



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

## POLÍTICA ECONÔMICA, FEDERALISMO E CRISE DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS

**Jefferson Mariano**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Fagnani.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Jefferson Mariano** em 09/08/2010 e orientado pelo Prof. Dr. **Eduardo Fagnani**.*

CPG, 09 / 08 / 2010

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

M337p      Mariano, Jefferson.  
             Política econômica, federalismo e crise na gestão dos municípios/ Jefferson  
             Mariano. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.

             Orientador : Eduardo Fagnani.  
             Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
             Economia.

             1. Política econômica. 2. Federalismo. 3. Responsabilidade fiscal. 4. Polí-  
             tica social. I. Fagnani, Eduardo. II. Universidade Estadual de Campinas. Ins-  
             tituto de Economia. III. Título.

10-042-BIE

**Título em Inglês: Economic policy, federalism and crisis management of the municipalities**

**Keywords : Economic policy ; Federalism ; Fiscal responsibility ; social policies**

**Área de concentração :** Economia Social e do Trabalho

**Títuloção :** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora :** Prof. Dr. Eduardo Fagnani  
                                 Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva  
                                 Prof. Dr. Waldir José de Quadros  
                                 Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior  
                                 Prof. Dr. Miguel Matteo

**Data da defesa: 09-08-2010**

**Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico**

Tese de Doutorado

Aluno: JEFFERSON MARIANO

**“Política Econômica Federalismo e Crise da Gestão dos Municípios”**

Defendida em 09 / 08 / 2010

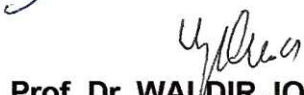
## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI**  
Orientador – IE / UNICAMP



**Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA**  
IE / UNICAMP



**Prof. Dr. WALDIR JOSÉ DE QUADROS**  
IE / UNICAMP



**Prof. Dr. IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR**  
SEADE



**Prof. Dr. MIGUEL MATTEO**  
IPEA/DF

## **RESUMO**

A descentralização da gestão de políticas sociais ganhou intensidade com as alterações implementadas na constituição de 1988 e foi um resultado das lutas pela democratização do país. Também representou uma resposta à excessiva centralização do poder político que se desenvolveu ao longo da história do Brasil. Esse quadro apresentou como reflexo, limitações no que se refere à capacidade financeira para a gestão de políticas públicas em âmbito local. Porém, a autonomia adquirida pelos municípios trouxe ao debate político a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas desses entes federativos. Esse processo teve como desdobramento a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A introdução dessa legislação e o conjunto de alterações decorrentes das políticas econômicas a partir da segunda metade dos anos noventa contribuíram para um refreamento da autonomia adquirida. Com isso ocorre um novo quadro de centralização política e estabelece novos limites à capacidade de gestão de políticas públicas em âmbito local.

## **ABSTRACT**

The social policies management decentralization was strengthened after changes brought by 1988 Constitution, as an outcome of Brazil's redemocratization struggle. Also, it represented answer to the historical highly centralized political power experienced in Brazil. This picture presented, as a reflex, limitations of local financial skills to public policies management. Nevertheless, stablishing local financial control mechanisms lies at issue because of the the acquired municipalities autonomy. This process had as a consequence the Fiscal Responsibility Act proclamation. This legislation and a set of economic policies changes from the second half of 1990's decade served as a break to the acquired autonomy. As a result, a new picture of political centralization and limitations to local public policies management have occurred.

## **Agradecimentos.**

A realização desse trabalho só foi possível graças ao apoio recebido ao longo desse percurso.

Agradeço aos e professores do Instituto de Economia: Cláudio Dededeca; Eugênia Troncoso; Francisco Lopreato; Frederico Mazzucchelli; José Ricardo; Mariano Laplane; Paulo Baltar; Pedro Luiz; Sérgio Prado; Simone Deos; Waldir Quadros; Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manuel. Foram de suma importância as orientações recebidas do falecido Professor Jorge Tápia.

Agradeço especialmente ao professor e grande amigo Eduardo Fagnani pela orientação recebida. Sem seu empenho não seria possível a realização desse trabalho.

A todos os amigos do Instituto de Economia que ao longo desses anos foram solidários nos momentos mais críticos dessa trajetória.

Agradeço aos professores Marcos Antonio Cintra e Cláudio de Oliveira Ribeiro pela participação no exame de qualificação. As críticas e recomendações possibilitaram que o trabalho fosse realizado.

Agradeço aos Professores Irineu Francisco Barreto Junior; Miguel Mateo; Pedro Luiz Barros Silva e Waldir Quadros por aceitarem participar da Banca Examinadora.

Agradeço o empenho e dedicação da equipe da secretaria do Instituto: Cida; Marinete; Alex e Alberto.

Agradeço todo apoio recebido de minha família ao longo desses anos. À minha esposa Edna pelo carinho e compreensão, sempre ao meu lado em todos esses momentos. A minha filha Lígia pelo carinho e paciência pela ausência que as vezes o trabalho ocasionou.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – ANTECEDENTES: OS MOVIMENTOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL.....</b>	<b>7</b>
1.1 O DEBATE EM TORNO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA. ....	7
1.2 A DEFESA DA CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA.....	12
1.3 AS RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS 1930/1964.....	18
1.4 A CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DO REGIME DE EXCEÇÃO.....	24
1.5 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
1.5.1 Descentralização da saúde .....	37
1.5.2 Descentralização da educação.....	40
1.5.3 A Importância das Transferências Constitucionais para a Gestão Local.....	45
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICA ECONÔMICA, FINANÇAS PÚBLICAS E O PACTO FEDERATIVO. ....</b>	<b>57</b>
2.1. AS REFORMAS INSTITUCIONAIS NOS ANOS NOVENTA. ....	57
2.1.1 A abertura econômica do Governo Collor.....	58
2.1.2 Política econômica e as mudanças institucionais na gestão de Fernando Henrique Cardoso. ....	60
2.2 ASPECTOS DA NOVA CENTRALIZAÇÃO. ....	64
2.3 RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	70
2.4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ....	86
2.5 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO - DRU.....	95
<b>CAPÍTULO III – OS LIMITES DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS. ....</b>	<b>101</b>
3.1 AS POSSIBILIDADES DE LEITURA DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS.....	101
3.2 AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO MUNICIPAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ....	120
3.3 A DINÂMICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. ....	129
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>165</b>

## **INTRODUÇÃO**

A descentralização da gestão de políticas sociais foi um processo que ganhou intensidade a partir do início dos anos noventa, como resultado das alterações introduzidas na constituição de 1988. Esse quadro se apresenta como uma resposta da ocorrência de limitações acerca da capacidade financeira para a gestão dessas políticas na esfera dos municípios, quando observada a recente trajetória política do país.

Um dos aspectos a contribuir para essa centralização refere-se à estrutura tributária concentradora implementada no país a partir da ditadura de 1964. A característica desse regime no que se refere às políticas sociais foi a excessiva centralização do processo decisório.

Assim, parcela das transferências realizadas para Estados e municípios se pautava na agenda política e na necessidade de apoio institucional, principalmente quando o regime passou a enfrentar problemas relacionados à legitimação política. Apesar da forte centralização do processo decisório político no nível federal, em razão do crescimento nos anos 1960 e 1970, as tensões nos Estados e municípios foram minimizadas.

Movimentos mais intensos no sentido de democratização e descentralização ocorreram a partir do final da década de setenta devido ao agravamento da crise econômica, ao lado da emergência do novo sindicalismo, com seus desdobramentos sobre os demais movimentos sociais.

Dessa maneira, pressões pela descentralização política e dos mecanismos de arrecadação dos recursos financeiros pelo poder público no Brasil ocorrem no contexto do processo de redemocratização do Estado. Importante destacar que essa tendência não é uma exclusividade do sistema político brasileiro, pois nos países que passaram por experiências de regimes de exceção, a descentralização política também foi entendida pela população como uma dimensão importante da democratização.

Durante a fase de elaboração da Constituição de 1988, colocava-se na agenda política brasileira a necessidade de um processo de descentralização das receitas em benefício do poder local, e também houve um esforço para institucionalizar os mecanismos de transferências inter governamentais. Com esse novo ordenamento jurídico ocorreu uma redução da participação da União na receita tributária total e um aumento em favor dos Estados e municípios. Após a Constituição, uma reação desse processo por parte da União foi a intensificação de contribuições de natureza social ou econômica.

Outro resultado do processo de aumento da participação dos recursos orçamentários por parte das esferas locais de poder foi a possibilidade de constituição de novos municípios, com a conseqüente criação de 1000 unidades após 1988. No Estado de São Paulo no intervalo de 1990 a 2002 o numero de municípios passa de 575 para 645.

Esse crescimento no número de municípios esteve diretamente relacionado às mudanças na legislação, em decorrência do aumento dos repasses para esses entes federativos. Saliente-se que apesar do incremento das transferências, observa-se a existência de vários municípios que praticamente não dispunham de receitas próprias.

Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 estabeleceu um novo padrão de relacionamento entre as esferas de poder no país. A partir desse momento, os municípios são considerados entes federativos e ganham novas atribuições. Um dos aspectos que se pode observar desse movimento refere-se ao aumento de responsabilidades dessa esfera de poder no tocante à gestão de políticas sociais.

Essa autonomia adquirida pelas esferas subnacionais de poder engendrou um debate em torno da necessidade da existência de mecanismos de controle no tocante ao padrão de endividamento público, pois sua ausência poderia comprometer as metas de política econômica definidas pelo Governo Federal. Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal no início de presente década emerge como um importante instrumento de controle e estabelecimento de limites



acerca dos gastos realizados por Estados e municípios. Além da introdução dessa legislação, mudanças decorrentes da política econômica a partir da segunda metade dos anos noventa, o processo de renegociação da dívida dos Estados e municípios e a Desvinculação das Receitas da União contribuíram para um refreamento da autonomia adquirida.

Pretende-se com esse trabalho apontar que, a despeito do processo de descentralização das políticas sociais, há uma redução no grau de autonomia e a capacidade de gestão financeira das esferas de poder local, em face das restrições que se apresentam a partir da segunda metade da década de 1990.

A tentativa de observar esses fenômenos ocorre tendo como objeto de análise municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, apesar de um conjunto significativo de informações referir-se às demais cidades do país.

Esse fato decorre, dentre outros aspectos, da qualidade das informações disponíveis para essas localidades e também das características socioeconômicas das regiões que serão analisadas ao longo do trabalho. Além disso, nas regiões metropolitanas do país, em função da convergência das demandas sociais, e, dadas as características dessas cidades, torna-se um exercício extremamente difícil a tentativa de delimitar a gestão de políticas públicas, bem como, a utilização de equipamentos públicos em âmbito local.

