de pesquisa abordados, serão apresentadas as análises dos dados encontrados, a fim de responder a pergunta de pesquisa do presente estudo. Adiante serão expostos os resultados do *survey* aplicado com os prefeitos.

4. RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Os dados provenientes das 162 entrevistas com prefeitos de todos os estados brasileiros, exceto Amapá, foram divididos por região (norte, nordeste, centro-oeste, sul, sudeste) e pela faixa habitacional, porte do município: micro, com menos de dez mil habitantes; pequeno, de dez a vinte mil habitantes; médio, de vinte a cem mil habitantes; e grande, mais de cem mil habitantes.

O maior número de respostas veio da região Nordeste, com 59 respostas; seguido pela região Sudeste, com 35 respostas; com 28 respostas, a região Sul; com 26 respostas, a região Norte; e por fim catorze respostas da região Centro-Oeste.

Para a análise dos dados, será considerada uma situação inicial, um cenário ideal de harmonia no relacionamento entre todas as prefeituras com suas entidades representativas. Para a ocorrência deste cenário, algumas condutas devem ser seguidas para que haja um bom relacionamento entre as prefeituras e as entidades. Haver troca de informações entre elas, realização de articulação política, defesa de ideias semelhantes e apoio com ou sem recursos financeiros são os cinco quesitos considerados para que o relacionamento seja perfeito, mas para atingir este nível de relacionamento todas as prefeituras entrevistadas deveriam responder “sim” a essas cinco perguntas. A ocorrência de conflitos (sexta pergunta do questionário) não se encaixa em um bom relacionamento, dessa forma não será considerada no somatório de respostas do valor de relacionamento ideal.

Entretanto, sabemos que esse cenário é ideal e fora da realidade. Sendo assim, como padrão de análise, será realizada a subtração do valor do cenário ideal menos o valor da realidade (quantidade de prefeitos que responderam sim às perguntas). O valor que estiver mais próximo do valor ideal representará o melhor relacionamento.

Seguindo este padrão, as oito entidades representativas aqui consideradas (CNM, FNP, ABM, Governo Federal, Parlamentares, Associações Regionais, Associações Estaduais e Frente Parlamentar Municipalista) serão analisadas na rede de atores.

Vejamus em exemplo da aplicação desta análise. Em um cenário perfeito, todas as prefeituras entrevistadas deveriam responder sim às cinco perguntas que classificam um bom relacionamento. Dessa forma, a tabela seria preenchida da seguinte maneira:

Tabela 1: Total ideal de um bom relacionamento.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	CNM
NORTE		
Micro (total: 9)	1	9
	2	9
	3	9
	4	9
	5	9
	6	0
Total ideal: 45		

Fonte: Elaboração da autora.

Para que o relacionamento da CNM fosse perfeito em todas as prefeituras de municípios micro da região Norte, todos os nove prefeitos dessa região deveriam responder “sim” às cinco perguntas filtro, enquanto a sexta pergunta deveria ser respondida como “não”. Assim o valor ideal de um bom relacionamento para essas prefeituras deveriam ser 45.

Adiante esta análise será aplicada às oito entidades representativas utilizadas no *survey*.

4.1 A rede de atores

4.1.1. CNM

Segundo os dados da tabela 2, sendo analisados pelo porte do município, entre os municípios micro do país, a região que possui melhor relacionamento com a CNM é a região Centro-Oeste, com o valor real mais próximo ao valor ideal, com dezoito respostas afirmativas de um total ideal de 35. Em segundo, a região Norte, com treze respostas reais afirmativas de 45 ideias. O terceiro melhor relacionamento é com a região Sul, com 42 respostas reais, de oitenta ideais. Em quarto, a região Sudeste, com 44 respostas afirmativas, de oitenta. E, por fim, a região Nordeste, com 27 respostas de noventa ideais. Cabe apontar que, nas regiões micro do país, apenas um prefeito da região Sul respondeu possuir conflito com a entidade.

Ademais, vale ressaltar que a aplicação dos questionários foi realizada em evento promovido pela CNM. Assim, consoante aos dados analisados, o evento foi frequentado, preponderantemente, por municípios micro, pequenos e médios, tendo participação bastante reduzida de municípios grandes, sendo em algumas regiões

inexistente. Este dado evidencia a tendência de a CNM representar os municípios de porte menor, enquanto a FNP tem ligação mais forte com os municípios maiores.

Já em relação aos pequenos municípios, a região do Nordeste foi a que obteve o maior número de entrevistas com as prefeituras. Em relação ao relacionamento, a CNM possui melhor relacionamento com a região Sul, com cinco respostas reais em relação a dez ideais. A região Norte vem em seguida com treze respostas reais de vinte ideais; a região Centro-Oeste teve sete respostas reais de vinte ideais; seguida pela região Sudeste, com 24 reais de 45 ideias; por último, a região Nordeste, com 46 reais de 115 ideias. Entre os municípios pequenos do país, apenas um prefeito da região Sudeste apontou possuir conflitos com a entidade.

Nos municípios de médio porte, a CNM tem um melhor relacionamento com a região Centro-Oeste, seguida pela região Sul, Sudeste, Norte e Nordeste. Entre os municípios de porte médio do país, apenas um prefeito da região do Sudeste apontou possuir conflitos com a entidade. Em conformidade com o dado acima, de forma geral, é possível observar um número maior de prefeitos na região Sudeste que apontaram possuir conflitos com a CNM, se consideradas todas as regiões e todos os portes dos municípios.

Conforme mencionado anteriormente, o número de grandes municípios que se relacionam com a CNM é reduzido, segundo os dados da tabela, a região Nordeste e Centro-Oeste não possuem representantes. A região Norte é a que possui melhor relacionamento, e as regiões Sul e Sudeste ficaram empatadas com o número real próximo ao ideal por três respostas.

Dessa forma, é possível notar o papel preponderante que a CNM exerce com municípios micro, pequenos e médios.

Tabela 2: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com a CNM.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	CNM	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO		
NORTE								
Micro (total: 9)	1	7	Pequeno (total: 5)	4	Médio (total: 11)	9	Grande (total: 1)	
	2	0		3		5		
	3	3		3		8		
	4	3		2		4		
	5	0		1		2		
	6	0		0		0		
Total ideal: 45		Total real: 13	Total ideal: 20	Total real: 13	Total ideal: 55	Total real: 28	Total ideal: 5 Total real: 4	
NORDESTE								
Micro (Total: 18)	1	13	Pequeno (Total:23)	19	Médio (Total: 18)	15	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte
	2	1		5		5		
	3	8		12		11		
	4	4		7		6		
	5	1		3		3		
	6	0		0		0		
Total ideal: 90		Total real: 27	Total ideal: 115	Total real: 46	Total ideal: 90	Total real: 40		
CENTRO-OESTE								
Micro (total: 7)	1	5	Pequeno (total: 4)	2	Médio (total: 3)	2	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande
	2	3		1		1		
	3	5		2		2		
	4	3		2		1		
	5	2		0		1		
	6	0		0		0		
Total ideal: 35		Total real: 18	Total ideal: 20	Total real: 7	Total ideal: 15	Total real: 7		

								porte
SUL								
Micro	1	14	Pequeno	1	Médio	7	Grande	1
(total: 16)	2	7	(total: 2)	1	(total: 8)	5	(Total: 2)	2
	3	11		1		8		2
	4	8		1		5		2
	5	3		1		2		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total real:
80		real:		ideal:	40	real:	10	7
		42		5		27		
SUDESTE								
Micro	1	9	Pequeno	7	Médio	4	Grande	1
(total: 17)	2	4	(total: 9)	4	(total: 8)	1	(total: 1)	0
	3	11		8		5		1
	4	4		4		5		0
	5	1		3		1		0
	6	0		1		1		0
Total ideal:		Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85		real:	45	real:	40	real:		2
		29		25		15		

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.2. FNP

A Frente Nacional de Prefeitos, comparada à CNM, possui uma pontuação menor no relacionamento com as prefeituras. As prováveis razões para o baixo valor atribuído à esta entidade são a baixa visibilidade no cenário municipalista e o atendimento aos grandes municípios, os quais não frequentaram, em grande número, o evento em que o questionário foi aplicado.

O baixo valor de respostas reais das prefeituras em relação à FNP é perceptível. Por meio dos dados, a tendência é afirmar que o relacionamento com esta entidade não é forte, tendo em vista que algumas regiões, como os municípios pequenos do Centro-Oeste, não atribuíram nenhuma resposta positiva à entidade, porém nenhuma negativa também. De modo geral, é notável a grande diferença entre o valor real e o ideal. Ademais, um prefeito de um município micro da região Sul apontou possuir conflitos com a entidade, os demais responderam não possuir.

Tabela 3: Relacionamento dos municípios micro, pequenos e médios com a FNP.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	FNP	PORTE DO MUNICÍPIO	FNP	PORTE DO MUNICÍPIO	FNP
NORTE						
Micro (total: 9)	1	2	Pequeno (total: 5)	2	Médio (total: 11)	2
	2	0		0		1
	3	0		0		1
	4	0		0		0
	5	0		1		0
	6	0		0		0
Total ideal: 45		Total real: 2	Total ideal: 25	Total real: 3	Total ideal: 55	Total real: 4
NORDESTE						
Micro (Total: 18)	1	3	Pequeno (Total:23)	3	Médio (Total: 18)	3
	2	0		0		1
	3	0		0		2
	4	0		0		1
	5	1		0		0
	6	0		0		0
Total ideal: 90		Total real: 4	Total ideal: 115	Total real: 3	Total ideal: 90	Total real: 7
CENTRO-OESTE						
Micro (total: 7)	1	0	Pequeno (total: 4)	0	Médio (total: 3)	0
	2	0		0		0
	3	0		0		1
	4	0		0		0
	5	0		0		0
	6	0		0		0
Total ideal: 35		Total ideal: 0	Total ideal: 20	Total real: 0	Total ideal: 15	Total real: 1
SUL						
Micro (total: 16)	1	5	Pequeno (total: 2)	1	Médio (total: 8)	2
	2	2		0		0

	<u>3</u>	<u>3</u>		<u>0</u>		<u>1</u>
	<u>4</u>	<u>1</u>		<u>0</u>		<u>1</u>
	<u>5</u>	<u>1</u>		<u>0</u>		<u>0</u>
	<u>6</u>	<u>1</u>		<u>0</u>		<u>0</u>
Total ideal:		Total	Total	Total real: 1	Total ideal:	Total real: 4
80		real: 12	ideal: 10		40	
SUDESTE						
Micro	<u>1</u>	<u>1</u>	Pequeno	<u>2</u>	Médio	<u>1</u>
(total: 17)	<u>2</u>	<u>0</u>	(total: 9)	<u>0</u>	(total: 8)	<u>1</u>
	<u>3</u>	<u>1</u>		<u>1</u>		<u>1</u>
	<u>4</u>	<u>0</u>		<u>2</u>		<u>0</u>
	<u>5</u>	<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>
	<u>6</u>	<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>
Total ideal:		Total	Total	Total real: 5	Total ideal:	Total real: 3
85		real: 2	ideal: 45		40	

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação aos grandes municípios (tabela 4), a premissa permanece, a entidade não conseguiu valores reais altos, sendo muito distantes dos valores ideais. A ocorrência desse fato pode ser atribuída ao público presente no evento da CNM, que não possuía relação com a FNP, tendo em vista que o evento foi dirigido para pequenos municípios.

Conforme mencionado anteriormente, a FNP possui maior ligação com capitais e grandes municípios. Este fato não está documentado de forma explícita em meios oficiais, entretanto há várias evidências para considerar esta afirmação verdadeira, mesmo que os dados do presente estudo não os demonstrem.

Segundo o portal da FNP, a entidade “é composta por 250 municípios filiados. Esse grupo inclui a participação de 26 capitais brasileiras e de mais de cem cidades de médio e pequeno porte”. Assim, a FNP representa todas as capitais brasileiras e em um universo de 5.564 municípios, apenas cem estão filiados à FNP. Mesmo que o *site* aponte a participação de pequenos e médios municípios, o fato de todas as capitais serem representadas por tal entidade é a informação mais relevante.

Além disso, segundo o *site* do deputado Vaccarezza (2014), a diretoria da FNP é composta por quarenta prefeitos de capitais e grandes cidades brasileiras. Em outras matérias veiculadas na *internet*, os grandes municípios e capitais estão em sua maioria vinculadas à FNP.

Assim, os poucos grandes municípios que frequentaram o evento não possuíam relação significativa com a entidade.

Tabela 4: Relacionamento dos municípios grandes com a FNP.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	FNP
NORTE		
Grande (total: 1)	1	0
	2	0
	3	0
	4	0
	5	0
	6	0
Total ideal: 5		Total real: 0
NORDESTE		

Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte	
CENTRO-OESTE		
Grande	Não há na pesquisa municípios do centro-oeste que se encaixem como grande porte	
SUL		
Grande	1	0
(Total: 2)	2	0
	3	0
	4	0
	5	0
	6	0
Total ideal:		Total real:
10		0
SUDESTE		
Grande	1	0
(total: 1)	2	0
	3	0
	4	0
	5	0
	6	0
Total ideal: 5		Total real: 0

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.3. ABM

Conforme a tabela 5, a ABM também não possui grande visibilidade no cenário. Assim como a FNP, os valores reais são baixos, o que demonstra pouca proximidade com as prefeituras que responderam o questionário. Os municípios que mais se destacam são os micros da região Sul, que apontaram o maior número de respostas afirmativas reais, apesar de uma resposta negativa atribuindo conflito com a entidade. Os demais municípios variam entre zero e seis em suas respostas, o que é um valor ínfimo tendo em vista que em alguns casos o valor ideal chega a 115.

Tabela 5: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com a ABM.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	ABM	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO			
NORTE									
Micro (total: 9)	1	1	Pequeno (total: 5)	1	Médio (total: 11)	1	Grande (total: 1)	0	
	2	0		0		0		0	
	3	1		0		1		0	
	4	0		0		0		0	
	5	0		0		0		0	
	6	0		0		0		0	
Total ideal: 45		Total real: 2	Total ideal: 25	Total real:1	Total ideal: 55	Total real: 2	Total ideal: 5	Total real: 0	
NORDESTE									
Micro (Total: 18)	1	4	Pequeno (Total:23)	2	Médio (Total: 18)	1	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte	
	2	1		0		0			0
	3	1		0		1			0
	4	1		0		1			0
	5	0		0		0			0
	6	1		0		0			0
Total ideal: 90		Total real: 8	Total ideal: 115	Total real:2	Total ideal: 90	Total real: 3			
CENTRO-OESTE									
Micro (total: 7)	1	0	Pequeno (total: 4)	0	Médio (total: 3)	0	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande	
	2	0		0		0			0
	3	0		0		1			0
	4	0		0		0			0
	5	0		0		0			0
	6	0		0		0			0
Total ideal: 35		Total real: 0	Total ideal: 20	Total real: 0	Total ideal: 15	Total real: 1			

								porte
SUL								
Micro (total: 16)	1	5	Pequeno (total: 2)	1	Médio (total: 8)	0	Grande (Total: 2)	0
	2	3		0		0		0
	3	3		0		1		0
	4	1		0		0		0
	5	1		0		0		0
	6	1		0		0		0
Total ideal: 80		Total real: 12	Total real: 10	Total real: 1	Total ideal: 40	Total real: 0	Total ideal: 10	Total real: 0
SUDESTE								
Micro (total: 17)	1	2	Pequeno (total: 9)	3	Médio (total: 8)	1	Grande (total: 1)	0
	2	0		1		0		0
	3	1		2		0		0
	4	0		0		0		0
	5	0		0		0		0
	6	0		0		0		0
Total ideal: 85		Total real: 3	Total ideal: 45	Total real: 6	Total ideal: 40	Total real: 1	Total ideal: 5	Total real: 0

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.4.Executivo

O Poder Executivo, analisado na tabela 6, foi considerado como a junção do Executivo federal e estadual. Os valores reais atribuídos a este ente são baixos, mas, ainda assim, mais próximos ao valor ideal do que a FNP e a ABM. Ao contrário das duas entidades citadas, o governo federal possui grande visibilidade no cenário municipalista, tendo em vista, sobretudo, os repasses orçamentários. Sendo assim, os valores reais encontrados são baixos. Além disso, recebeu uma quantidade considerável de respostas em relação aos conflitos, se comparado às demais entidades. Um prefeito de município pequeno do Nordeste, um de município micro do Sul e outros dois da região Sudeste, de municípios micro e médios. Assim, pode-se afirmar que, pelos dados, a região Sudeste é a que possui o maior número de prefeitos que apontaram ter conflitos com esta entidade.

Entre os municípios micro, o melhor relacionamento com o Poder Executivo é o da região Centro-Oeste, já o pior relacionamento é com a região Sudeste. Sobre os municípios pequenos, o melhor relacionamento é com a região Sul e o pior com a região Nordeste. Nos municípios médios, o melhor relacionamento é com o Centro-Oeste e o pior com o Norte. Dos municípios grandes, o melhor relacionamento é com a região Norte e o pior com a região Sul.

Entretanto, há que se considerar que o resultado “conflitos” apontado pela pesquisa pode ter sido influenciado pelo período da realização da Marcha de Prefeitos, sobretudo pelo tema do evento, intitulado “a crise nos municípios e a conjuntura eleitoral”, que pode ter exercido influência sobre as respostas dos prefeitos.

Tabela 6: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com o Executivo.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	EXECUTIVO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO		
NORTE								
Micro (total: 9)	1	4	Pequeno (total: 5)	4	Médio (total: 11)	6	Grande (total: 1)	1
	2	1		1		2		1
	3	1		0		2		0
	4	0		0		2		0
	5	1		1		4		1
	6	0		0		0		0
Total ideal: 45		Total real: 7	Total ideal: 25	Total real: 6	Total ideal: 55	Total real: 16	Total ideal: 5	Total real: 3
NORDESTE								
Micro (Total: 18)	1	8	Pequeno (Total:23)	18	Médio (Total: 18)	11	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte
	2	1		1		5		
	3	0		2		3		
	4	1		3		3		
	5	2		10		8		
	6	0		1		0		
Total ideal: 90		Total real: 12	Total ideal: 115	Total real: 33	Total ideal: 90	Total real: 30		
CENTRO-OESTE								
Micro (total: 7)	1	2	Pequeno (total: 4)	3	Médio (total: 3)	2	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande
	2	1		3		1		
	3	0		0		0		
	4	0		0		0		
	5	0		4		2		
	6	0		0		0		
Total ideal: 35		Total real: 3	Total ideal: 20	Total real: 10	Total ideal: 15	Total real: 5		

							porte	
SUL								
Micro	1	9	Pequeno	1	Médio	6	Grande	2
(total: 16)	2	4	(total: 2)	1	(total: 8)	2	(Total: 2)	0
	3	4		1		2		0
	4	5		0		1		0
	5	6		1		5		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real: 27	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total real:
80				real:	40	real:	10	2
				4		16		
SUDESTE								
Micro	1	7	Pequeno	5	Médio	5	Grande	0
(total: 17)	2	1	(total: 9)	4	(total: 8)	1	(total: 1)	0
	3	1		1		1		0
	4	1		1		2		0
	5	5		4		3		1
	6	1		0		1		0
Total ideal:		Total real: 14	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85			45	real:	40	real:		1
				15		11		

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.5. Parlamentares

Realizando um comparativo ao Poder Executivo, a relação das prefeituras com os parlamentares é melhor. Conforme aponta a tabela 7, de forma geral, os valores reais foram bons e não tão distantes dos valores ideais. Entretanto, assim como o Executivo, houve dois prefeitos, de municípios micro da região Sul e Sudeste, que apontaram conflitos com tais atores.

Nos municípios micro, o melhor relacionamento é com a região Norte e o pior com a região Nordeste. Os municípios pequenos da região Sul possuem o melhor relacionamento com os parlamentares e o pior é com a região Nordeste. Médios municípios da região Centro-Oeste possuem melhor relacionamento, da região Nordeste o pior. Dos municípios grandes, o melhor relacionamento é com o Centro-Oeste e o pior com o Nordeste.

Se considerada a pergunta “realiza troca de informações”, grande parcela dos prefeitos respondeu “sim”, o que demonstra que, mesmo que haja conflito e o relacionamento não seja o melhor do cenário, as prefeituras e os parlamentares mantêm-se informados e trocam informações. O quesito “articulação política”, que em grande parte não possui aderência entre as prefeituras, tem seu valor aumentado consideravelmente no caso do cenário com parlamentares. Sendo assim, a tendência é que, mesmo que o relacionamento não tenha atingido valores tão elevados ao ponto de se aproximar do ideal, a relação das prefeituras com os parlamentares é de conversação, troca de informações, demandas e sugestões.

