

CARTA DE RECIFE

Diretrizes da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para a construção do documento que será entregue aos candidatos à presidência da República e ao Congresso Nacional, em 2018.

O PAPEL LOCAL

As cidades são cada vez mais importantes na execução das políticas públicas que atendem diretamente às demandas da população. Enquanto o século XIX foi dos “Impérios” e o XX das “Nações”, o século XXI revela-se a “Era das Cidades”.

Esse protagonismo é consequência, em parte, do processo de **urbanização** pelo qual passa o mundo. **Atualmente 54% da população mundial vivem em áreas urbanas** e as estimativas da ONU apontam que até 2050 essa proporção terá ultrapassado 70%. **A tendência no Brasil é ainda mais acentuada, pois atualmente 85% das pessoas habitam as cidades**, com a previsão de alcançar 90% já em 2030.

O protagonismo que as cidades têm conquistado na agenda global se deve, também, em razão da legitimidade conferida aos processos decisórios mais próximos da população.

CONTEXTO

A crise econômica mundial e os enormes desafios políticos, sociais e econômicos que o Brasil enfrenta têm impactado fortemente a vida das pessoas. Neste contexto, é inegável e emergencial que haja uma **convergência de esforços para a superação desses impasses.**



Diante disso, e convictos da responsabilidade dos governantes locais na harmonia institucional e no fortalecimento do nosso federalismo, **prefeitas e prefeitos elencam diretrizes com o objetivo de incidir na agenda das eleições de 2018 e colaborar na construção de um país mais justo, igualitário e sustentável.**

ACORDOS GLOBAIS

Colocar em prática as ações previstas no **Acordo de Paris** de 2015 exige, cada vez mais, comprometimento dos governantes para prevenir e enfrentar as **mudanças climáticas**. Prefeitas e prefeitos, do Brasil e de outros países, reiteram o compromisso com a meta de limitar, para o século XXI, o aumento da temperatura global em até 2°C, ou, se possível, em até 1,5°C, e têm adotado, no âmbito dos seus territórios, políticas nessa direção tais como: disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, universalização do saneamento básico, incentivo ao uso de energias renováveis e o investimento em iluminação pública mais eficiente.

A **Nova Agenda Urbana**, aprovada na **Conferência Habitat III**, em 2016, é outro exemplo global em que a participação municipal demonstra-se imprescindível. O documento prevê comprometimento e esforços de líderes locais e demais atores em torno de um **desenvolvimento urbano sustentável, nas dimensões social, ambiental e econômica**, para os próximos 20 anos.

O papel atribuído aos municípios pelas Nações Unidas para o alcance dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** é mais um exemplo do reconhecimento do impacto da atuação no nível local. Confirmando o protagonismo das cidades, a representação da ONU no Brasil firmou parceria com a FNP para disseminar e incentivar a implementação dos ODS 2030.



DIÁLOGO FEDERATIVO

A existência de um fluxo permanente de **contenciosos entre entes de uma Federação** é própria dessa forma de organização de Estado. O **modelo federativo brasileiro, singular no mundo**, compreende três esferas, que possuem competências exclusivas e concorrentes, gozando de autonomia administrativa, financeira e política. Esse desenho reforça a importância do diálogo federativo estruturado, permanente e institucionalizado.

Como forma de promover esse diálogo, prefeitas e prefeitos da FNP defendem a instituição de uma **mesa federativa plena, que reúna a presidência da República, governadores e prefeitos**, representados pelas entidades nacionais e que se consolide como um espaço de pactuação de decisões estratégicas relacionadas a temas comuns aos três entes.

Prefeitas e prefeitos estão comprometidos com o que dispõe a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** e reivindicam participação nas discussões relativas à interpretação e à harmonização de procedimentos relacionados a gestão fiscal. Nesse sentido, ao tempo em que defendem a instituição do **Conselho de Gestão Fiscal (PL 3744/2000)**, pleiteiam a participação da FNP nesse Conselho.

REPRESENTAÇÃO FEDERATIVA

Neste contexto, é fundamental a atuação de entidades que representem institucionalmente Municípios e Estados perante os demais entes, poderes (Legislativo e Judiciário) e órgãos independentes (Ministério Público e Tribunais de Contas).