Acredita-se, que a evolução do padrão do endividamento dos municípios ao longo das duas últimas décadas, além de causar o acirramento dos conflitos em âmbito tributário, tenha provocado fortes limitações no tocante à capacidade de gestão de políticas sociais. Além disso, o presente trabalho parte da premissa de PRADO (2001) na qual argumenta que a atual estrutura tributária apresenta-se inadequada ao arranjo institucional existente, fazendo que ocorram distorções na distribuição dos recursos orçamentários entre os entes federativos, em prejuízo das localidades mais populosas.

Desse modo, a partir das considerações observadas na discussão da literatura, acredita-se que seja possível formular as seguintes hipóteses:

- A evolução do perfil do endividamento público dos entes federativos e o processo de renegociação dessa dívida ofereceram um quadro de enormes restrições às esferas locais de poder;
- O arranjo institucional baseado nas transferências constitucionais tem tornado crônicas as assimetrias e perpetuado as distorções existentes no âmbito das esferas locais de poder;
- As políticas econômicas e as mudanças institucionais implementadas a partir da segunda metade dos anos noventa contribuíram para nova centralização e redução na capacidade de gestão dos municípios em políticas sociais.

Conforme já enfatizado, é importante notar que, apesar dos municípios verem aumentadas suas participações na distribuição dos recursos e suas atribuições administrativas, ainda são observadas diferenças significativas entre tais entes federados quando analisados sob a perspectiva do tamanho da população residente e de pertencerem ou não a regiões metropolitanas.

Para realização do presente trabalho além da visita à literatura econômica, no que se refere às informações relativas às finanças municipais, foram utilizados os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional no banco de dados Finanças do Brasil. Com relação à observação das despesas por função dos Estados e municípios, a principal fonte foi a Pesquisa de Administração Pública da Fundação IBGE, e, no que se refere aos instrumentos de gestão, consultou-se a Pesquisa Municípios do Brasil. Para a obtenção de informações mais detalhadas a respeito dos gastos dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo foram utilizadas as informações da Pesquisa Municipal Unificada da Fundação Seade.

Para tanto, o trabalho está estruturado em três capítulos dispostos da seguinte forma:

No primeiro ocorre uma apresentação do debate teórico a respeito do movimento de descentralização das políticas sociais no país. Nesse sentido, realiza-se uma sintética retrospectiva das relações entre os entes federativos,

culminando nas alterações inseridas pela Constituição de 1988. No segundo, examinam-se as políticas econômicas e as mudanças institucionais ocorridas a partir dos anos noventa que contribuíram para o novo quadro de centralização. Nesse capítulo são investigados elementos que contribuem sobremaneira para o constrangimento da capacidade de atuação dos municípios no âmbito das políticas sociais: a renegociação das dívidas dos Estados e municípios; a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação das Receitas da União.

No terceiro capítulo a análise recai-se sobre os municípios. Inicialmente observa-se o comportamento das finanças dos municípios estratificados por porte e posteriormente ocorre a avaliação da Região Metropolitana de São Paulo. Por fim são apresentadas as conclusões decorrentes dessa análise.

## **CAPÍTULO I – ANTECEDENTES: OS MOVIMENTOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL.**

### ***1.1 O debate em torno da descentralização política.***

Na literatura econômica existe um número significativo de trabalhos que tratam do tema da descentralização das políticas sociais no Brasil. Nessa leitura pretende-se explorar aspectos que dizem respeito às características da estrutura federativa brasileira. Acredita-se que o processo de descentralização e a reversão desse movimento, a partir da segunda metade dos anos noventa, decorram do desenho institucional do país e das mudanças ocorridas a partir da segunda metade dos anos noventa. Desse modo, no entendimento da descentralização política e fiscal, faz-se necessária a visita aos textos que exploram as especificidades do modelo político brasileiro.

No tratamento do federalismo presente no Brasil, AFFONSO (2003) demonstra que a distribuição das atribuições das três esferas de poder guarda semelhança com o que seria a forma ideal de organização do setor público, cuja proposta mais difundida, a de *Musgrave*, consiste no argumento de que,

“Nos casos dos objetivos de equidade e redistribuição, a função pode ser mais bem desenvolvida pelo governo central ou federal. Isso porque se considera o orçamento como instrumento mais eficiente para a redistribuição da renda. De modo semelhante à função estabilização também seria mais bem desenvolvida através de instrumentos centralizados no âmbito do governo federal. Já no caso da função alocativa – a provisão de bens públicos se faz necessário um sistema descentralizado de organização do Estado, cada qual correspondendo à natureza do bem público em questão”. (Affonso, 2003:70).

No que diz respeito aos aspectos referentes à distribuição das receitas, o autor observa que “os fatores de produção com maior mobilidade espacial deveriam ser tributados pelo governo central, enquanto aqueles com nenhuma

mobilidade seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local” (Afonso, 2003:70). Esse modelo reflete exatamente a estrutura tributária brasileira, na qual ao governo central cabe a tributação sobre a renda, provindo bens públicos de interesse nacional e a gestão das políticas macroeconômicas; ao governo estadual compete tributação sobre o consumo e aos municípios sobre imóveis e tarifas específicas sobre serviços eminentemente locais. No entanto, ao longo do trabalho, demonstra-se que menor parcela de recursos em poder dos municípios tem sua origem nas receitas próprias.

Nessa abordagem, a descentralização corresponderia a uma melhor provisão de bens públicos para todos os cidadãos, na medida em que seria mais eficiente a alocação de recursos. Além disso, uma segunda justificativa em favor da descentralização estaria na melhor qualidade dos serviços prestados, ou seja, os poderes locais seriam induzidos a promover inovações e pressões competitivas os levariam a introdução de técnicas mais eficientes de produção de bens públicos.

Para explicar as características do sistema de distribuição de competências presentes no Brasil, ABRUCIO & FRANZESE (2007) destacam a gênese do federalismo nos Estados Unidos e as suas similaridades com o modelo brasileiro. Lembram os autores que esse tem sua origem no momento de constituição da nação.

“O federalismo moderno foi criado nos EUA, em 1787. As treze colônias até então, legalmente interligadas abriram mão de parte de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo – a União. Assim, tornaram-se Estados que apesar de constituintes de uma mesma nação mantiveram boa parte de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência e não de simples hierarquia – entre si e com o governo federal recém constituído. Esse pacto político territorial foi garantido pela constituição, o mais amplo e originário pacto federativo” (Abrucio & Frazese, 2007:15).

Sugerem que é determinante para o êxito das políticas públicas em um Estado federativo a “capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo”, (2007:15) elementos que podem ser localizados nesse modelo. Diferente do caso dos EUA, em que a federação se consolidou a partir do movimento dos Estados federados, no Brasil, a descentralização de poder segue uma direção oposta, do centro para as unidades federativas, ocasionando, como consequência, um enfraquecimento da União.

“Os Estados se fortaleceram e a união foi enfraquecida, gerando um modelo centrífugo bem diferente do norte-americano. Por essa razão, enquanto nos EUA o pacto federativo significou a criação de um poder central até então inexistente, no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização” (Abrúcio & Franzece, 2007:16).

FIORI (1995) apresenta uma tipologia referente à constituição dos regimes federativos apontando que diferentemente da Europa, que se constitui em um modelo de federalismo progressivo ou constitutivo; no Brasil, esse pode ser caracterizado como reativo ou pragmático. Ou seja, não há o compromisso de constituição de uma federação na qual cada Estado contribua para o fortalecimento e configuração de um poder central. Por outro lado tem-se a existência de uma reação no sentido de apropriação de parcelas de poder político em detrimento da União e também dos demais entes federativos.

“Ainda que o conceito de federalismo seja eminentemente político e tenha a ver, sobretudo, com as formas institucionais da distribuição espacial de poder e delimitação institucional da dupla ou tripla soberania, a verdade é que, sem condições modernas e democráticas, nada disso será viável se não se assentar sobre estruturas econômicas cujo dinamismo aponte para a integração cada vez maior dos espaços federais” (Fiori, 1995:25).

Ainda no tocante ao debate acerca das características do federalismo brasileiro, no âmbito da literatura de ciência política, contrapondo-se a idéia de observar fases de centralização e descentralização, CARDOSO (1975) indica que as relações existentes entre as instâncias locais de poder e a União são mais complexas do que essa mera polarização. Observa que, desde a proclamação da

República trata-se de um exercício muito difícil estabelecer essa distinção. Desse modo, apresenta como tendência o surgimento de arranjos institucionais entre as elites do país, que por sua vez passam a controlar diversos setores do aparelho do Estado. Em seu trabalho, desenvolve a idéia de “anéis burocráticos”<sup>1</sup> que podem ser observados com mais freqüência a partir do estabelecimento do regime de arbítrio de 1964.

No tocante a gestão das políticas públicas, de acordo com ARRETCHÉ (2004), um dos problemas do federalismo brasileiro refere-se ao aspecto social, devido à falta de investimentos e à pequena abrangência de seus programas. Destaca que a existência de muitos atores com poder de veto pode apresentar problemas concernentes à coordenação política.

“A despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas” (Arretche, 2004:17).

A autora lembra que outra dificuldade imposta pelo sistema federativo brasileiro em relação ao movimento de descentralização reside no fato do sistema tributário apresentar grande presença de transferências constitucionais ocasionando, com isso, dificuldades referentes à própria separação das fontes.

“Sistemas tributários caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tende a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais, tendência esta que no caso brasileiro foi limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (Arretche, 2004:19).

