

## **Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios<sup>1</sup>**

Angela Moulin S. Penalva Santos

### **Resumo**

O artigo analisa a inserção do Município como ente federativo e as limitações impostas a sua autonomia financeira pelas reformas constitucionais, destacando ainda os diferentes interesses dos Municípios segundo seu porte populacional.

**Palavras-chaves:** Federalismo, Município e Emendas Constitucionais.

### **Abstract**

The purpose of this article is to assess the municipality's insertion as a part of Brazilian Federation and the limitations imposed on its financial autonomy by Constitutional Amendments, highlighting the different interests of the municipalities according to the size of their population.

**Key-Words:** Federalism, Municipality and Constitutional Amendments.

### **I- Introdução**

Este artigo analisa a estrutura federativa em vigor no País da perspectiva dos Municípios. Alçados à condição de entes federativos, eles deixaram de ser tutelados pelos Estados e passaram a desfrutar de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, conforme dispõe a Constituição da República de 1988.

Após quase duas décadas deste pacto federativo, a situação dos entes federados, notadamente dos Municípios, foi profundamente alterada. Analisar essas alterações à luz do pacto celebrado pelos constituintes de 1988 fornece elementos que nos permite avaliar a situação do Município na Federação Brasileira.

O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdutória. Na segunda, é apresentada a situação do Município na estrutura federativa que emergiu da Constituição de 1988; o terceiro capítulo analisa o impacto das reformas constitucionais sobre a autonomia financeira municipal, bem como apresenta algumas evidências empíricas para o período 1999-2004; no quarto e último capítulo, discutimos as perspectivas do Município no Federalismo brasileiro.

## II- O Federalismo na Constituição

A elevação do Município à condição de ente federativo tem sido analisada sob diferentes prismas. Da 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 melhor submetidas ao controle social (ARRETCHE,(2000), HOLFMEISTER(2001), FLEURY(2006). Da perspectiva dominante entre economistas, tal fortalecimento dos Municípios alimentou a ingovernabilidade devido à perda de receitas da esfera federal de poder; pela incapacidade técnica dos Municípios assumirem 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, como é o caso do saneamento (AFFONSO & SILVA (1995), MENDES (2004), AFFONSO (2004), Resende (2007). Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos vinte anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de re-centralização do poder público.

E, no entanto, não houve re-centralização nas políticas cuja execução fora transferida para os Municípios. Ao contrário, houve obrigatoriedade crescente dos 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 e, neste sentido, manteve-se o espírito do pacto federativo de 1988.

Duas idéias 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 do 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 e concorrente; e d) de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

Entretanto, em relação à idéia central da participação, a situação do ente municipal é bem outra. Primeiro, é necessário esclarecer que tal participação é tomada no sentido de valorização da vontade política de todos os entes federados na construção da soberania da Federação, mas também no sentido de cooperação e ampliação da autonomia entre tais entes, autonomia obtida mediante uma repartição constitucional de competências que leve em conta a mesma vontade de todos os entes na sua formação. Na verdade, a repartição de competências na Constituição de 1988, embora tenha sofrido uma grande influência de associações e entidades que defendiam a causa municipalista, não foi determinada levando em conta a participação política dos Municípios, mesmo porque eles inexistiam formalmente para a Federação até então.

O princípio geral que delineia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da “predominância do interesse”, que se manifesta nas afirmações de que à União caberá as matérias de “interesse geral”, aos estados, as matérias 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 das competências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos. Concede à União competências exclusivas e comuns, conforme os poderes enumerados nos Artigos 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 na Constituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de

concessão ou permissão, os serviços de interesse local e os serviços de transportes coletivos; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde; c) constituir, conforme dispuser lei municipal, o serviço de guarda municipal.

Muito mais numerosas são as responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estaduais 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 a 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; e j) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

A idéia subjacente ao federalismo instituído em 1988 derivava da concepção de cooperação entre as esferas governamentais. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de forte urbanização da população e emergência de municípios de médio e grande porte que se tornaram importantes atores políticos, a estrutura federativa brasileira assumiu uma feição mais competitiva entre seus entes do que aquela cooperação pretendida.

Ademais, os constituintes de 1988 pareciam acreditar que a elevação do Município à condição de ente federativo, com a transferência de responsabilidades de políticas sociais, garantiria o processo de descentralização, considerado premissa para a redemocratização das estruturas de poder. Mas, 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 receitas e passaria a impor uma re-centralização das finanças públicas. É nesse ambiente que prospera a crítica a respeito do papel do Município no federalismo brasileiro.

### **III- 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 negativamente a capacidade dos governos municipais protagonizarem políticas públicas.

#### **III.1- Reforma Constitucional afeta a autonomia municipal**

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 legislativo<sup>2</sup>. 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. Desde a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso(1995/2002) até o fim do primeiro mandato do Presidente Lula (2003/2006) foram editadas 52 Emendas Constitucionais (EC): 18 delas afetam a autonomia municipal, das quais 14 foram editadas durante o Governo Cardoso; a partir do Governo Lula, diminuiu o ímpeto reformista, com a edição de 11 novas emendas constitucionais, das quais apenas duas afetavam a autonomia municipal.

As Emendas Constitucionais que tiveram impactos sobre a autonomia municipal<sup>3</sup> 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) 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 e 44; no segundo, estão as EC de Revisão n.1 e as EC n. 3, 12, 21, 31 e 37. Como se pode perceber, as mudanças que beneficiaram os municípios foram não apenas em menor número, mas também mais recentes; ao contrário, aquelas que afetaram negativamente foram mais numerosas e mais antigas, identificam-se com a reação da União ao fortalecimento dos governos locais.

Ademais, é preciso acrescentar que dentre as EC que podem conduzir à maior autonomia dos municípios, somente as EC 39, 42 e 44 beneficiam os pequenos municípios. Estes são a grande maioria dos municípios brasileiros (71% deles tem população inferior a 20 mil habitantes) e tem 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 aumento das transferências (sobretudo, o FPM), mesmo que sejam transferências voluntárias, como são os convênios. Aos Municípios de maior porte, importa ampliar a sua competência tributária. Nunca é demais lembrar que ao conjunto dos Municípios a medida de maior impacto nas suas receitas e, portanto, na sua autonomia financeira, seria a retomada do crescimento, pois isso significaria elevação da quota -parte do ICMS, a principal fonte de receitas dos Municípios.

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 ainda beneficiados com a instituição de um percentual mínimo de alíquota do ISS (EC 37), de modo a enfrentarem a guerra fiscal que os municípios

de pequeno porte estavam travando mediante o recurso de oferecer menores alíquotas daquele imposto.

A EC 39, editada nos últimos dias do Governo Fernando Henrique Cardoso (em 19/12/2002), foi a única que 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 nos Municípios e Distrito Federal.

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).

#### ii) 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. Essa evolução ocorreu sucessivamente pela aprovação da EC 10, da EC 17 e da EC 27.

O objetivo destas mudanças constitucionais foi a União deixar de transferir todos os recursos considerados transferências constitucionais aos Estados e Municípios, ficando com 20% deste valor para ser alocado a seu próprio critério. 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 ocorrer, fica patente a perda de autonomia

destes entes federativos na alocação de receitas de transferências garantidas pela Constituição da República.

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

O terceiro grupo é constituído das EC 14, 26, 29 e 31, com a criação de políticas sociais de educação, moradia, saúde e fundo de pobreza, respectivamente. 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. Os municípios foram muito mais afetados nas políticas de educação e saúde, políticas que estão efetivamente em curso, do que nas políticas de moradia (EC 26) ou pelo fundo da pobreza (EC 31).

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 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. Apesar do inegável valor desta política pública, ela afeta negativamente a estrutura federativa pactuada em 1988.

A política para o ensino fundamental veio juntar-se a já exitosa 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 administrá-las 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. Por isso, o dispositivo que possibilitou aos Municípios 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 anteriormente, 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.

iv) afetam a autonomia política municipal

Finalmente, o quarto grupo é constituído das EC que afetaram a autonomia política dos municípios, casos da EC 15, 19 e 25. As duas últimas instituíram limites à autonomia administrativa dos municípios (e de toda a administração pública) mediante alterações

previstas no projeto de reforma do Estado. Mas, 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.

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 22,5% do somatório dos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda. O critério de distribuição do FPM<sup>4</sup> 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 uma perda de receita nos já instalados. Os novos 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 nesses novos Municípios dos poderes executivo e legislativo. 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 são os casos de vários dos novos municípios criados na Região Norte (STEINBERG & MANIÇOBA, 2006).

Podemos concluir afirmando que as alterações constitucionais realizadas sugerem uma 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 aumentado sua arrecadação própria (STN, 2005). A justificativa para esse comportamento mais responsivo seria ter maior autonomia financeira para realizar investimentos públicos. A seção a seguir apresenta alguns dados que nos permitem avaliar o desempenho das receitas municipais e dos seus gastos com investimentos.

### **III.3 – Re-centralização 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 abaixo. Nessa tabela, 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 arrecadar impostos de sua própria competência tributária, enquanto que os outros dois referem-se a transferências dos governos federal e estadual, respectivamente. Cabe, no

entanto, observar que o critério de distribuição destas 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 deste 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 dependência é do primeiro indica 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 2004, em%.

Classes de tamanho/Indicadores	Receitas tributárias	FPM	ICMS	Investimentos
0-30 mil (3.468)	5,99	37,11	23,85	10,54
30-50 mil (332)	10,68	24,84	21,58	12,18
50-100 mil (254)	14,39	18,11	26,70	12,24
100-300 mil (161)	17,25	14,06	25,62	12,78
300-500 mil (37)	24,46	8,10	25,56	10,00
500-1000 mil (20)	22,11	8,55	27,56	10,84
+ de 1 milhão (13)	35,18	3,61	19,37	9,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finbra, 2004.

Nesse ano, havia dados disponíveis para 4.285 municípios, dos quais 229 tinham população superior a 100 mil habitantes. 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 uma fonte de receita de importância crescente à medida que se elevam as classes de tamanho populacional até o limite de 1 milhão de habitantes, a partir daí, decresce e perde para as receitas tributárias como principal item das receitas municipais; d) que os investimentos não apresentam variação significativa entre as diferentes classes de tamanho de cidades, girando em torno dos 10% em relação às despesas orçamentárias; 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. Justifica-se, portanto, a análise dos dados financeiros apenas das cidades com população superior a 100 mil habitantes, como aquelas que podem experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permitam ser protagonistas das políticas públicas. As cidades de pequeno porte, ao contrário, dependem das receitas de transferências redistributivistas (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 é constituída de 5.559 municípios, sendo que 3.990 têm população inferior a 20 mil habitantes. Apesar de seu expressivo número (correspondente a 72% do universo municipal) e da sua importância como instrumento de redistribuição espacial de direitos dos cidadãos, esses municípios são isentos da obrigatoriedade de elaborarem planos diretores, com a definição de sua política urbana. Podem, mas não são obrigados, a elaborar o plano diretor, dado que foram considerados incapazes técnica e financeiramente para tal.

E, apesar disso, não estão isentos de assumirem a responsabilidade pela execução de

outras políticas públicas nacionais, casos do ensino fundamental e da saúde básica. 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 não é assumida voluntariamente, mas 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 esta 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.

Não causa surpresa, portanto, que os fluxos migratórios internos continuem ocorrendo e sempre originários de regiões deprimidas para as mais desenvolvidas, de cidades de pequeno porte em direção às cidades maiores. Nestas condições, diminuir a importância relativa das transferências constitucionais (o FPM, sobretudo) é asfixiar os governos da grande maioria dos municípios e alimentar seu esvaziamento econômico com conseqüente crescimento dos fluxos migratórios. Isso, por sua vez, torna mais graves os problemas de

insustentabilidade sócio-ambiental nas grandes cidades.

Muito melhor é a situação dos municípios que contam com população superior a 100 mil habitantes, apenas 4,5% do universo municipal brasileiro. Estes são também os que sofrem maior pressão demográfica, apresentando maior taxa de crescimento demográfico em relação aos demais, o que os torna particularmente sensíveis à necessidade de melhorar sua arrecadação própria, além de investir na sua capacidade administrativa (SANTOS, 2006). Esses municípios têm uma base econômica urbana que lhes permite desfrutar de maior autonomia financeira em função do maior percentual de sua arrecadação tributária em relação às receitas municipais. Mas, mesmo entre eles, há diferentes desempenhos segundo sejam capitais estaduais, cidades médias localizadas em regiões metropolitanas e as cidades médias não-metropolitanas. Diferenças também podem ser observadas quando se consideram essas cidades localizadas em regiões geoeconômicas mais e menos dinâmicas (regiões Sudeste/Sul e Nordeste, respectivamente). A tabela abaixo permite identificar estas diferenças, bem como sugere a evolução dos indicadores selecionados através da comparação de seus desempenhos nos anos 1999 e 2004.

Tabela 2: Itens selecionados da receitas e despesas dos municípios com população superior a 100 mil habitantes – 1999 e 2004, em %.

	Capitais		Cidades Médias Metropolitanas		Cidades Médias Não-Metropolitanas		Cidades Médias do Nordeste		Cidades Médias do Sudeste/Sul	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
Receitas tributárias	33,97	32,19	20,57	22,35	20,48	19,84	21,18	18,88	29,39	29,07
FPM	5,36	5,64	8,63	7,55	9,66	8,66	18,31	17,02	4,67	4,31
ICMS	18,19	18,22	30,19	28,72	24,04	24,9	21,11	20,45	22,28	22,19
Outras transferências	22,82	23,70	23,55	24,00	28,74	26,4	23,45	26,85	24,67	23,71
Despesas com pessoal	32,55	43,26	44,30	44,40	39,84	44,61	38,84	43,74	37,31	44,45
Investimentos	9,21	10,25	15,26	11,99	12,22	12,57	11,37	10,28	9,63	11,08

Fonte: Elaboração própria com base na Secretaria do Tesouro Nacional, Finbra 2004.

A análise dos dados acima sugere que: a) as receitas tributárias das cidades médias metropolitanas declinaram mais do que nas cidades médias não-metropolitanas, tendo havido avanço entre as capitais estaduais, o que indica uma perda de dinamismo das metropolitanas, que tendem a enfrentar maior empobrecimento de sua população, afetando sua capacidade contributiva; b) tal declínio se deveu mais às cidades médias nordestinas, dado que as sudestinas conseguiram manter seu nível de dependência das receitas tributárias, o que indica um empobrecimento relativo das primeiras em relação às últimas, ampliando-se, portanto, a distância entre o dinamismo econômico das cidades das duas regiões.

Ademais, quando confrontados os avanços experimentados pelas receitas tributárias e dos investimentos, verificamos que não há uma relação direta entre ambos: somente nas cidades da região Norte houve crescimento do percentual da despesa em investimentos maior do que a participação da arrecadação própria em relação às receitas municipais nos três grupos de cidades, mas houve casos de cidades médias do Centro Oeste e do Nordeste onde também se verificou aumentos nos investimentos sem que fossem acompanhados de crescimento das receitas tributárias. Entre os três grupos de cidades das regiões Sudeste e Sul, a experiência foi de aumento maior das receitas tributárias do que dos investimentos, sendo este diferencial maior entre as cidades sudestinas. Este resultado indica que não há relação de causa e efeito entre o aumento da arrecadação própria – e, portanto, maior autonomia financeira municipal- e o aumento dos investimentos, ao contrário, o aumento dos investimentos, quando verificado, é explicado por receitas de transferências.

Observou-se adicionalmente que, ao longo do período 1999-2004, houve diminuição das receitas das principais transferências constitucionais, o FPM e o ICMS nas cidades médias

nordestinas e sudestinas, mas, no que se refere às “outras transferências”, as nordestinas experimentaram um avanço, enquanto que verificou-se recuo entre as cidades médias do Sudeste. Esse resultado ajuda a explicar porque aquelas lograram ampliar os investimentos mesmo sem o crescimento das receitas tributárias.

Essa disjuntiva entre evolução das receitas tributárias e investimentos poderá ser melhor apreciada na tabela a seguir, que apresenta a evolução dos valores per capita das receitas tributárias, das receitas de transferências e dos investimentos nos três grupos de cidades, distribuídas segundo as cinco macrorregiões.

Tabela 3: Receitas tributárias, receitas de transferências e investimentos per capita dos municípios com população superior a 100 mil habitantes nos anos de 1999 e 2004. (Em R\$)

Municípios	Receita tributária		Receitas de transferências		Investimentos	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004
<b>Capitais estaduais</b>						
- Norte	92,81	93,63	439,27	715,34	116,87	138,9
- Centro-Oeste	201,57	231,46	495,25	633,23	95,76	102,00
- Nordeste	166,44	156,24	410,48	449,18	53,50	63,08
- Sudeste	509,94	480,69	738,12	726,02	132,63	167,64
- Sul	420,34	445,71	668,31	525,87	117,43	89,64
<b>Cidades médias metropolitanas</b>						
- Norte	23,82	37,3	403,37	386,24	43,33*	33,86
- Centro-Oeste	41,25	75,93	231,36	326,75	58,50	57,69
- Nordeste	75,40	73,27	366,47	372,84	83,97	61,40
- Sudeste	182,94	227,46	508,69	522,85	90,01	114,28
- Sul	98,91	120,41	402,03	445,15	69,86	83,48
<b>Cidades médias não-metropolitanas</b>						
- Norte	24,16	53,42	270,59	279,43	60,40	119,01
- Centro-Oeste	97,80	119,96	447,96	576,85	85,87	112,78
- Nordeste	40,22	58,58	431,13	513,22	58,97	79,87
- Sudeste	207,05	216,38	622,01	656,76	86,87	128,03
- Sul	153,93	184,64	562,67	682,13	86,92	111,40

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finbra, anos de 1999 e 2004.

Conforme já mencionado anteriormente, as receitas tributárias são um componente mais importante das receitas municipais das cidades médias e grandes, especialmente daquelas localizadas em regiões economicamente mais importantes, casos

do Sudeste e do Sul, ocorrendo o inverso no que respeita às receitas de transferências.

As capitais estaduais são as cidades onde os valores per capita são mais significativos, especialmente no que tange à arrecadação tributária per capita, em relação ao desempenho das cidades médias. Este resultado é coerente com a concentração de do PIB naquelas cidades, o

que lhes garante maior capacidade contributiva de sua população, especialmente no que se refere ao ISS. Assim, a arrecadação tributária das capitais sudestinas e sulistas representam mais do dobro do valor per capita arrecadado entre as nove capitais da região Nordeste. O mesmo fenômeno ocorre entre as cidades médias metropolitanas. Entre as não-metropolitanas, todavia, o diferencial em favor das cidades situadas nas duas regiões mais dinâmicas é muito maior, indicando que as cidades médias do interior no Sudeste e Sul são elos muito mais importantes na rede urbana do que suas congêneres do Nordeste.

Quando se analisa os valores per capita dos investimentos, observa-se que há muito menos diferença, seja entre as regiões ou entre os três grupos de cidades. Por um lado, isso pode ser explicado pela maior variação deste indicador, que é considerado uma variável de ajuste diante de crises fiscais; por outro lado, o caráter redistributivista das transferências do FPM e das transferências voluntárias também contribui para elevar o investimento onde a autonomia financeira é menor, aproximando-o (e até ultrapassando) do resultado obtido nas cidades economicamente mais dinâmicas.

De todo modo, é significativo que tenha havido aumento nos valores per capita investidos nas capitais estaduais, exceto nas da região Sul; nesta região, contudo, as cidades metropolitanas e as não-metropolitanas experimentaram aumento dos seus investimentos. No Sudeste, também houve aumento dos investimentos nas cidades médias, além das capitais estaduais. Nestas duas regiões, como mencionado acima, as cidades médias vêm aumentando sua importância na rede urbana e constituem alternativas de destino para os fluxos

migratórios, contribuindo para a contenção (parcial) do crescimento metropolitano. No Nordeste, o núcleo das metrópoles (as capitais estaduais) seguem sendo forças centrípetas mais fortes em relação aos investimentos (e também aos fluxos migratórios).

O mais significativo, entretanto, foi a evidência de que entre as cidades médias não-metropolitanas tem havido aumento dos investimentos per capita em todas as macrorregiões. Ainda que se reconheça que a maior participação das cidades do Sudeste e Sul tenha impacto maior no resultado do conjunto das cidades brasileiras, esse resultado deve ser festejado como um elemento que contribui para a consolidação dessas cidades como elos mais dinâmicos da rede urbana brasileira.

Verifica-se, assim, que tem havido um processo de consolidação das cidades de médio e grande porte, em particular das cidades não-metropolitanas, que sofrem uma forte pressão demográfica pela realização de novos investimentos. Apesar da evolução positiva das receitas tributárias próprias desses municípios, os investimentos têm ficado aquém do crescimento das receitas próprias. Esse resultado sugere que o aumento dos investimentos depende do aumento das receitas de transferências (suscitando novos embates sobre o federalismo fiscal) e/ou da limitação da participação dos Municípios no financiamento de políticas federais (e até mesmo em despesas que não sejam de sua responsabilidade). O que não se justifica é que se acuse generalizadamente os Municípios de serem incapazes de arcar com as responsabilidades da administração local quando continuam a ser transferidas mais responsabilidades de políticas ao mesmo tempo que se limitam o crescimento das transferências. Essa limitação, nunca é demais lembrar, ocorre devido a que a União tem ampliado o peso da carga contributiva sobre contribuições sociais e econômicas, recursos não-partilháveis com os Estados e Municípios.

#### **IV- 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 (RESTREPO, 2006, VASCO, 2007). O federalismo brasileiro tal 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, também 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-se identificar 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.

É praticamente impossível realizar uma avaliação sobre o desempenho conjunto dos Municípios devido às extremas desigualdades observadas entre municípios de grande e médio porte em relação aos municípios de pequeno porte, do mesmo modo que é enorme a distância entre a capacidade contributiva dos residentes nos municípios sudestinos vis-à-vis aos

nordestinos, conferindo-lhes distintos graus de autonomia financeira.

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 dos Municípios assumirem maior protagonismo nas políticas públicas produziu dois tipos de resultados: o primeiro foi a recomposição da participação da União na arrecadação fiscal através do aumento das contribuições, recursos não-partilháveis com outras esferas de governo; o segundo resultado foi a criação de instrumentos legais para o controle dos gastos públicos, como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso denota uma grande preocupação com a responsabilização em relação às finanças públicas, mas não com a eficácia das políticas. Do mesmo modo, é preciso destacar que houve pouco avanço na coordenação federativa das políticas de responsabilidade das três esferas de poder.

A possibilidade de que o pacto federativo seja mantido com políticas públicas mais eficientes depende, todavia, de que sejam logrados avanços nessa coordenação. Exemplo de avanço pode ser verificado com a criação do FUNDEF e do SUS, políticas federais que introduziram novos critérios de redistribuição das transferências constitucionais levando em consideração o número de matrículas no ensino fundamental e dos atendimentos em saúde, o que ampliou o alcance social do acesso a tais serviços. Há, todavia, um longo percurso a seguir nesta coordenação federativa.

Consideremos a crítica acerca da fragmentação do território em municípios, implicando numa escala insuficiente para viabilizar a execução de serviços públicos. A evidência da crescente polarização da população em áreas metropolitanas (e em cidades de médio porte) torna fundamental o debate acerca das formas de organização do território, colocando em xeque a viabilidade dos municípios pequenos serem atores das políticas públicas. Como resultado, tem prosperado a formação de redes federativas verticais e

horizontais.

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 pólos regionais por aceitarem atender 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, a grande maioria dos municípios brasileiros). Em abril de 2005 entrou em vigor a Lei 11.107, instituindo os consórcios intermunicipais como figuras de direito público, o que poderá incrementar ainda mais o associativismo municipal voluntário, já bastante disseminado nos setores de saúde e meio ambiente, como aponta a pesquisa “Perfil da Gestão Municipal no Brasil”, do IBGE .

O crescimento destas formas de associativismo municipal é mais visível nas regiões Sudeste e Sul, enquanto nas demais ainda é incipiente e na Região Norte ele é inexistente. O que se observa é que no Brasil desenvolvido (Sudeste e Sul), os entes infranacionais tomam a iniciativa de formar redes federativas para melhor enfrentar os desafios da gestão territorial; no Brasil menos desenvolvido, no entanto, a descentralização das políticas públicas não consegue prescindir da tutela do governo federal ou do estadual (SANTOS, 2005, 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 através do protagonismo dos atores locais, interessados em comandar o processo de formulação de políticas em face das demandas territoriais locais. Nas demais regiões, o processo de descentralização é mais uma estratégia de distribuir serviços que o governo central decidiu que deve fazer parte do padrão mínimo de direitos de cidadania (como saúde e educação). É preciso reconhecer essas especificidades antes de decretar o fracasso da experiência de fortalecimento institucional do Município no federalismo brasileiro.

---

---

## V - NOTAS

<sup>1</sup> Agradeço a colaboração dos bolsistas de Iniciação Científica Fernanda Becker e Samuel Rezende.

<sup>2</sup> Era então Presidente da República Itamar Franco, que havia sido eleito vice-Presidente e assumira com o impedimento do Presidente Fernando Collor; o Legislativo também havia se enfraquecido diante de escândalos relacionados à elaboração do orçamento federal.

<sup>3</sup> Uma descrição sumária destas emendas constitucionais encontra-se em anexo.

<sup>4</sup> Segundo a Lei Complementar 63/1989, 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.

**VI - Referências Bibliográficas:**

- AFFONSO, J. Roberto – Brasil, Um Caso À Parte. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile, janeiro, 2004. In [www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br).
- AFFONSO, Rui de B. A e SILVA, Pedro Luiz, B (org) - A Federação em Perspectiva. Ensaios Seleccionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ARRETCHE, Marta – Estado federativo e políticas sociais. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BREMAEKER, François. *Pacto Federativo: Um Futuro Para os Municípios*. IBAM: Série estudos Especiais nº153. Rio de Janeiro – Abril de 2006
- 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, n. 22, abril).
- MENDES, Marcos – Reforma

latina.

Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. [www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)

- PERFIL e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003. Secretaria do Tesouro Nacional. 2005.

- RESENDE, F (coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

- RESTREPO, D.I (org.). *Histórias de Descentralización: Transformacion del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo - América Latina, Europa y EUA*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, junho de 2006 (versão preliminar disponível no *site* [www.cid.unal.edu.co](http://www.cid.unal.edu.co)).

- SANTOS, Angela M. S. Penalva. Impasses do federalismo brasileiro: entre a recentralização financeira e a descentralização das políticas públicas. Anais do Seminário Internacional Descentralización en América

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en nueve países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), Bogotá, Colombia, abril de 2005.

Graduação em Direito, UERJ, em agosto de 2007, 415 páginas.

- SANTOS, Angela M. S. Penalva.

Federalismo no Brasil: da autonomia à cooperação. In PAULA, L. F., FERREIRA, L. R. & ASSIS, M. P. (org).

*Perspectivas para a Economia Brasileira.*

*Inserção Internacional e Políticas*

*Públicas.* Rio de Janeiro: EDUERJ, 2006.

- STEINBERG, M. e MANIÇOBA, R.S.

Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da Região Norte. *Revista Economia, Sociedad y Territorio.* El Colégio Mexiquense, vol. V. núm. 20, enero-abril de 2006.

- VASCO, J.A.C. *Formas Especiais de Organização do Território na Federação Brasileira.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-

**Anexo****Emendas à Constituição 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 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 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 ISS, desde que o fiscalize; por

	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