Atualmente, as **entidades de representação federativa** se enquadram na moldura jurídica de associações civis sem fins lucrativos, de direito privado, regidas pelo Código Civil. Esse modelo, que rege as Organizações não Governamentais, enfraquece a atuação dessas instituições, que têm entre



seus filiados os Entes Federados Municipais. Estabelece-se uma assimetria jurídica e institucional, na medida em que se utiliza **marco jurídico desenhado para organizações não governamentais disciplinando relações advindas da reunião de organizações governamentais.**

Dessa maneira, é inadiável estabelecer um **marco jurídico específico e adequado** para entidades de representação federativa. Diferentemente de outros países, como Itália, Espanha, França e Alemanha, no Brasil não há norma jurídica própria que regulamente a atuação de entidades como a FNP. Esta **situação dificulta e fragiliza o papel dessas instituições como interlocutoras dos municípios** perante os poderes da República, mesmo já reconhecidas como legítimas representantes dos entes subnacionais.

O objetivo é introduzir, no ordenamento jurídico nacional, marco legal que funcione como instrumento para o desenvolvimento das administrações locais e regionais, oferecendo a devida segurança jurídica e promovendo a abertura de canais institucionais para discussão dos interesses coletivos dos municípios brasileiros.

OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS

O crescimento da população nos principais centros urbanos pressiona por mais e melhores serviços públicos. Os recursos, no entanto, não acompanham esse processo, agravado, especialmente, pelas novas responsabilidades atribuídas aos municípios.

Exemplo disso foi a mudança que tornou obrigatória a matrícula na Educação Básica a partir dos quatro anos de idade, trazendo a obrigação de ampliar o atendimento. Além disso, pela meta do ministério da Educação, os municípios ainda têm outro desafio nos próximos anos: ofertar acesso para

quase um milhão de crianças que ainda encontram-se fora da escola nessa faixa etária.

Outro ponto importante diz respeito às **vinculações constitucionais** para aplicação de recursos em determinadas políticas públicas. As vinculações provocam distorções e ineficiências na execução orçamentária, uma vez que **tratam de forma homogênea situações distintas**.

Investir em educação e remunerar adequadamente os profissionais do ensino é fundamental para o país. Entretanto, a obrigatoriedade de aplicar linearmente em educação 25% de um conjunto importante de receitas, estabelecido independentemente do porte populacional do município, de seu número de alunos e outras características locais, tem gerado e agravado distorções.

Além das obrigações constitucionais atribuídas aos municípios, prefeitas e prefeitos estão, **cada vez mais, sendo chamados a assumir competências que são de responsabilidade da União ou dos estados, como nos casos da segurança pública e das políticas de emprego e desenvolvimento econômico**.

Prefeitas e prefeitos têm vivenciado em suas cidades o preocupante aumento da **violência urbana**. O que os leva a reivindicar aos estados e à União **políticas de segurança pública** que protejam os cidadãos e reduzam efetivamente a violência nos municípios. Sem que ações sejam tomadas nesse sentido, a execução e a efetividade de todas as políticas municipais ficam comprometidas. Assim, é fundamental a elaboração e implementação de uma **Política Nacional de Segurança Pública**, com responsabilidades e recursos claramente definidos entre os entes da federação.

Nesse sentido, a **proibição de instituir novos encargos sem a previsão de recursos necessários ao seu custeio** é fundamental para o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais. Está em tramitação no Congresso, sob a PEC



122/2015, o aprimoramento de proposta para promover a hígidez e o equilíbrio do pacto federativo, estabelecendo que a determinação de novos encargos exige a indicação dos respectivos recursos destinados ao seu financiamento.

Assim, uma nova repactuação da divisão federativa das receitas disponíveis se faz necessária sob pena de um **colapso nas finanças municipais e, consequentemente, nos serviços públicos.**

Prefeitas e prefeitos defendem uma reforma estruturante da Previdência Social, pois o desejável aumento da expectativa de vida tem, por outro lado, levado a crescentes dificuldades para a União, estados e municípios honrarem com seus compromissos com aposentados e pensionistas.

O envelhecimento da população traz também outros desafios na área de assistência social. Os municípios têm se preparado com políticas e equipamentos para o atendimento dessa população. O custeio dessa e outras ações sociais, tencionadas pela crise, exigem transferências de recursos da União que acompanhem esse aumento de demanda.

SAÚDE

A Emenda Constitucional 29, de 2000, estabelece a aplicação mínima de 15% das principais receitas em **saúde**. Nos últimos 14 anos, a **participação dos municípios cresceu 6,1%, enquanto a da União caiu 9,1%**. Ou seja, cresce a participação dos municípios no financiamento da saúde, enquanto cai a da União.

Mesmo com a **exigência de 15%, em 2016 os municípios aplicaram 24%**, o que significou R\$ 29,35 bilhões acima do mínimo constitucionalmente exigido. **Esse valor equivale ao total de IPTU arrecadado pelo conjunto dos municípios brasileiros.**



É necessária maior alocação de recursos da União e dos estados nessa área, revertendo essa tendência. É preciso investir ainda mais em prevenção de acidentes de trânsito e na qualidade do ar, fatores altamente demandantes de internações e procedimentos complexos e dispendiosos. Rever as ofertas de serviços regionalmente, incentivar a atenção básica e a medicina preventiva devem estar associados a esses esforços.