PRADO (2001) destaca que o atual sistema tributário nacional e os mecanismos de transferências de recursos tendem a favorecer principalmente as capitais, fato que contribui para a debilidade da capacidade das regiões mais

---

<sup>1</sup> O autor utiliza esse conceito para explicar as relações que se estabeleciam entre as esferas de poder no Brasil, durante o regime autoritário pós 1964. Defende que naquele momento parte dos ministérios, secretarias e burocracia das empresas públicas e seus dirigentes eram “captados” pelo sistema de interesses das grandes empresas multinacionais. No sentido oposto, a parcela do setor público controlada por empresas privadas estabelecia vínculos com a burocracia estatal como se fosse um “anel de pressão”.

atrasadas economicamente. Outra dimensão da problemática do federalismo brasileiro poderia ser localizada na chamada crise de governabilidade, que também seria um dos reflexos da estagnação econômica dos anos oitenta. Autores que partem para essa linha analítica tendem a preconizar a necessidade da Reforma do Estado como alternativa de solução das crises de natureza federativa

Para BRESSER PEREIRA (2001), os diagnósticos apresentados pela esquerda e pela direita foram insuficientes para explicar a natureza da crise no país. Na reforma necessária do Estado, que denomina de social liberal, destaca que é preciso delimitar suas funções com a redução de tamanho, promover privatização, terceirização e publicização (eufemismo para as transferências de serviços sociais para organizações-não-governamentais). Dessa maneira, dado o gigantismo do aparato estatal e sua atuação em atividades que não são típicas de Estado, ocorreria no país uma falta de capacidade de governança. Assim, a alternativa seria a redução de seu alcance, ou seja, em sua visão, a explicação da natureza da crise seria localizada basicamente na polarização, mais ou menos Estado. Observa-se também que, ao longo desse processo de crise de capacidade de gestão das esferas subnacionais, ocorre a tendência de utilização de mecanismos relacionados à guerra fiscal como alternativa para esse quadro.

Não restam dúvidas que o acirramento dos conflitos entre os entes federativos, bem como as restrições impostas às localidades inscrevem-se no quadro de transformações no âmbito das políticas econômicas implementadas na América Latina a partir dos anos noventa, caracterizadas por processo de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e da conta de capital e intensificação das privatizações. No entanto, é evidente que o cerne desses conflitos não se limita apenas à discussão em torno da redução do papel do Estado na economia.

No que se refere à eficácia do processo de descentralização política e de competências no tocante à gestão de políticas públicas são necessárias algumas condições importantes, como as destacadas por ARRETCHE (2000) tais como:



- Natureza das relações entre Estado e sociedade: Relacionada ao grau de participação política da população. Desse modo, governos locais com maior participação política apresentariam maior propensão a assumir mais responsabilidades.

- Relação entre níveis de governo: De acordo com essa premissa “em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas desse último” (Arretche, 2000:33). Apesar da autonomia dos municípios garantida pela Constituição, nos Estados em que essa estratégia esteve presente, o processo de descentralização das políticas públicas ocorreu de modo mais intenso.

- Capacidade de gasto do ente federativo: Esse quesito está relacionado ao conjunto de recursos disponíveis para cada nível de governo. Assim, políticas nas quais há uma delimitação clara de recursos, a descentralização tende a ocorrer de modo mais intenso. Por outro lado, aquelas nas quais o volume de recursos a ser alocado é muito elevado e não há uma contrapartida em relação às transferências, esse processo não se verifica.

Acredita-se que a capacidade do gasto dos entes federativos pode ser considerada como um indicador importante do grau de autonomia dos municípios e de suas possibilidades de gestão de políticas públicas. A intensificação da descentralização das políticas sociais, por exemplo, em setores como educação e saúde só foi possível em função da delimitação de atribuições para as municipalidades com a indicação da fonte dos recursos.

## ***1.2 A defesa da centralização política.***

A avaliação em torno da capacidade do município em gerir as políticas públicas, remete- nos ao debate acerca da natureza dessa esfera de poder. No

Brasil, é recorrente na leitura dos clássicos sobre a formação econômica e social celeuma em torno da centralização e descentralização do poder político. No âmbito da perspectiva do conservadorismo político<sup>2</sup>, Oliveira Vianna foi um dos representantes de maior influência no debate, a partir da fase correspondente à República Nova.

Em seu trabalho: *Instituições Políticas no Brasil* destaca que, desde a sua gênese, os municípios já se apresentam como uma extensão do poder político das oligarquias locais. Nessa avaliação, essa esfera de poder emerge como um desdobramento das grandes propriedades rurais. Sua principal característica, de relativa autonomia com relação ao poder central, deve-se ao modo como se constituiu o processo de colonização no país.

A produção de Oliveira Vianna, decorrente de sua leitura com relação aos perigos do processo de autonomia das províncias, é tributária de Alberto Torres, outro autor importante filiado ao conservadorismo político, porém tendo exercido maiores influências ao longo da República Velha. Torres identificava os perigos dos poderes excessivos nas mãos das unidades estaduais.

“Sob a influência de Alberto Torres, Oliveira Viana propugnava antes de tudo pela restauração do Estado central que considerava destruído pelo federalismo republicano. Incorporaram também de Alberto Torres tendências ao estatismo e ao nacionalismo, ausentes no pensamento dos liberais do império” (Weffort, 2006:266).

Ressaltando a natureza antiurbana da colônia, Oliveira Vianna observa que a construção dos núcleos urbanos não partiu de uma necessidade ou de uma “criação espontânea das massas”. Na verdade eles ocorriam por determinação da autoridade colonial. Lembra que só é possível verificar situação de concentração urbana na sociedade mineradora, prevalecendo no Brasil o sistema de grandes

---

<sup>2</sup> Conservadorismo político, segundo definição de Bobbio et al (1983:242) corresponde ao conjunto de idéias que defendem a manutenção do sistema político bem como o seu modo de funcionamento, sendo uma contrapartida das idéias inovadoras. Edmund Burke, pensador e político inglês do século XVIII, foi um dos mais clássicos representantes desse pensamento político. Suas principais formulações teóricas apresentaram como referência críticas à Revolução Francesa.

propriedades autárquicas que provocavam a dispersão da massa colonizadora. Esse tipo de organização da sociedade, baseada na grande propriedade rural autárquica, exerceu fortes influências na formação cultural do país que, segundo o autor, enfatizou aspectos como o individualismo e a despreocupação com o bem comum, além da completa ausência do espírito público.

Dessa visão acerca da natureza da formação cultural do Brasil e da índole de seu povo, surge como desdobramento a explicação para a ausência de participação popular nas instituições políticas do país. Apesar da visão conservadora e preconceituosa a respeito da índole do povo brasileiro, é interessante observar a força de seus argumentos, no tocante à natureza da constituição dos municípios no Brasil, bem como do regime político que se instala.

Destaca que, durante toda a transição de colônia a império, não existiu outro regime no Brasil senão o do Estado Império. Nesse, não havia espaço para a participação do povo. Somente os considerados homens bons podiam votar e ser eleitos. Esses homens compunham uma pequena elite que possuía os direitos políticos, tinham o monopólio dos cargos públicos, e que só compareciam aos núcleos urbanos para as atividades políticas ou religiosas. O povo-massa, outra categoria criada pelo autor, nunca teve participação, nem direta nem de direito.

Vianna conclui que a partir de 1822, se estabelece no Brasil um Império incompatível com nossa estrutura social, e que não comportava a organização tríplice, presente neste tipo de Estado.

No entanto, para o funcionamento dessas novas estruturas seria necessário um conjunto de condições psicológicas e culturais que configuram todo Estado democrático organizado. Uma dessas condições seria a presença do sentimento do Estado nacional, e se esse não estiver presente na sociedade, ocorre uma degenerescência de todo o regime político.

Utiliza esse argumento para demonstrar que no Brasil, desde sua gênese, esteve ausente o sentimento de nação. Desse modo, as localidades se

estruturaram basicamente em um formato de clãs rurais. Uma característica importante era a organização voltada para a defesa, fato que inclusive impedia que autoridades penetrassem em suas propriedades em busca de fugitivos da lei. Esses “feudos” que se constituíram em grandes propriedades tinham como principal característica seu caráter autárquico e autônomo. Oliveira Vianna observa que, a partir do desenvolvimento desse tipo de organização, a elite procurou estabelecer outra modalidade de solidariedade social: o clã parental. Com a instalação do “regime democrático” de 1822 esses clãs parentais foram surpreendidos e precisaram adotar outras estratégias para preservarem seus poderes. Desse modo, ocorreu uma transição desses clãs parentais para o que passa a definir como clãs eleitorais.

Assim, o surgimento dos clãs eleitorais ocorre como desdobramento da reação desses clãs familiares no sentido de não perderem o poder, de tal modo que ocupam todos os postos importantes dessa nova estrutura. Os partidos locais surgem em decorrência de motivos pessoais, baseados principalmente no prestígio das famílias fundadoras. Dessa forma, esses partidos correspondiam a clãs municipais voltados para defender os interesses privados no plano da vida pública. O grande proprietário, que se tornava chefe do partido local, consolidava sua posição de senhor absoluto do município, controlando praticamente todas as instâncias de poder.

Em síntese, esse conjunto de argumentos reforça o ideário conservador em relação aos problemas relativos a um processo de descentralização política no país, uma vez que esse fato não redundaria necessariamente em um alargamento da participação popular. Uma mudança importante ocorrida foi a promulgação da lei de 21 de outubro de 1821, que promoveu profunda alteração no sistema eleitoral, ampliando a participação a todos os residentes na colônia maiores de 21 anos, incluindo nesse grupo os analfabetos. Com essa alteração, as eleições e os comícios eleitorais que até então tinham um aspecto de profunda tranquilidade são marcados por fortes incidentes violentos.

Esse fenômeno se generalizou por todo o país. Oliveira Vianna acredita que tal fato seja decorrente do processo de democratização e sua origem estaria associada à existência de “capangas” dos grandes proprietários que encontravam ambiente para desafogar seus “instintos violentos” com relativa conivência das autoridades locais.

De fato, a colonização baseada na monocultura e no trabalho escravo foi o eixo do processo de formação da nação brasileira, e, devido a essas características, a ocupação do solo esteve sempre baseada na extensão das propriedades rurais. Desse modo, a marca principal foi o surgimento de grandes propriedades. Sobre esse aspecto, comenta WEFFORT (2006) que essa análise não era uma visão apenas da perspectiva conservadora, pois no que diz respeito ao papel do grande latifúndio,

“O sociólogo conservador foi seguido nesse ponto pelo marxista Caio Prado Junior, para quem o clã era algo específico de nossa organização, ou seja, de nossa sociedade. Para o marxista como para o conservador, os clãs surgiram numa época colonial em que à autoridade pública fraca e distante não restava outro recurso senão reconhecê-lo e adaptar-se” (Weffort, 2006:263).

Novamente, OLIVEIRA VIANNA (1987) enfatiza que era tamanha a autonomia das oligarquias locais que inclusive a polícia muitas vezes não podia penetrar nos domínios dos grandes proprietários rurais em busca de fugitivos da lei. Esse fato propiciou a constituição de várias milícias e do fenômeno dos capangas que intimidavam os eleitores até praticamente o final da Primeira República. Destaca que quando da Proclamação da República e institucionalização das eleições em âmbito local, ao invés de ocorrer um processo de democratização e ampliação da participação política, percebe-se novamente que as oligarquias locais mobilizam-se no sentido de garantir seu poder.

As oligarquias regionais tinham enorme ascendência sobre praticamente todos os cargos políticos e administrativos em âmbito local e como já destacado,

as eleições eram marcadas por profundos traços de violência. Ainda assim, durante o império, a administração do poder local ficava a cargo das Câmaras de vereadores, cabendo-lhes a responsabilidade de administrar o patrimônio público, garantir o policiamento local e autorizar a realização de obras públicas.

Desse modo, na visão de Oliveira Vianna, a descentralização e a concentração de poder político na esfera local seria algo perigoso e antidemocrático, na medida em que a maior parcela da população se vê alijada do processo de tomada de decisão das questões que lhes dizem respeito. Na análise de WEFFORT (2006) essa defesa da centralização assumia características de um processo civilizatório que poderia levar o país a uma democracia, na qual seria possível o abrandamento desse processo ocorrido até mesmo durante o golpe de 1964.

“Como seus precursores, Oliveira Viana expressava-se a favor de uma centralização do poder que entendia menos como um fim em si e mais um meio necessário para que o povo fosse educado e organizado para o exercício da democracia (...) era sem dúvida um autoritarismo, mas que se propunha como provisório, destinado a desaparecer quando atingisse seu objetivo (...) É muito interessante na história brasileira à concepção de democracia política como um valor em si, contemporânea dos movimentos democráticos que, nos anos de 1980, dão fim ao regime militar” (Weffort, 2006:259).

OLIVEIRA VIANNA (1987) observa que, mesmo com a proclamação da República percebe-se no país a ausência de instituições capazes de garantir a participação do povo na política. Esse problema seria uma decorrência da natureza de nosso direito público. Afirmar que, no Brasil, as instituições são criadas em contradição aos costumes existentes, diferente do que ocorreu na Inglaterra, com o direito consuetudinário. “A sociologia de Oliveira Viana expressava uma sensibilidade para o social, apoiada em uma distinção, ou melhor, no reconhecimento de uma inadequação entre o país legal e o país real” (Weffort, 2006: 261).

Diferentemente da perspectiva do conservadorismo político, na história recente das instituições políticas do país, percebe-se que os momentos de centralização de poder foram mais freqüentes nos regimes antidemocráticos. A defesa da centralização do poder e do esvaziamento do poder local talvez seja um dos aspectos que sintetizem as características conservadoras desse autor.

### ***1.3 As relações entre os entes federativos 1930/1964.***

Como síntese do debate em torno do movimento centralização/descentralização política, pode-se afirmar que, na federação brasileira, no momento de sua formação, já se observa uma forte identificação com a descentralização, aspecto que se reforça em decorrência da destacada autonomia dos grandes proprietários e dos mandatários locais nesse processo.

“A plena vigência dos princípios federativos foi inviabilizada pela associação entre, de um lado, a tradição centralista-autoritária do período colonial e, de outro, a tendência centrífuga de federalismo. O que assistimos desde a primeira república (1889-1930) até hoje foi à exigência de ciclos marcados por forte centralização alternados por outros menos centralizados. Mas, sem dúvida, predominaram os períodos centralizados que coincidiram com a formação de estruturas autoritárias de poder” (Bovo, 2000:60).

As fases correspondentes ao período de centralização, como já afirmado, sempre tiveram forte ligação com os momentos de autoritarismo político no Brasil. Ou seja, os períodos de centralização não provocaram redução no poder político das oligarquias no país. Em contrapartida, períodos marcados pela descentralização não poderiam ser indicados como exemplos de modelos democráticos, principalmente se observarmos a Primeira República com o federalismo de características oligárquicas. Durante esse momento a autonomia dos Estados se refletia inclusive no âmbito das finanças públicas, pois,

“De um lado o poder financeiro dos Estados é fortalecido por meio de domínio do Imposto de Exportação, da capacidade de conseguir empréstimos, da autonomia tributária e fiscal, de outro, assegurava-se a presença da União que, sustentando o pacto oligárquico através de seu orçamento e reproduzindo globalmente o sistema, legitima sua atuação” (Lopreato, 1981:13).

Desse modo, existia uma grande autonomia na esfera estadual ocorrendo o predomínio dos Estados mais poderosos. A partir da Revolução de 1930, percebe-se a interrupção desse processo e a instauração de um modelo centralizador. “Assim, a crise de 1930 criou condições para o início do processo de centralização e concentração de poder na esfera do executivo federal, que passou a ser responsável pela elaboração, implementação e controle da política econômica” (Bovo, 2000,64).

Segundo OLIVEIRA (1995) a descentralização política presente no regime político, pelo menos até a Revolução de 1930, levou ao fortalecimento das oligarquias, não contribuindo para o processo de democratização do país, fazendo que os desequilíbrios regionais se aprofundassem. Enfatiza que, pelo menos até esse momento, era forte o poder das oligarquias, o que sinalizava para o quadro de descentralização do país. Somente a partir do início da era Vargas é que ocorreu o fim desse modelo de federação que no entanto, não levou ao fim das oligarquias. Além disso, para esse autor as desigualdades regionais se acentuaram com o desequilíbrio em favor do Estado de São Paulo. É fato que, pelo menos até o início da era Vargas os municípios possuíam um grau relativo de autonomia política. Além disso, dada a natureza do arranjo institucional existente, não era possível falar ainda em projeto de nação.

Com a instauração do Estado Novo, ocorreu um processo de centralização de poder político e a tentativa do estabelecimento de um projeto de nação. No tocante a capacidade de intervenção de Estados e municípios observa-se que nesse período,



“Estados e municípios só dispõem de pequena ou nenhuma capacidade de financiamento dos seus déficits orçamentários. Além disso, durante o Estado Novo eles perderam sua autonomia político-administrativa em face da União. Todos os Estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo Governo Federal, perdendo, mesmo os mais fortes, a autonomia financeira que desfrutavam na República Velha” (Coutinho& Szmrecsányi, 1990:72).

Desse modo, as ações nos municípios dependiam praticamente de diretrizes mais gerais estabelecidas pelo interventor do Estado. Além disso, como destaca BOVO (2000), não ocorreu transformação profunda no tocante ao poder econômico das oligarquias estaduais, uma vez que a estrutura tributária sofreu alterações pouco significativas. Afirma inclusive que, “isso ocorreu porque os Estados mantiveram sobre sua competência o ICV – Imposto sobre Vendas e Consignações, tributo de maior potencial de arrecadação na estrutura tributária” (Bovo, 2000:66).

“A Carta de 1937 manteve apenas nominalmente o poder local. Vulnerou a autonomia política: previu eleição de vereadores, mas, ao mesmo tempo, desprezou o Legislativo, ao assinalar a dissolução dos sistemas de representação; definiu a nomeação pelo Governador como critério para investidura dos prefeitos e abrigou um regime interventorial nos Estados e municípios. Neutralizou a autonomia financeira e administrativa no âmbito da Federação, mediante rigorosa técnica de concentração de poderes no âmbito do executivo federal em prejuízo de Estados e municípios, transformados estes em instâncias gerenciais da União, tendo se voltado à atenção desta, em especial, para as cidades estratégicas e de expressão industrial” (Pires, 1999:148).

Na Tabela 1 é possível observar a evolução da participação da despesa das três esferas da União em proporção ao Produto Interno Bruto - PIB, ao longo do período em questão. Percebe-se nesse intervalo de tempo a redução na participação dos municípios no total das despesas realizadas pelo poder público como reflexo do processo centralizador desse governo. Essa tabela ilustra que a despesa na União em relação ao PIB caiu de 11,5% do PIB para 8,5% em 1945. No caso dos Estados essa proporção permaneceu estável em torno de 6%. No

caso dos municípios essa proporção que chegou a 2,21% em 1938 caiu para 1,37% em 1944.

Assim, durante esse período de consolidação da República, a federação brasileira passou por mudanças significativas. Ao longo da “era Vargas” observa-se uma centralização com a construção de um projeto nacional. “Uma nova estrutura administrativa foi montada, com a criação, em 1938, do Departamento de Administração do Setor público – DASP, primeira experiência de introdução sistemática da burocracia de mérito no Brasil” (Abrucio & Frazee, 2007:16). De acordo com a avaliação dos referidos autores, o legado da era Vargas para a consolidação da federação brasileira traduziu-se em grande fortalecimento do executivo e na super representação dos Estados menores.

**Tabela 1**

Participação da Despesa da União, Estados e Municípios no Produto Interno Bruto. Brasil – 1937/1945

Em percentual

Anos	Despesa Total	Despesa da União	Despesa dos Estados	Despesa dos Municípios
1937	18,72	10,85	6,11	1,76
1938	19,32	11,50	6,00	1,81
1939	18,66	10,07	6,48	2,12
1940	18,90	10,18	6,69	2,03
1941	17,33	9,20	6,26	1,87
1942	17,77	9,66	6,26	1,84
1943	15,17	7,90	5,78	1,49
1944	14,62	7,63	5,62	1,37
1945	15,96	8,50	6,08	1,38

**Fonte:** Coutinho & Szmrecsányi (1990: 76)

Com o fim do Estado Novo e o breve período democrático 1946-1964 ocorreu uma retomada do papel do poder legislativo e a possibilidade de um retorno à descentralização do poder político, bem como, de alterações na estrutura tributária, com a institucionalização das transferências da União em direção aos Estados e municípios.

“A Constituição de 1946, que reinaugurou os valores democráticos, deu nova densidade à autonomia, prefigurando-a segundo as três linhas básicas: política; financeira e administrativa (art. 28). O arranjo constitucional prestigiou a instituição municipal, seja pela eqüitativa distribuição de renda mediante ampliação da participação do ente local nas finanças, seja pelo delineamento dos fundos de transferência, seja pela reintegração do Município no sistema eleitoral do País e, ainda, pelas categóricas barreiras à indiscriminada intervenção estadual nos municípios. Não se pode dizer, todavia, de uma consistente autonomia política no referido período, sobretudo pela ausência de clareza no sistema de repartição de competências e poderes entre as diversas esferas” (Pires, 1999:149).

Nesse breve interregno democrático, o país enfrentou um processo de desequilíbrio regional que surgiu como resposta ao poder das elites da velha república.

“O medo da volta do “café com leite” fez com que outras elites regionais reforçassem a sobre representação dos Estados menos desenvolvidos na distribuição da câmara federal e mais intensamente a sub representação do sudeste, particularmente de São Paulo. Tal medida corretiva escondia dois vícios antidemocráticos: a perversão do princípio do “*one man, one vote*” e a distribuição do poder exatamente entre os Estados menos republicanos” (Abrúcio & Franzese, 2007:17).