Tabela 7: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médio e grandes com os parlamentares.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	PARLAMENTARES	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO			
NORTE									
Micro (total: 9)	1	7	Pequeno (total: 5)	4	Médio (total: 11)	10	Grande (total: 1)	1	
	2	6		1		6		1	
	3	5		0		4		1	
	4	1		0		1		0	
	5	4		1		4		1	
	6	0		0		0		0	
Total ideal: 45	Total real: 23		Total ideal: 25	Total real: 6	Total ideal: 55	Total real: 25	Total ideal: 5	Total real: 4	
NORDESTE									
Micro (Total: 18)	1	15	Pequeno (Total:23)	19	Médio (Total: 18)	13	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte	
	2	9		6		6			6
	3	6		7		4			4
	4	6		4		4			4
	5	6		12		6			6
	6	0		0		0			0
Total ideal: 90	Total real: 42		Total ideal: 115	Total real: 48	Total ideal: 90	Total real: 33			
CENTRO-OESTE									
Micro (total: 7)	1	7	Pequeno (total: 4)	3	Médio (total: 3)	3	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande	
	2	2		2		3			3
	3	1		0		0			0
	4	1		0		1			1
	5	1		0		3			3
	6	0		0		0			0
Total ideal: 35	Total real: 12		Total ideal: 20	Total real: 5	Total ideal: 15	Total real: 10			

								porte
SUL								
Micro	1	9	Pequeno	2	Médio	7	Grande	2
(total: 16)	2	7	(total: 2)	2	(total: 8)	4	(Total: 2)	0
	3	5		1		2		0
	4	6		1		1		0
	5	9		1		3		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real: 35	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total
80				real:	40	real:	10	real: 2
				7		17		
SUDESTE								
Micro	1	14	Pequeno	7	Médio	7	Grande	1
(total: 17)	2	8	(total: 9)	7	(total: 8)	4	(total: 1)	1
	3	7		3		1		0
	4	3		3		5		1
	5	10		2		5		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real: 41	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85			45	real:	40	real:		3
				22		22		

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.6. Associações Regionais

Os valores atribuídos às associações regionais (tabela 8) também estão médios, não tão baixos quando a FNP e ABM, mas não tão altos quanto à dos parlamentares. Entretanto, há três prefeitos que apontaram possuir conflito com as associações, um prefeito de município pequeno do Nordeste, um de município micro do Sul e outro de município pequeno do Sudeste.

O melhor relacionamento com municípios micro é na região Centro-Oeste e pior na Sudeste. Municípios de porte pequeno possuem melhor relacionamento com associações regionais na região Sul e pior na região Nordeste. Nos municípios médios, o melhor relacionamento é com o Centro-Oeste e pior com o Nordeste. Já municípios grandes, o melhor relacionamento fica empatado entre Norte e Sul, faltando duas respostas para alcançar o valor ideal, seguida pela região Sudeste. As regiões Nordeste e Centro-Oeste não possuem representantes.

4.1.7. Associações Estaduais

Comparadas às associações regionais, as associações estaduais (tabela 9) apresentaram em geral valores melhores de relacionamento. Em relação aos municípios micro, a região com melhor relacionamento com as associações estaduais é a Centro-Oeste, a pior a Sudeste. Nos municípios pequenos, o melhor relacionamento é com a região Sul e o pior com a Nordeste. Nos municípios médios, o melhor relacionamento é com a região Centro-Oeste e o pior com a Nordeste. Nos municípios grandes, o melhor relacionamento é com a região Norte, e empatadas as regiões Sul e Sudeste, restando cinco respostas para alcançar o valor ideal.

Os valores reais atribuídos pelos prefeitos seguem relativamente um mesmo padrão em relação às regiões. Levando isto em consideração, o valor real destinado à região Centro-Oeste de micro municípios, em relação às associações estaduais, foi o mais próximo ao valor ideal, entre todas as entidades já analisadas anteriormente. Dessa forma, pode-se entender que as regiões micro do país possuem um bom relacionamento com as associações estaduais, excepcionalmente, a região Centro-Oeste. Ademais, os valores dados às associações estaduais foram maiores que das regionais, significando, que o relacionamento com as primeiras é melhor do que com as segundas.

Tabela 8: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com as associações regionais.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	ASS. REGIONAIS	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO		
NORTE								
Micro (total: 9)	1	2	Pequeno (total: 5)	3	Médio (total: 11)	7	Grande (total: 1)	
	2	1		0		1		
	3	0		0		6		
	4	1		0		1		
	5	0		0		3		
	6	0		0		0		
Total ideal: 45	Total real: 4		Total ideal: 25	Total real: 3	Total ideal: 55	Total real: 18	Total ideal: 5 Total real: 3	
NORDESTE								
Micro (Total: 18)	1	14	Pequeno (Total:23)	16	Médio (Total: 18)	10	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte
	2	7		5		5		
	3	6		9		5		
	4	3		2		4		
	5	2		4		1		
	6	0		1		0		
Total ideal: 90	Total real: 32		Total ideal: 115	Total real: 35	Total ideal: 90	Total real: 25		
CENTRO-OESTE								
Micro (total: 7)	1	6	Pequeno (total: 4)	1	Médio (total: 3)	2	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande
	2	2		0		1		
	3	3		0		0		
	4	2		1		0		
	5	1		0		0		
	6	0		0		0		
Total ideal: 35	Total ideal: 14		Total ideal: 20	Total real: 2	Total ideal: 15	Total real: 3		

								porte
SUL								
Micro	1	14	Pequeno	2	Médio	7	Grande	2
(total: 16)	2	6	(total: 2)	1	(total: 8)	4	(Total: 2)	1
	3	8		1		5		2
	4	6		1		5		2
	5	2		1		2		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real: 35	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total
80				real:	40	real:	10	real: 7
				6		23		
SUDESTE								
Micro	1	11	Pequeno	6	Médio	7	Grande	0
(total: 17)	2	4	(total: 9)	2	(total: 8)	0	(total: 1)	0
	3	6		4		0		0
	4	0		1		2		0
	5	0		1		0		0
	6	0		1		0		0
Total ideal:		Total real: 21	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85			45	real:	40	real:		0
				13		9		

Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 9: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grandes com as associações estaduais.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	ASS. ESTADUAIS	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO		
NORTE								
Micro (total: 9)	1	7	Pequeno (total: 5)	5	Médio (total: 11)	10	Grande (total: 1)	
	2	1		1		6		
	3	1		1		7		
	4	2		0		3		
	5	0		0		2		
	6	0		0		0		
Total ideal: 45	Total real: 11		Total ideal: 25	Total real: 7	Total ideal: 55	Total real: 28	Total ideal: 5 Total real: 3	
NORDESTE								
Micro (Total: 18)	1	15	Pequeno (Total:23)	19	Médio (Total: 18)	15	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte
	2	6		10		6		
	3	5		11		6		
	4	3		5		7		
	5	2		5		3		
	6	0		1		0		
Total ideal: 90	Total real: 31		Total ideal: 115	Total real: 49	Total ideal: 90	Total real: 37		
CENTRO-OESTE								
Micro (total: 7)	1	6	Pequeno (total: 4)	4	Médio (total: 3)	3	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande
	2	4		2		2		
	3	5		2		1		
	4	3		2		0		
	5	2		1		0		
	6	0		0		0		
Total ideal: 35	Total ideal: 20		Total ideal: 20	Total real: 11	Total ideal: 15	Total real: 6		

								porte
SUL								
Micro	1	14	Pequeno	2	Médio	7	Grande	1
(total: 16)	2	8	(total: 2)	1	(total: 8)	3	(Total: 2)	1
	3	9		1		6		2
	4	5		1		5		1
	5	3		1		2		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real: 38	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total
80				real:	40	real:	10	real:
				6		23		5
SUDESTE								
Micro	1	12	Pequeno	7	Médio	5	Grande	0
(total: 17)	2	4	(total: 9)	2	(total: 8)	4	(total: 1)	0
	3	7		4		4		0
	4	1		1		5		0
	5	0		2		2		0
	6	0		0		0		0
Total ideal:		Total real: 24	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85			45	real:	40	real:		0
				16		20		

Fonte: Elaboração da autora.

4.1.8. Frente Parlamentar Municipalista

A Frente Parlamentar Municipalista, representada na tabela 10, também não possui valores reais altos. Conforme já mencionado, a frente não parece ter muita visibilidade e não é reconhecida por grande parte dos prefeitos. Outras pesquisas necessitariam ser realizadas para o estudo do papel político dessa frente parlamentar. O melhor desempenho é atribuído à região Sul, em que há valores um pouco mais altos em relação às demais regiões.

Apenas um prefeito de município micro da região Sul apontou ter conflitos com a frente. Ademais, não cabe elencar os melhores relacionamentos, tendo em vista que algumas regiões possuem o valor ideal menores que outras, por conta do número distinto de entrevistados. Dessa forma, uma região que não tenha recebido nenhum “sim” para as perguntas filtro poderia ser elencado no “ranking” de relacionamento em uma posição melhor do que outra região que recebeu maiores quantidades de “sim”, mas não chegou tão perto do valor ideal.

A seção a seguir apresentará a análise do relacionamento entre as entidades concentrada nas seis perguntas realizadas no *survey*. A análise realizada por meio de gráficos elencara qual entidade obteve o melhor desempenho conforme as perguntas.

Tabela 10: Relacionamento dos municípios micro, pequenos, médios e grande com a frente parlamentar.

PORTE DO MUNICÍPIO	QUESTÃO	FRENTE MUNICIPALISTA	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO	PORTE DO MUNICÍPIO		
NORTE								
Micro (total: 9)	1	2	Pequeno (total: 5)	1	Médio (total: 11)	4	Grande (total: 1)	0
	2	0		0		0		0
	3	0		0		1		0
	4	0		0		0		0
	5	0		0		0		0
	6	0		0		0		0
Total ideal: 45		Total real: 2	Total ideal: 25	Total real: 1	Total ideal: 55	Total real: 5	Total ideal: 5	Total real: 0
NORDESTE								
Micro (Total: 18)	1	5	Pequeno (Total:23)	2	Médio (Total: 18)	1	Grande	Não há na pesquisa municípios do nordeste que se encaixem como grande porte
	2	1		0		1		
	3	2		0		1		
	4	1		0		0		
	5	1		0		1		
	6	0		0		0		
Total ideal: 90		Total real: 10	Total ideal: 115	Total real: 2	Total ideal: 90	Total real: 4		
CENTRO-OESTE								
Micro (total: 7)	1	0	Pequeno (total: 4)	0	Médio (total: 3)	0	Grande	Não há na pesquisa municípios do centro- oeste que se encaixem como grande
	2	0		0		0		
	3	0		0		1		
	4	0		0		0		
	5	0		0		0		
	6	0		0		0		
Total ideal: 35		Total ideal: 0	Total ideal: 20	Total ideal: 0	Total ideal: 15	Total real: 1		

								porte
SUL								
Micro	1	6	Pequeno	2	Médio	1	Grande	0
(total: 16)	2	1	(total: 2)	2	(total: 8)	1	(Total: 2)	0
	3	2		2		3		0
	4	0		1		2		0
	5	1		0		0		0
	6	1		0		0		0
Total ideal:		Total real:9	Total real: 10	Total	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total
80				real:	40	real:	10	real: 0
				7		7		
SUDESTE								
Micro	1	3	Pequeno	2	Médio	2	Grande	0
(total: 17)	2	0	(total: 9)	1	(total: 8)	0	(total: 1)	0
	3	1		1		0		0
	4	0		1		1		0
	5	0		0		0		0
	6	0		0		0		0
Total ideal:		Total real: 4	Total ideal:	Total	Total ideal:	Total	Total ideal: 5	Total real:
85			45	real:	40	real:		0
				5		3		

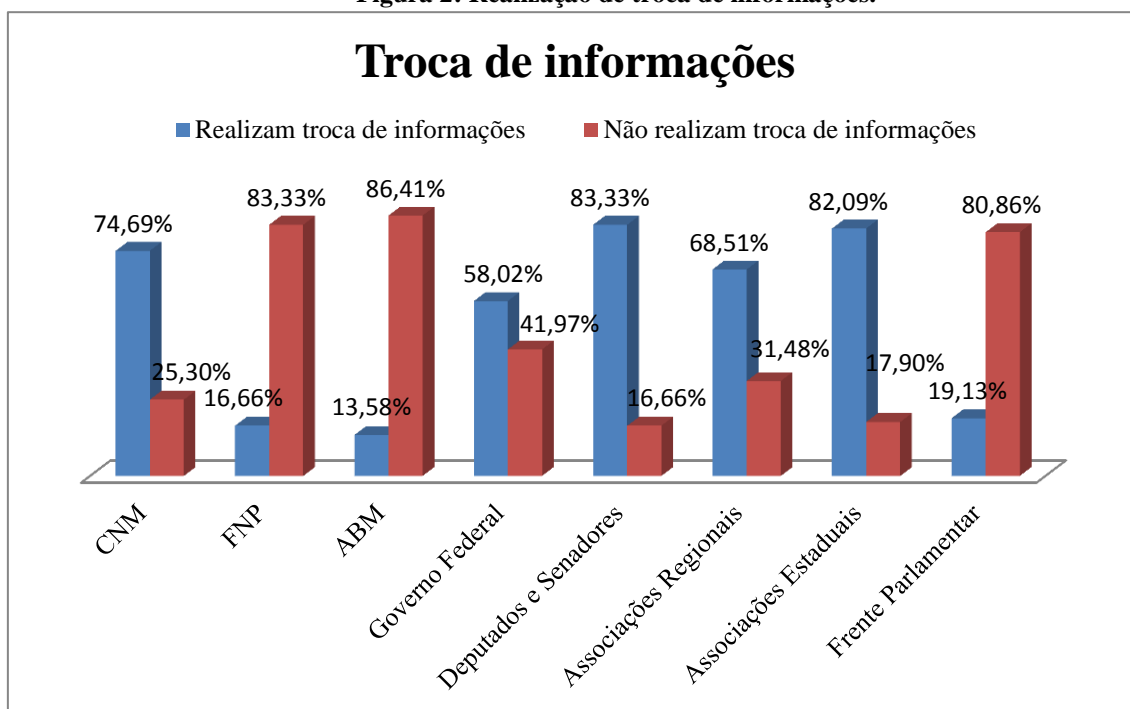
Fonte: Elaboração da autora.

4.2 A dinâmica de relações entre os atores

Adiante serão analisados os dados provenientes das seis perguntas-filtro feitas aos prefeitos para examinar o relacionamento de suas prefeituras com suas entidades representativas.

Os quesitos utilizados nas perguntas buscavam respostas acerca da realização de troca de informações entre as entidades, ocorrência de articulação política, defesa de ideias similares, apoio envolvendo recursos financeiros, apoio sem recursos financeiros e existência de conflitos.

Figura 2: Realização de troca de informações.



Fonte: Elaboração da autora.

Acerca da primeira pergunta, os prefeitos responderam se realizavam ou não troca de informações com os atores e entidades já mencionados. Pode-se notar que as entidades com percentuais menores, ou seja, que menos trocam informações com as prefeituras foram FNP, ABM e a Frente Parlamentar Municipalista do Congresso. Os atores que obtiveram o maior percentual, representando 88,33% das respostas, foram deputados e senadores. Cabe destacar que, entre os 162 prefeitos entrevistados, nove disseram realizar troca de informações apenas com deputados, e não com senadores.

Apenas um afirmou o contrário, que troca informação apenas com senadores, e não deputados. Ademais, três prefeitos afirmaram que apenas recebem informações, não realizam troca.

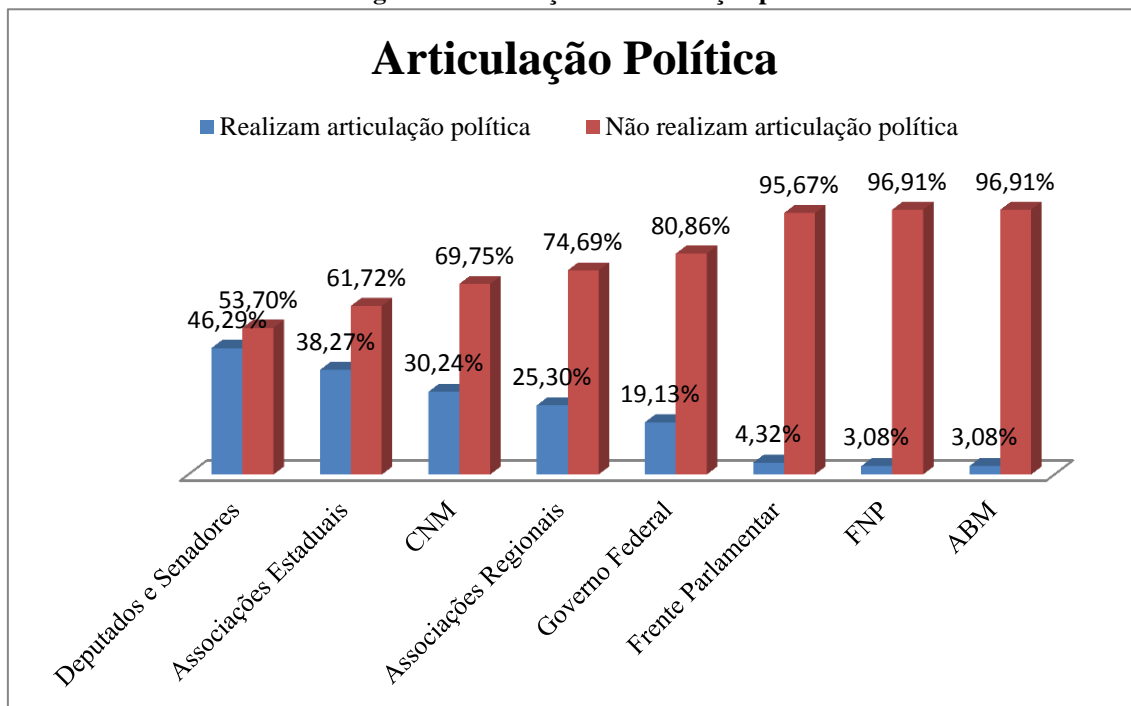
A segunda entidade que mais realiza troca de informação com as prefeituras são as associações estaduais, com 82,09% de respostas afirmativas, seguida pela CNM, com 74,69%, em quarto lugar encontram-se as associações regionais, com 68,51%, e por fim, 58,02% de prefeituras disseram realizar troca de informações com o governo federal. Entre os comentários acerca do governo federal, um dos prefeitos apontou que é obrigação deste repassar informações regularmente, outro afirmou que realiza troca de informações, excepcionalmente, com os Ministérios da Educação e da Saúde.

É possível observar uma tendência de que as prefeituras possuem uma boa interlocução com as demais entidades e atores. De oito entidades apontadas, cinco receberam mais de 50% de respostas afirmativas. Mesmo que não se saiba a intensidade e a frequência dessas informações, há evidências de que existem canais abertos para que as prefeituras se mantenham informadas sobre assuntos de seus interesses e em contrapartida, também há abertura pelas prefeituras em fornecer dados para as demais entidades.

Ademais, segundo observações apontadas por alguns prefeitos, as entidades que apresentaram menores percentuais de troca de informação (FNP, ABM e Frente Parlamentar Municipalista) não são conhecidas, logo, segundo grande parcela dos prefeitos, tais entidades não possuem grande visibilidade no cenário político, portanto não realizam troca de informações consideráveis com as prefeituras.

A segunda pergunta a ser analisada aborda a realização de articulação política entre as prefeituras e as entidades.

Figura 3: Realização de articulação política.



Fonte: Elaboração da autora.

Já em relação aos percentuais de articulação política (figura 3), as respostas afirmativas são mais baixas. Há menos articulação política se comparada à troca de informações. Em todas as entidades, a afirmativa de realização de articulação política é baixa. O menor percentual é referente a FNP e a ABM, ambas com 3,08%, seguidas pela Frente Parlamentar Municipalista, com 4,32%. Mais uma vez, as três entidades foram apontadas como as menos próximas às prefeituras. Deputados e senadores, assim como no item anterior, também permaneceram no mesmo posto e foram designados como os atores que mais realizam articulação política com as prefeituras, com 46,29%. As demais entidades seguiram o mesmo padrão anterior, sendo as associações estaduais, seguidas pela CNM, associações regionais e governo federal, em ordem decrescente de respostas afirmativas.