Prefeitas e prefeitos defendem os princípios constitucionais do Sistema Único de Saúde contemplando a valorização da autonomia municipal na execução de ações na área. Esse processo inclui a utilização global dos recursos de acordo com o respectivo planejamento, visando ao cumprimento de metas e alcance de resultados.

A proposta de unificação dos blocos de financiamento vai ao encontro do propósito de uma descentralização fortalecida e estruturada das políticas públicas, com a unicidade de princípios estabelecidos pela Constituição e a diversidade de ações e políticas só viáveis com a proximidade à realidade local em sua formulação.

g100

São de 1988 as regras que determinam a **repartição de recursos e responsabilidades** na federação. Vários princípios e normas do nosso federalismo fiscal, contudo, são derivados de conceitos da década de 1960, com dados e cenários de então, quando cidades menos populosas estavam associadas à pobreza e as mais populosas à riqueza. O crescimento populacional acelerado e não planejado, combinado com a rigidez dessas regras, contribuiu para o surgimento de um grupo de municípios populosos, com uma economia majoritariamente informal, população vulnerável e baixa capacidade financeira. Esse grupo, o **g100**, é composto por municípios com mais de 80 mil habitantes, as menores receitas correntes per capita e os mais



elevados indicadores de vulnerabilidade nas seguintes áreas: assistência social, educação e saúde. Ou seja, são **municípios com baixa capacidade de ofertar serviços públicos e seus habitantes são altamente demandantes desses serviços.**

É preciso **rever o federalismo fiscal** considerando as gravíssimas iniquidades enfrentadas pelas cidades do g100, onde vivem **10% da população do país**. A instituição de um fundo com recursos específicos para esses municípios seria alternativa para minimizar essas iniquidades.

REACTUAÇÃO FEDERATIVA

As receitas municipais foram comprimidas pela crise de 2015-2017. Além disso, têm enfrentado o aumento proporcional nas **despesas das áreas sociais, que, em 2016, atingiram 55,4% de todo o recurso disponível, uma fatia recorde.**

A recessão e o desemprego levaram a uma dependência ainda maior por serviços municipais de saúde, educação e assistência social. Somente entre 2015 e 2016, 2,6 milhões de pessoas deixaram planos de saúde privados e passaram a depender do SUS.

O **aumento proporcional das despesas com as áreas sociais**, combinados com os compromissos compulsórios para o pagamento de dívidas e os repasses ao legislativo municipal, têm comprometido os investimentos e as ações de zeladoria nas cidades. **O investimento municipal em 2016 foi proporcionalmente o menor dos últimos sete anos**, atingindo 7,6% (R\$ 41 bilhões) da verba disponível. Em 2015, por exemplo, esse índice foi de 8,8%.

Com pouca margem para redução das despesas sociais e do funcionalismo, os **investimentos tão necessários são adiados e a zeladoria acaba**



precarizada. Assim, para não comprometer a prestação regular de serviços públicos lá na ponta, é fundamental pactuar a participação maior dos municípios nas receitas tributárias disponíveis, estabelecendo metas concretas para o médio e longo prazo.

Outro tema proposto diz respeito ao reconhecimento do Turismo como importante estratégia de desenvolvimento. Há consenso formado sobre o seu potencial para redução de desigualdades sociais e econômicas, com geração de emprego e renda.

Neste sentido, faz-se necessária a **instituição de uma contribuição específica para o desenvolvimento de políticas de turismo em cidades aeroportuárias.** A contribuição pretendida segue uma tendência global de destinos bem-sucedidos, como França, Croácia, Camboja, Nepal e Peru, e tem por objetivo manter e consolidar ações exitosas na implementação de políticas que valorizem a hospitalidade.

REFORMA TRIBUTÁRIA

Prefeitas e prefeitos defendem uma reforma que enfrente a **regressividade, as injustiças e a complexidade do sistema tributário.** É necessário minimizar a judicialização e a sonegação, promovendo a desoneração sobre investimentos.

Não há dúvida que a realização de uma ampla reforma, que preserve a autonomia municipal e sua competência de **arrecadação própria,** é fundamental para o desenvolvimento do país. **Não faz sentido voltar a concentrar recursos em Brasília,** investindo ainda mais em burocracias centralizadas e, em geral, ineficientes.