Um dos aspectos já enfatizados ao longo do texto refere-se à evolução das instituições políticas brasileiras. Ao longo de todo o período correspondente ao governo de Getúlio Vargas, há uma forte centralização das esferas decisórias de poder. É ocioso lembrar que além da precariedade das informações disponíveis referentes às finanças públicas nesse período havia uma forte carência de quadros para compor a máquina administrativa, dadas às condições existentes para o ingresso no setor público. Desse modo, uma das contribuições do período foi o estabelecimento do princípio do mérito no ingresso no serviço público.

Destaca Lafer (1970: 35) que “as reformas na administração pública brasileira iniciaram-se na década de 1930, entretanto, diversos fatores de ordem

política, entre os quais cabe mencionar a persistência da política de clientela, diluíram o impacto dessa reforma”. Esclarece que a exigência legal para ingresso no serviço público com o instrumento de concurso ficou estabelecida desde a constituição de 1934. Porém, ainda em 1958 a quantidade de funcionários públicos federais que ingressaram por mérito não ultrapassava os 12%. Essa teria sido inclusive uma das dificuldades que se apresentaram para o governo de Juscelino Kubitschek com relação à implementação do Plano de Metas.

No entanto, prolongaram-se por sucessivos governos as dificuldades no tocante ao estabelecimento de uma gestão pública baseada no princípio “weberiano” de dominação racional legal<sup>3</sup>. Se essas dificuldades já estavam presentes em âmbito federal, no plano das localidades esse quadro era ainda mais agudo. Toda a orientação econômica ao longo do governo de Getúlio Vargas passava pela consolidação de um projeto de nação. Desse modo, não havia espaço para a ação das localidades

Inclusive, parte das críticas referentes à era Vargas aponta que o sistema que estabeleceu a formalização da relação capital - trabalho, por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT enfatizou apenas a proteção social aos trabalhadores urbanos. Curiosamente, somente a partir do período de arbítrio pós 1964, há um esboço de legislação com intuito de estender alguma proteção ao trabalhador rural. Evidentemente que tal fato decorre da crise de credibilidade pela qual atravessava o regime.

Outro elemento que impossibilita uma análise mais cuidadosa acerca da gestão em âmbito local ao longo desse período diz respeito à ausência de legislação clara sobre o relacionamento entre as esferas de poder no que tange à receita tributária.

---

<sup>3</sup> Dominação racional legal diz respeito ao estabelecimento de um conjunto de regras baseadas na impessoalidade do poder. Nessa situação os mandatários do poder justificam suas funções perante o governado em função da existência de um conjunto de normas e regras que são as bases do Estado moderno (WEBER, 1971).

De acordo com PRADO (1994) dificuldades referentes à análise da matéria tributária localizam-se na fragilidade e falta de racionalidade no processo de elaboração orçamentária em nível federal no período pré-1964, e também na existência do crescente processo inflacionário.

Dessa maneira, somente a partir da Reforma tributária de 1966 se estabelecem competências tributárias e critérios mínimos de transferências constitucionais.

#### ***1.4 A centralização política do regime de exceção.***

Durante a ditadura militar 1964-1984, o município praticamente perde a autonomia em relação ao processo de tomada de decisão política. Com a Reforma Tributária de 1966, foram estabelecidos níveis de competência de arrecadação. Porém, grande parcela dos recursos destinados às localidades era originária de transferências da União e Estados, além de recursos de natureza para-fiscal.

Dada à natureza do regime, parte das transferências realizadas não seguia critérios claros de institucionalidade. Essas eram determinadas em função de planejamento em âmbito nacional ou, na maioria das vezes, seguindo ditames de favorecimento a aliados políticos. Assim, com o golpe ocorreu um processo centralizador, trazendo um quadro enorme de dificuldades para as unidades locais de poder.

As mudanças desse período no que diz respeito às relações entre os entes federativos podem ser apresentadas em dois eixos: processo de concentração e controle das ações no tocante a políticas públicas por parte do poder central e, centralização dos recursos orçamentários como instrumento de política econômica, principalmente com a preocupação de redução do déficit orçamentário. Desse modo, uma série de alterações ocorreu no âmbito da legislação e mesmo o limitado grau de autonomia das localidades desapareceu.

Em 1968 com a instauração do Ato Institucional nº5 – AI-5 há uma radicalização desse processo com a proibição de eleições para as capitais e instâncias turísticas. Com esse decreto o executivo federal toma para si a prerrogativa de promover mudanças na legislação partidária com a introdução do bipartidarismo. No âmbito do poder local ocorre a possibilidade de cassar mandatos e nomeação de prefeitos e governadores.

Ressalte-se que dentre outros aspectos, o modelo econômico implementado a seguir promoveu um forte quadro de concentração de renda. Estatísticas disponíveis para o período em questão apontam que a renda cresceu em todos os estratos da população, no entanto, esse fenômeno ocorreu com mais intensidade para as camadas de renda mais elevadas. Além disso, outro processo apontado durante esse período foi a privatização do Estado, tornando crescente o fenômeno dos “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1975).

De acordo com CARDOSO DE MELLO (2000), há nesse período a privatização da esfera pública com o crescimento da participação dos tecnocratas no governo, favorecendo os grandes grupos econômicos. O fortalecimento do executivo federal se acentua com esse decreto. Acerca da matéria tributária, percebeu-se uma concentração com a visível redução da participação dos governos estaduais e municipais no bolo orçamentário. Além disso, um conjunto significativo de transferências ocorridas da União para as localidades caracterizou-se por atos discricionários. Dessa maneira, localidades com mandatários vinculados ao partido da oposição enfrentavam maiores dificuldades com relação aos repasses.

Ainda a partir de 1968, surgem alterações no tocante às transferências de recursos para Estados e municípios. Uma dessas, destacadas anteriormente, refere-se às transferências constitucionais como, por exemplo, a criação do FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Esse definiu inicialmente que 10% dos recursos arrecadados da União dos Impostos de Renda e do IPI fossem destinados ao Fundo de Participação dos Municípios. Desse montante 10% seriam destinados às capitais e 90% para os demais municípios. No entanto, já

em 1969 ocorre uma redução na receita de imposto de Renda e IPI que seriam destinados aos Estados e municípios. Também, como observa PRADO (1994), ao longo dos anos setenta, o Brasil foi um exemplo único de redução de carga tributária diante de uma situação de crise.

Com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, tendo como estratégia desenvolver a produção dos bens de consumo duráveis, o governo recorreu de modo bastante agressivo aos mecanismos de isenção tributária. Além disso, ocorria a utilização de isenção fiscal como elemento de combate à inflação. Desse modo, a utilização desse mecanismo, incidindo principalmente sobre IPI e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM provocou um impacto significativo sobre as finanças dos Estados e municípios. Deve-se observar também que,

“Dado que a competência residual de criar novos tributos era exclusiva da União, e que ao Senado Federal cabia a definição das alíquotas máximas dos Impostos estaduais (ICM) e municipais (ISS), a autonomia tributária e financeira dos níveis inferiores de governo ficava limitada, impedindo que se pudesse, via exploração dos tributos próprios, contrabalancearem a perda de receitas transferidas. (...) o sistema tributário foi utilizado entre 1968/1973 para possibilitar o processo de acumulação de capital promovendo crises para as finanças dos Estados e municípios” (Bovo, 2000:103).

Esse fato fez que ao longo do período se observe uma queda na participação dos Estados e municípios na receita tributária total. Em 1967 cabia à União 36% das receitas, aos Estados 46% e aos municípios 17,6%. Em 1974 a participação da União se apropriava de 50,5% da receita tributária total, os Estados ficavam com 36% e os municípios com 13,5% (BOVO: 2000).

Apesar da reforma de 1966 e a conseqüente institucionalização das transferências, a despeito do crescimento econômico, as finanças públicas locais, e, por decorrência, a capacidade de intervenção nas políticas públicas sofreram

enormes constrangimentos. Contribuiu sobremaneira para esse processo o conjunto de isenções fiscais ocorridas ao longo do período em questão. Como destaca Bovo (2000:109) "embora a arrecadação dos municípios tivesse apresentado um crescimento real em decorrência da reforma de 1966, ela foi, em muitos casos, insuficiente para financiar o aumento do gasto, induzindo-os ao endividamento".

ALMEIDA (1999) também observa essa característica existente nas relações de poder do Estado brasileiro. Aponta que a despeito de todo o processo centralizador, a partir de 1964 criam-se inúmeras autarquias e empresas públicas no país. Fato que, ao término da década de oitenta é possível perceber o aumento significativo da presença das empresas estatais na formação bruta de capital da economia brasileira. Os dados na Tabela 2 apresentam a evolução desse crescimento entre 1971 e 1980.

**Tabela 2**

Participação Relativa das Empresas Estatais, Privadas de Capital Estrangeiro e Privadas Nacionais na Indústria Manufatureira.

Brasil - 1971/1980

Em percentual de vendas

Setores de atividade econômica	1971			1980		
	Privada Nacional	Privada Estrangeira	Estatal	Privada Nacional	Privada Estrangeira	Estatal
Manufatura	43,6	45,1	11,3	59,0	28,5	12,5
Indústria leve	67,7	28,5	0,0	77,5	19,3	0,8
Indústria pesada	11,6	51,8	36,6	45,5	36,8	17,7
Metalurgia	44,6	27,3	28,1	n.a.	n.a.	n.a.
Maquinaria	35,8	64,2	0,0	59,0	41,0	0,0
Equipamento elétrico	35,1	64,9	0,0	56,0	44,0	0,0
Material de transporte	42,7	57,3	0,0	29,0	68,0	0,0
Química	17,8	30,0	52,2	27,0	21,0	52,0
Farmacêutica	39,5	60,5	0,0	28,0	71,0	0,0

Fonte: Almeida, 1999.



A partir de 1980, em decorrência da crise, tende a se perceber uma redução na participação das empresas públicas e, tal processo culmina com as privatizações ocorridas ao longo dos anos noventa.

Em relação às políticas sociais implementadas nesse período, prevalecia como principais características a centralização do financiamento e da gestão.

Como resultado desse quadro de centralização, decisões sobre as políticas públicas praticamente deixavam de depender da capacidade do poder local em gerir a máquina administrativa, e passavam a ficar reféns da habilidade política do mandatário no sentido do estabelecimento de relações que pudessem favorecer seu município. As ações que ocorriam nas localidades, a partir desse momento, passavam a depender dos arranjos políticos que se estabeleciam no plano federal.