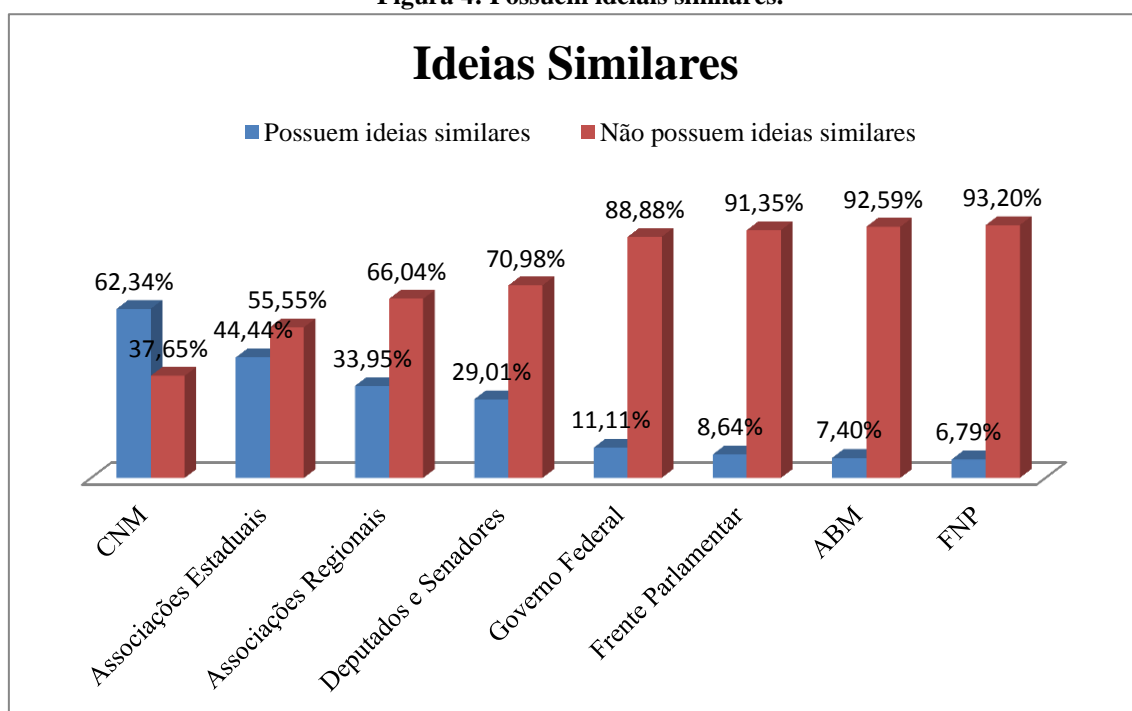
Entende-se articulação política como a interação entre atores e a exposição de suas demandas e dificuldades, de modo que, politicamente, possam apontar soluções ou alternativas. Negociações, poder de barganha fazem parte do cenário de articulação. Ainda que haja limitações na amostra, é possível inferir que as prefeituras utilizam pouco essa ferramenta.

Em relação à defesa de ideias semelhantes (figura 4), os resultados dos dados apontam que os prefeitos possuem similaridade de ideias com poucas entidades. No percentual de respostas afirmativas, a única entidade que apresentou resultado acima de 50% foi a CNM, com 62,37%; a segunda entidade com maior percentual de respostas afirmativas foi atribuída às associações estaduais, com 44,44%; em terceiro, as associações regionais, com 33,95%; deputados e senadores tiveram 29,01% das respostas afirmativas; governo federal obteve 11,11%; Frente Parlamentar Municipalista, 8,64%; ABM, 7,40%; e por último, a FNP com 6,79%.

Mesmo que grande parte das entidades tenham como objetivo defender os interesses municipalistas (CNM, FNP, Associações etc.), os percentuais apontam que as prefeituras não possuem alto índice de compatibilidade de ideais com essas organizações. A hipótese de que o questionário tenha sido mal compreendido pelos prefeitos também pode ser levantada, afinal tais problemas podem acontecer em questionários fechados.

Como já apontado anterior, para os prefeitos que participaram da pesquisa, a FNP, a ABM e a Frente Parlamentar não são tão conhecidas no cenário municipalista. Apesar de serem entidades representativas importantes, parecem não ter reconhecimento elevado pelas prefeituras no meio.

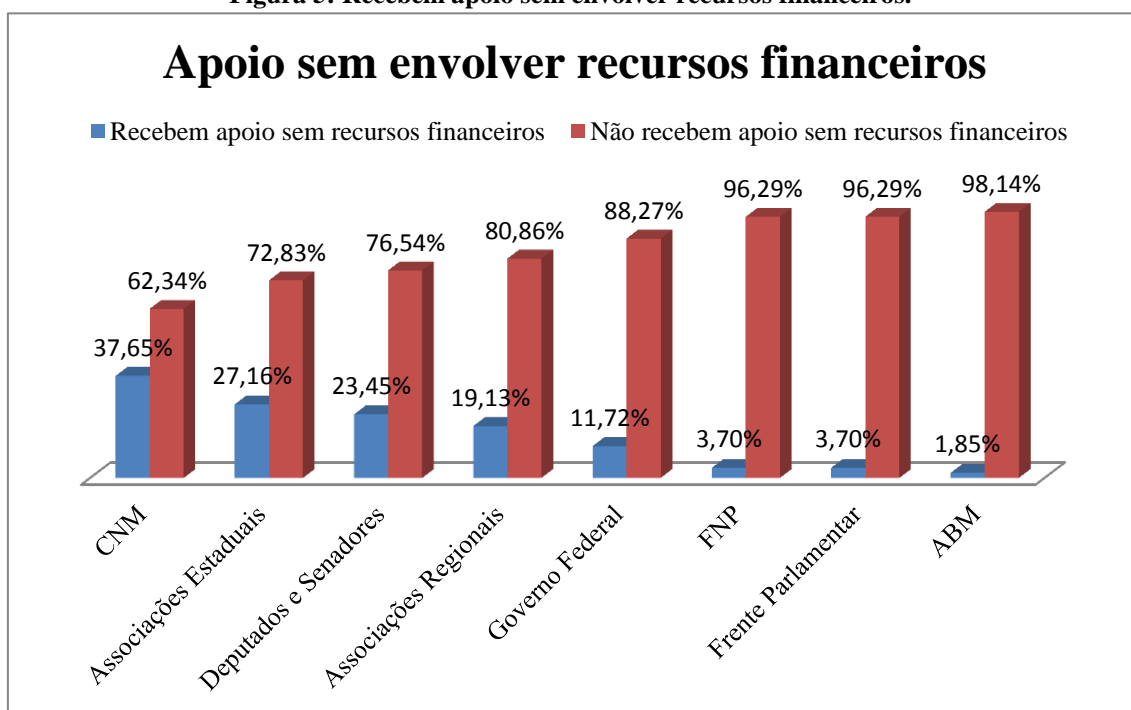
Figura 4: Possuem ideais similares.



Fonte: Elaboração da autora.

O percentual de prefeituras que recebem apoio sem o suporte de recursos financeiros é baixo. Conforme a figura 5 apresenta, 37,65% afirmaram receber apoio da CNM, organização com maior percentual, seguida pelas associações estaduais que oferecem apoio sem recursos financeiros à 27,16% das prefeituras; 23,45% confirmaram receber apoio de deputados e senadores, enquanto 19,13% recebem de associações regionais; 11,72% do governo federal; 3,70% da FNP; o mesmo percentual da Frente Parlamentar Municipalista; e, por fim, 1,85% recebem apoio da ABM.

Figura 5: Recebem apoio sem envolver recursos financeiros.



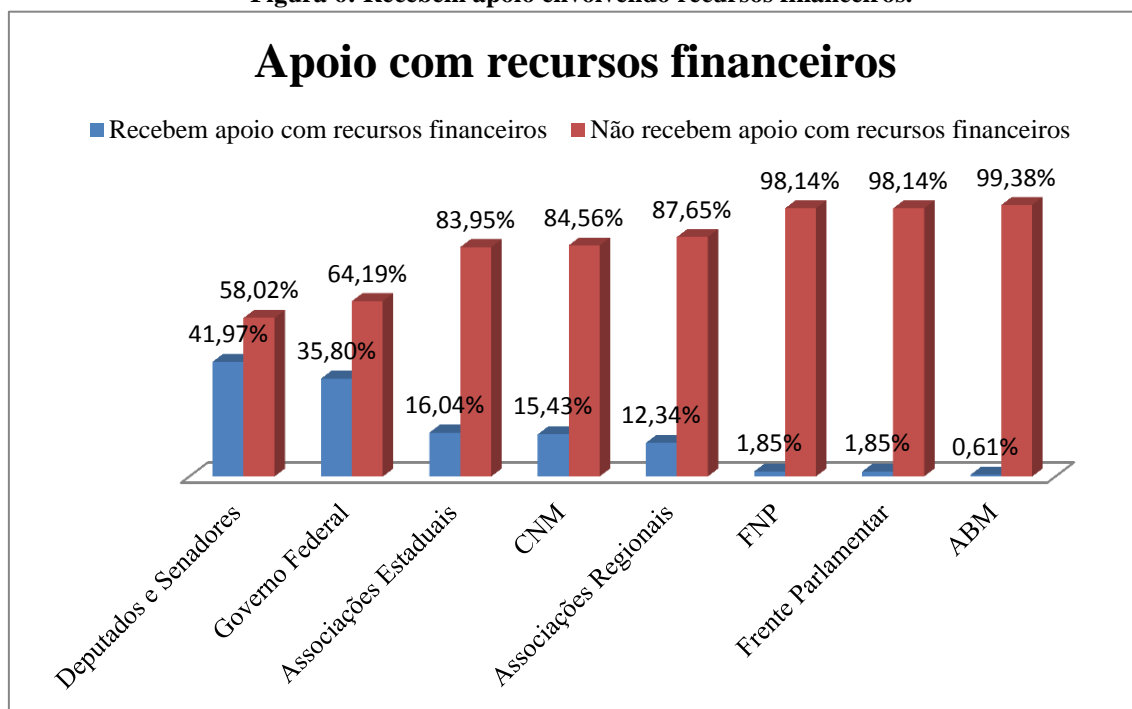
Fonte: Elaboração da autora.

O percentual de prefeituras que recebem apoio envolvendo recursos financeiros (figura 6) também é baixo. O maior percentual foi destinado aos deputados e senadores, com 41,97% de respostas afirmativas. Alguns prefeitos afirmaram receber tal apoio por meio das emendas parlamentares (propostas de deputados e senadores que influenciam na alocação dos recursos públicos para os estados e municípios). O governo federal ficou na segunda colocação, com 35,80%, este valor é atribuído por grande parte dos prefeitos aos recursos de programas de governo; com 16,04%, 15,43% e 12,34%, estão as associações estaduais, CNM e associações regionais. A hipótese para explicação

desses números diz respeito aos valores de filiação, taxas cobradas das prefeituras para fazerem parte da entidade. A FNP e a ABM (antepenúltima e última nos percentuais), mesmo que estejam vinculadas aos municípios pelas tarifas de filiação, como já mencionado anteriormente, não possuem grande visibilidade entre os municípios respondentes, assim como a Frente Parlamentar Municipalista.

É interessante notar que deputados e senadores, quando considerados individualmente, ocupam a primeira colocação como atores que fornecem mais apoio. Já a Frente Parlamentar Municipalista, associação suprapartidária composta pelos parlamentares, quando considerada como entidade, pelos dados da pesquisa, não possui a mesma visibilidade, não configura um nome forte como entidade representativa.

Figura 6: Recebem apoio envolvendo recursos financeiros.



Fonte: Elaboração da autora.

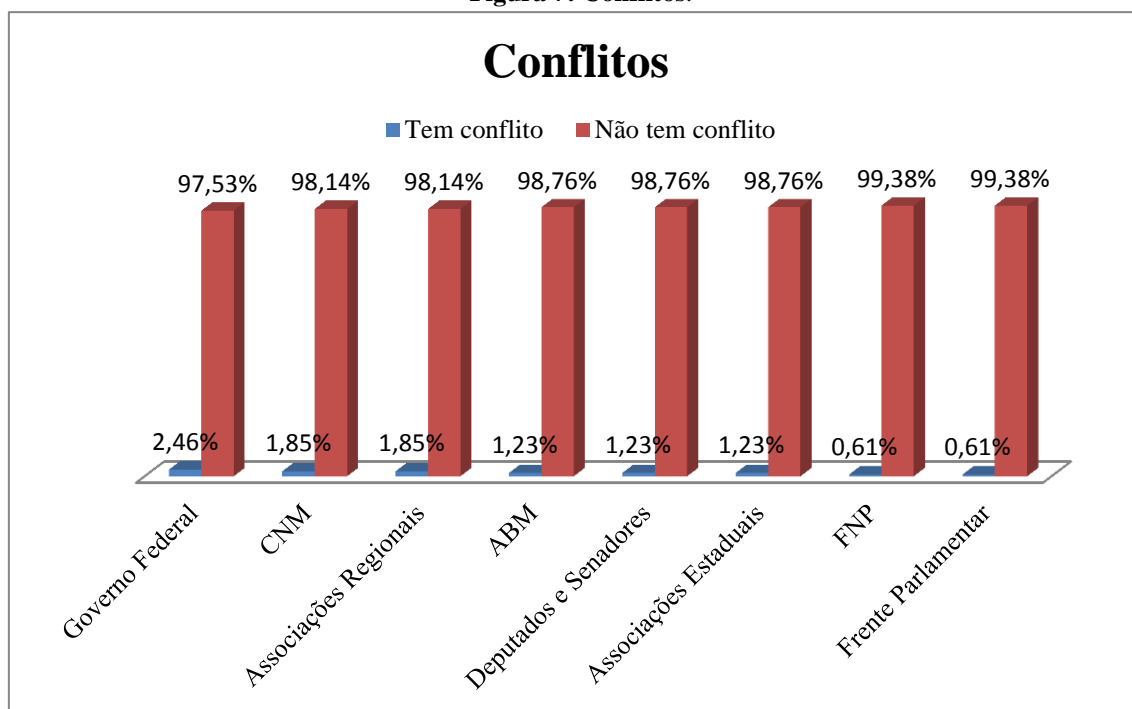
O quesito “conflito” (figura 7) é uma variável complexa de ser abordada, pois, por razões diversas, é delicado mencionar desentendimentos com as entidades. Como é possível notar pela figura, o percentual de respostas negativas em relação às respostas positivas sobre a existência de conflitos é esmagadora. Um número ínfimo de prefeitos afirmou possuir conflito com alguma entidade. O governo federal foi o que apresentou

maior índice, com apenas 2,46%, seguido pela CNM e associações regionais, ambas com 1,85%; ABM, deputados e senadores e associações estaduais, apresentaram 1,23%; FNP e Frente Parlamentar Municipalista, 0,61%.

Assim, uma das hipóteses é que há um baixo grau de conflito entre as prefeituras e demais entidades ou que os prefeitos não se sentem confortáveis em externar os conflitos. Para responder às hipóteses seriam necessárias pesquisas complementares.

No capítulo adiante, os estudos de caso apresentarão as cinco proposições consideradas pela CNM como os temas prioritários para os municípios no ano de 2013.

Figura 7: Conflitos.



Fonte: Elaboração da autora.

5. ESTUDOS DE CASO

A tramitação das cinco proposições legislativas abordadas no estudo será analisada sob a ótica dos eventos, ou seja, os trâmites dos projetos serão esmiuçados levando em consideração acontecimentos determinantes para a ocorrência dos eventos principais, assim entendidas como as tramitações dos cinco projetos elencados.

Conforme a teoria de Barzelay e Velarde (2004), episódios acontecem interligados a outros eventos. A ocorrência dos fatos depende da história, do contexto e, posteriormente, dos eventos desencadeados. Assim, utilizando este conceito serão analisados projetos, escolhidos por terem sido apontados pela Pauta Municipalista e Agenda Legislativa da CNM (2013) como projetos prioritários aos interesses dos municípios.

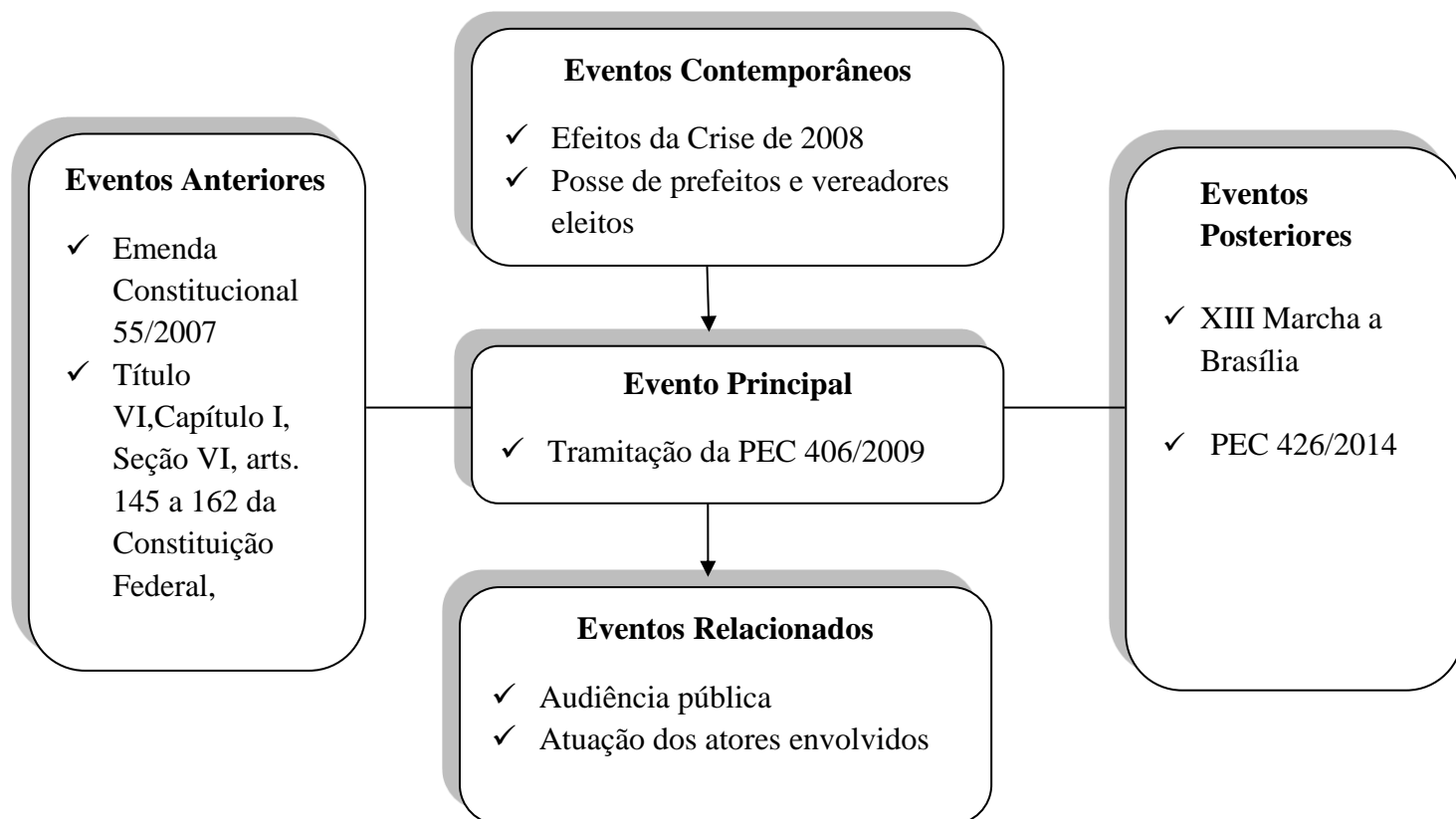
5.1 PEC 406/2009

A PEC 406/2009 propõe o aumento do percentual destinado aos municípios do produto da arrecadação do ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), bem como, a entrega, pela União, de 23,5% do produto da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro para que os municípios apliquem em ações e serviços públicos de saúde e, propõe também, o aumento no repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A tramitação da PEC 406/2009 será explorada considerando-se outros quatro eventos. Em eventos anteriores, serão examinados fatos antecedentes que determinaram o acontecimento do evento principal, que na figura estão representados pela Emenda Constitucional 55/07 e pelo título VI (tributação e orçamento), Capítulo I, Seção VI, arts. 145 a 162 da Constituição Federal. Como eventos contemporâneos, estão os efeitos da crise de 2008 e a posse de prefeitos e vereadores, que ocorreram concomitantemente ao evento principal. Já a audiência pública realizada para debater a temática, bem como a atuação dos atores envolvidos serão considerados como eventos relacionados, pois aconteceram em virtude da tramitação da PEC 406/2009. Como eventos posteriores, estão a Marcha à Brasília e a elaboração da PEC 426/2014, que tiveram suas ocorrências ligadas ao evento principal.

Assim, os eventos mencionados foram essenciais para a realização do evento principal. Todos os fatos estão interligados e, para a compreensão completa desse processo, é preciso conhecer todos os episódios determinantes.

Figura 8: Tramitação da PEC 406/2009.



Fonte: Elaboração da autora, com base em Barzelay e Velarde (2004).

5.1.1 Eventos anteriores

5.1.1.2 Emenda Constitucional 55/07

Apesar de a PEC 406/2009 tratar do aumento no repasse de recursos sobre diversos impostos, arrecadações de contribuições sociais e demais assuntos atinentes aos recursos municipais, a proposta, de autoria do deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) e outros, ficou conhecida como a PEC do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Entre diversos pontos, propôs o aumento no percentual de 22,5% para 24,5% ao Fundo.

O FPM é uma transferência constitucional (CF, art. 159, I, b) da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Sofreu diversas alterações em seu percentual ao longo dos anos. Em 1988, o FPM era formado por 17% do produto da arrecadação dos

impostos sobre renda (IR) e produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais, restituições e demais deduções legais, vigentes na época, referentes a esses impostos

Para pequenos municípios, o FPM é o principal recurso das receitas correntes. Conforme apresentado pela Frente Nacional de Prefeitos (2011), em 2010, o FPM respondeu a 47,5% do total de recursos disponíveis para prefeituras de municípios com até dez mil habitantes.

Em 20 de setembro de 2007, foi aprovada a Emenda Constitucional 55, que adicionou ao FPM mais um ponto percentual. O valor "é repassado, em uma única parcela, nos primeiros dez dias do mês de dezembro de cada ano. Portanto, efetivamente, o FPM é composto por um percentual de 23,5% do IR e do IPI" (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2010). O aumento de 1% ao fundo foi motivo de comemoração para as entidades municipalistas. Tal evento já expressa a preocupação dos municípios em relação aos recursos que lhes são repassados e a luta municipalista no Congresso Nacional.

5.1.1.3 Título VI, Capítulo I, Seção VI, arts. 145 a 162 da CF

Outro ponto que se pode ressaltar como anterior ao episódio central é a reclamação em torno da repartição do "bolo orçamentário" entre os entes da Federação, discurso presente na pauta municipalista há bastante tempo. A temática está presente na Constituição Federal, Título VI (tributação e orçamento), Capítulo I, Seção VI, que trata sobre a repartição das receitas tributárias. Esta seção da Constituição estabelece como os tributos serão distribuídos entre os entes federados.

Conforme se apurou no contato com os prefeitos na aplicação do *survey*, estes consideram o repasse aos municípios injusto, assim, para eles são necessárias mudanças em determinados pontos deste trecho da Constituição. Por conta disso, reformas que tratem de tal tema só podem acontecer por meio de propostas de emenda à constituição. É consenso entre os atores municipais que a desigualdade no repasse do orçamento prejudica há anos a gestão e o desenvolvimento dos municípios.

Diante da dificuldade enfrentada pelos municípios, deu-se o fomento para a criação da PEC em questão, que propõe alterar os artigos referentes à repartição das receitas tributárias. Diversos dispositivos da Constituição Federal foram pautados para

mudança, com o intuito de reduzir as desigualdades na repartição de recursos e, dessa forma, aliviar os problemas financeiros vivenciados por diversos municípios brasileiros.

5.1.2 Eventos Contemporâneos

5.1.2.1. Efeitos da crise de 2008

A crise financeira de 2008 refletiu-se intensamente em 2009 e afetou significativamente o valor da arrecadação no FPM, pois o valor da receita da União foi reduzido, comprometendo o ritmo de crescimento do FPM, que por sua vez prejudicou a capacidade de investimento dos municípios.

Conforme o gráfico produzido pela Frente Nacional de Prefeitos (2011), é notório o quanto o crescimento do FPM foi comprometido no ano de 2009.

Figura 9: Taxa de crescimento do FPM em relação ao ano anterior.



Fonte: Frente Nacional de Prefeitos (2011).

5.1.2.2 Posse de prefeitos e vereadores eleitos

Outro evento antecedente de importância foi a posse dos prefeitos e vereadores dos 5.563 municípios brasileiros em janeiro de 2009. Como aponta a CNM, o fechamento e o início dos mandatos municipais são momentos sensíveis para seus governantes, afinal é o momento de fechar as contas e verificar o saldo do município (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2012). Geralmente, em finais de mandatos, os prefeitos se veem limitados em suas ações, pois de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a legislação eleitoral os municípios:

[...] não podem realizar operações de crédito por antecipação da receita, editar ato que resulte no aumento da despesa com pessoal, receber novas

transferências voluntárias, contratar operações de crédito caso a despesa total com pessoal exceda o limite fixado no primeiro quadrimestre do ano, contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no exercício ou compensada por disponibilidade de caixa suficiente para o seu pagamento. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2012, p. 1)

Assim, o fim do mandato e a posse dos novos prefeitos significou uma mudança no cenário municipal que levou à luz, mais uma vez, a problemática financeira dos municípios.

5.1.3 Evento Principal

5.1.3.1 Tramitação da PEC 406/2009

A proposta de autoria do deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR) altera a redação do inciso IV do art. 158, do art. 159 e do art. 198 da Constituição Federal, com o intuito de aumentar a parcela pertencente aos municípios do produto da arrecadação do ICMS, além de estabelecer montante mínimo anual de recursos do FPM e seu aumento. A proposta também determina que a União entregue aos municípios parte da arrecadação das contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro.

A matéria foi apresentada em setembro de 2009 e posteriormente seu despacho definido à CCJC, conforme artigo 202² do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Em novembro do mesmo ano, o deputado Vital do Rêgo (PMDB/PB) foi designado relator da matéria, e dez dias depois, apresentou seu parecer pela admissibilidade.

Após desarquivamento da matéria devido ao final da legislatura, a deputada Bruna Furlan (PSDB/SP) foi designada nova relatora da proposta. A deputada apresentou parecer pela admissibilidade da PEC.

Em 2013, foi designado novo relator, o Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG), que posteriormente também apresentou parecer pela admissibilidade da PEC 406/2009 e das propostas a ela apensadas. Em 22 de abril de 2014, o parecer foi considerado apto para a tramitação pela CCJC.

² Art. 202. A proposta de emenda à constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade [...].

Posteriormente, foi criada e constituída Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202³ do RICD. O deputado Danilo Forte (PMDB/CE) foi designado relator da matéria. Este, mais tarde, apresentou requerimento solicitando realização de seminários nos Estados, para fins de instrução da PEC 406/2009. Em seu requerimento nesse sentido, o deputado sugere as cidades de Fortaleza (CE), Natal (RN), Campo Grande (MS), Belém (PA), Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (RJ) para sediarem debates.

Os seguintes atores foram convidados a comparecer aos eventos: presidente da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e o Secretário de Fazenda do Estado do Ceará; presidente da Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (Femurn) juntamente com o Secretário do Planejamento e das Finanças do Estado do Rio Grande do Norte; Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (Assomasul) e o Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul; Presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (Famep) e o Secretário de Fazenda do Estado do Pará; Presidente da Associação Gaúcha dos Municípios (AGM), Presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e o Secretário de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul; e, por fim, o Presidente da Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro (Aemerj), bem como o Secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

O deputado Danilo Forte (PMDB/CE) apresentou o Requerimento 2/2014, solicitando realização de audiência pública para debater a matéria. Para a audiência pública foram convidados: a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sra. Míriam Belchior; o Presidente da Frente Nacional de Prefeitos, Sr. José Fortunati; o Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Sr. Paulo Ziulkoski; e o Presidente da Associação Brasileira de Municípios, Sr. Eduardo Tadeu Pereira.

O relator, deputado Danilo Forte (PMDB/CE), apresentou parecer pela aprovação da PEC 406/2009, da PEC 212/2012, da PEC 261/2013, da PEC 310/2013, da PEC 335/2013, da PEC 340/2013, da PEC 341/2013, e da PEC 354/2013, apensadas, nos termos de um substitutivo, que reúne todas essas proposições em texto único. O substitutivo proposto pelo relator altera o inciso I do art. 159 da Constituição, aumentando a parcela de repasse aos municípios de 22,5% para 24,5% dos impostos

³ Art. 202. [...] § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de 40 sessões a partir de sua constituição para proferir parecer.

sobre renda, de qualquer natureza e produtos industrializados. Em seu parecer, o relator ressalta que essa medida, de fato, não resolverá por completo todos os problemas financeiros enfrentados pelos municípios, entretanto, servirá como alento aos municípios que não tem condições de se manterem sem os recursos advindos da União.

5.1.4 Eventos relacionados

5.1.4.1 Audiência pública

Nesta seção será considerada apenas a audiência pública aprovada pelo requerimento do deputado Danilo Forte (PMDB/CE), tendo em vista que o requerimento de realização dos seminários também foi aprovado, entretanto não há dados disponíveis sobre a realização destes. Assim, será comentada apenas a audiência pública realizada em 28 de maio de 2014.

A audiência com propósito de debater a PEC em questão contou os seguintes convidados: a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sra. Míriam Belchior; o Presidente da Frente Nacional de Prefeitos, Sr. José Fortunati; o Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Sr. Paulo Ziulkoski; e o Presidente da Associação Brasileira de Municípios, Sr. Eduardo Tadeu Pereira.

Entretanto, os atores que compareceram à audiência foram: o Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios; o Sr. Ernesto Carneiro Preciado, Coordenador-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (Coint), representando o Sr. Guido Mantega, Ministro de Estado da Fazenda e o Sr. Carlos Roberto Casteglione, Presidente da Associação Nacional de Municípios Produtores (Anamup).

O presidente da CNM, Sr. Paulo Ziulkoski, foi o primeiro a utilizar a palavra. Sua apresentação iniciou na tentativa de explicar por qual motivo o FPM não é mais suficiente, tanto pelo lado da receita, quanto pelo lado das despesas. Sob a ótica das receitas, o FPM tem um efeito equalizador, ou seja, quanto menor o município, mais repasse este receberá, entretanto a concentração de recursos na esfera municipal só teria piorado desde 2008 e haveria cerca de 4.000 municípios dependentes desse repasse. Ziulkoski apresentou dados de estudos feitos pelo TCU que apontam que, entre o período de 2008 a 2012, as desonerações do IPI somaram R\$80 bilhões, já as

desonerações do IR somaram R\$247,7 bilhões, causando um efeito no FPM de R\$ 77 bilhões, valor que os municípios deixaram de arrecadar.

Em relação às desonerações do ICMS, o presidente da CNM apontou que os benefícios fiscais praticados pelos Estados chegaram a R\$66 bilhões em 2014, o que corresponde a 16% da arrecadação e gerou um impacto de R\$15,9 bilhões para os municípios em 2014. Um terceiro ponto levantado diz respeito à concentração do ISS por 11 municípios brasileiros, que juntos detêm 50% do total arrecadado desse imposto, por concentrarem também maior volume de atividades econômicas.

Já sob o lado das despesas, segundo a fala de Ziulkoski, os municípios, que empregavam 15% em 1950, hoje empregam 50% do total de funcionários públicos do país. Já na esfera da saúde os seguintes dados foram apresentados pelo presidente da CNM: em 1980, os municípios empregavam 42,6% dos profissionais da área, enquanto a União empregava 16,2% e governos estaduais 41,2%; hoje, 75,7% dos profissionais no setor público são contratados pelos municípios, enquanto a União contrata apenas 4,4%. Em relação aos investimentos, os municípios aplicaram no setor de saúde, em 2012, R\$20 bilhões acima da sua obrigação, que é de R\$15 bilhões. Além disso, gastaram dos seus recursos próprios R\$56,5 bilhões, sendo a obrigação constitucional de R\$36,5 bilhões.

Sobre o peso da despesa de pessoal, em 1999, a despesa dos municípios era de 38,7%, em 2012 passou para 50,3%. Segundo Ziulkoski, o aumento de 6,78% do salário mínimo também provocou impacto de R\$1,79 bilhões em 2014.

O presidente da CNM concluiu sua fala clamando pela recomposição do FPM em pelo menos mais 2% e ressaltou a importância da mudança nas relações federativas. Ao fim de sua fala, usou da palavra o deputado Vitor Penido (DEM/MG), que defendeu a criação de um percentual para os municípios que não conseguem arrecadar o mínimo de R\$100,00 *per capita*/mês. Afirmou também que não basta angariar fundos para os municípios, há que se controlar seus gastos e, como alternativa, propôs corte nos gastos com pessoal na gestão municipal.

O segundo convidado foi o Sr. Ernesto Carneiro Preciado, Coordenador-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (Coint), representando o Sr. Guido Mantega, Ministro de Estado da Fazenda.

Segundo Preciado, o governo tomou medidas no intuito de reverter os impactos advindos da crise internacional instalada em 2008, realizando uma série de ações para combatê-la. Parte dessas ações estão relacionadas às isenções e concessões realizadas pela União com o intuito de aquecer o consumo e movimentar a economia interna.

Em sua fala, Preciado apontou que quando o país enfrenta uma crise, a medida mais aconselhável a ser tomada é diminuir os impostos para aumentar a demanda na economia, o que gera um efeito multiplicador. Entretanto, para o expositor, tal medida é complexa ao ser avaliada, pois seu impacto na política pública não se pode simplesmente ser feita levando em conta apenas o que deixou de ser arrecadado, afinal o que deixou de ser arrecadado, de certa forma, gera um impacto multiplicador na economia, o que é muito difícil de ser apurado ou visto. Portanto, se há isenção em certa linha, como a do IPI, por exemplo, de certa forma tal isenção está impulsionando o desenvolvimento de outros setores na economia.

Preciado acredita que as medidas que foram adotadas pelo governo amenizaram os efeitos da crise. Para ele, seria difícil ponderar o real impacto sobre as finanças públicas nacionais brasileiras, se não tivessem tomado nenhuma medida.

Com relação ao FPM, para o Coordenador-Geral da Coint, a linha do FPM está em ascensão. Apesar da crise internacional, as transferências para os municípios vêm crescendo, apesar da queda nominal em 2009 por conta da crise financeira. Porém, o governo aportou e deu um apoio financeiro aos municípios nos anos de 2009 e 2010, de forma que os municípios receberam o mesmo valor que receberiam de FPM em 2008, o que por sua vez recompôs a queda do FPM. Já em 2013, foi feito outro aporte financeiro de R\$3 bilhões. Preciado colocou que a melhora da macroeconomia é benéfica para todos os entes brasileiros.

Além disso, em sua exposição, afirmou que é importante não focar somente no FPM, pois existem várias outras transferências voltadas aos municípios, considerando transferências constitucionais, legais, e voluntárias. Haveria também, segundo Preciado, uma linha ascendente, um crescimento nessas transferências.

Ao fim de sua apresentação, Preciado apontou que o FPM está crescendo e que o governo vem tomando ações visando a melhora no cenário econômico. Encerrou sua

fala colocando o posicionamento contrário do Ministério da Fazenda em relação à PEC 406/2009 e ao aumento de 2% no repasse do FPM.

O terceiro expositor foi o Sr. Carlos Roberto Casteglione, Presidente da Associação Nacional de Municípios Produtores (Anamup), organização que trabalha pela melhoria na receita dos municípios, juntamente com a Associação dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas (Amusuh).

Ambas atuam por um “Novo Pacto Federativo”, visam à redistribuição orçamentária nacional de forma a solucionar a crise financeira dos municípios. As entidades designaram uma comissão de prefeitos e consultores técnicos, coordenada pelo tributarista Edvaldo Pereira de Brito, responsável pela elaboração de uma proposta a ser apresentada no Congresso Nacional em 2015.

Casteglione defendeu a proposta em sua totalidade, e destacou os três principais pontos da PEC 406/2009. O primeiro deles que aumenta de 25% para 30% a parcela do ICMS arrecadado pelos Estados e transferido aos municípios. O segundo ponto que aumenta de 22,5% para 24,5% a parcela do imposto de renda que será repartida pela União aos municípios (FPM) e o aumento para 23,05% da arrecadação das contribuições sociais, para municípios e o Distrito Federal, a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

O presidente da Anamup apontou dados de FPM bruto de R\$74,4 bilhões em 2013, considerando-se perdas de IPI e IR. Essa parte da composição dos 2% acrescentaria cerca de R\$6,4 bilhões a serem distribuídos aos municípios.

Finalizada a participação dos expositores, abriu-se a palavra aos parlamentares. O deputado Julio Cesar (PSD/PI), relator da matéria, foi o primeiro a se manifestar. O parlamentar reconheceu os avanços conquistados aos municípios, como o aumento do percentual do FPM, porém criticou as transferências de encargos realizados pela União, principalmente com o reajuste do salário mínimo, muito acima da inflação, sem o recurso correspondente para os prefeitos pagarem, o que causou uma situação complicada para os municípios. Finalizando seu discurso, o parlamentar afirmou que é a favor da aprovação da PEC e apoia o aumento dos 2%, destacando que quem não quer o aumento é o governo federal.

O segundo parlamentar a usar a palavra foi o deputado Toninho Pinheiro (PP/MG), que propôs a exclusão das capitais federais que já arrecadam valores altos de ISS (as onze cidades, mencionadas pelo presidente da CNM, que concentram 50% do total de ISS arrecadado), e distribuir o recurso para os municípios que realmente precisam.

No que concerne ao ICMS, o citado parlamentar defende que o recurso deve ser disponibilizado aos municípios pobres.

O parlamentar exemplificou municípios que possuem oitenta mil habitantes e arrecadam R\$60 milhões de ICMS, e municípios com duzentos mil habitantes que arrecadam R\$3 milhões.

Sua proposta é que dos 75% do ICMS, referentes à proporção dos valores adicionados a operações relativas à circulação de mercadoria e na prestação de serviço e realizações em seus territórios, 50% permaneçam como se encontram, e o restante, outros 25%, seja retirado dos grande arrecadadores e distribuído para os municípios de acordo com a quantidade de habitantes. Dessa forma, a justiça será realizada, pois, segundo o deputado, poucos municípios do país produzem muito e a arrecadação de ICMS fica concentrada nesses municípios.

Outros pontos de críticas levantados pelo mesmo parlamentar referem-se à má vontade do governo federal em investimentos, citando a diminuição de investimento na saúde, e também à demora no repasse dos recursos conquistados pelos deputados aos municípios via emendas orçamentárias.

O parlamentar seguinte a se manifestar foi o deputado Ângelo Agnolin (PDT/TO), que acredita que renovar a norma do ICMS é uma discussão longa, e se estenderem a discussão para todo o sistema federativo de receita e despesa, os parlamentares terão muita dificuldade para chegar a uma conclusão positiva, ademais o propósito da comissão especial é apresentar respostas rápidas. Em sua fala, o deputado mencionou o presidente da CNM com as seguintes palavras:

O presidente da CNM, de certa forma, não é muito simpático aos congressistas, pois a cada vez que ele fala ele “dá um cacete em nós”, ele acha que a gente está aqui só para fazer coisas ruins, a sensação que dá é essa, né. Porque de tudo que ele falou aqui, muita pouca coisa que seja de conciliação, de entendimento, mas sim “vocês [parlamentares] fazem tudo errado, nós pagamos a conta”, essa é a sensação que ele nos passa e não é

verdade. Como disse Vitor Penido, tem muitas coisas erradas em outros ambientes, então vamos repartir essa responsabilidade entre nós brasileiros.

Depreende-se com a fala do deputado que a CNM é uma entidade com voz ativa no Congresso, entretanto seu representante, o sr. Paulo Ziulkoski, não possui bom relacionamento com alguns parlamentares.

O deputado Marcos Pestana (PSDB/MG) também deu sua contribuição e afirmou que a discussão sobre reforma tributária fiscal e de federalismo são temáticas complexas e que levam tempo, apontou que, se os congressistas possuíam expectativas de atender aos municípios, deveriam se concentrar no que é viável, na aprovação dos 2% e não no ICMS, tema que compraria briga com governadores e o governo federal, por meio do “presidencialismo de cooptação”, não deixaria a matéria passar. Já o deputado Renato Molling (PP/RS) concorda com o argumento e apontou que o foco deveria estar nos 2%, valor que não seria o que os municípios efetivamente precisam, mas que ajudaria bastante em suas situações.

O autor do requerimento da audiência pública, deputado Danilo Forte (PMDB/CE), concordou que o principal objetivo da matéria era buscar o aumento de 2% do FPM. Comentou sobre uma reunião que fez com a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) para discutir o conteúdo da matéria. O parlamentar também comentou sobre reunião convocada pelo governo federal com presidentes de associações de municípios com o objetivo de discutir outro auxílio financeiro, tendo em vista que não se pode realizar aumentos de repasse sem medida constitucional, segundo o deputado, o governo estaria discutindo outra forma de auxílio. Em sua visão, é melhor possuir 2% em uma política de longo prazo, que possam ofertar condições de planejamento aos municípios, do que receber auxílios aleatórios que não contribuem para um planejamento saudável.

É possível notar neste ponto o quanto o debate sobre o tema está aberto às entidades interessadas no assunto. Constata-se isso tanto no aspecto da realização da audiência pública em si, que abre o debate para atores externos opinarem sobre o assunto, quanto nas reuniões entre tais atores e os congressistas, com o intuito de aprimorar a matéria de forma a atender da melhor maneira às solicitações das associações.

O autor da PEC 406/2009 e presidente da Comissão Especial, deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR), colocou que o aumento do repasse é importante, porém a medida é paliativa, tendo em vista que não resolverá todos os problemas financeiros dos municípios. Os municípios são os que mais investem na área de saúde, educação, entre outras. Afirmou, também, que não se pode deixar de lado a reforma no pacto social, incluindo as receitas das contribuições (PIS e Cofins) dentro do pacote que beneficia os municípios.

Já nas considerações finais, o sr. Carlos Roberto Casteglione, presidente da Anamup, declarou que o aumento dos 2% não corrige as desigualdades, apenas dá um fôlego aos municípios para prosseguirem a trabalhar. Propõe a discussão de critérios de distribuição, pois isso sim resolveria os problemas dos municípios. Ademais, mencionou que o relatório deveria conter mais itens do que somente os 2%, pois em uma futura e provável negociação com o Poder Executivo, os congressistas teriam uma margem de negociação. Dessa forma, abordar o aumento de 25% para 30% de transferência aos municípios do ICMS e os 23,5% da arrecadação das contribuições sociais também deveriam estar no relatório.

Conforme a fala dos atores nessa audiência pública, é possível notar que o diálogo tende ao consenso entre os parlamentares e as entidades municipalistas, no que concerne ao aumento do percentual do FPM, e como esperado pelos congressistas, a barreira vem do governo federal, de acordo com a fala do representante do Ministério da Fazenda. O diálogo foi aberto e a própria realização da audiência reflete isto. Ademais, depreende-se das falas que houve articulação das entidades municipalistas em representar os municípios endividados por meio de reuniões e deliberações com os atores-chaves envolvidos no trâmite da matéria.

5.1.4.2 Atuação dos atores envolvidos

O instrumento de participação utilizado pelas entidades interessadas pelo tema foi a audiência pública, além deste mecanismo, não há outro explicitado na tramitação do projeto. Consoante ao que foi exposto no item anterior, houve pronunciamentos, dados e diversas informações apontadas pelas entidades. Conforme apontaram alguns parlamentares o debate foi rico e produtivo.

5.1.5 Eventos Posteriores

5.1.5.1 XIII Marcha a Brasília

Como eventos posteriores, cabe apontar a XIII Marcha a Brasília promovida pela CNM. O evento tem por objetivo reunir prefeitos e vereadores para discutirem e levarem a pauta municipalista ao governo federal e ao Congresso Nacional. No ano de 2010, um dos assuntos prioritários abordados na Marcha foi a necessidade de apoio financeiro aos municípios, levando em consideração a dificuldade financeira vivida pelos governos locais.

5.1.5.2 PEC 426/2014

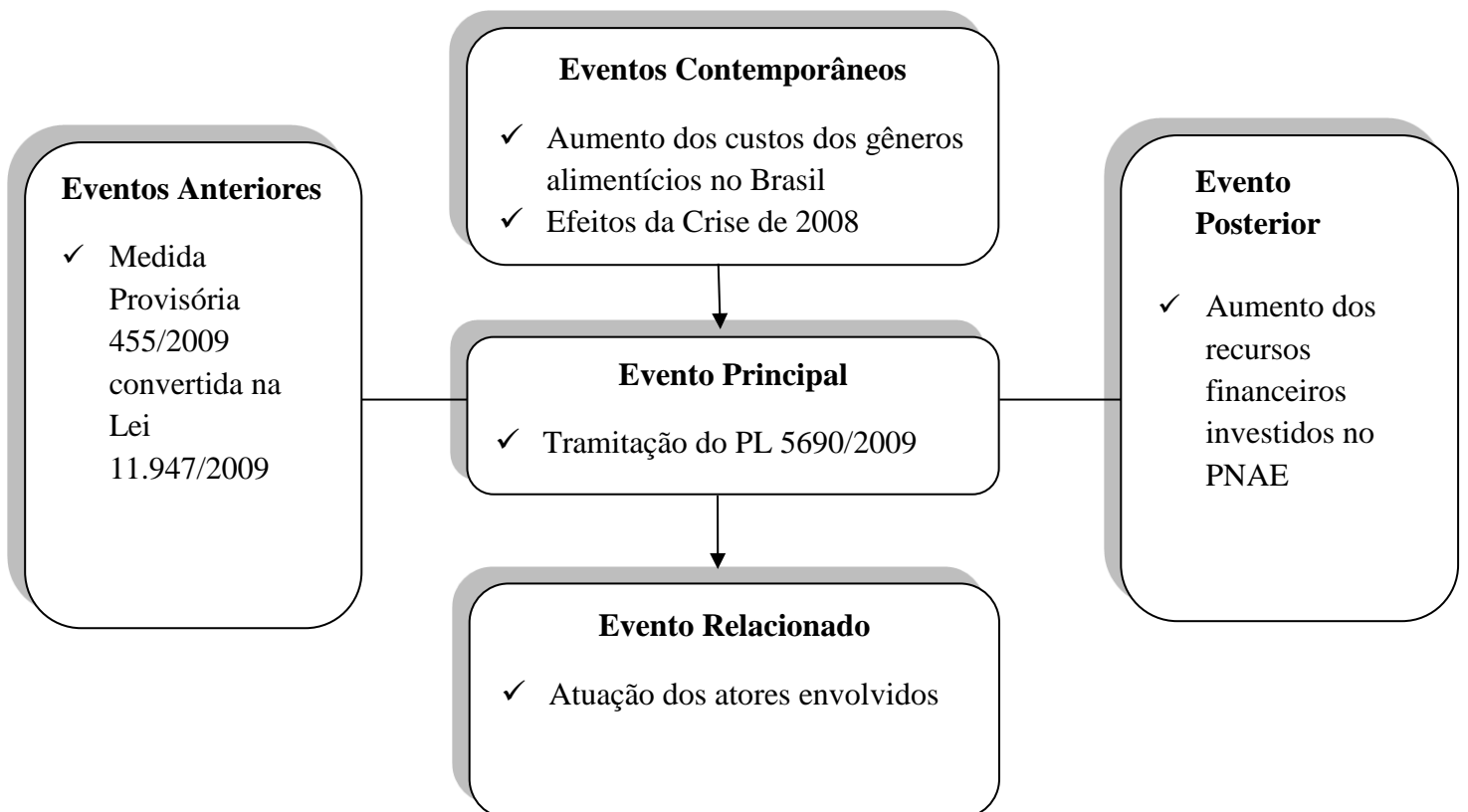
Outro evento importante foi o apensamento da PEC 406/2009 à PEC 426/2014, de autoria da senadora Ana Amélia (PP/RS) e outros, que propõe alteração na redação do art. 159 da Constituição Federal, para aumentar em dois pontos percentuais o repasse do IR e do IPI para o FPM. A PEC é de grande relevância, pois passou a tramitar como projeto principal e entrou na pauta de discussão entre governo e parlamentares, sendo posteriormente aprovada pela comissão especial.

Segundo a Agência Câmara Notícias (2014), após a realização da audiência pública mencionada, rodadas de negociações com o governo foram feitas buscando-se consenso no percentual de aumento do FPM. O governo não aceitou os 2% propostos pelo relator, e ofereceu aumento de 1%, parcelado em duas vezes. A primeira parcela, de 0,5%, seria repassada em julho de 2015; e a outra metade para julho de 2016. A proposta foi representada pela PEC 39/2013 no Senado Federal (PEC 426/2014 na Câmara dos Deputados), aprovada em 16 de julho de 2014. Com a entrada da matéria na Câmara dos Deputados, veio o consenso, o relator Danilo Forte alterou seu relatório e proferiu parecer pela aprovação da PEC 426/2014 e rejeição de suas apensadas, incluindo a PEC 406/2009. A matéria seguiu a Plenário e em 4 de novembro de 2014 foi aprovada em primeiro turno. Retornará à Comissão Especial para a elaboração da redação para o segundo turno. Se aprovada, o fato será comunicado ao Presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda; caso seja rejeitada, a matéria irá para arquivo.

5.2. PL 5690/2009

O evento principal, PL 5690/2009 que trata da correção do repasse ao Programa Nacional de Alimentação, teve como evento influente a regulamentação do referido programa. Ademais, o aumento dos custos dos alimentos no Brasil, bem como os efeitos da crise de 2008, alteraram o cenário da tramitação do projeto e intensificaram a necessidade de aprovação deste. Em consequência ao evento principal, deu-se a atuação dos atores interessados na temática, com o intuito de alcançarem seus objetivos. Como evento posterior, será considerado o aumento dos recursos financeiros investidos no PNAE, mesmo que o evento principal não tenha sido concluído, houve repercussão de sua temática. Dessa forma, ainda que a matéria não tenha sido aprovada, o investimento no programa aumentou.

Figura 10: Tramitação do PL 5690/2009.



Fonte: Elaboração da autora, com base em Barzelay e Velarde (2004).

5.2.1 Eventos Anteriores

5.2.1.1 Medida Provisória 455/2009

A Medida Provisória (MPV) 455/2009 foi publicada no Diário Oficial na União em 29 de janeiro de 2009, com a exposição de motivos apresentada pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad. A MPV tratava da oferta de alimentação escolar aos alunos da educação básica e instituía o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além do PNAE, a MPV também aborda o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Seu objetivo foi essencialmente expandir os programas, não alterar procedimentos e mecanismos vigentes.

No que se refere ao orçamento, consta na exposição de motivos que os custos seriam cobertos por recursos vindos de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional e de Contribuições sobre Concursos e Prognósticos, consignados no orçamento da União para 2009, dentro dos limites estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Recursos suficientes foram alocados na peça orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), segundo o então ministro Fernando Haddad.

5.2.1.2 Lei 11.947/2009

A MPV 455/2009, por sua vez, foi convertida na Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

A apresentação do PL 5690/2009 surgiu com o intuito de modificar essa lei, acrescentando o § 2º ao seu art. 6º, que diz o seguinte:

Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE.

A finalidade do referido projeto de lei é que o repasse seja corrigido anualmente, para que a União não diminua sua participação relativa no financiamento do programa. Assim sendo, os dois elementos acima citados, a MPV e a Lei, foram

motivos para a elaboração do projeto, cuja tramitação será analisada de forma detalhada adiante.

5.2.2 Eventos Contemporâneos

5.2.2.1 Crise dos Alimentos

Segundo matéria produzida pela revista *Veja* (2009), há certos fatores que causaram um aumento médio de 57% nos preços dos alimentos entre 2007 e 2008. O primeiro deles diz respeito ao crescimento populacional, que por sua vez, gera um aumento no consumo de alimentos. Somando-se a esse fator, há também no Brasil mudança no padrão de consumo devido às classes emergentes, majoritariamente urbanas. Ou seja, tais classes não produzem mais seus próprios alimentos, têm de comprá-los no mercado, aumentando então a produção de alimento em larga escala.

Outro ponto apresentado pela editora *Veja* foi o aumento no preço do petróleo, que elevou o preço dos transportes e de insumos. Além disso, a alta do petróleo reflete outros setores da economia, o que produz inflação. Ademais, no ano da apresentação do PL 5690/2009, o Brasil já havia sofrido há três anos com secas profundas na região Sul, perdendo quarenta milhões de toneladas de grãos.

Tais elementos demonstram o quanto o valor dos alimentos sofreu alta com o passar dos anos e mais tarde, com o aumento da inflação, a situação piorou. Conseqüentemente, houve reflexo no orçamento das prefeituras, que tiveram aumento em seus investimentos, tendo em vista que o repasse da União permanecia o mesmo ao longo dos anos e não acompanhava os reajustes no preço dos alimentos. Levando em conta os argumentos expostos, pode-se notar que o aumento dos custos dos gêneros alimentícios no Brasil influenciou a elaboração do projeto de lei em questão.

5.2.2.2 Efeitos da Crise de 2008

A crise de 2008 afetou diretamente na arrecação dos municípios, conforme já mencionado anteriormente na PEC 406/2009. Os efeitos da crise impactaram a receita municipal, tanto do FPM, quanto do PNAE, afinal de contas, o endividamento dos municípios cresceu, considerando-se o rombo no recebimento e o aumento no gasto dos recursos próprios. A gestão pública enfrentou maiores dificuldades em cobrir o valor destinado ao programa de alimentação, pois o repasse da União não estava considerando a variação do preço dos alimentos.

Dessa forma, a crise agravou a situação financeira dos municípios. Eles encontravam-se em um cenário em que recebiam menos pelo FPM, um dos fundos mais importantes para os municípios pequenos, e também não estavam recebendo corretamente pelo valor do programa de alimentação, que permanecia o mesmo, sem considerar as modificações financeiras ocorridas ao longo dos anos, tais como o aumento do preço dos alimentos e posteriormente, a inflação.

5.2.3 Evento Principal

5.2.3.1 Tramitação do PL 5690/2009

O PL 5690/2009 tem por objetivo acrescentar § 2º ao art. 6º da Lei 11.947/2009, dispondo sobre a correção anual dos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Dessa forma, o projeto pretende atualizar, anualmente, o repasse aos municípios no valor da merenda, levando em consideração o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O projeto é de autoria do deputado Manoel Junior (PSB/PB) e teve seu despacho definido em setembro de 2009 seguindo para a Comissão de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT), com parecer terminativo⁴, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), também com parecer terminativo.

No mesmo mês, foi designado como relator da matéria o deputado Joaquim Beltrão (PMDB/AL). O deputado apresentou seu primeiro parecer posicionando-se favoravelmente à proposta, em outubro de 2009. Em março de 2010, o relator reapresentou seu parecer, agora pela aprovação da matéria na forma de substitutivo. Em sua justificação, o relator aponta a atuação da Assessoria Parlamentar do gabinete do Ministério da Educação explicitando alguns elementos do texto que necessitariam de mudanças, como a restrição no índice utilizado na metodologia da definição da distribuição dos recursos, o INPC.

Em maio, um novo parecer foi apresentado, dessa vez havendo considerações acerca da emenda ao substitutivo apresentado pela deputada Andréia Zito (PSDB/RJ).

⁴ Parecer emitido pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de Finanças e Tributação (CFT) e por comissão especial. Versa exclusivamente sobre os aspectos de admissibilidade jurídica (constitucionalidade e juridicidade) ou financeiro-orçamentário de uma proposição. É chamado terminativo porque tem caráter decisório sobre esses aspectos, podendo inclusive determinar o arquivamento de uma proposição. Pode ser objeto de recurso em contrário subscrito por pelo menos um décimo dos membros da Casa Legislativa. Ver o art. 54 do RICD.

Em sua emenda, a deputada cita dados da CNM, mencionando que o valor seria insatisfatório para atender todos os alunos com alimentação de qualidade. Assim sendo, a emenda sugeriu que o valor repassado às prefeituras não pudesse ser inferior a R\$0,42 por aluno/dia. Tal emenda evidencia a atuação da Confederação de Municípios no acompanhamento do trâmite legislativo, fornecendo informações para os parlamentares e se inteirando das discussões.

Entretanto a emenda foi rejeitada pelo relator, indicando a inviabilidade do reajuste no valor *per capita* da merenda escolar durante o ano em questão, pois implicaria créditos adicionais aos valores previstos no orçamento da União para o PNAE. E mais, que o ajuste atrasaria a tramitação do projeto.

Ao ser arquivado devido ao fim da legislatura, o projeto retornou, após pedido do autor, e uma emenda foi apresentada, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), com o mesmo teor da emenda apresentada anteriormente ao substitutivo. Em dezembro de 2011, o relator apresentou seu último parecer, pela aprovação da matéria com substitutivo e pela rejeição da emenda apresentada ao projeto, bem como da emenda apresentada ao substitutivo. Em maio de 2012, o relatório foi aprovado pela Comissão de Educação e Cultura. A matéria seguiu para a CFT e em 4 de junho de 2013, o deputado Andre Moura (PSC/SE), foi o último deputado a ser designado como relator, sendo esta a última movimentação realizada no projeto.

5.2.4 Evento Relacionado

5.2.4.1 Atuação dos atores envolvidos

Na apresentação do parecer do deputado Joaquim Beltrão (PMDB/AL), há menção sobre a atuação do Ministério da Educação, por meio de ofício apresentado pela Assessoria Parlamentar do Ministério com considerações da Coordenação Geral do PNAE no FNDE. A primeira sugestão envolve a inversão de dois artigos, com o intuito de ordenar melhor as ideias. Outro ponto levantado refere-se ao INPC, sugerindo a decomposição do índice para que seja considerado apenas o custo de alimentos, não de vestuário, locação de imóveis e combustível, como abrange o índice original. As sugestões foram acatadas pelo relator, que alterou os pontos propostos pelo Ministério, notando-se uma exitosa atuação do governo federal ao reconhecer a importância do projeto, porém adequando a matéria aos interesses do governo.

Outra atuação percebida ao longo da tramitação da matéria foi da CNM, por meio de emendas apresentadas pelas deputadas Professora Dorinha Seabra Rezende e Andréia Zito. Nas referidas emendas, as deputadas mencionam estudos feitos pela CNM acerca do projeto. Entretanto, ao contrário do Ministério, a atuação da CNM no referido projeto não obteve sucesso, tendo em vista que as duas emendas foram rejeitadas pelo relator. Entretanto, ao final de seu parecer o relator acrescenta ao substitutivo a expressão “no mínimo”, como consequência da reflexão que lhe foi provocada pelas emendas.

5.2.5 Evento Posterior

5.2.5.1 Aumento dos recursos financeiros investidos no PNAE

Segundo o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE é o maior e mais antigo programa de alimentação escolar do mundo. De acordo com dados estatísticos apresentados no portal, na época da elaboração do PL 5690/2009, o investimento era de R\$2,013 milhões, e em 2013 o valor subiu para R\$3,542 milhões, havendo um crescimento de mais de R\$1 milhão em quatro anos. Entretanto, o número de alunos beneficiados diminuiu de R\$47 milhões para R\$43,3 milhões⁵.

Apesar de a matéria não ter sido aprovada, o que beneficiaria os municípios, o investimento ao programa cresceu, mesmo não havendo reajuste no repasse da União, o que pode significar que os governos locais estão gastando mais recursos para investir no programa, enquanto a parcela da União permanece a mesma.

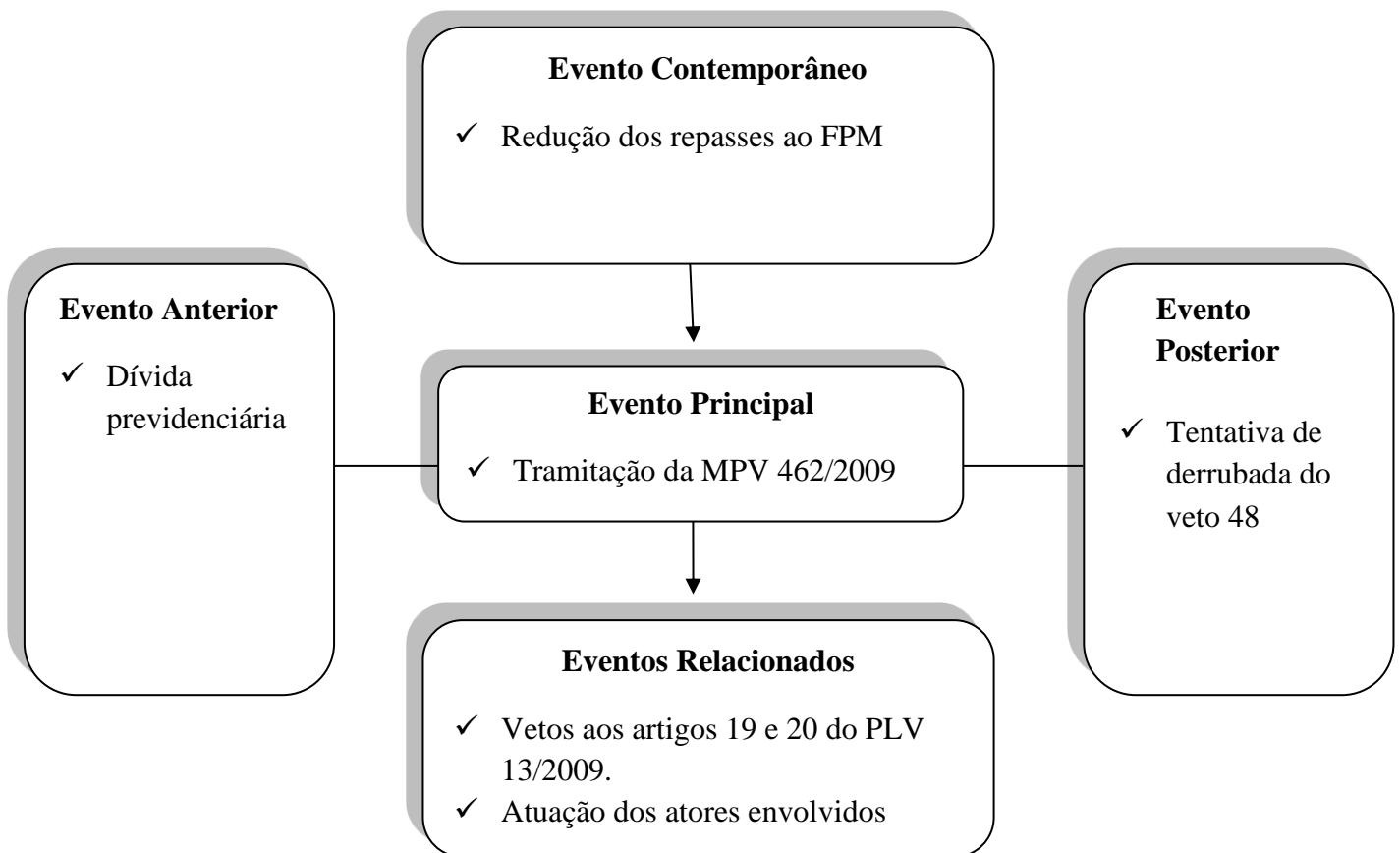
Como a matéria não tramita desde junho de 2013, não é possível saber se há esforços das entidades municipalistas para o desenvolvimento da proposição. Entretanto, sabe-se que o relator da matéria, deputado Andre Moura (PSC/SE), é um aliado da causa municipalista e atua em outros projetos de interesse dos municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2014).

⁵ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

5.3 MPV 462/2009

O caso trata da tramitação da MPV 462/2009, que está relacionada ao apoio financeiro da União aos municípios. A dívida previdenciária foi fator influente para a elaboração da medida provisória. A redução dos repasses do FPM também foi evento agravante sob o projeto, porém aconteceu paralelamente à tramitação. Os vetos de dois artigos do projeto são considerados eventos relacionados, pois foram baseados na tramitação da MPV, em suas aprovações e rejeições de emendas, pareceres, ou seja, foram influenciados pelo caminho desenvolvido pela tramitação. Por fim, será considerado como evento posterior os esforços de derrubada de tais vetos, pois são acontecimentos que se iniciaram após o término do trâmite do evento principal.

Figura 11: Tramitação da MPV 462/2009.



Fonte: Elaboração da autora, com base em Barzelay e Velarde (2004).

5.3.1 Evento Anterior

5.3.1.1 Crise Previdenciária

A dívida previdenciária é um dos principais gargalos para os gestores municipais, segundo a CNM. A dívida dos governos municipais cresce cada vez mais por conta de erros de lançamentos junto à Previdência Social, juros aplicados e inadimplência. Diversos parcelamentos foram feitos ao longo dos anos, mas de acordo com a CNM, a solução viria com o encontro de contas previdenciário entre créditos e débitos dos municípios e da Receita Federal do Brasil. “O encontro de contas é um balanço entre o que as prefeituras devem e o que têm a receber do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)” (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE TRAJANO MORAES, 2013).

De acordo com Ziulkoski, presidente da CNM, desde 1999 a temática acerca da dívida previdenciária é discutida, entretanto o problema nunca foi solucionado (AGÊNCIA AGM, 2014). Segundo dados da Confederação, em 2009, mais de 4.800 municípios estavam endividados com a Previdência, entretanto, conforme dados levantados da entidade, havia débito da Previdência com os municípios em torno de R\$25 bilhões.

As dívidas são cobradas com retenção no FPM e, como já apontado, muitos municípios de pequeno porte necessitam da contribuição do FPM. Dessa forma, a retenção de tal recurso piora bastante o cenário dos municípios endividados, e em algumas vezes, falidos.

Destarte, a situação de dívidas entre os entes federativos foi razão para a elaboração de diversas medidas provisórias, entre elas a MPV 462/2009, que é um dos objetos de estudo do presente trabalho.

5.3.2 Evento Contemporâneo

5.3.2.1 Redução dos repasses ao FPM

Na exposição de motivos da medida provisória em foco, é mencionado que uma das principais finalidades da matéria era prover um apoio financeiro emergencial, concedido pela União aos municípios, que no exercício de 2009 tiveram redução na arrecadação de recursos ao FPM. A medida vem a título de compensação para tal redução nos repasses ao Fundo.

Mais uma vez, a crise financeira de 2008 afetou o desenvolver dos fatos e refletiu no repasse orçamentário aos municípios, que tiveram redução em sua arrecadação. Tal ocorrido comprometeu o compromisso financeiro dos municípios com fornecedores, prestadores de serviços e com a folha de pagamento dos servidores municipais (SOUZA, 2009). Ademais, a dívida previdenciária é a única que bloqueia o pagamento do FPM, por isso a preocupação do governo federal em ressarcir os municípios.

5.3.3 Evento Principal

5.3.3.1 Tramitação da MPV 462/2009

A MPV 462/2009 foi publicada no Diário Oficial da União em 15 de maio de 2009. Foram apresentadas pelos parlamentares 46 emendas à ela e como relator, designado na comissão mista o deputado Sandro Mabel (PR/GO).

Entre os assuntos tratados na medida, não somente o apoio financeiro da União aos municípios como compensação pela redução dos repasses do FPM foi pauta, mas também os seguintes temas:

(i) alteração da Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008, que autoriza a União a participar em Fundo de Garantia para a Construção Naval – FGCN para a formação do patrimônio do FGCN; (ii) alteração e acréscimo de dispositivos à Medida Provisória nº 453, de 22 de janeiro de 2009, em tramitação, aguardando sanção presidencial, que constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; (iii) acréscimo de dispositivos à Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008, que autorizou o Banco Central a conceder empréstimos em moeda estrangeira; (iv) estabelecimento de regras que regulem a transferência de recursos com o objetivo de apoiar a gestão do Programa Bolsa Família nos Estados e Municípios. (SOUZA, 2009)⁶

A matéria foi retirada de pauta diversas vezes, até o relator apresentar seu parecer no dia 12 de agosto de 2009, concluindo pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; também pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da medida. A MPV462/2009 foi aprovada em 26 de agosto de 2009 e, no

⁶ Segundo o art. 7º, inciso II, da Lei Complementar 95/1998 – “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Nota-se, entretanto, que a presente MPV descumpra com tal premissa e mistura diversos assuntos. O Executivo, muitas vezes, desconsidera isso nas medidas provisórias. Segundo a Agência Câmara Notícias (2009) “devido a uma decisão do presidente Michel Temer, amparada em resolução do Congresso, a 462/09 foi a última medida provisória na qual puderam ser incluídas emendas sobre assuntos estranhos ao seu objeto original”.

mesmo dia, encaminhada ao Senado Federal. Após sete dias úteis, a matéria foi aprovada no Senado Federal, retornando à Câmara dos Deputados, por terem aprovado duas emendas.

Em 22 de setembro de 2009, retornou à Câmara dos Deputados e, no mesmo dia, aprovada. Levada à sanção, a matéria sofreu veto parcial.

5.3.4 Evento Relacionado

5.3.4.1 Vetos aos arts. 19 e 20

A medida provisória em tela entrou no rol de projetos prioritários das entidades municipalistas por terem sido vetados dois artigos de interesse dos municípios. O posicionamento apresentado pela CNM foi pela derrubada dos arts. 19 e 20, que tratam do encontro de contas entre débitos e créditos dos municípios e sobre a criação do comitê de revisão da dívida previdenciária.

O art. 19 cria o Comitê de Revisão da Dívida Previdenciária dos Municípios (CRDPM), órgão colegiado com participação de entidade nacional que represente a maioria dos municípios brasileiros. Já o art. 20 coloca que tal órgão realizaria o encontro de contas entre créditos e débitos previdenciários dos municípios e do Regime Geral de Previdência Social.

Segundo a exposição de motivos, as razões do veto foram as seguintes:

[...] os dispositivos permitiam, genericamente, a compensação de créditos e débitos previdenciários sem levar em consideração a personalidade jurídica dos órgãos de previdência criados por alguns municípios, o que descaracteriza o instituto jurídico da compensação, que não admite a falta de identidade entre os devedores recíprocos. A norma proposta [...] , além de encerrar normas com termos vagos e generalistas, o que contraria o interesse público tanto as compensações entre os diversos regimes de previdência social quanto os débitos de natureza tributária dos municípios referentes às contribuições destinadas à seguridade social. (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o art. 19 também ficou prejudicado.

5.3.5 Eventos Posteriores

5.3.5.1 Tentativa de derrubada do veto 48

Levando em consideração todos os eventos acima mencionados e considerando-se o exposto na pauta municipalista elaborada pela CNM, o esforço municipalista vem pela derrubada do veto de número 48, que barrou a criação do

CRDPM, que promoveria o encontro de contas de forma a garantir o equilíbrio entre os entes federativos.

A CNM aguarda a votação pelo Congresso Nacional e é favorável à derrubada do veto. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013). Em 3 de dezembro de 2009, foi recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ofício comunicando veto parcial e solicitando indicação de membros para integrar a Comissão Mista incumbida de relatar os vetos.

5.3.5.2 Atuação dos atores envolvidos

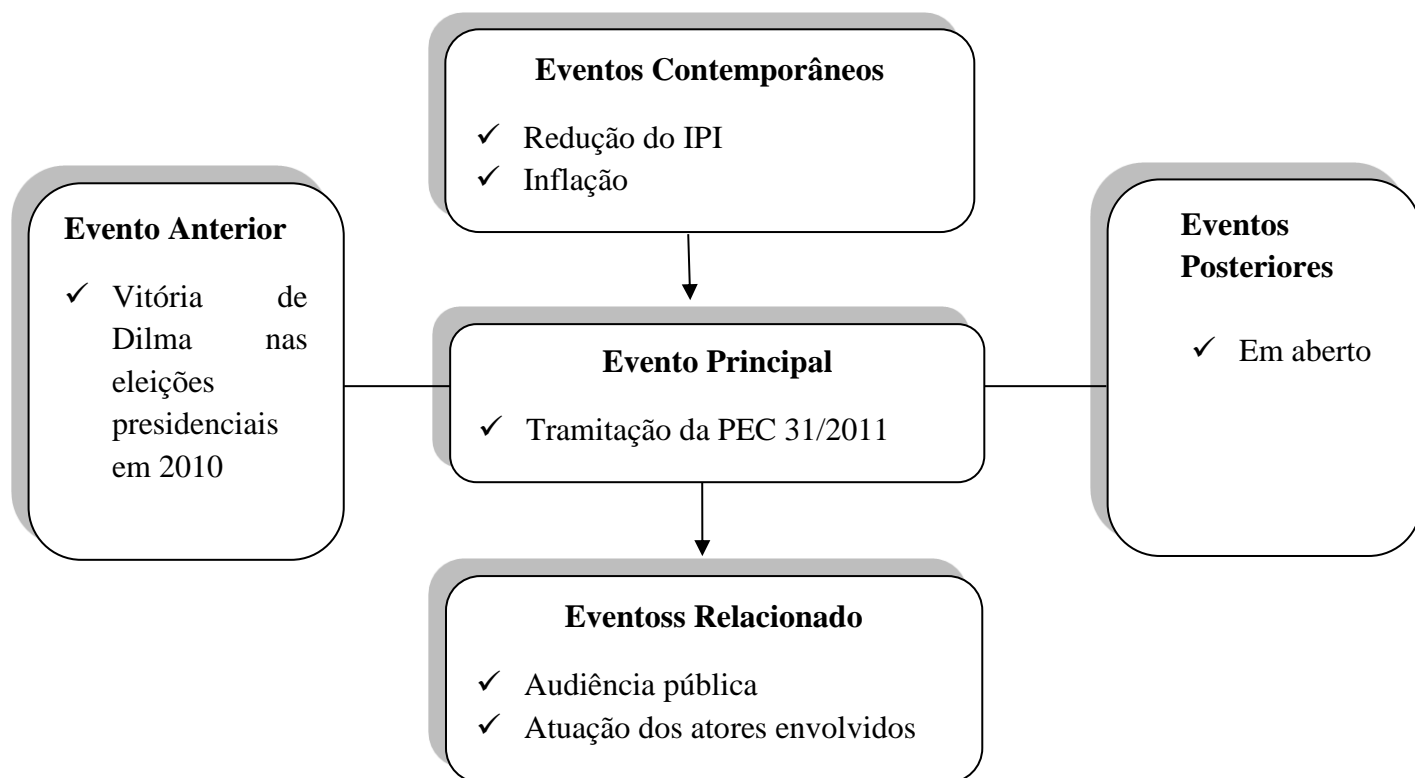
Tendo em vista que o prazo de tramitação de medidas provisórias é mais curto que de outras matérias em geral, as medidas provisórias não dispõem de canais abertos de comunicação com entidades de representação, tais como audiências públicas, que geralmente prolongam a discussão das matérias. Dessa forma, não houve indicações na tramitação do projeto que explicitassem a atuação de entidades interessadas no assunto.

5.4. PEC 31/2009

A matéria em questão trata da tramitação da PEC 31/2011, que propõe a compensação financeira pela União aos demais entes federados, e pelos Estados aos respectivos municípios, nas hipóteses que especifica. A PEC em comento tramita em conjunto com outras nove proposições (PECs 65/2005, 17/2007, 9/2009, 12/2009, 20/2009, 23/2009, 35/2009, 125/2011 e 2/2012). A escolha da matéria seguiu o mesmo critério dos outros casos, que foi a seleção de projetos prioritários contidos na Pauta Municipalista e Agenda Legislativa produzidas pela CNM.

Serão analisados quatro eventos que possuem relação com o evento principal. O primeiro deles, que influenciou na elaboração do projeto, foi a vitória da candidata Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010. Este evento influenciou nos eventos seguintes, que foram a redução do IPI, medida proposta pela Presidente, e a inflação vivenciada no período. O evento paralelo à tramitação foi a atuação das entidades envolvidas com o assunto. Por último, o evento posterior ficará em aberto, tendo em vista que o debate da matéria está parado e não houve repercussão da temática, assim não há eventos consequentes da tramitação da PEC.

Figura 12: Tramitação da PEC 31/2011.



Fonte: Elaboração da autora, com base em Barzelay e Velarde (2004).

5.4.1 Evento Anterior

5.4.1.1 Vitória de Dilma nas eleições presidenciais em 2010

Como promessas de governo, Dilma em 2009, propunha como metas de governo manter o tripé da política econômica: metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais primários; empreender ações para redução de juros, promoção de desoneração tributária, reduzindo impostos sobre investimentos, folha de pagamentos das empresas, remédios, energia elétrica, saneamento, empresas de transporte urbano. (G1, 2010)

Posto isto, após sua vitória para presidência no ano de 2010, Dilma Rousseff sancionou, no fim de 2011, medidas de estímulo à produção e ao emprego visando enfrentar a crise internacional. Entre as medidas, a redução do IPI foi ponto influente nas mudanças efetivadas pela Presidente.

5.4.2 Eventos Contemporâneos

5.4.2.1 Redução do IPI

Medida tomada pela presidente Dilma Rousseff com o intuito de combater a crise nacional, a redução do IPI foi sentida pelos entes subnacionais, que tiveram impactos negativos em suas receitas, considerando-se que o FPM, arrecadação importante aos municípios, é composto por uma parcela do IPI. Esta discussão foi realizada anteriormente em outro projeto classificado como prioritário para a pauta municipalista.

A negativa nas receitas influenciou na elaboração da PEC 31/2011, tendo em vista que o prejuízo dos entes deveria ser recompensado de alguma forma.

5.4.2.2 Inflação

A inflação também foi fator preponderante para a elaboração da PEC em foco. Somada ao impacto da redução do IPI na receita dos municípios, a inflação agravou o cenário. A inflação em 2011 atingiu o percentual de 6,50%, sendo o teto estabelecido pelo Banco Central. (CALDEIRA, 2012)

A situação financeira dos municípios nesse período tornou-se crítica, o que ampliou a necessidade de elaboração de proposta que objetivasse alteração em tal ação do governo federal, que se reflete diretamente nos municípios, prejudicando-os.

5.4.3 Evento Principal

5.4.3.1 Tramitação da PEC 31/2011

A PEC propõe acréscimo do art. 159-A na Constituição Federal, para determinar que a União compense financeiramente os demais entes federados, no próprio exercício financeiro e na forma da lei, assim como os Estados compensem seus respectivos municípios, sempre que adotarem a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo ou redução de alíquotas, concessão de crédito presumido, anistia, remissão, favores fiscais ou financeiros-fiscais, ou qualquer outro benefício de natureza tributária relativo a impostos ou contribuições cujas receitas sejam compartilhadas na forma estabelecida na Constituição.

A matéria foi apresentada em maio de 2011 pelo senador Aécio Neves (PSDB/MG) e outros senadores. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania foi

definida como despacho, pois no Senado é ela que responde pela análise de PECs anteriormente ao Plenário, não há constituição de comissão especial como na Câmara. A matéria recebeu diversos requerimentos solicitando tramitação em conjuntos com projetos de teor semelhante.

Em agosto de 2013 foi designado relator o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), após os senadores Eunício Oliveira (PMDB/CE) e Renan Calheiros (PMDB/AL) terem devolvido o processo sem parecer.

No mesmo mês, foi aprovado seu parecer com relatório favorável à PEC 31/2011, e contrário às PECs 65/2005, 17/2007, 9/2009, 12/2009, 20/2009, 23/2009, 35/2009, 125/2011 e 2/2012.

Atualmente, a matéria encontra-se aguardando inclusão na ordem do dia de requerimento de desamparamento das propostas que tramitam em conjunto.

5.4.4 Evento Relacionado

5.4.4.1 Atuação dos atores envolvidos

As PECs 65/2005 e 17/2007 foram temas de debates e contaram com a presença de representantes dos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A CNM e a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (Amepar) também estiveram presentes na audiência.

O último relator das matérias, senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), mencionou, em seu relatório, a atuação de oito entidades, que manifestaram-se em diferentes oportunidades, e também a atuação de atores que estiveram presentes na realização das audiências públicas.

Além disso, como em outras ocasiões, entidades, como a CNM e a Câmara Municipal de Vereadores de Concórdia/SC, manifestaram-se por meio de ofícios, apresentando suas demandas e sugestões.

A aprovação da matéria significa que houve consenso na comissão para a elaboração de um texto que abarcasse da melhor maneira os interesses do governo e dos municípios. Com base no ofício apresentado pela CNM com apoio à PEC 9/2013, mesmo que esta tenha sido rejeitada, demonstra a atuação das entidades municipalistas

representando o interesse de seus municípios no Congresso Nacional. Ademais ressalta-se a importância da realização das audiências públicas, que permitem aos relatores captarem uma visão externa do assunto e de atores entendidos.

5.4.5 Eventos Posteriores

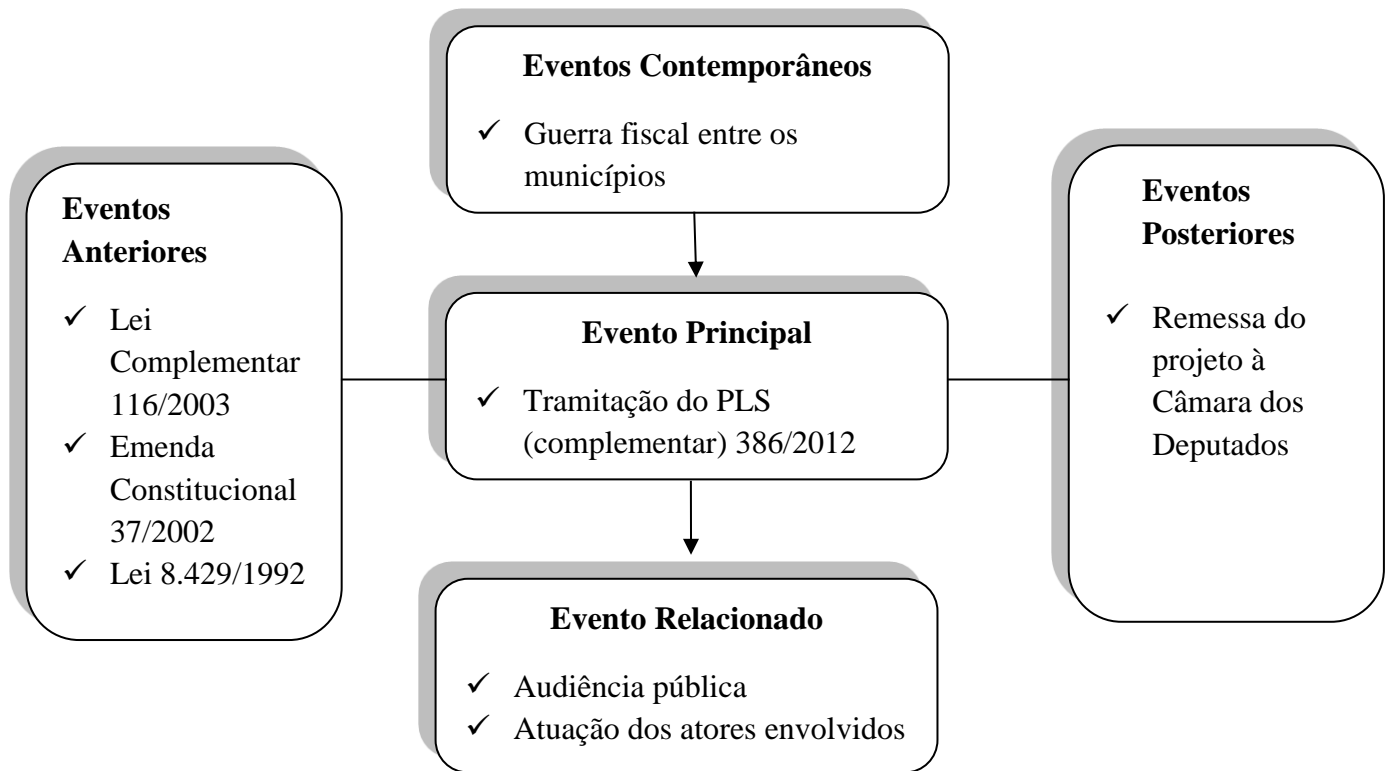
Conforme mencionado anteriormente, a última movimentação realizada no projeto foi em 15 de julho de 2014 e, desde então, não houve tramitação na matéria. O debate em relação ao tema está parado, dessa forma não há como apontar um evento posterior, que tenha sido influenciado pela tramitação da matéria.

5.5. PLS 386/2012

O PLS 386/2012 tem por objetivo aprimorar a questão tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e atualizar os serviços que nele se enquadram.

Os eventos que influenciaram a elaboração do PLS 386/2012 se tratam de leis anteriores que necessitavam alterações, a saber: lei complementar 116/2003, emenda constitucional 37/2002 e lei 8.429/1992. O cenário de guerra fiscal entre os municípios foi fator agravante e paralelo ao evento principal. Como eventos relacionados, a realização de audiências públicas para debater o tema do projeto, e a atuação de atores relacionados. Já como evento posterior será considerado a remessa do PLS à Câmara dos Deputados, levando em conta que a tramitação do projeto, como evento principal, será apenas a realizada no Senado Federal. Dessa forma, a ida do projeto à Câmara dos Deputados não pertence ao evento principal, mas sim uma consequência dos acontecimentos do projeto no Senado Federal.

Figura 13: Tramitação PLS 386/2012.



Fonte: Elaboração da autora, com base em Barzelay e Velarde (2004).

5.5.1 Eventos Anteriores

Os três eventos seguintes foram mencionados no Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS – complementar) 386/2012. Tais leis e emenda interferem de alguma maneira na dinâmica do ISS, assunto de que trata o projeto. Sendo assim, os eventos foram decisivos para a realização do evento principal, a tramitação do PLS. Sem sua ocorrência, não haveria a elaboração da proposição.

5.5.1.1 Lei Complementar 116/2003

A lei em questão é referida no PLS 386/2012 no sentido de sua atualização, tendo em vista que foi aprovada no ano de 2003.

A referida lei complementar especifica a natureza dos serviços que se enquadram no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); especifica os casos de incidência e de não incidência do imposto; explicita como se considera ocorrido o

fato gerador do imposto no local do estabelecimento prestador nos serviços; classifica o estabelecimento prestador, bem como o contribuinte; concede competência para os municípios definirem a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa; e apresenta a base de cálculo do imposto, assim como as alíquotas máximas do imposto, de 5%.

A lista de serviços anexa à Lei Complementar compreende desde serviços de informática, serviços de saúde, assistência médica até serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente e saneamento, entre outros. Essa lista é objeto de modificações no PLS, levando em conta que houve mudança na forma de exercer tais serviços, e muitas vezes, como no caso da informática, as ferramentas e os instrumentos de trabalho sofreram grande evolução no período de uma década.

Como destaca o autor na justificção do PLS 386/2012, a ampliação no rol de serviços acarretaria em uma redução na dependência dos municípios sobre as transferências constitucionais, sobretudo sobre o FPM e as transferências em relação ao ICMS e ao IPVA.

5.5.1.2. Emenda Constitucional 37/2002

A fixação da alíquota mínima de 2% foi instituída pela Emenda Constitucional em questão, visando à redução da guerra fiscal entre os entes federados. Entretanto, a medida não logrou êxito, pois mesmo estabelecido em lei o valor mínimo da alíquota, ao se conceder os benefícios aplicados diretamente à base de cálculo, a alíquota efetiva do imposto fica abaixo dos 2%, segundo o senador Romero Jucá (PMDB/RR), autor do PLS 386/2012.

À vista disso, de acordo com o senador, a prática da renúncia fiscal abaixo da alíquota mínima descumpra com o exposto na EC 37/2002 e também ao Pacto Federativo (que garante a igualdade entre os entes tributantes do ISS), estimulando a guerra fiscal.

Sendo assim, a Emenda Constitucional, ao ser referida no PLS 386/2012, tem por objetivo ser efetivamente cumprida, de forma que sejam sanados os conflitos de matéria tributária entre os entes federados.

5.5.1.3. Lei 8.429/1992

A referida lei, que trata sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, também é alvo do PLS 386/2012. O projeto de lei complementar em foco propõe a adição de seção na citada lei, que disponha sobre os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Pelo PLS, a lei seria direcionada para a responsabilização dos administradores públicos incumbidos da gestão de finanças (Chefe de Governo e Secretário da respectiva pasta) do ente tributante que desobedecer o proposto pela lei.

5.5.2 Evento Contemporâneo

5.5.2.1 A guerra fiscal entre os municípios

Há desacordo entre os municípios no que se refere à cobrança do ISS. Alguns acreditam que o tributo deve ser recolhido onde se localiza a empresa prestadora de serviços, outros acreditam que o recolhimento deve ser feito no município onde o serviço é prestado. Tal fato caracteriza bitributação, ou seja, há competência tributária em dois lugares distintos, onde se presta o serviço e na sede da empresa prestadora. (OLIVEIRA, 2012).

Na Lei Complementar 116/2003, fica expresso o local de recolhimento do imposto, que, como regra geral, é no município em que localiza o estabelecimento do prestador e, em sua ausência, no local de sua residência, salvo as enumeradas nos incisos I a XXII do artigo 3º da lei⁷. Entretanto, há divergências de interpretação em

⁷ Art. 3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local:

I – do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado;

II – da instalação dos andaimos, palcos, coberturas e outras estruturas;

III – da execução da obra;

IV – da demolição;

V – das edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres;

VI – da execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer;

VII – da execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres;

VIII – da execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores;

IX – do controle e tratamento do efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos;

relação à lei, o que dá margem para benefício aos dois lados da moeda, tanto para aqueles que acreditam que o recolhimento deve ser feito no local das empresas, quanto para aqueles que acreditam que deve ser feito no município onde é prestado o serviço.

O que ocorre é que, muitas vezes, os municípios, de forma ilegal, reduzem abaixo de 2% a alíquota do imposto, com o objetivo de atrair empresas a instalarem suas sedes em seu território. Outros municípios, em resposta a tal medida, acabam realizando a mesma redução para tornar mais competitiva a atração das empresas. Ou como no caso do Distrito Federal:

[...] passou a tributar em 5% todos os tipos de serviço prestados em seu território, independente se as empresas tinham sede ou não em sua região. A ação tomada pelo Distrito Federal além de ilegal, pois resultava na Bitributação do ISS, aumentou a arrecadação desse imposto em 400% naquele período. (OLIVEIRA, 2012)

Dessa forma, é perceptível que é necessária a reforma na Lei Complementar 116/2003, de modo a definir claramente o local de recolhimento do imposto e as penalidades a serem aplicadas aos chefes de governo que descumprirem com o que consta na lei.

5.5.3. Evento Principal

5.5.3.1. Tramitação do PLS 386/2012

Como evento principal, será considerada apenas a tramitação do projeto durante o tempo de permanência no Senado Federal. A remessa à Câmara dos Deputados será considerada como evento posterior, tendo em conta que diversos projetos, muitas vezes, acabam “morrendo” na casa iniciadora e não prosseguem adiante. Assim, como o projeto em questão ingressou à segunda etapa do processo legislativo (a ida à Casa revisora), tal evento será considerado como um evento posterior, consequência da tramitação do PLS 386/2012.

-
- XII – do florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação e congêneres;
 - XIII – da execução dos serviços de escoramento, contenção de encostas e congêneres;
 - XIV – da limpeza e dragagem;
 - XV – onde o bem estiver guardado ou estacionado;
 - XVI – dos bens ou do domicílio das pessoas vigiados, segurados ou monitorados;
 - XVII – do armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda do bem;
 - XVIII – da execução dos serviços de diversão, lazer, entretenimento e congêneres;
 - XIX – do Município onde está sendo executado o transporte;
 - XX – do estabelecimento do tomador da mão-de-obra ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado;
 - XXI – da feira, exposição, congresso ou congêneres a que se referir o planejamento, organização e administração;
 - XXII – do porto, aeroporto, ferropuerto, terminal rodoviário, ferroviário ou metroviário.

A matéria foi apresentada em outubro de 2012 pelo senador Romero Jucá (PMDB/RR) e outros senadores, tendo sido distribuída para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Em 22 de novembro de 2011, a comissão aprova o parecer do relator, senador Humberto Costa (PT/PE), pela aprovação da matéria na forma de substitutivo. No mesmo dia, a comissão também aprovou requerimento de urgência para a matéria. Já no dia 27 do mesmo mês, em Plenário, foi aprovado o substitutivo da CAE.

Sendo a discussão encerrada, em turno suplementar, sem oferecimento de emendas ao substitutivo, a matéria foi dada como definitivamente aprovada e encaminhada à Câmara dos Deputados.

5.5.4. Eventos Relacionados

5.5.4.1. Audiência Pública

A audiência pública foi fruto da aprovação do requerimento do senador Armando Monteiro (PTB/PE). Os convidados a compor os debates da audiência foram os representantes das seguintes entidades: Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf); Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Ministério das Comunicações; Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom); Associação Brasileira da Indústria Gráfica Nacional (Abigraf); e o Sr. Alcides Jorge Costa, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Realizada a audiência em 13 de maio de 2013, compareceram os seguintes atores: Ricardo Almeida, Assessor Jurídico da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf); Roberto Bertoncini, Secretário de Finanças de Porto Alegre, representando a Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Edmundo Machado Oliveira, Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom); e Fábio Arruda Mortara, Presidente da Diretoria Executiva da Associação Brasileira da Indústria Gráfica Nacional (Abigraf).

Iniciando o debate, usou a palavra o sr. Ricardo Almeida, assessor jurídico, representante da Abrasf. Almeida primeiramente elogiou o teor da proposição ao tratar da Lei Complementar 116/2003, que segundo ele “é uma das poucas leis tributárias do Brasil que aumentou a arrecadação significativamente para os municípios sem aumentar carga tributária, procurando maior igualdade fiscal, procurando racionalizar e criar novos instrumentos de fiscalização”.

O segundo ponto levantado por Almeida diz respeito à atualização da lei, no sentido de trazer respostas à guerra fiscal entre os municípios e também para acompanhar o avanço da tecnologia.

Em relação às sociedades uniprofissionais, o assessor também realizou considerações ao dizer que:

Durante a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 169, de 89, que recebeu um substitutivo em 2002 e se converteu na atual Lei Complementar nº 116, teve na sua tramitação final retirada do seu texto a revogação do item que tratava da tributação das sociedades uniprofissionais. Hoje, vejam que há um embate muito grande no País, sobretudo com o setor médico, não só porque tem sido autuado, muitas vezes à luz da jurisprudência do STJ, que não vem considerando boa parte das clínicas, hospitais, laboratórios e outros como sociedades uniprofissionais, mas, sim, como empresas. Então, hoje, boa parte do setor médico pede para ser tributado com alíquotas baixas, ter possibilidade eventualmente de ingressar no Simples, para que possa ter, então, um tratamento, sobretudo com segurança jurídica. [...]

Então, a proposta neste aspecto visa, aí sim, a respeitar a segurança jurídica, não aplicar retroativamente essa nova disciplina, caso venha a ser aprovada, como aconteceu, por exemplo, em mudanças jurisprudenciais, em que as sociedades de advogados foram surpreendidas com um passivo tributário da noite para o dia, mas dar, portanto, tempo suficiente para que essa norma seja absorvida, e os advogados, sociedades médicas, todas as sociedades hoje consideradas uniprofissionais tenham condições de repassar esses custos.

Por fim, Almeida sugeriu que seja transferida a competência tributária para o ente municipal que situa o tomador de serviços, pois em sua visão:

Essa possibilidade não só deriva da tributação sobre o consumo, que pode eleger tanto o prestador quanto o tomador do serviço, ou seja, a origem ou o destino, como critério de definição do local de ocorrência do fato gerador como também como um critério de justiça, um critério de equalização tributária no âmbito da Federação. Dessa forma, aqueles Municípios que estão reiteradamente editando leis e praticando fiscalizações tributárias que admitem alíquotas inferiores à alíquota mínima constitucional – pelo projeto de lei, agora, alíquota também da lei complementar, alíquota mínima de 2% – poderão exercer a competência tributária que a própria Constituição estabelece e comete para a esfera municipal. Assim, os Municípios, como um todo, não perderão base econômica de arrecadação por essa competição desleal que vulgarmente se tem chamado de guerra fiscal.

O Sr Fabio Arruda Mortara, presidente da diretoria executiva da Associação Brasileira da Indústria Gráfica Nacional, manifestou-se a seguir. Segundo o presidente da Abigraf, a confecção gráfica, inclusive a confecção de impressos gráficos, fotocomposição, clichêria e zincografia, litografia e fotolitografia, exceto se quando destinados à operação de comercialização ou industrialização posterior, mesmo que incorporados de qualquer forma a outra mercadoria que venha a ser objeto de posterior circulação, tais como bulas, rótulos, etiquetas, caixas, cartuchos e embalagens, manuais técnicos e de instrução, ficarão sujeitos ao ICMS.

Dando prosseguimento às exposições, usou a palavra o Sr. Edmundo Machado Oliveira, Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom).

Oliveira apontou como positiva a responsabilização da administração pública pela cobrança indevida da alíquota mínima do ISS. Passando para os pontos problemáticos, o diretor da Brasscom sugere retirada ou mudança nos arts. 1º e 2º, pois suas combinações propõem a alíquota mínima de 2% a todos os serviços expostos na lista. Segundo ele a dificuldade, especialmente na área de informática, é a determinação do local de origem do serviço, sendo dificultoso provar se a empresa possui ou não o direito ao serviço. A prestação de serviços nesse setor é bastante móvel, por isso não é possível determinar que tal serviço é exclusivamente originário de determinado município. Outra problemática apontada é que pode haver o aumento da competitividade dos municípios, da guerra fiscal entre eles.

Para Oliveira, também há imprecisão na lista dos serviços, excepcionalmente na computação em nuvem, conceito bastante novo, que é descrito no projeto, porém erroneamente, pois classificar a plataforma como serviço seria errado, por ela não envolver propriamente a prestação de serviço, mas sim, ser apenas um computador, inamovível.

Nos serviços do Estado, nos quais lista o acesso à rede de computadores e *internet*, Oliveira também apontou inadequações na classificação do serviço. Tal atribuição já é classificada como comunicação e consta na legislação do ICMS. Assim, em sua visão, haveria dupla tributação em relação a isso.

Já o Secretário de Finanças de Porto Alegre, sr. Roberto Bertoncini, corroborou apenas alguns pontos já levantados pelos demais expositores. Elogiou a iniciativa do projeto, confirmou a necessidade de atualização da Lei Complementar 116/2003 e, por fim, afirmou ser o ISS o principal tributo próprio dos municípios, e que deve ser fortalecido para que se reduza a dependência dos governos municipais em relação às transferências constitucionais.

Já no pronunciamento dos parlamentares algumas frases, que seguem, foram relevantes:

Romero Jucá (PMDB/RR) (líder do governo):

Esse projeto foi discutido, debatido com a Associação de Prefeitos. Na verdade, não é um projeto simplesmente da minha autoria. É um projeto que levou em conta a necessidade. Todos os itens colocados aqui foram debatidos com as prefeituras, os problemas foram apontados pelas prefeituras ou por segmentos produtivos, como no caso a Abigraf, que, na época, colocou a questão que também está aqui referenciada no projeto.

José pimentel (PT/CE):

Na verdade, ele [o projeto] é fruto de um trabalho da Frente Parlamentar, também das cidades acima de duzentos mil habitantes que estiveram, algumas vezes, aqui, na Casa, e particularmente do setor da indústria gráfica, que também traz essa matéria ao debate desde os anos 1990.

Armando Monteiro (PTB/PE):

[...] Mas não tenho dúvida de que o projeto é oportuno. Devemos constatar que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros não tem base própria de arrecadação, dependem exclusivamente de transferências intergovernamentais. É preciso, portanto, que olhando o futuro, sobretudo considerando que o setor terciário vem ganhando cada vez mais importância na economia, que os municípios passem a ter bases próprias de tributação, desde que não haja uma sobreposição, e, mais do que isso, que não se consagre uma situação de grande elevação da carga, o que seria inaceitável.

As falas dos parlamentares foram delimitadas neste estudo no intuito de ilustrar como os representantes públicos dão visibilidade a outras instituições em seus discursos. É possível depreender dos trechos acima que houve diálogo com instituições interessadas no assunto, tais como a FNP e a Abrasscom, e que também há diálogo interno na comissão, tomando por base a fala do presidente da comissão, o qual dialogou com os demais membros para que um acordo fosse feito almejando a aprovação da matéria, que, como tantos ressaltaram, é de extrema importância para os municípios e empresas.

5.5.4.2. Atuação dos atores envolvidos

Conforme pode-se perceber pelo item anterior, houve intensa participação dos atores interessados no tema da matéria, por meio do diálogo e exposição de argumentos. O debate contou com a presença de vários atores e diversas perspectivas, o que proporcionou vários subsídios para que os parlamentares pudessem produzir proposta mais inclusiva, tendo em vista que pontos de vistas distintos foram apresentados, e uma abordagem mais ampla poderia ser elaborada pelos parlamentares.