É preciso reforçar a capacidade fiscal dos municípios de forma a garantir o cumprimento das suas prerrogativas federativas. Nesse sentido, a reforma



tributária deve **aprimorar a legislação sobre os tributos municipais** como Contribuição de Melhoria, ITBI e IPTU. O **compartilhamento de informações fiscais** entre as diferentes esferas de governo é outra medida urgente e necessária para o combate à sonegação e para o incremento da arrecadação municipal.

O comportamento da arrecadação tributária comprova que, no Brasil e no mundo, o setor da economia que mais cresce é o de serviços. **O ISS se apresenta, portanto, como um imposto promissor.** Desde 1980, o ISS quase quadruplicou sua participação na carga tributária do país (0,26% para 0,86%), passando do último para o terceiro lugar dentre os tributos incidentes sobre bens e serviços que mais arrecadam. Já em relação ao curto prazo (entre 2008 e 2016), foi o único desses tributos que apresentou aumento de participação relativa, enquanto os demais retraíram.

Cabe destacar ainda que a proposta de fusão do ICMS com o ISS pode afetar a autonomia do ente federado municipal, comprometendo sua capacidade própria de tributar, e ferindo cláusula pétrea da Constituição por desrespeitar a forma federativa de Estado.

Assim, mesmo uma mudança desses recursos próprios dos municípios para a forma de transferências constitucionais não atenderia aos preceitos da Carta Magna. As transferências, não raras vezes utilizadas como moedas de barganha política, sofrem com a falta de interesse dos seus titulares em aprimorar a arrecadação de tributo que será dividido, ou mesmo integralmente transferido.

A mudança na partilha vertical de recursos (União-estados-municípios) é necessária, mas não é suficiente para minimizar as injustiças federativas. Há que se discutir também a partilha horizontal de recursos, uma divisão mais equilibrada das receitas disponíveis entre os próprios municípios, revisando, em especial, os critérios de partilha do FPM.



MOBILIDADE URBANA

O impasse da mobilidade urbana ganhou novamente os holofotes em 2013, nas manifestações contra o aumento das tarifas de transporte coletivo urbano, com milhões de pessoas às ruas em mais de 400 cidades. Apenas uma atuação federativa coordenada poderá enfrentar esse desafio internacional, visto que as soluções não se restringem a decisões locais.

Nesse sentido, e como uma das alternativas para enfrentar esse complexo desafio, a FNP defende a implantação da **Cide Verde**. Essa contribuição, que poderá estar contida na Reforma Tributária, serviria como **mecanismo para alavancar as receitas dos municípios, permitindo o cofinanciamento do transporte público coletivo urbano**. Revelando-se, ainda, como prática ambientalmente sustentável por desincentivar a utilização do transporte individual motorizado. A Cide Verde representaria uma receita **extra tarifária socialmente justa, pois desonera a parcela mais pobre da população, usuária do sistema de transporte público, e será adotada em cada município somente a partir da autorização do Legislativo local**.

De acordo com o relatório da PEC 159/2007, aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, só é possível dispor de transporte coletivo urbano de qualidade com recursos que vão além das tarifas, a exemplo do já praticado em diversas cidades do mundo.

PROTAGONISMO DAS CIDADES

A Constituição de 1988, ao reconhecer o município como ente federado autônomo, colocou o Brasil em posição de vanguarda. **A garantia de autonomia político-administrativa aos municípios foi uma das grandes conquistas**. Entretanto, a prática e o tratamento atribuído ao ente municipal

vêm demonstrando uma distância crescente em relação ao preceito cooperativo definido pelo Poder Constituinte Originário.

Essa autonomia deve estar associada à capacidade de arrecadar e, ao mesmo tempo, à liberdade de alocar esses recursos conforme as necessidades locais. Atualmente essa autonomia está comprometida em função do **crescente engessamento dos orçamentos municipais**, derivado da combinação das vinculações constitucionais com a execução de políticas e programas federais.

É necessário articular os três eixos da sustentabilidade: econômico, social e ambiental. Dimensões que dialogam diretamente com o papel dos municípios no nosso desenho federativo. Somente por meio de cidades fortes e capazes de intervir na realidade local é que brasileiras e brasileiros poderão usufruir de políticas públicas com capacidade efetiva de transformação social e desenvolvimento econômico, de forma sustentável.

A contemporaneidade demonstra que as experiências mais bem sucedidas são as que elegem as **pessoas como protagonistas**. Por isso, é fundamental investir e evidenciar o papel dos municípios. **O mundo reconhece que o século XXI é das Cidades. No Brasil, os governantes dos três entes, por meio do diálogo e articulação federativa, com sabedoria política e respeito à democracia, também farão sua parte.**

Recife, Pernambuco, 29 de novembro de 2017.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS