

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO¹

DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL AUTONOMY: AN ANALYSIS OF INSTITUCIONAL CHANGES IN THE BRAZILIAN FEDERALISM

Angela Moulin Simões Penalva Santos
Pós-Doutora (FAU/USP), Professora Associada da UERJ e Pesquisadora do CNPQ
angelapenalva@terra.com.br

Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar o contexto histórico-institucional em que se situa a autonomia dos governos municipais no âmbito do federalismo brasileiro. A constituição de 1988 tornou o Município “ente federativo” dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. O novo desenho institucional, no entanto, suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira. Para avaliar tais reações foram levantadas as Emendas à Constituição que afetaram a autonomia municipal ao longo dos últimos 24 anos em que a atual Constituição está em vigor. Dados relativos a alguns indicadores de finanças municipais foram apresentados para situar o impacto das reformas constitucionais. A análise dos dados sugere que os anos 1990 foram marcados por um ataque à autonomia financeira dos Municípios, considerados entes federativos pouco comprometidos com o ajuste fiscal em contexto de crise econômica. Na década seguinte, avançou a cooperação interfederativa, inclusive com aumento das transferências governamentais para os Municípios. Resta, contudo, resolver problemas decorrentes da estrutura federativa tripartite, marcado por forte heterogeneidade entre os municípios brasileiros.

Palavras chave: Município. Autonomia financeira. Reformas constitucionais. Finanças municipais. Federação brasileira.

Abstract:

¹Uma versão deste artigo foi publicada na Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 120, jan/jun. 2011 sob o título “Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro”.

Geo UERJ - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012 p. 825-852

ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>

The purpose of this article is to analyze the historical and institutional context in which the autonomy of municipal governments is situated in the Brazilian federative sphere. The 1988's Brazilian Federal Constitution treats the municipality as a "federative entity" with political, legislative, administrative, and financial autonomy. However, the new institutional design provoked reactions that jeopardized such autonomy, especially the financial. In order to evaluate such reactions, the Amendments to the Constitution that somehow affected the municipal autonomy over the last 24 years in which the current Constitution is in force, were raised. Data on some municipal financial indicators were presented to situate the impacts of the constitutional reforms. The data analysis suggests that the 1990s were marked by an attack to the financial autonomy of the municipalities, which were considered federative entities somewhat committed to the fiscal adjustment in the economic crisis background. During the following decade, the interfederative cooperation increased, even with the expansion of governmental transfers to the Municipalities. However, problems arising from tripartite federal structures, marked by a strong heterogeneity between Brazilian municipalities, still have to be solved.

Keywords: Municipality. Financial autonomy. Constitutional reforms. Municipal finances. Brazilian Federation.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o contexto histórico-institucional em que se situa a autonomia dos governos municipais no âmbito do federalismo brasileiro.

A constituição de 1988 tornou o Município "ente federativo" dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Ademais, tornou o Município o ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais.

O novo desenho institucional, no entanto, suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira.

Num primeiro momento (1989-1995), a autonomia municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União.

Uma vez estabilizadas as receitas de transferências intergovernamentais, uma nova etapa se seguiu, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique

Cardoso (1995-2002). Nesse período, a União passou a recuperar sua participação na partilha federativa da arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. O aumento das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de receitas. Apesar disso, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram.

A limitação da autonomia financeira municipal, conjugada às maiores responsabilidades assumidas pelas prefeituras, levou à reação dos municípios, que se organizaram e formaram entidades para defender seus interesses, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)².

Ao longo dos dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), a disputa federativa entrou numa terceira etapa, durante a qual ocorreu a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferências intergovernamentais.

Essa etapa foi marcada pelo que passou a ser definido como “coordenação federativa”, situação em que a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeitando a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União. Apesar disso, os demais entes federativos aderiram às políticas como forma de receber fundos vinculados àquelas políticas.

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda, apresentamos elementos que permitam compreender o contexto no qual o Município foi elevado à condição de “ente federativo” quando o federalismo brasileiro tornou-se tripartite, constituído de União, estados e municípios. Na terceira seção, o objetivo é situar as reformas constitucionais que afetaram o pacto federativo instituído em 1988, quando entrou em vigor a atual Constituição. A quarta seção é dedicada à análise de dados sobre as finanças municipais, visando situar o impacto das mudanças institucionais sobre a autonomia financeira dos municípios. Na quinta seção,

²Seu endereço eletrônico oficial é www.cnm.org.br.

apresentamos algumas reflexões sobre a situação atual do Município na estrutura federativa brasileira.

O Município torna-se ente federativo como resposta à crise urbana

A elevação do Município à condição de ente federativo tem sido analisada sob diferentes prismas. Na perspectiva política, tratava-se de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo a transferir até a esfera local de governo as políticas sociais, onde elas poderiam ser mais bem submetidas ao controle social (ARRETCHE, 2000; HOLFMEISTER, 2001; FLEURY, 2006).

Na perspectiva dominante entre economistas, tal fortalecimento dos municípios alimentou a ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder; à incapacidade técnica dos municípios para assumir as novas responsabilidades de políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria dos municípios apresenta no que tange a várias políticas públicas (AFFONSO; SILVA, 1995; MENDES, 2004; AFFONSO, 2004; RESENDE, 2007). Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 24 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público.

No entanto, não houve recentralização nas políticas cuja execução foi transferida para os municípios. Ao contrário, houve obrigatoriedade crescente de os municípios assumirem parte do financiamento das políticas públicas, em particular no setor da educação fundamental e na saúde. Na verdade, o Município tornou-se o instrumento de redistribuição espacial de condições mínimas de direitos de cidadania; nesse sentido, manteve-se o espírito do pacto federativo de 1988.

Duas ideias são centrais para compreender o significado, o propósito e o sucesso na formação de uma federação: a de autonomia e a de participação. Em relação à primeira, a Constituição de 1988 assegurou ao Município quatro capacidades: a) de auto-organização, por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie de Legislativo Estadual ou Federal; b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto; c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local e sobre outros, de forma

suplementar econcorrente; e d) de autoadministração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicarsuas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

Entretanto, em relação à ideia central da participação, a situação do entemunicipal é bem outra. Primeiro, é necessário esclarecer que tal participação é tomada nosentido de valoração da vontade política de todos os entes federados na construção dasoberania da Federação, mas também no sentido de cooperação e ampliação da autonomiaentre tais entes, autonomia obtida mediante uma repartição constitucional de competênciasque leve em conta a mesma vontade de todos os entes na sua formação.

Na verdade, arepartição de competências na Constituição de 1988, embora tenha sofrido grande influênciade associações e entidades que defendiam a causamunicipalista, não foi determinada levandoem conta a participação política dos municípios, mesmo porque eles inexistiam formalmentepara a Federação até então.

O princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidadescomponentes do Estado Federal é o da “predominância do interesse”, que se manifesta nasafirmações de que à União caberão as matérias de “interesse geral”; aos estados, as de “predominante interesse regional”; e, aos municípios, aqueles “assuntos de interesse local”.

Com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece as regras para a divisão dascompetências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos.Concede à Uniãocompetências exclusivas e comuns, conforme os poderes enumerados nosArtigos 21 e 22; destina aos estados os poderes remanescentes previstos no Artigo 25,parágrafo 1; aos municípios, transfere os poderes enumerados no Artigo 30.

As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas naConstituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime deconcessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído transporte coletivo, que temcaráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dosestados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; c) os serviços deatendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial,mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e)promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Muito mais numerosas são as responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estadual de governo, que incluem: a) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; b) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; d) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e) preservar as florestas, a fauna e a flora; f) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; g) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais; h) promover programas de saneamento básico; i) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; j) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Os constituintes de 1988 acreditavam na idéia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade, tal como prevista na Constituição alemã. Esse princípio estabelece que a esfera estadual e federal deve prevalecer sobre os governos municipais somente quando esses não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais.

A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de enorme heterogeneidade entre os Municípios, o resultado foi que aqueles poucos de maior peso demográfico e econômico puderam beneficiar-se muito mais da sua condição de ente federativo do que a grande maioria. Como resultado, a estrutura federativa brasileira assumiu uma feição mais competitiva entre seus entes do que aquela cooperação pretendida.

Além disso, o sucesso da descentralização enfrentou também o desafio das demandas por ampliação e efetividade dos direitos de cidadania, bem como a luta por maior autonomia financeira dos municípios, num contexto em que a União reagia à perda de receita e passaria a impor uma recentralização das finanças públicas³. É nesse

³ A estrutura das receitas municipais será abordada na quarta seção do artigo.

ambiente que prospera a crítica a respeito do papel do Município no federalismo brasileiro.

O federalismo como ele é...

O federalismo em vigor é muito diferente daquele pactuado pelos constituintes de 1988. O Município segue sendo ente federativo, mas a autonomia conquistada vem sendo limitada por reformas constitucionais que afetam a capacidade dos governos municipais de protagonizar políticas públicas.

A Constituição de 1988 previu a realização de uma revisão constitucional em 1993, um momento conturbado da vida política brasileira, quando estiveram muito enfraquecidos os Poderes Executivo e o Legislativo⁴. Assim, quase todas as reformas constitucionais realizadas tiveram que aguardar a posse de um novo presidente eleito, politicamente fortalecido e capaz de realizar um importante programa de reformas do Estado.

Ao longo destes 24 anos de vigência da Constituição, foram editadas 71 emendas constitucionais (EC), das quais 26 afetam a autonomia municipal⁵. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), foram aprovadas 14 emendas, sendo as outras 12 ao longo dos oito anos do governo do presidente Lula (2003/2010).

As emendas constitucionais que tiveram impacto sobre a autonomia municipal podem ser distribuídas entre quatro tipos: i) alteram o sistema tributário; ii) diminuem as transferências aos municípios; iii) criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento; e iv) afetam a autonomia política municipal.

i) Emendas que alteram o sistema tributário

No grupo das que alteram o sistema tributário, há aquelas que afetam positivamente a autonomia financeira dos municípios e as que afetam negativamente. No primeiro caso estão as EC 37, 39, 42, 44 e 55; no segundo, as EC de Revisão 1 e as EC 3, 12, 21, 31 e 37. Como se pode perceber, as mudanças que beneficiaram os municípios foram mais recentes; em contrapartida, aquelas que afetaram

⁴Era então presidente da República Itamar Franco, que havia sido eleito vice-presidente e assumira o governo

⁵Estas Emendas Constitucionais estão apresentadas no Anexo.

negativamente foram mais numerosas e mais antigas; identificam-se com a reação da União ao fortalecimento dos governos locais.

Dentre as EC que podem conduzir à maior autonomia dos municípios, somente as EC 39, 42, 44 e 55 beneficiam os pequenos municípios, que são a grande maioria dos municípios brasileiros (71% deles tem população inferior a 20 mil habitantes) e têm sua base econômica muito dependente da atividade rural; por isso, pouco se beneficiam da autonomia para gerir tributos de competência municipal, uma vez que estes incidem sobre atividades urbanas. À grande maioria desses municípios interessam medidas que resultem em aumentadas transferências (sobretudo o FPM), mesmo que sejam transferências voluntárias, como são os convênios. Aos municípios de maior porte importa ampliar a sua competência tributária.

A EC 37, que previu uma nova lei para definir serviços sobre os quais incide o ISS, pouco ajuda os municípios, exceto aqueles maiores, com importante atividade econômica de base urbano-industrial. E estes foram beneficiados também com a instituição de um percentual mínimo de alíquota do ISS (EC 37), de modo a enfrentar a guerra fiscal que os municípios de pequeno porte estavam travando mediante o recurso de oferecer menores alíquotas daquele imposto para atrair a localização de empresas.

A EC 39, editada nos últimos dias do governo Fernando Henrique Cardoso (em 19 de dezembro de 2002), foi a única que, ao longo dos dois mandatos desse presidente, alterou o sistema tributário nacional de modo favorável a todos os municípios, inclusive os pequenos, ao criar a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (CIDE) nos municípios e Distrito Federal. O tributo já havia sido criado, mas como “taxa”, a EC mudou a natureza jurídica do tributo para “contribuição”, devido a seguidas declarações de inconstitucionalidade pelo Judiciário, uma vez que se tratava de tributo vinculado.

A retomada da reforma tributária no governo Lula trouxe algum alento aos municípios. Os ganhos referem-se à participação na arrecadação da CIDE, da ordem de 25% daquilo que os estados receberem. Ademais, foi permitido que os municípios passassem a gerir o ITR e, neste caso, apropriarem-se de toda sua arrecadação, e não apenas dos 50%, conforme vigorava (EC 42). Outra medida que beneficiou todos os municípios foi o aumento da parcela da CIDE a ser transferida às esferas infranacionais, passando a ser de 29% de sua arrecadação (EC 44). Mas a medida de maior impacto

sobre as finanças dos municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno porte populacional, foi o aumento em 1 ponto percentual adicional no FPM, determinado pela EC 55.

As alterações no sistema tributário que afetaram negativamente os municípios foram editadas durante os mandatos do presidente Cardoso; referem-se basicamente à criação de tributo sobre a movimentação financeira. Inicialmente chamado “Imposto sobre Movimentação Financeira” (EC 3), passou a ser denominado “Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira” (EC 12), sendo prorrogada, a partir de então, em períodos regulares por novas emendas (EC 21, 37), até ser extinto em 2007, quando o Congresso não aprovou nova prorrogação do tributo.

Marcado por um contexto de fortes restrições orçamentárias devido ao compromisso com o ajuste fiscal, considerado necessário para consolidar a estabilização monetária, assim como para enfrentar a grave crise econômica mundial no biênio 1997/98, o governo Cardoso empreendeu reformas que limitaram a autonomia financeira dos estados e municípios. Os dois mandatos do presidente Lula, por outro lado, foram marcados pela retomada do crescimento, o que proporcionou maior folga orçamentária, permitindo a elevação dos gastos públicos; assim, diminuiu a preocupação com a situação fiscal do País, o que resultou em mudança de comportamento fiscal da União em relação aos demais entes federativos. Tal mudança está refletida na natureza distinta dos impactos das reformas constitucionais sobre a autonomia dos municípios.

ii) Emendas que diminuem as transferências aos municípios

No segundo grupo incluem-se apenas casos de impactos negativos sobre a autonomia financeira municipal, com a criação (e recriação) do Fundo Social de Emergência, rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois transformado em Desvinculações das Receitas da União (DRU). Essa evolução ocorreu sucessivamente pela aprovação das EC 10, EC 17, EC 27 e EC 56.

O objetivo dessas mudanças constitucionais foi a União deixar de transferir todos os recursos considerados transferências obrigatórias aos estados e municípios, ficando com 20% desse valor para ser alocado por critério estabelecido pelo governo central. A União se defende afirmando que os montantes transferidos efetivamente aos governos estaduais e municipais não teriam sofrido diminuição. No entanto, ainda que

isso possa ser verdadeiro, fica patente a perda de autonomia desses entes federativos na alocação de receitas de transferências garantidas pela Constituição da República.

iii) Emendas que criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento

O terceiro grupo é constituído pelas EC 14, 26, 29, 31, 53, 59, 64 e 67, com criação de políticas sociais de educação, moradia, saúde e alimentação, além do fundo de pobreza. Em todas elas houve previsão de maior comprometimento dos governos municipais, isto é, aumento de transferência de responsabilidades de políticas públicas desde a União até o município em políticas para as quais se prevê a cooperação entre as três esferas de governo.

A EC 14, de 12 de setembro de 1996, estabeleceu novas e maiores obrigações do Município para com o ensino e autorizou a União a criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil. Foi instituído um piso mínimo por estudante matriculado na rede municipal, sendo a distribuição do FUNDEF realizada de acordo com o tamanho dessa rede.

Na prática, a principal fonte de financiamento do fundo é constituída dos 15% do ICMS, imposto de competência dos estados, que são obrigados a partilhar 25% de sua arrecadação com os municípios. A complementação financeira prevista pela União só ocorre quando o total do fundo for insuficiente para gerar o valor mínimo por aluno determinado para o ano em exercício (valor definido pelo MEC), o que somente ocorreu em quatro estados nordestinos. Trata-se, assim, de uma política definida na esfera federal e financiada com recursos estaduais e municipais. Cabe destacar, por fim, que os municípios seguem sendo obrigados a destinar 25% de sua receita para a função Educação, conforme obrigação constitucional.

A política para o Ensino Fundamental veio juntar-se a já existente universalização do acesso à saúde básica, instituída na Constituição de 1988 e regulamentada por lei federal em 1990. Ambas as políticas foram descentralizadas na sua execução, tendo se tornado progressivamente mais dependentes do aporte financeiro dos governos municipais. Foi o que aconteceu com a entrada em vigor da EC 29. Essa emenda criou uma vinculação das receitas dos governos municipais com a assistência à

saúde, na proporção de 15% de suas receitas correntes. Tal vinculação certamente fere a autonomia municipal em relação à destinação dada a parte da sua arrecadação tributária própria e das receitas de transferências constitucionais, ambas receitas que a Constituição Federal assegura serem do Município, ao qual cabe administrar segundo o interesse local.

Em contrapartida a tal ingerência na autonomia municipal, a União introduziu nessa mesma EC 29 um artigo que tornou constitucional a progressividade na cobrança do IPTU, imposto de competência municipal. Apesar de já previsto na Constituição, o IPTU progressivo vinha sendo considerado bitributação e, portanto, inconstitucional, o que inviabilizava a sua cobrança pelos municípios. Ademais, o STF confundia a progressividade prevista no art. 156 (progressividade em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel) com a do art. 182 (progressividade no tempo), exigindo sempre a aprovação de Plano Diretor para a cobrança progressiva. Por isso, o dispositivo que possibilitou a esses entes federativos impor a progressividade na cobrança do IPTU foi apresentado como uma compensação aos municípios, que passaram a ter seu orçamento comprometido com a criada vinculação aos serviços de saúde. Mas, como já mencionado, essa possibilidade inexistia para os municípios de pequeno porte, cuja economia depende de atividades primárias, só sendo potencialmente beneficiados aqueles de médio e, principalmente, os de grande porte.

Essas emendas constitucionais foram introduzidas ao longo dos oito anos do governo Cardoso, quando foi inaugurada uma nova estratégia de cooperação federativa mediante a indução à adesão dos estados e municípios por meio de recursos de fundos para os quais tornou-se obrigatória a contrapartida do Município. Tal estratégia foi mantida – e ampliada – ao longo dos oito anos seguintes, correspondentes aos dois mandatos do presidente Lula, cujo governo ampliou a abrangência do FUNDEF do Ensino Fundamental para atingir todo o Ensino Básico, transformando o FUNDEF em FUNDEB (EC 53). Além disso, a EC 59 determinou que os recursos dirigidos à Educação deixariam de estar submetidos ao corte de 20% das DRU.

Outra emenda constitucional que deverá afetar os Municípios é a EC 64, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais, o que deverá dar origem a novas políticas

federais com cooperação federativa induzida pela União, como o que já ocorre no caso do direito à moradia. Como mencionado antes, a moradia entrou no rol dos direitos sociais em 2000, sendo seguida da formulação de um Plano Nacional de Habitação (PNH), dentro do qual foi instituído o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS). Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como política visando a efetividade ao PNHIS. O PMCMV está estruturado com base numa rede federativa vertical, com cooperação voluntária dos municípios, que, entretanto, não deixaram de aderir – e assumir mais compromissos financeiros com a dotação de infraestrutura urbanística nos projetos de construções de interesse social –, o que os torna elegíveis para receber os recursos disponibilizados pelo programa.

Por fim, cabe mencionar a EC 67, que prorrogou por prazo indeterminado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Significa dizer que o Município continuará perdendo parte de recursos que lhe seriam transferidos com alocação livre, mantendo a prerrogativa da União, que segue definindo a agenda das políticas sociais. Estas, nunca é demais lembrar, continuam sendo executadas pelos governos municipais, que inclusive assumem parte de seu financiamento.

iv) Emendas que afetam a autonomia política municipal

Finalmente, o quarto grupo é constituído das EC que afetaram a autonomia política dos municípios, casos das EC 15, 19, 25, 57 e 58. As três primeiras foram editadas durante o governo Cardoso. As emendas 19 e 25 instituíram limites à autonomia administrativa dos municípios (e de toda a administração pública) mediante alterações previstas no projeto de reforma do Estado. A EC 15 afetou diretamente a autonomia municipal ao instituir limites à criação de novos municípios, tratando como oportunistas todos os processos de emancipação municipal deslanchados ainda antes da entrada em vigor da Constituição de 1988. Durante o governo Lula, foram editadas duas novas emendas: a 57, no sentido de convalidar os municípios criados até o fim do ano de 2006 (cuja instalação estava sendo questionada depois de vigorar a EC 15), e a EC 58, estabelecendo o número máximo de vereadores segundo o porte populacional dos municípios, o que poderá aumentar o número de vereadores, ainda que tenha sido mantido o teto das despesas com a Câmara de Vereadores.

A maior parte dos novos municípios, assim como a maior parte daqueles já

existentes, tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências, em particular do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este é constituído de 23,5% do somatório dos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda. O critério de distribuição do FPM⁶ é diretamente proporcional à população municipal e inversamente proporcional à sua renda per capita.

Trata-se de uma fonte de receita municipal com viés redistributivista que favorece os municípios de pequeno porte localizados em regiões menos dinâmicas. Nessas condições, e sem que tenha havido aumento da arrecadação dos impostos que compõem o FPM, o aumento no número de municípios produz perda de receita dos já instalados. Os municípios recém-emancipados, por outro lado, garantem uma receita que, antes da emancipação, era alocada sistematicamente na sede do município ao qual o distrito pertencia.

A criação dos aproximadamente 1.500 municípios nas últimas duas décadas levou ao aumento dos gastos relacionados à instalação dos poderes Executivo e Legislativo desses novos municípios. Cabe lembrar, todavia, que, embora ineficiente, essa foi uma maneira de redistribuir recursos para localidades não beneficiadas pelos investimentos públicos municipais antes da emancipação dos distritos. O aumento da capilaridade da rede urbana, por sua vez, ampliou a acessibilidade aos serviços sociais e à Justiça. Ademais, há evidência de que a emancipação de antigos distritos à condição de novos municípios teria sido instrumento de melhoria nos indicadores de condições de vida em localidades antes muito isoladas, situadas em municípios territorialmente grandes, como é o caso de vários dos novos municípios criados na Região Norte (STEINBERG; MANIÇOBA, 2006).

Podemos concluir afirmando que as alterações constitucionais realizadas sugerem forte preocupação em controlar gastos públicos, o que é muito justificável em contexto de forte crise fiscal, experimentado no País ao longo da década de 1990. Mas a evidência empírica indica que os municípios não têm muita responsabilidade pelo déficit público; ao contrário, têm contribuído para mitigá-lo, além do que têm

⁶Segundo a Lei Complementar 63/89, o FPM será assim distribuído entre os municípios: 10% entre as capitais estaduais, 3,6% entre os municípios com mais de 156.216 habitantes e os 86,4% restantes entre os demais municípios, aí incluídos aqueles com população superior a 156.216 habitantes.

aumentado sua arrecadação própria (STN, 2008). A justificativa para esse comportamento mais responsivo seria ter maior autonomia financeira para realizar investimentos públicos. A seção a seguir apresenta alguns dados que permitem situar o desempenho das finanças públicas municipais, de modo a ilustrar como as alterações legais impactam a autonomia financeira dos municípios.

Recentralização e autonomia municipal: algumas evidências

A conquista de maior autonomia financeira pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 não pode ser igualmente experimentada por todos os municípios brasileiros, mas apenas por um grupo com maior expressão populacional, conforme se depreende na Tabela 1. Nela, os municípios brasileiros estão divididos por classes de tamanho. Os indicadores selecionados são relativos à participação dos três principais itens das receitas municipais, além do percentual dos investimentos nas despesas orçamentárias.

Os indicadores de receita são: a) participação das receitas tributárias nas receitas orçamentárias; b) participação das receitas do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) nas receitas orçamentárias; e c) participação das receitas do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias) nas receitas orçamentárias. O primeiro refere-se à capacidade do município de arrecadar impostos de sua própria competência tributária, enquanto os outros dois referem-se a transferências dos governos federal e estadual, respectivamente. Cabe, no entanto, observar que o critério de distribuição dessas duas fontes de receitas de transferências é muito distinto: o FPM tem um viés redistributivista e o ICMS não; este último é distribuído segundo, basicamente, a participação do município na arrecadação desse imposto estadual, o que lhe confere a condição de uma “quase receita própria”. Assim, é muito diferente a situação de município que seja mais dependente do FPM e do ICMS: quando a maior é dependência do primeiro, maior é a fragilidade na economia municipal, ocorrendo o contrário com o segundo. A participação dos investimentos nas despesas orçamentárias foi utilizada para avaliar se uma possível maior autonomia financeira está se traduzindo em maiores investimentos próprios municipais, o que foi considerado um indicador de êxito da descentralização e da autonomia municipal.

Tabela 1: Estrutura das receitas municipais e participação dos investimentos nas despesas municipais no Brasil no ano de 2010, em%

Classes de tamanho/Indicadores	Receitas tributárias	FPM	ICMS	Investimentos
0-30 mil (4.192)	6,45	35,16	19,97	13,03
30-50 mil (440)	10,92	23,46	20,74	11,28
50-100 mil (309)	12,60	18,82	21,72	10,08
100-300 mil (194)	18,44	12,60	23,49	11,43
300-500 mil (40)	22,94	8,37	22,87	11,85
500-1.000 mil (23)	22,56	7,44	23,52	9,18
+ de 1.000 mil (14)	35,85	3,95	16,69	8,57

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA, 2010. Naquele ano, havia dados disponíveis para 5.212 municípios. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

A análise dos indicadores revela que: a) as receitas tributárias tendem a se elevar na razão direta do crescimento das classes de tamanho populacional das cidades; b) que o FPM, ao contrário, tende a diminuir com a progressão das classes de tamanho populacional; c) que o ICMS constitui a principal fonte de receita dos municípios de médio porte; d) que os investimentos são maiores nas cidades menores do que nas maiores, sugerindo falta de relação entre maior autonomia financeira e alocação de gastos com investimentos; e) que as cidades com população inferior a 50 mil habitantes têm no FPM seu principal componente das receitas orçamentárias; e f) que as cidades com população superior a 100 mil habitantes têm no ICMS, principalmente, e nas receitas tributárias, secundariamente, suas principais fontes de receitas orçamentárias.

Esses resultados apontam para uma associação entre maior autonomia municipal e tamanho da população. São os municípios de maior porte populacional que podem experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permita ser protagonistas das políticas públicas. As cidades de pequeno porte, ao contrário, dependem das receitas de transferências redistributivas (FPM), o que limita sua experiência de descentralização à condição apenas de membros de redes federativas, mas não como

formuladores e financiadores de políticas próprias, de interesse local.

A rede urbana brasileira atual é constituída de 5.565 municípios, aproximadamente 70% dos quais têm população inferior a 20 mil habitantes. Apesar de seu expressivo número e da sua importância como instrumento de redistribuição espacial de direitos dos cidadãos, esses municípios são isentos da obrigatoriedade de elaborar planos diretores com a definição de sua política urbana.

Apesar disso, não estão isentos de assumir a responsabilidade pela execução de outras políticas públicas nacionais, casos da Educação e da Saúde. Responsabilizam-se, ademais, por iniciativas de políticas que são deveres constitucionais da União e dos estados. Segundo Bremaeker (2006), os municípios com até 10 mil habitantes gastam, em média, 10,85% de suas receitas com a manutenção de serviços que deveriam ser sustentados por outras esferas de governo, percentual muito mais elevado do que a média de gastos de todos os municípios brasileiros, da ordem de 4,46% das receitas municipais totais. Essa transferência de responsabilidade não é assumida voluntariamente; ocorre por pressão dos residentes que não podem prescindir, por exemplo, da presença e conservação do prédio do fórum municipal, enquanto o governo estadual contingencia (ou nem executa) o repasse dos recursos necessários para tal finalidade.

A forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios, decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor tende a ser a renda média de sua população, como o IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000. Segundo essa fonte, o valor do rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes dos residentes em municípios com até 5.000 habitantes era o equivalente a R\$ 424,08, valor que seguia sempre crescendo até atingir R\$ 1.190,00 entre os residentes nos municípios com população superior a 500 mil habitantes (SANTOS, 2010).

Não causa surpresa, portanto, que os fluxos migratórios internos continuem ocorrendo, sempre originários de regiões deprimidas para as mais desenvolvidas, de cidades de pequeno porte em direção às maiores; verifica-se que as cidades médias se tornaram os principais destinos dos migrantes, enquanto os

municípios com população inferior a 10 mil habitantes têm perdido população entre 2000 e 2010 (IBGE, 2011).

Nessas condições, diminuir a importância relativa das transferências constitucionais (o FPM, sobretudo) é sufocar os governos da grande maioria dos municípios e alimentar seu esvaziamento econômico, com consequente perda de população. Isso, por sua vez, torna mais graves os problemas de insustentabilidade socioambiental nas grandes cidades.

Muito melhor é a situação dos municípios que contam com população superior a 100 mil habitantes – apenas 5% do universo municipal brasileiro. Estes são os que sofrem maior pressão demográfica, apresentando maior taxa de crescimento populacional que os demais, o que os torna particularmente sensíveis à necessidade de melhorar sua arrecadação própria, além de investir na sua capacidade administrativa.

Esses municípios têm uma base econômica urbana que lhes permite desfrutar de maior autonomia financeira, em função de maior percentual de sua arrecadação tributária em relação às receitas municipais. Essa concentração das receitas nos municípios de maior porte fica evidente também em estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (2008) traçando um perfil da evolução das finanças municipais entre 1998 e 2007, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2: Distribuição da população e da receita bruta segundo grupos de municípios

Faixas de população	População (2000)	PIB (2000)	Receita bruta média (1998/2007)
Pop > 1.000.000	24,5%	32,6%	30,4%
1.000.000 > Pop > 300.000	16,9%	17,6%	15,6%
300.000 > Pop > 50.000	28,6%	29,4%	26,8%
Pop < 50.000	30,0%	20,5%	27,2%

Fonte: STN (2008) – Perfil e evolução das finanças municipais 1998/2007.

É possível observar a forte concentração da população nos maiores municípios brasileiros. Mas é ainda maior o peso destes municípios no PIB e nas receitas municipais. O estudo indica ainda que, afora poucas exceções (a exemplo de FPM, de

transferências de capital, de outras transferências para as quais o Grupo 4 detém participação relevante), importantes elementos da receita, da despesa, do ativo e do passivo dos municípios brasileiros estão concentrados nos municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. Dentro de um universo de 5.564 municípios brasileiros, aqueles 12 que no ano 2000 tinham população superior a 1 milhão de habitantes foram responsáveis por mais de 90% do estoque da dívida externa e 80% do estoque da dívida interna. É preciso admitir, portanto, que os municípios não estão endividados, salvo um pequeno número de grandes cidades. Não é justo, assim, associar descentralização das estruturas governamentais com descontrole das finanças públicas.

Ao atualizarmos para o ano 2010 as informações sobre finanças públicas do grupo de municípios com mais de 100 mil habitantes (subiu de 12 para 14, segundo o Censo Demográfico de 2010) encontramos dados que merecem ser destacados. Naquele ano, o peso destes 14 municípios no conjunto dos municípios brasileiros correspondia a:

- 26% das receitas orçamentárias;
- 47% das receitas tributárias;
- 51% da arrecadação do IPTU;
- 50% da arrecadação do ISS;
- 46% da arrecadação do ITBI;
- 21% da quota-parte do ICMS;
- 6% do FPM;
- 21% dos investimentos.

Esse pequeno grupo de municípios foi responsável por metade da arrecadação dos dois principais tributos de competência municipal (ISS e IPTU). Os dois tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária (IPTU e ITBI) também têm sua arrecadação fortemente concentrada nesses 14 municípios, o que sugere que o uso extrafiscal para fins de política de controle do uso do solo esteja disponível apenas para estes grandes municípios.

Não obstante sua autonomia financeira, o peso destes municípios nas receitas orçamentárias e nas despesas de investimentos correspondem a 26% e 21%, respectivamente. Esse resultado sugere o impacto redistributivo das transferências intergovernamentais nas receitas municipais brasileiras, particularmente do FPM.

A grande maioria dos municípios não conta com dinamismo econômico que lhes permita arrecadar tributos com peso nas receitas municipais. São municípios que dependem de transferências intergovernamentais, conforme a evidência encontrada no referido estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (2008). Entre elas, as transferências que mais avançaram como proporção das receitas municipais foram as oriundas do SUS, FUNDEF (que passaria a ser o FUNDEB) e o FNDE. Ao longo do período 1998/2007, elas passaram de 10,1% da receita bruta dos municípios com menos de 50 mil habitantes para 17,7%, em 2007.

Analisando alguns itens das despesas municipais, as informações disponíveis sugerem que não há relação entre aumento das receitas e avanço nos investimentos. Segundo o já referido estudo do STN (2008), ao longo do período considerado os investimentos públicos municipais giraram em torno dos 10% em relação às receitas brutas municipais.

Essa mesma falta de associação entre receitas e investimentos já havia sido identificada em estudo de SANTOS (2008) sobre finanças públicas dos municípios com população superior a 100 mil habitantes. Naquele estudo, o objetivo era avaliar a autonomia financeira dos municípios ao longo do período correspondente aos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002). Nesse período, houve um processo de recentralização das receitas públicas em favor da União, por meio da criação de contribuições sociais e financeiras, que são tributos não partilháveis com os estados e municípios. Tal concentração de recursos, no entanto, foi acompanhada da elevação das transferências voluntárias, especialmente entre os municípios que aumentaram seus investimentos, fazendo supor que a perda relativa de autonomia financeira foi compensada com transferências negociadas caso a caso. Nunca é demais lembrar que essa situação não condiz com a desejada autonomia financeira, que permitiria que os municípios definissem a alocação dos seus gastos, incluídos aí os investimentos.

Outro estudo de SANTOS (2012) avaliando a autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI encontrou evidências de que as receitas de transferências de capital seguem sendo utilizadas para mitigar disparidades entre os municípios. Esta foi uma fonte de receita que representou 3,18% das receitas orçamentárias da média dos municípios brasileiros em 2010, resultado

superior ao observado para o grupo de municípios (283) com população superior a 100 mil habitantes, da ordem de 1,97%. Cabe ainda acrescentar que os montantes desta fonte de financiamento municipal foi maior nos anos de eleições municipais (2000, 2004 e 2008), declinando no ano seguinte (primeiro ano de mandato do prefeito eleito), sugerindo o uso político das transferências de capital.

Não é possível afirmar, entretanto, quais são os municípios que mais se beneficiam de tais transferências negociadas nem se são municípios que experimentaram maior ou menor esforço de arrecadação própria. Cabe reconhecer, todavia, que essas transferências seguem sendo utilizadas e afetam negativamente a formação de uma desejada rede federativa baseada em cooperação.

Mas há elevação de transferências ditas voluntárias de natureza não discricionária que representaram verdadeiras “minirreformas tributárias”, segundo a visão de José Roberto Affonso (2004). Este é o caso da criação de dois fundos: o FUNDEF (transformado em FUNDEB pela Emenda 53) e o SUS. Sem desrespeitar a autonomia formal dos municípios, a União formulou políticas de Educação e Saúde para as quais logrou a adesão desses entes federativos para sua execução, por meio do acesso às transferências dos dois mencionados fundos, mas tornando obrigatória uma contrapartida financeira deles.

Tal medida refletiu-se no aumento da participação dos municípios nos gastos sociais do poder público. Se, de um lado, há um reflexo negativo em relação à autonomia alocativa das receitas municipais, por outro, trata-se de políticas que garantem grande capilaridade no acesso aos serviços que foram considerados direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Essas minirreformas foram introduzidas no governo FHC, mas foram mantidas no governo Lula, que inclusive aumentou o alcance de uma, transformando em FUNDEB o antigo FUNDEF. Na mesma direção, pode-se citar a Política Habitacional de Interesse Social (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005), estruturada para operar como rede federativa vertical, o mesmo desenho institucional que prevalece no maior programa de transferência condicionada de renda existente no País, o Programa Bolsa Família (DRAIBE, 2009). Devem ser mencionadas, ainda, a criação de outras políticas, que incluíam estímulo ao consórcio municipal, casos da Política Nacional de

Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007) e da Política de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010).

Conclusões: aperfeiçoando o federalismo brasileiro...

Desde a década de 1980 tem havido um generalizado processo de transferência de responsabilidade de políticas públicas até as esferas locais de governo. Esse processo não se restringe às estruturas federativas, mas também abrange estados unitários.

A experiência internacional, no entanto, sugere que não existe uma única fórmula de organização do território para administrar aquelas políticas, variando muito as práticas, desde simples processos de desconcentração administrativa até experiências de descentralização, com maior autonomia política dos governos locais (VASCO, 2007). O federalismo brasileiro, da forma como emergiu na Constituição de 1988, optou por essa versão de descentralização política.

A elevação do Município à condição de ente federativo no Brasil teve dois elementos constitutivos: internamente, foi parte do processo de redemocratização das estruturas de poder após 21 anos de regime militar; ao mesmo tempo, correspondeu à influência do debate internacional sobre as vantagens da descentralização das políticas públicas. O resultado teria sido a grande fragmentação do Estado, dificultando a coordenação entre as três esferas de governo, mas também a maior capilaridade do poder público, ampliando o acesso às políticas sociais.

Essa segunda característica tem sido menos destacada do que a primeira. Afinal, é na esfera local que o clientelismo político se manifesta de forma mais clara, podendo ser identificados os grupos de interesse que mais se beneficiam da ação governamental. A centralização do poder, entretanto, não será necessariamente o instrumento que porá fim ao clientelismo político, o que ficou evidente nas experiências anteriores de governos centralizadores experimentados no País.

A centralização política, aliás, enfrenta maiores resistências diante do avanço das estruturas democráticas de poder, ampliadas com o uso das novas tecnologias, que vêm colocando em xeque a organização tradicional de representatividade política no mundo, o Brasil aí incluído. A queda de inúmeros regimes autoritários ao longo da primeira década do novo século é um indicador dessa crise de representatividade. Esta,

contudo, não é uma característica apenas entre os regimes autoritários, mas inclui as democracias ocidentais, onde movimentos sociais desafiam os governos a apresentar alternativas socialmente aceitáveis para o enfrentamento da crise econômica.

A crescente demanda por participação política, entretanto, não é sinônimo de municipalização das políticas públicas, no sentido de transferir para os governos locais

(municipais, no caso brasileiro) toda a responsabilidade por sua formulação, financiamento e execução. Mas parece ter sido este o entendimento que prevaleceu logo após a entrada em vigor da atual Constituição brasileira, quando o Município tornou-se ente federativo.

Os constituintes de 1988 incluíram na Carta Maior artigos prevendo comportamento mais cooperativo entre os entes federativos. Deixaram, todavia, que a

legislação ordinária regulasse tal cooperação. Na ausência de lei, os entes passaram a apresentar comportamento muito mais competitivo do que colaborativo. A disputa federativa, conjugada com a falta de eficácia nas políticas públicas, levou a uma crítica em relação à autonomia municipal, que recebeu a maior parcela na responsabilidade por aquele mau resultado nos primeiros anos pós-Constituição.

Num segundo momento, durante o período 1995/2002, o presidente Fernando Henrique Cardoso logrou atingir a estabilização monetária, após quase duas décadas de descontrole inflacionário. A defesa da estabilização, conjugada à crise internacional de 1997/1998, levou sua administração a ter seu foco no ajuste fiscal, o que resultou no ataque à autonomia dos municípios.

Desde o processo de descentralização instituído pela atual Constituição, a União vem lutando para reaver os recursos que se viu obrigada a transferir aos estados e municípios. O debate a propósito da incapacidade financeira e técnica de os Municípios

assumirem maior protagonismo nas políticas públicas produziu dois tipos de resultados: o primeiro foi a recomposição da participação da União na arrecadação fiscal, por meio do aumento das contribuições (recursos não partilháveis com outras esferas de governo); o segundo resultado foi a criação de instrumentos legais para controle dos gastos públicos, como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso denota grande

preocupação com a responsabilização em relação às finanças públicas, mas não com a eficiência das políticas.

Esse é o diagnóstico que prevaleceu durante os dois mandatos da Presidência Fernando Henrique Cardoso, quando a crise fiscal levou ao maior controle dos gastos públicos.

A possibilidade de que o pacto federativo seja mantido com políticas públicas mais eficientes depende de que sejam logrados avanços na maior cooperação federativa.

Ainda durante o governo Cardoso foram realizados avanços no desenho institucional das políticas, como exemplificam as de Educação e Saúde. Mas, foi nos oito anos do governo Lula que a “coordenação federativa” mais avançou, tendo sido introduzidos novos critérios de redistribuição das transferências intergovernamentais, associados a alguma condição que conduzissem à maior efetividade das políticas sociais.

A coordenação em redes federativas verticais parece ser mais simples, uma vez que o governo federal pode oferecer benefícios pecuniários aos municípios que aceitem fazer parte de um arranjo federativo para implementar uma política. Esse é o caso do desenho da política de financiamento da Saúde, na qual alguns municípios são considerados polos regionais por aceitarem atender a população residente em municípios vizinhos.

A coordenação em redes federativas horizontais é mais complexa, por depender de acordos voluntários estabelecidos entre entes da mesma esfera de governo. Tais acordos são necessários para viabilizar pactos de governança que viabilizem a oferta de serviços públicos. Novos recortes territoriais estão fazendo emergir não apenas mais regiões metropolitanas, mas também consórcios intermunicipais em torno de objetivos específicos de políticas públicas cujo alcance ultrapassa as fronteiras municipais (principalmente entre aqueles municípios de pequeno porte, que são a grande maioria dos municípios brasileiros).

Em abril de 2005 entrou em vigor a Lei nº 11.107, instituindo os consórcios intermunicipais como figuras de direito público, o que vem incrementando ainda mais o associativismo municipal voluntário, já bastante disseminado nos setores de saúde e meio ambiente. O Decreto 6.017, de 17/01/2007, que a regulamentou, estimula a formação de consórcios públicos. Em seu artigo 37, orienta os órgãos e entidades

federais no sentido de darem preferência às transferências voluntárias para Estados e Municípios cujas ações se desenvolvam por meio de consórcios públicos.

Além da União, alguns estados, como o do Rio de Janeiro, também editaram leis estimulando a formação de consórcios intermunicipais, caso da Lei Estadual 5.576, de 13/11/2009.

Cabe destacar que o crescimento dessas formas de associativismo municipal é mais visível entre os municípios localizados nas Regiões Sudeste e Sul, enquanto nas demais ainda é incipiente (SANTOS, 2008; VASCO, 2007).

Há, portanto, formas distintas de experiências de autonomia municipal no país: nas Regiões Sudeste e Sul (e nos seus municípios de médio e grande porte), ela se manifesta por meio do protagonismo dos atores locais, interessados em comandar o processo de formulação de políticas em face das demandas territoriais locais. Nas demais regiões, a “municipalização” das políticas deve ser considerada uma estratégia de distribuir serviços que se tornaram direitos sociais, fazendo parte do padrão mínimo de direitos de cidadania (como saúde, educação e moradia).

A autonomia municipal no Brasil vem, assim, sofrendo modificações em relação ao que foi pactuado na Constituição de 1988. Isso não resultou em perda da autonomia política do Município, que seguiu sendo “ente federativo”. Mas aqueles com maior autonomia financeira e técnica seguem sendo os grandes beneficiários do fortalecimento institucional do Município no quadro federativo do País, enquanto, para a grande maioria, a “coordenação federativa” desde o governo federal é a estratégia para que participem como atores das políticas públicas.

Esta evolução pode ser entendida como avanço institucional? Certamente que algum avanço houve, incluindo maior coordenação vertical e horizontal dos entes, sem que tenha sido ferido o pacto federativo estabelecido em 1988. Todavia, ainda prevalece grande competição pelas receitas de transferências de capital, utilizadas como moedas de troca para sustentar um sistema político que parece estar se esgotando. Talvez por esse motivo, ainda há quem defenda a volta do antigo sistema federativo baseado em apenas dois entes, os Estados e a União. Isso, entretanto, não pode ser feito, pois a estrutura federativa tripartite é considerada cláusula pétrea pela Constituição de 1988. Diminuir o status político do Município somente poderá ser feito por meio da elaboração de uma nova Constituição, o que na vigência do regime democrático não parece estar no

horizonte político brasileiro. É neste contexto que se situam as muitas reformas constitucionais discutido neste artigo. Mas, mesmo essas, nunca é demais lembrar, dependem de condições políticas muito favoráveis para serem aprovadas, por dependerem de votação na Câmara e no Senado por maioria de dois terços dos parlamentares, em duas votações.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, J. Roberto. **Brasil, Um Caso À Parte**. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile, janeiro, 2004. Disponível em: www.federativo.gov.br. Consulta em 15/5/2005
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BREMAEKER, François. **Pacto Federativo: Um Futuro Para os Municípios**. Rio de Janeiro, IBAM, abril de 2006. Série Estudos Especiais nº 153.
- DRAIBE, S. **Programas de Transferências Condicionadas de Renda**. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (orgs.). América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates, v. I, nº 22, abril.
- MENDES, Marcos. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rentseeking behaviour: o caso dos municípios brasileiros**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. Disponível em: www.braudel.org.br. Consulta em 15/5/2005
- SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Perfil e evolução das finanças municipais (1998-2007)**. Brasília: STN, 2008.
- RESENDE, F. (coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, Angela M. S. Penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Angela M. S. Penalva. **Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan/jun. 2011.

SANTOS, Angela M. S. Penalva. **Finanças Públicas: Uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI**. Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. N. 1 (jan/jun 2012) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2006, semestral.

STEINBERG, M.; MANIÇÓBA, R. S. **Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da Região Norte**. Revista Economia, Sociedad y Territorio. El Colegio Mexiquense, vol. V. nº 20, enero/abr. 2006.

VASCO, J.A.C. **Formas especiais de organização do território na federação brasileira**. 2007. 415 p. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, agosto de 2007.

Anexo:

Emendas à Constituição Federal que interferem na autonomia municipal

Emenda 3, de 17/03/1993. Reforma o sistema tributário nacional, criando o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); eliminação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV), de competência dos municípios.

Emenda de Revisão 1, de 01/03/94. Institui o Fundo Social de Emergência.

Emenda 10, de 04/03/1996. Prorroga por dois anos o Fundo Social de Emergência, rebatizando-o de Fundo de Estabilização Fiscal.

Emenda 12, de 15/08/1996. Institui a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com arrecadação integralmente destinada à Saúde.

Emenda 14, de 12/09/1996. Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Emenda 15, de 12/09/1996. Institui limites à criação de novos municípios.

Emenda 17, de 22/12/1997. Prorroga o Fundo de Estabilização Fiscal por dois anos.

Emenda 19, de 04/06/1998. Institui reforma administrativa que inclui princípios e normas para o controle das despesas e finanças públicas e custeio dos três âmbitos de governo.

Emenda 21, de 18/03/1999. Prorroga a CPMF por três anos, com aumento da alíquota.

Emenda 25, de 14/02/2000. Limita as despesas com o Poder Legislativo municipal.

Emenda 26, de 14/02/2000. Transforma a moradia num direito social cuja responsabilidade é compartilhada pelos três âmbitos de governo.

Emenda 27, de 21/03/2000. Institui a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Emenda 29, de 13/9/2000. Altera a redação dos artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da CF e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de Saúde.

Emenda 31, de 14/02/2000. Institui o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, com responsabilidade compartilhada entre os três âmbitos de governo.

Emenda 33, de 11/12/2001. Altera o sistema tributário nacional, ao criar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre combustíveis (CIDE).

Emenda 37, de 12/06/2002. Altera o sistema tributário nacional; prorroga a CPMF até 31/12/2004, modifica alíquotas e redistribui os recursos da CPMF para a Previdência Social, a Saúde e o Fundo de Combate à Pobreza; estabelece alíquota mínima do ISS, prevê lei complementar para alterar o ISS (no sentido de coibir a guerra fiscal entre os municípios, amplia a base de cálculo do ISS, incluindo muitos novos serviços, define alguns serviços que não deverão mais pagar o imposto no local da sede e sim onde são prestados).

Emenda 39, de 19/12/2002. Altera o sistema tributário nacional ao criar a contribuição para o custeio da iluminação pública nos municípios e no Distrito Federal.

Emenda 42, de 15/4/2004. Altera o sistema tributário nacional ao permitir que os municípios possam ficar com toda a arrecadação do ITR, desde que o fiscalize; ao transferir 25% da CIDE para os estados, devendo estes transferir 25% para os municípios.

Emenda 44, de 30/6/2004. Altera o sistema tributário nacional ao alterar o percentual da CIDE que deve ser partilhado com as esferas infranacionais, passando a ser de 29% da arrecadação.

Emenda 53, de 19/12/2006. Altera o funcionamento do FUNDEF, ampliando para incluir toda a Educação Básica, e criando o FUNDEB.

Emenda 55, de 20/9/2007. Altera o sistema tributário para aumentar em 1% o FPM.

Emenda 56, de 20/12/2007. Prorroga o prazo das DRU.

Emenda 57, de 18/12/2008. Convalida os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31/12/2006.

Emenda 58, de 23/9/2009. Altera a composição das câmaras municipais, possibilitando aumentar o número de vereadores, ainda que o teto para despesa com as câmaras tenha sido mantido.

Emenda 59, de 11/11/2009. Reduz anualmente o percentual da DRU incidente sobre os recursos do FUNDEB; prevê a obrigatoriedade de quatro a dezessete anos de ensino e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica.

Emenda 64, de 4/2/2010. Acrescenta o direito à alimentação no rol dos direitos sociais, como responsabilidade das três esferas de governo.

Emenda 67, de 22/12/2010. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.

Artigo encaminhado para publicação em novembro de 2012.

Artigo aceito para publicação em dezembro de 2012.