Dessa maneira, podemos observar que decisões no âmbito de políticas de saúde, assistência social e trabalho, pouco dependiam da ação do poder local. No caso da saúde, decorriam majoritariamente da estrutura criada com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS que praticamente vinculou o direito à proteção social ao exercício de alguma atividade laboral formal e principalmente urbana. Segundo Pochmann (2004:24),

"A descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financeira e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios ao objetivo da política (...) condicionar e garantir transferências à adesão dos governos locais à agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos municípios".

A estrutura de atendimento à saúde, apesar de fortemente centralizada, atendia aos interesses de grupos que não levavam em consideração as relações entre União, Estados e municípios. FAGNANI observa, em relação à saúde pública, que,

“A política de saúde pública no pós 64 era marcada pela hegemonia da assistência médica previdenciária coordenada pelo Inamps, caracterizava-se pela compra de serviços do setor privado (hospitais, clínicas e laboratórios) e pelo credenciamento de médico. Essas ações eram financiadas pelas contribuições de trabalhadores e empregadores para o Fundo de Previdência e Assistência Social. Em contrapartida, as ações de saúde pública, desenvolvidas pelo Ministério da Saúde e financiadas por recursos fiscais receberam tratamento residual”. (Fagnani, 2005:24).

Dentre outros aspectos, essas estruturas centralizadas, aliadas à ausência de mecanismos informatizados dos recursos destinados aos setores de saúde, possibilitavam a ocorrência de inúmeros “vazamentos”. Assim, restava às localidades, com os recursos existentes, apenas a gestão dos postos locais de saúde, com capacidade limitada de atendimento a população. Nas demais políticas sociais, o alcance do município ficava limitado à gestão da educação pré-escolar e fundamental, inviabilizando a realização de obras de infra-estrutura ou intervenções de maior porte.

As mudanças ocorridas na política econômica nos anos 1960 e 1970 também apresentaram grande impacto sobre as finanças dos municípios e dos Estados. Uma das orientações do período foi o processo de deslocamento do desenvolvimento econômico em direção ao interior. Desse modo, estabelecem-se no interior das principais unidades da federação e principalmente em São Paulo importantes núcleos urbanos, que acabam por provocar aumento da demanda de serviços públicos. Esse quadro altera o mapa da atividade econômica e, sobretudo no Estado de São Paulo, surge o fenômeno de cidades dormitórios. Há desse modo a intensificação do movimento migratório nordeste-sudeste com o exponencial crescimento populacional nas periferias das principais metrópoles e de cidades de médio porte.

Assim, um grupo de municípios tem o incremento de suas populações, com a correspondente pressão sobre os equipamentos públicos, sem que ocorram

alterações na repartição das receitas tributárias de modo a atender essas novas demandas.

Como agravante desse quadro de incapacidade do poder local no atendimento às políticas sociais, durante o período de 1968 a 1973, em decorrência do crescimento econômico, as principais regiões metropolitanas passam a receber um conjunto significativo de trabalhadores. A existência desse fluxo migratório possibilitava argumentos nos quais as demandas sociais não teriam condições de ser plenamente atendidas. A partir de 1974 a “profecia” se concretiza parcialmente na medida em que a economia entra em um ciclo de taxas menores de crescimento até chegar à recessiva década de oitenta.

Esse processo provocou um quadro profundo de insatisfação política, inclusive nas classes médias que apoiaram o golpe, assim como a lógica de privatização de alguns serviços sociais (convênios de saúde e educação).

A desaceleração da economia e o aumento nos índices de inflação fizeram que o regime enfrentasse de modo mais agudo o problema de crise de legitimidade. No âmbito local emergem inúmeros movimentos sociais orientados para o atendimento de políticas específicas. Esse cenário provocou o crescimento significativo de moradias irregulares ao longo do período nas grandes cidades. Na área da saúde, ocorreram mobilizações de setores organizados visando à implantação de um sistema descentralizado e único.

### ***1.5 A descentralização política a partir da Constituição de 1988.***

A transição democrática ocorrida no Brasil apresentou como elemento síntese pressões no sentido da descentralização das esferas de poder, principalmente em benefício das localidades. Apesar de ser uma bandeira dos movimentos sociais organizados e dos partidos de esquerda, observa-se na

literatura econômica que paulatinamente os grupos conservadores passam a se apropriar da causa em prol da descentralização.

Enquanto para os movimentos sociais, o processo de descentralização significava a possibilidade de maior controle social pelos cidadãos, justiça social, redução das desigualdades e, conseqüentemente, maior alcance das políticas públicas na perspectiva do conservadorismo o objetivo seria de imprimir uma maior racionalidade nas ações do Estado.

“A descentralização, concebida como uma forma de aumentar a eficácia e a eficiência do gasto público constitui um dos principais elementos que integram as reformas dos programas sociais preconizados pelo neoliberalismo, uma vez que aproxima problemas e gestão. Além disso, a descentralização, ao aumentar as possibilidades de interação dos recursos públicos e dos não-governamentais para o financiamento das políticas sociais, duplica a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, que podem ser mais facilmente organizada na esfera municipal” (Bovo, 2000:84).

Essa leitura do processo de descentralização passou a integrar as políticas e recomendações dos organismos multilaterais, para países da América Latina egressos de regimes autoritários. Talvez esse deva ser um dos aspectos que expliquem a facilidade com que o processo de reformas do Estado ao longo dos anos noventa fosse realizado na América Latina, sem oferecer grandes resistências.

“A identificação da descentralização com eficácia e eficiência da gestão pública, com suas potencialidades para a consolidação da democracia, redução do clientelismo e o aumento do controle social sobre o Estado, formou um consenso entre as diversas correntes do espectro político – ideológico cada um deles com objetivos distintos, no sentido de que a descentralização deveria constituir-se no elemento orientador das reformas do sistema político e do Estado. A consolidação da democracia passava pela descentralização do processo decisório” (Bovo, 2000:85).

Importante destacar que o processo de descentralização aconteceu mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988. A força dos movimentos populares aliada à crise econômica dos anos oitenta fez que a União passasse a enfrentar dificuldades na manutenção desse arranjo institucional.

Ao longo dos anos setenta e início dos anos oitenta tem-se no Brasil a emergência dos movimentos sociais e o aumento das pressões em torno da redemocratização do país.

Nos principais centros urbanos emergem inúmeros movimentos organizados em torno de reivindicações sociais de várias naturezas, principalmente as de saúde e moradia.

No processo constituinte que se inicia, esse conjunto de demandas sociais passa a integrar a pauta de discussões. Desse modo, as lutas para democratização do país se confundem, em grande medida, com descentralização de poder político. Nesse momento, ocorre um paradoxo no sistema político brasileiro na medida em que a descentralização surge como uma necessidade a ser defendida pelos movimentos sociais organizados e também pelas correntes políticas conservadoras, evidente que cada qual dentro de uma perspectiva distinta.

Dessa maneira, inicia-se uma luta política no Parlamento em torno da instituição de mecanismos que possibilitassem o aumento da presença do poder local bem como da influência da população organizada. Como já destacado, a origem da luta em favor da descentralização no país decorre da identificação do modelo centralizador com autoritarismo político.

Nessa luta em torno da redemocratização, uma das bandeiras dos movimentos sociais era a necessidade da descentralização política. Parte significativa do debate ocorrido no processo constituinte teve essa direção com vistas à maior autonomia do poder local. Assim, a Constituição de 1988 coloca na

agenda política do país o debate acerca da redemocratização e da descentralização.

Durante as discussões em torno da definição da estrutura tributária bem como do padrão de gasto social do Estado, um número significativo de demandas reprimidas ao longo da ditadura militar emergiu.

No entanto, ressaltam ABRÚCIO & FRANZESE (2007) que tais demandas são anteriores ao processo constituinte.

“A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova constituição, no início da década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995 a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação. Os mais prejudicados foram os municípios médios e grandes, que contavam com menos recursos para fazer frente às demandas de políticas públicas maiores e por vezes mais complexas que as enfrentadas pelos municípios pequenos” (Abrúcio & Franzese, 2007:17).

No âmbito das relações entre os entes federativos assume extrema importância a reforma tributária realizada na Constituição de 1988. Essa apresentou como principal virtude a institucionalização das transferências e o estabelecimento de critérios técnicos na participação dos fundos para-fiscais. Como resultado, percebe-se, a partir do ano de 1988, gradativa redução na renda disponível em poder da União e o aumento da participação dos municípios como pode ser observado na Tabela 3.

**Tabela 3**

Receita Disponível por Nível de Governo

Brasil – 1985/1992.

Em percentual

Anos	Participação Total		
	União	Estados	Municípios
1985	63,70	25,59	10,70
1986	61,07	27,06	11,87
1987	63,51	25,92	10,57
1988	63,49	26,00	10,80
1989	59,80	28,00	12,10
1990	56,70	28,50	14,90
1991	53,50	29,50	17,00
1992	56,00	28,00	16,00

Fonte: IPEADATA – [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

Em contrapartida estabeleceu-se um aumento das responsabilidades das esferas locais de poder na gestão das políticas públicas. A criação do Sistema Único de Saúde - SUS impôs a necessidade da gestão e prestação dos serviços em âmbito local e, no caso da educação fundamental, o município teve a parcela de seus recursos vinculados.

AFONSO (2001) destaca que uma importante característica da reforma estabelecida na Constituição de 1988 foi o processo de municipalização redundando em grande autonomia tributária desses entes federativos. Sendo assim, entre 1988 e 1998, ocorre um aumento de 194% da receita própria dos municípios. Como desdobramento desse processo, principalmente nas grandes cidades, o quadro de aumento da receita própria decorre também da modernização fazendária e melhoria nos sistemas de avaliação das propriedades imobiliárias, bem como, o crescimento dos serviços frente à indústria e comércio.

Assim, as grandes cidades, apesar de menor participação no FPM, dispõem de ferramentas mais sofisticadas que possibilitam ampliar sua capacidade de arrecadação, além do próprio dinamismo da economia que favorece aumento da

arrecadação tributária. Desse modo, acredita-se que a melhoria da gestão e dos sistemas de controle pode aumentar as receitas oriundas de arrecadação própria. Ainda em relação às características da estrutura fiscal brasileira, PRADO (2001) observa a ausência de orientação para o processo de adequação dos mecanismos de financiamento federativo. Seu principal argumento é que, “inexiste ou é limitado o espaço político para qualquer alteração no regime de competências”.

Analisando o sistema de transferências constitucionais observa que esse modelo tende a privilegiar as capitais na medida em que essas possuem 22,8% da população e auferem 33,2% dos recursos disponíveis enquanto que 3% dos residentes nos municípios abaixo de 5000 recebem 3,6% dos recursos. No entanto, em sua avaliação, a existência do FPM reduz distorções na distribuição dos recursos de modo que, a não existência provocaria concentração em prol das capitais.

Desse modo, o debate em torno do processo de descentralização abre duas vertentes: a necessidade de descentralização do processo decisório em favor dos Estados e municípios; e a possibilidade de incremento nos recursos tributários à disposição das localidades. No tocante às alterações ocorridas no âmbito da tributação percebe-se a gradativa redução na renda disponível em poder da União e o significativo aumento da participação dos municípios. De acordo com a Tabela 3, em 1985 a União detinha 63,70% do total da receita disponível nas três esferas de governo e em 1992 ocorre uma redução para 56%, ao passo que no caso dos municípios, durante o mesmo período ocorre um aumento de 10,7% para 17%.

Do mesmo modo em que houve uma redução na participação da União na apropriação das receitas orçamentárias, também foi muito enfatizada pela literatura a sensível redução da presença do governo federal no gasto social, com pressões principalmente sobre os municípios, fato que, como já destacado, ocorreu antes inclusive da promulgação da Constituição de 1988. De fato houve um aumento dos gastos dos Estados e municípios, resultado das novas



responsabilidades na gestão de políticas nas áreas de saúde, educação e assistência social.

**Tabela 4**

Gastos Sociais por Esfera de Governo

Brasil – 1981/1988.

Em percentual

Anos	Participação Total		
	União	Estados	Municípios
1981	67,8	22,3	9,9
1982	67,7	21,5	10,8
1983	64,9	25,0	10,1
1984	59,2	27,9	12,9
1985	59,1	27,4	13,5
1986	53,4	31,3	15,3
1987	55,0	30,6	14,4
1988	56,0	30,2	13,8

Fonte: Bovo, 2000.

De acordo com a Tabela 4 constata-se esse movimento de redução na participação da União nos gastos sociais e o aumento por parte dos Estados e municípios aconteceu antes da promulgação da Constituição de 1988. Como o período se caracterizou por um quadro de estagnação econômica e elevados índices de inflação, essa queda da participação da União nessa modalidade de gastos tornou-se um agravante, na medida em que as políticas sociais eram extremamente centralizadas e dependentes de ações em âmbito federal.

Como observado, os municípios passaram a ter por direito um conjunto de recursos orçamentários oriundos de transferências da União e dos Estados. No entanto, vale destacar que aumentou sobremaneira o conjunto de atribuições do gestor municipal. Dentre as novas atribuições do poder local na esfera das políticas sociais, nos setores de saúde e educação observa-se com mais intensidade o processo de descentralização.

### **1.5.1 Descentralização da saúde**

No âmbito da saúde, como já destacado, ao longo dos anos oitenta ocorreram pressões por parte dos movimentos sociais com vistas à universalização do atendimento, além de correção nas distorções decorrentes do excessivo quadro centralizador. Nesse sentido, desenvolveu-se o debate em torno da institucionalização de um sistema descentralizado de saúde (SUDS), que se concretizou no atual Sistema Único de Saúde - SUS. Com a implementação desse sistema ocorreu a universalização do atendimento à saúde e os municípios passaram a ter responsabilidade na execução da atenção básica, cabendo aos demais níveis (estadual e federal) os atendimentos de maior complexidade. ARRETCHE (2000) destaca que a introdução do SUS, representou a alteração mais importante, naquele momento, nas das políticas sociais.

As discussões em torno da municipalização e da descentralização do sistema de saúde com a hierarquização da oferta de serviços afetos a esta área desenvolveram-se ao longo da década e, em 1987 na VIII Conferência Nacional de Saúde, foi aprovada a criação de um Sistema Único de Saúde (ARRETCHE, 2000).

Nesse documento, já havia uma delimitação da atuação de cada nível de governo, bem como o estabelecimento dos princípios de descentralização e integração na prestação dos serviços. Ao governo Central coube a responsabilização pela formulação da Política Nacional de Saúde; aos Estados foram atribuídas as funções de gestão, coordenação e controle, bem como, de prestação de serviços mais complexos, e, aos municípios atribuiu-se a coordenação do plano municipal de saúde, bem como o atendimento básico. Desse modo, a configuração de um sistema descentralizado de saúde se dá anteriormente às regras estabelecidas na Constituição de 1988.

No início da década de noventa foi regulamentado o Sistema Único de Saúde com a delimitação das atribuições entre cada nível de governo. Com essas regras, os municípios ficaram encarregados das tarefas de formulação, controle e

avaliação dos serviços de saúde em âmbito local; prestar atendimento básico de saúde, além da gestão da rede contratada privada. Nesse sentido, ocorreu a definição de órgãos de controle como os Conselhos Municipais de Saúde e também a criação dos Fundos Municipais de Saúde.

A partir da Norma Operacional Básica - NOB 01/93 do Ministério da Saúde ficam definidos os níveis de responsabilidade dos Municípios na gestão dos serviços do SUS. Esses podiam atuar nas modalidades: gestão incipiente; gestão plena e semiplena. As diferenças entre cada uma dessas modalidades diziam respeito ao alcance do conjunto de atribuições e responsabilidades que seriam imputadas aos municípios. No caso da gestão incipiente “o município assumia apenas aquelas atividades para as quais se considerava habilitado. Portanto, essa condição de municipalização poderia compreender um conjunto díspar de atribuições municipais” (Arretche, 2000:208).

Na modalidade de gestão parcial ocorreria a ampliação do escopo de atuação do município, sendo responsável também pelo gerenciamento inclusive de serviços ambulatoriais de responsabilidade do Estado. No entanto, “embora tivesse autoridade para definir que seriam os prestadores de todos os serviços médicos, permanecia sem responsabilidade pelo financiamento à rede conveniada e, portanto, a escala e qualidades desses serviços poderiam ser atribuídas ao governo federal” (Arretche, 2000:209).

No caso da gestão semiplena, configurar-se-ia a forma mais completa de alcance da atuação do poder público local. O município passaria a ser responsável por atividades relacionadas ao planejamento, controle e pagamento dos prestadores da rede pública e privada, além do gerenciamento das unidades públicas de saúde existentes no município à exceção dos hospitais estaduais de referência. Nesta situação,

“Ao assumir esta condição de gestão, o município estava assumindo diante da opinião pública e da população, a gestão integral de todos os serviços básicos de saúde e de todos os atos e procedimentos médicos que se realizavam em seu território, inclusive o pagamento da rede

hospitalar conveniada, face mais cara e visível dos serviços de saúde.”  
(Arretche, 2000:210).

Na medida em que os municípios aderiram às formas plenas de participação ocorreu à imposição da criação de Conselhos Municipais, inclusive de caráter deliberativo. Desse modo, em cada nível de governo, desenvolveram-se planos voltados para a gestão da saúde com esses conselhos assumindo o papel importante de acompanhar a execução dessas políticas. A legislação estabeleceu a necessidade de que pelo menos no intervalo de cada quatro anos aconteçam conferências com a participação de membros eleitos pela população, nas quais as decisões devam ser acatadas pelo poder público. Ressalte-se que a criação do SUS não significou simplesmente a descentralização e a transferência total da responsabilidade da gestão da saúde para o poder local. A legislação estabeleceu a criação de comissões tripartites fazendo que ocorresse o envolvimento de gestores nos três níveis de governo no processo de gerenciamento do sistema de saúde no país. No entanto, o sistema tem o caráter de promover o processo de descentralização decisória, com a municipalização, cabendo aos conselhos municipais de saúde o papel de execução de controle dessa política setorial em âmbito local.

Com a introdução do Piso de Atenção Básica, há o estabelecimento do pagamento de um valor fixo por habitante de cada município. Além desse valor fixo, os repasses são realizados desde que as localidades tenham condições de implementar novos programas, ou seja, dependendo do nível de condição de gestão. Evidente que, no caso de menores municípios, nos quais além da dificuldade da realização desses programas há também um déficit de profissionais especializados, a localidade fica privada de parcela significativa de recursos, perpetuando, desse modo, a dependência da utilização de equipamentos sociais dos municípios maiores.

Na análise do processo de implementação do SUS no Estado de São Paulo, ARRECTHE (2000), a partir da construção de alguns indicadores de grau

de descentralização no setor, afirma que tal fenômeno ocorreu em menor intensidade em comparação com outras unidades da federação.

Nesse sentido, para que ocorressem processos bem sucedidos de descentralização, ou para que a municipalização das políticas sociais se consolidasse seria necessária a presença de algumas condições. Dentre elas, a existência de capacidade fiscal do poder público que, em certa medida estaria relacionada ao porte socioeconômico do município. Considera também como variáveis importantes “o sentido da ação” do poder público estadual, de modo a viabilizar a descentralização. Dessa maneira, a intensidade desse processo e, em específico, na saúde, ocorreu em função da combinação dessas variáveis. Assim, a autora estabeleceu um indicador de graus de descentralização a partir de uma *proxy* atribuindo valores para cada uma dessas variáveis. No quesito nível de riqueza demonstrou a não ocorrência de uma relação direta entre esse fenômeno e graus de descentralização. Importante observar que nesse quesito a referência foi o PIB estadual. No caso dos municípios utilizou o porte populacional. Na verdade, considerando os municípios, mesmo que não se observe grau de descentralização é evidente que sua capacidade fiscal e seu dinamismo econômico podem redundar em uma maior presença do poder público local na atuação em políticas públicas.

### **1.5.2 Descentralização da educação**

No tocante à educação, mesmo antes da Carta de 1988, que também não estabeleceu uma responsabilidade específica para cada nível de governo, já se percebia no país uma divisão com relação às atribuições de cada esfera de poder acerca do atendimento da população. À União coube o ensino superior público, com a criação de universidades federais em praticamente todas as unidades da federação. Em algumas Unidades Federativas mais dinâmicas, os governos estaduais também passam a oferecer ensino público de nível superior. São Paulo é o caso mais emblemático, pois a presença estadual no ensino superior é muito mais abrangente do que a União. Aos Estados ficou a responsabilidade do ensino

fundamental e médio, ao passo que ao município do atendimento de creches e pré-escola. No entanto, essa divisão não era rígida, na medida em que algumas administrações estaduais ofereciam pré-escola e algumas prefeituras o ensino fundamental. Além disso, algumas cidades paulistas criaram suas faculdades públicas. Com a Constituição de 1988, as atribuições ficaram mais claras e foram definidos critérios de vinculação de recursos para a realização do gasto em educação, bem como o repasse dos recursos.