5.5.5 Evento Posterior

5.5.5.1 Remessa do projeto à Câmara dos Deputados

Como é sabido pelo consenso, para a aprovação de uma lei é necessário que seja aprovado o conteúdo da matéria pelas duas casas. Se o projeto for iniciado pela Câmara dos Deputados, quem o revisa é o Senado Federal, e vice-versa. Entretanto há questões especiais na aprovação de um Projeto de Lei Complementar, este deve ser aprovado por maioria absoluta em votação nominal, portanto, necessariamente, esses projetos têm de passar pelo plenário, não podem ser resolvidos pelo poder conclusivo das comissões, sendo um projeto com maior dificuldade em ser aprovado.

Superada a etapa do Senado Federal, descrita como o evento principal, passa-se à tramitação na Câmara dos Deputados, cuja enumeração modificou-se para Projeto de Lei Complementar (PLP) 366/2013. A matéria foi recebida pela Câmara dos Deputados em 6 de dezembro de 2013 e foi distribuída à CFT, competente pelo mérito e por parecer terminativo, e à CCJC, também responsável por mérito e parecer terminativo.

Apresentado requerimento de apensamento, a matéria foi apensada aos PLPs 34/2011 e 183/2012, sendo redefinido seu despacho e inclusa a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). Já nesta comissão, foi designado como relator o deputado Guilherme Campos (PSD/SP). Este parlamentar, por sua vez, teve requerimento aprovado solicitando realização de audiência pública para debater o projeto.

A primeira audiência foi realizada no dia 5 de agosto de 2014 e teve como convidados os seguintes atores: o presidente da Associação Brasileira da Indústria Gráfica (Abigraf), Levi Ceregado; o consultor jurídico da Associação Brasileira das

Produtoras de Fonogramas Publicitários (Aprosom), Paulo Gomes de Oliveira Filho; a diretora-executiva da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (Apro), Sonia Regina Piassa; o presidente da Associação Brasileira de Mídia Out Of Home (ABDOH), Ubiratan Macedo; a secretária-executiva do Grupo de Estudos Tributários Aplicados (Getap), Zabetta Macarini Carmignani Gorissen; e a presidente Executiva da Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ), Elizabeth de Carvalhaes.

A segunda audiência foi realizada no dia 2 de setembro de 2014 e teve como convidados: o diretor de Programa da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, Manoel Procópio Júnior; o secretário da Fazenda do Estado de Alagoas, representando o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), Maurício Acioli Toledo; o presidente da CNM, Paulo Roberto Ziulkoski; o secretário municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de São Paulo, representando a FNP, Marcos Cruz; e o presidente da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, Guilherme Frederico de Moura Muller.

Na segunda audiência, não houve consenso entre as entidades que participaram do debate. O representante do Confaz e então secretário da Fazenda do estado de Alagoas, Maurício Acioli Toledo, posicionou-se contrariamente à aprovação da matéria, para ele ainda há que se esclarecer melhor a distinção entre produto e serviço. Já o secretário municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da prefeitura de São Paulo e representante da FNP, Marcos Cruz, a matéria deve ser aprovada da forma que está, tendo em vista que sua alteração tornaria a tramitação mais demorada. (MARCEL, 2014)

Conforme se observam os atores convidados a comparecer às audiências públicas, nota-se a intenção do deputado Guilherme Campos (PSD /SP) em estabelecer diálogo entre as três esferas (União, estados e municípios). Ademais, sugeriu uma agenda de discussões, pois considera o tema delicado e complexo e demanda maior demada para aprimoramento do parecer.

Em 28 de outubro de 2014 o relator, deputado Guilherme Campos (PSD/SP), apresentou parecer pela aprovação da matéria e seus apensados na CDEIC. No dia onze de novembro, foi apresentado requerimento de urgência pelos líderes. A última ação sofrida pela matéria foi no dia doze do mesmo mês, retirando de pauta a matéria.

6. DISCUSSÃO

Para o delineamento de redes sociais ou redes de políticas públicas em um sociograma, conforme já abordado no referencial teórico do presente estudo, é necessária a interação de todas as entidades entre si. O intuito inicial deste estudo seria desenhar a rede relativa ao subsistema municipalista, com ênfase no papel das entidades utilizadas no *survey*. Entretanto, os resultados apontam apenas a percepção das prefeituras. Para que a rede fosse delimitada corretamente, a percepção das oito entidades também deveriam ser analisadas, utilizando-se os mesmos critérios.

Posto isso, os resultados do *survey* serão aplicados à teoria de redes apresentando a percepção dos prefeitos entrevistados, assim como no que se refere às perspectivas teóricas voltadas à análise do *lobby*.

A rede municipalista é constituída por um grande número de atores. De entidades relevantes utilizadas no *survey*, apontam-se oito, uma pequena parcela da rede. Se considerarmos a quantidade de associações regionais ou estaduais que existem no país, há uma quantidade enorme delas. Além disso, há também os assessores, presidentes, diretores e demais funcionários da CNM, FNP, ABM, assim como todos os parlamentares e burocratas envolvidos nos projetos mencionados. Esta quantidade de atores envolvidos explicita o tamanho da rede.

Ademais, há evidências que apontam para uma rede de mais de consenso, cooperação e diálogo, do que de conflito. O número de audiências públicas e menções às organizações representativas dos municípios nas proposições legislativas analisadas indicam que o diálogo está presente na elaboração das políticas voltadas aos municípios.

Além disso, há uma tendência em observar o vínculo duradouro da rede, considerando a data de criação das organizações representativas: a CNM foi fundada em 1980, a FNP em 1989, a ABM em 1946. Mesmo que não exerçam influência no Congresso Nacional desde essas datas, é relevante ponderar a longevidade dessas organizações. A frente parlamentar municipalista foi criada em 2011, ano mais recente, porém parece atuante no Congresso. A existência da pauta acerca da crise dos municípios no cenário político desde 2008 também é indicativo de que a rede vigora há um tempo considerável.

O grau de institucionalização da rede é marcado pelo diálogo formal, realizado em momentos como reuniões, audiências e eventos como a Marcha de Prefeitos. Dessa forma, seguindo os critérios de Bonafont, tal grau de institucionalização é considerado formal, tendo em vista que a interação tende a acontecer em ambientes onde o teor da conversa pode ser disponibilizado ao público, tais como as notas taquigráficas, reportagens etc., sem prejuízo da ocorrência de encontros informais.

Caracteriza-se também como *inside lobbying*, realizando contatos diretos, utilizando audiências para apresentar pesquisas e estudos técnicos. Além disso, enquadra-se como uma rede sustentável, pois há flexibilidade aos acordos e há atuação contínua das entidades, o que é importante para a rede, tendo em vista que a arena política está sempre se renovando e modificando.

Os padrões de comportamento dessa rede mostram-se abertos e dispostos a encontrar soluções. O diálogo em relação ao aumento da parcela do FPM, por exemplo, avançou bastante no ano de 2014 e a matéria encaminha para aprovação. Exposições de ideias e opiniões estiveram presentes ao longo do processo. Os outros projetos, apesar de não estarem tão desenvolvidos em suas tramitações, também avançaram consideravelmente, e o importante é que o tema da crise dos municípios está em pauta no Congresso, até mesmo pela pressão exercida na marcha promovida pela CNM anualmente.

Outro ponto interessante é que temas que tratem sobre recursos financeiros são, na maioria das vezes, delicados ao serem deliberados, pois podem significar ônus para algum ente. Assim, como foi explanado por alguns deputados em audiências públicas, essa é uma razão para considerar que o comportamento da rede é aberto e não fechado (com o intuito de manter o *status quo*).

De modo geral, sendo considerados os resultados do *survey*, bem como a análise das proposições, é possível verificar que a CNM é a organização preponderante no cenário de processo de decisão dos temas que envolvem os municípios. Tanto pelas respostas dos prefeitos quanto pela atuação nos projetos, por meio de participação em audiências, envio de sugestões de emenda, a CNM destacou-se nos resultados. Entretanto, algumas considerações foram realizadas por parlamentares e por prefeitos entrevistados, em relação ao presidente da organização, que segundo as fontes, não possui um bom relacionamento com alguns parlamentares dentro do Congresso e

apresenta um comportamento radical, o que pode dificultar o diálogo entre a entidade e os parlamentares.

A FNP apresentou um papel secundário, de menor visibilidade entre as prefeituras. O presente estudo apontou o direcionamento desta organização em representar capitais e grandes municípios, os quais não se enquadram na crise econômica vivenciada atualmente e, portanto, a entidade não foi alvo de reconhecimento dos prefeitos presentes no evento de aplicação do questionário, que consistiu em prefeituras de micro, pequenos e médios municípios.

A ABM segue o mesmo padrão da FNP. Não apresentou resultados significativos pelos prefeitos, e muitos apontaram sequer saber de sua existência, tal como a FNP.

O Poder Executivo foi bem classificado em algumas perguntas, tais como a do apoio com recursos financeiros, afinal de contas, é o ente provedor de alguns repasses aos municípios. Entretanto, não apresentou mais resultados significativos. Sua atuação nos projetos resume-se aos representantes de ministérios, e como a temática, em geral, envolve recursos financeiros, em sua maioria, os representantes do governo se mostraram contrários a modificações que aumentassem o repasse aos municípios, como foi o caso da proposta de aumento de 2% ao FPM.

As associações regionais e estaduais apresentaram um desempenho semelhante, entretanto foi possível notar que as estaduais possuem um melhor relacionamento com as prefeituras.

Em relação aos parlamentares, as prefeituras apontaram realizar trocas de informação e articulação política, preponderantemente. Ademais também foram reconhecidos no apoio com recursos financeiros por meio das emendas parlamentares. Além disso, atores chaves como os autores das proposições e presidentes das comissões mostraram-se interessados em avançar nos debates e incluir atores externos por meio das audiências públicas. Por outro lado, a frente parlamentar municipalista, composta pelos parlamentares, não apresentou grande visibilidade pelos prefeitos. Não houve grande reconhecimento, apesar de parecer ter atuação relevante no Congresso Nacional.

Dessa forma, com os dados analisados, há tendências em considerar a rede municipalista como aberta, receptiva ao diálogo, centralizada em alguns atores chaves,

especialmente a CNM, porém democrática (mesmo que não fortemente democrática), pois há espaço de fala para atores heterogêneos. Além disso, a temática da crise vigora na pauta política há bastante tempo e é reforçada anualmente com a ocorrência da Marcha dos Prefeitos, realizada em Brasília, promovida pela CNM. Ademais, nota-se um *lobby* forte e atuante dos atores interessados. Pela análise das proposições, é possível observar intervenção dos atores preponderantemente pelo diálogo, oferecendo estudos sobre as temáticas e propondo soluções.

Embora o presente capítulo já tenha desempenhado o papel de conclusão, uma vez que apresentou os resultados da pesquisa, o capítulo a seguir se destinará às considerações finais apenas para sintetizar o que foi discutido ao longo do trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo por motivação a crise econômica dos municípios e buscando compreender o comportamento das entidades representativas destes no processo político, o presente trabalho examinou a perspectiva das prefeituras acerca de seus relacionamentos com oito entidades envolvidas na questão municipalista.

Por meio de um *survey* aplicado a 162 prefeituras distribuídas entre todos os estados brasileiros, exceto Amapá, analisou-se o relacionamento das prefeituras com as entidades. Considerou-se um valor ideal de relacionamento harmônico entre elas e então subtraiu-se o valor real encontrado pelas respostas do *survey*, os resultados ao serem comparados apontavam quais regiões (norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste) e quais municípios (micro, pequenos, médios e grandes), possuíam o melhor relacionamento com as entidades mencionadas.

Ademais, seis perguntas foram realizadas procurando delinear o relacionamento entre as prefeituras e entidades. As perguntas buscavam saber sobre a troca de informação, articulação política, defesa de ideias similares, recebimento de apoio com recursos financeiros, recebimento de apoio sem recursos financeiros e existência de conflito. Analisando cada pergunta separadamente os resultados da pesquisa foram apresentados em formato de gráfico apontando quais entidades realizavam ou não as condutas questionadas.

Além disso, cinco proposições legislativas, escolhidas por serem apontadas pela CNM como os cinco temas mais relevantes para os municípios no ano de 2013, foram analisados à luz do rastreamento de processos, técnica utilizada para examinar os eventos marcantes ao evento principal, aqui considerado a tramitação dos projetos. Os eventos abordados foram eventos anteriores, que influenciaram na ocorrência do evento principal; eventos contemporâneos, que aconteceram paralelamente ao evento principal, e que também contribuiu de alguma forma para a existência deste; o evento principal em si, que se trata da tramitação dos cinco projetos; eventos relacionados, que foram os episódios que aconteceram em virtude do evento principal; e por fim os eventos posteriores, que se deram posteriormente ao fim do evento principal. Esta análise foi realizada em busca de compreender o processo político relacionado à questão da crise financeira municipal. Os meios de comunicação utilizados pelas organizações, as audiências públicas, os estudos realizados, todas essas ferramentas foram investigadas

para compreender a dinâmica das organizações municipais e os atores interessados na temática.

Assim, com o auxílio dos resultados encontrados, há uma disposição em compreender melhor como se dá o relacionamento das prefeituras com suas entidades representativas. Entretanto, como não se sabe como é o relacionamento das entidades entre si, não é possível desenhar a rede existente entre esses atores. Captar a percepção das outras entidades para compreender como se dá o relacionamento entre elas é uma temática para estudos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência AGM, 2014. *CNM e governo discutem dívidas previdenciárias*. Disponível em <<http://www.agm-go.org.br/agencia-agm/noticias/item/432-cnm-e-governo-discutem-dividas-previdenciarias#.VGN3yjTF--5>>. Acesso em: 12 nov. 2014

Agência Câmara Notícias, 2009. *Câmara conclui votação de MP de socorro aos municípios*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/140393-CAMARA-CONCLUI-VOTACAO-DE-MP-DE-SOCORRO-AOS-MUNICIPIOS.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014

ASA, Fernandes; RH, Wilson. *Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas*. SciELO Brasil: Revista de Administração Pública, 2013.

BARZELAY, M.; VELARDE, J. C. C. *Una guía practica para la elaboración de estúdios de caso sobre buenas practicas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. p. 21. Disponível em: <www.preval.org/files/2202.pdf>.

BRASIL, Mensagem nº 861, de 13 de outubro de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-861-09.htm>. Acesso em: 12 nov. 2014

CALDEIRA, Ilton, 2012. *Inflação oficial fecha 2011 em 6,50%, no teto da meta do BC*. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/inflacao-oficial-fecha-2011-em-650-no-teto-da-meta-do-bc/n1597526028383.html>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

Confederação Nacional de Municípios. *Pauta Municipalista e Agenda Legislativa*. Brasília: CNM, 2013. Disponível em <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/1601#titulo-livro>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

Confederação Nacional de Municípios. *A situação financeira dos municípios brasileiros: avaliação das despesas e receitas próprias de 2000 a 2007*. 2009.

Disponível em:
<<http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoEvolucaoFinancasMunicipais2000a2007.pdf>>. Acesso em 27 out. 2014.

Confederação Nacional de Municípios, 2014. *Representantes municipalistas participam de ação no Congresso Nacional*. Disponível em:
<<http://www.mobilizacao.cnm.org.br/>>. Acesso em: 29 set. 2014 .

CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

Editora Veja. *A Crise dos Alimentos*. Disponível em:
<<http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/crise-dos-alimentos/contexto1.html>>. Acesso em: 29 set. 2014.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

G1, 2010. *Conheça as principais propostas de campanha de Dilma Rousseff*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/11/conheca-principais-propostas-de-campanha-de-dilma-rousseff.html>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

GOMES, Gustavo Maia; Mac Dowell, Maria Cristina. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Social*. RCIpea. Brasília, 2000. 27p.

Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Trajano Moraes, 2013. *União e municípios terão encontro de contas previdenciárias*. Disponível em:
<<http://prevtrajano.rj.gov.br/uniao-e-municipios-terao-encontro-de-contas-previdenciarias/>>. Acesso em: 29 set. 2014.

MARCEL, Thyago, 2014. *Confaz e frente de prefeitos divergem sobre projeto que altera regras do ISS*. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/473802-CONFAZ-E-FRENTE-DE-PREFEITOS-DIVERGEM-SOBRE-PROJETO-QUE-ALTERA-REGRAS-DO-ISS.html>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

OLIVEIRA, João Paulo de, 2012. *A Guerra Fiscal entre os municípios pelo ISS*. 2012. Disponível em: <<http://www.contabeis.com.br/artigos/938/a-guerra-fiscal-entre-os-municipios-pelo-iss/>> Acesso em: 08 set. 2014.

Portal do FNDE. *Sobre o PNAE*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 29 set. 2014.

Ribeiro, Carlos A. C.. Crise Fiscal Em Municípios: Uma Discussão Teórica Acerca De Suas Causas E Indicadores. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR, v.5, 1993, Belo Horizonte. Reforma Urbana na Cidade em Crise: Encruzilhadas e Perspectivas (Anais). 1993, 12 pag.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. 503f. Tese de doutorado – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

Site do deputado Vaccarezza, 2014. *Um Encontro Com Prefeitos De Capitais E Grandes Cidades No Palácio Do Planalto*. Disponível em <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uv1S-eColWQJ:vaccarezza.com.br/um-encontro-com-prefeitos-de-capitais-e-grandes-cidades-no-palacio-do-planalto/+&cd=12&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 24 nov. 2014

SOUZA , Marcos Tadeu Napoleão de, 2009. *Nota Descritiva da Medida Provisória nº 462 de 2009*. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2009>> Acesso em: 20 nov. 2014

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO PESQUISA UNB (FRENTE E VERSO)

Nome: _____

Cargo: _____

Município/UF: _____

1. O seu município é filiado a alguma Associação Estadual ou Regional de Municípios? (Se sim, qual ou quais?):

2. De 0 a 5 em que 0 é indiferente e 5 péssimo, marque um “x” na sua opção em cada linha (sobre o número 0 a 6). **Classifique o grau de satisfação da sua prefeitura com:**

	0 Indiferente	1 Ótimo	2 Bom	3 Regular	4 Ruim	5 Péssimo	6 Não sabe
Confederação Nacional de Municípios	0	1	2	3	4	5	6
Frente Nacional de Prefeitos	0	1	2	3	4	5	6
Associação Brasileira de Municípios	0	1	2	3	4	5	6
Poder Executivo federal	0	1	2	3	4	5	6
Poder Executivo estadual	0	1	2	3	4	5	6
Deputados e Senadores	0	1	2	3	4	5	6
Associações Regionais de Municípios	0	1	2	3	4	5	6
Associações Estaduais de Municípios	0	1	2	3	4	5	6
Frente Parlamentar Municipalista	0	1	2	3	4	5	6

3. Qual entidade/partido/parlamentar mais representa os interesses de sua prefeitura no Congresso Nacional?

4. Identifique nas linhas abaixo **que tipo de relação sua prefeitura tem com as entidades e atores**. Marque um “x” na opção ou opções em cada linha, **a marcação do “x” no quadrinho quer dizer “sim”**. Os quadrinhos deixados em branco não serão considerados. Pode marcar quantas opções desejar em cada linha.

ENTIDADE/ATORES	RELAÇÃO					
	Realiza troca de informações	Faz articulação política	Defende ideias similares	Recebe apoio sem envolver recursos financeiros	Recebe apoio envolvendo o recursos financeiros	Tem Conflitos
Confederação Nacional de Municípios						
Frente Nacional de Prefeitos						
Associação Brasileira de Municípios						
Poder Executivo federal						
Poder Executivo estadual						
Deputados e Senadores						
Associações Regionais de Municípios						
Associações Estaduais de Municípios						
Frente Parlamentar Municipalista						

5. Ponha os seguintes temas em debate no Congresso Nacional em ordem de importância para o Sr(a):(Sendo 5 mais importante e 1 menos importante)

Quesito	Importância
Repasse de mais 2% para o FPM	
Reajuste no repasse ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	
Encontro de contas previdenciário entre créditos e débitos dos Municípios e da Receita Federal	
Reposição das desonerações de IPI e da CIDE (Contribuição para a Intervenção do Domínio Econômico)	
Regulamentação de serviços na lei do ISS (Imposto Sobre Serviço)	