Segundo ARRECTHE (2000), porém, desde o início dos anos 70 já se percebe a ocorrência de uma tendência de descentralização do atendimento, principalmente no que diz respeito ao ensino fundamental, mas dada a forte característica centralizadora das políticas públicas do regime foi somente a partir de 1980 que ocorreu a transferência para os Estados da autoridade quanto à definição de ações nesse setor. Em relação à atuação desses entes federativos observa que,

“Tradicionalmente no Brasil, coube aos Estados e municípios gerir suas redes escolares, pagando seus professores, e sendo auxiliados com recursos do MEC para as demais atividades. Isto implicou que a oferta de ensino tenha se consolidado de forma nitidamente dual, isto é, tanto Estados como municípios prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental e médio, dado que não havia legalmente nenhuma espécie de divisão do trabalho entre estes dois níveis de governo que estabelecesse qualquer distribuição de atribuições. Na prática tende haver uma maior predominância dos municípios na oferta de ensino de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série e no nível médio. Mas não existe uma distribuição minimamente homogênea entre os estados que possa caracterizar qualquer padrão nacional de cobertura”. (Arrecthe, 2000: 137).

No entanto, como já destacado, a Constituição de 1988 estabeleceu algumas vinculações importantes em relação aos gastos com educação de tal modo que para a União esse percentual corresponde a 18% e para os Estados e municípios 25%. A atuação da União no tocante a investimento na educação fundamental ficou comprometida na medida em que maior parcela dos gastos do

Ministério da Educação - MEC (aproximadamente 75%) corresponde à remuneração de professores de universidades públicas federais. Assim, os Estados e municípios passam a ser responsabilizados com os gastos do ensino fundamental. Em algumas unidades da federação, a legislação estadual definiu valores diferentes e superiores, como em São Paulo (30%) e no Rio Grande do Sul (35%).

Segundo FAGNANI (2005) a descentralização no caso da educação apresentou como especificidade o fato dessa relação se estabelecer entre Estado e município, de modo diverso de outras políticas, nas quais ocorre a presença da União.

A partir de 1996, intensifica-se o processo de descentralização com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef. Esse fundo foi estabelecido a partir de recursos oriundos das seguintes fontes: 15% do FPM; 15% do FPE; 15% do IPI - Exportação; 15% da LC 87/96; 15% do ICMS. Sua distribuição levou em consideração o número de alunos matriculados no ensino fundamental pelo sistema. Desses recursos, 60% deviam ser aplicados principalmente na remuneração de profissionais do magistério e o restante na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A legislação que criou o Fundo vetou a utilização de seus recursos em setores tais como: atividades não vinculadas às instituições de ensino, obras de infra-estrutura, programas de suplementação de alimentação, assistência médica, odontológica e farmacêutica. Com isso, buscava-se direcionar a utilização dos recursos apenas na atividade fim. De acordo com os dados da Tabela 5 é possível observar o crescimento da participação da função educação no total das despesas dos Estados e dos governos municipais. No conjunto dos governos estaduais, esses gastos crescem de 14% em 1999, para 16% em 2002. No caso dos municípios, evoluem de 18% para 21% no mesmo intervalo de tempo. Ressalte-se que esses dados correspondem à média dos gastos desses entes

federativos. No Estado de São Paulo, em 2000 o gasto com a função educação correspondia a 17,11% do total das despesas e em 2002 chegou a 20,06%.

**Tabela 5**

Despesas dos Governos Estaduais e Municipais segundo Funções

Brasil – 1999/2002

Em Percentual.

Função	Governos Estaduais				Governos Municipais			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Serviços Gerais	34	35	34	34	21	18	21	20
Segurança Pública	11	12	12	13	1	1	1	1
Atividades Econômicas	12	7	6	6	9	10	6	4
Meio ambiente	1	1	1	1	0	1	0	1
Habitação/ Urbanismo	2	2	2	1	17	17	13	16
Saúde	6	7	8	9	18	19	21	22
Educação	14	15	16	16	18	19	22	21
Cultura e Desportos	1	1	1	1	2	2	2	2
Proteção Social	19	20	20	20	14	14	14	13

Fonte: IBGE. Despesas por Função – 1999 -2002.

Nota: Devido a alterações no plano de contas dos Estados e municípios, para efeitos de comparabilidade utilizou-se a pesquisa Despesas por Função 1999-2002. No caso das despesas por função do Estado de São Paulo, obteve-se a informação a partir do Balanço disponibilizado pela Secretaria Estadual da Fazenda.

Um aspecto importante na concepção das transferências do Fundef diz respeito à presença da União no sentido do estabelecimento de um valor mínimo a ser gasto pelos estados por aluno. Em unidades da federação em que o valor não é atingido ocorre a complementação por parte da União.

Percebe-se com esse modelo a existência de pelo menos dois tipos de problemas decorrentes dessa nova arquitetura institucional: a concorrência entre localidades por alunos (entre si e com o Estado) em função das transferências, mas sem a contrapartida, ou seja, a existência de estrutura adequada; além do vazamento desses recursos decorrente da utilização indevida, e até com a inclusão de gastos de aposentadorias como despesa em educação.



A partir de 2003, já no governo Lula, ocorrem debates em torno de alterações no Fundo de modo a contemplar também educação pré-escolar e creches.

Assim, a partir de 2003 o Fundef dá lugar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb que passa a contemplar a educação básica. Além disso, ocorreu alteração com relação à antecipação do ingresso da criança no ensino fundamental para 06 anos, sendo considerada de zero a 05 anos a duração do ensino infantil.

Em síntese, o desenho institucional do modelo federativo define e exerce forte influência sobre o formato e a eficácia das políticas públicas, de tal modo que em alguns setores ocorrem superposições de atuação dos entes federativos e em outros uma completa ausência do poder público.

“Outra responsabilidade é que diferentes esferas do governo efetivam simultaneamente, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas. Essa prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados de forma isolada, atacando de maneira sobreposta praticamente os mesmos problemas. Com isso, perde-se oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular laços de maneira a gerar resultados” (Abrucio & Franzese, 2007:27).

Como sugestão, os autores defendem a articulação dos municípios em consórcios para o estabelecimento de políticas de caráter regional ou até mesmo interestadual. Observam que, no entanto, somente a partir de 2005 é que ocorreu a promulgação de legislação regulamentando os consórcios públicos. Desse modo, sugerem como proposição para atenuar assimetrias existentes no modelo federativo brasileiro o fortalecimento da governança em âmbito local e mecanismos de cooperação entre os níveis de governo.

Como reflexo dessas mudanças no âmbito das políticas de saúde e educação, principalmente com a introdução desse conjunto de transferências,

como já destacado, verifica-se um forte aumento nas novas atribuições dessas esferas de governo. De acordo com AFONSO & ARAUJO, (2001) percebe-se uma elevação na participação dos municípios de modo agregado nos gastos sociais na medida em que, a partir de 1995, esses correspondem a 29% do total dos gastos realizados em educação nos três níveis de governo, e, 30% do realizado com saúde.

### 1.5.3 A Importância das Transferências Constitucionais para a Gestão Local.

Uma vez que ocorreu, a partir da Carta de 1988, delimitação das atribuições do município, paralelamente definiu-se também o conjunto de transferências. Desse modo, ficaram estabelecidas as seguintes transferências constitucionais, descritas no quadro a seguir:

**Quadro 1**

Transferências Constitucionais para os Municípios.

<b>Transferências da União</b>	
Modalidade	Descrição
ITR – Imposto sobre a propriedade Territorial Rural.	50% para o município no qual ocorre sua arrecadação.
IR – Imposto sobre a renda.	Total do imposto que é pago pelo Município incidente na fonte, de suas fundações e autarquias.
FPM – Fundo de participação dos Municípios.	22,5% do produto do IR e do IPI da parcela que cabe a União são transferidos para esse fundo, sendo como critério de transferência o tamanho da população.
<b>Transferência dos Estados</b>	
Modalidade	Descrição
ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.	25% destinados aos Municípios
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	50% para o Município no qual ocorrer o licenciamento do veículo.
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados	25% para os municípios dos 10% que o Estado recebe da União, da arrecadação desse tributo.

Fonte: Constituição Federal, 1988.

Observando o perfil das transferências constitucionais, percebe-se a grande importância que o FPM exerce para os municípios, principalmente para as localidades menores. No entanto, dado o critério populacional para o seu rateio, é

sintomático que sempre que ocorram censo demográfico ou contagem populacional existam pressões por parte dos municípios com relação ao IBGE no tocante a precisão dos resultados. Assim, uma das primeiras etapas dos censos populacionais é a constituição de comissões municipais censitárias, com objetivo de fazer com que os representantes do poder público local acompanhem todo o processo de contagem da população.

O FPM em sua origem foi concebido de modo que os recursos fossem destinados aos municípios excluindo as capitais e seguia o critério de tamanho da população. A partir de 1967, ocorreu inclusão das capitais e em 1981 estabeleceu-se o padrão de distribuição existente atualmente. De acordo com essa legislação os recursos são divididos da seguinte forma:

86,5% são destinados aos municípios do interior;

10% destinados às capitais; 3,6% constituem-se em uma reserva destinada aos municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes.

Acredita-se que a introdução dessa reserva teria como objetivo tentar corrigir possíveis distorções em decorrência do crescimento populacional e a criação de alguns centros urbanos no interior do país. Segundo PRADO,

“Estas mudanças foram uma tímida tentativa de lidar com o viés que as regras originais tinham para o favorecimento dos pequenos municípios, o que colocava em desvantagem localidades maiores com problemas de metropolização. Os procedimentos são de molde que, a partir de certo tamanho, são congeladas as dotações por município, caindo, portanto a dotação *per capita* recebida. É muito importante ressaltar o pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. Quanto maior o município, maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária para os dois impostos que a reforma tributária de 1967 reservou aos governos locais, o Imposto sobre propriedade territorial urbana - IPTU e o Imposto sobre serviços - ISS. Assim, o Fundo teve sempre o caráter de certo tipo de renda mínima fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades”. (Prado, 2001:21).

Essa distribuição das receitas entre as localidades aparentemente apresenta um relativo grau de irracionalidade, na medida em que o único corte sendo o de caráter populacional, não se observam possíveis alterações no tocante ao dinamismo econômico de algumas localidades. Esse modelo permaneceu em vigência até 1989, a partir de então, ocorrem discussões no sentido de alteração de seu formato.

“Este problema era atenuado para os grandes municípios, já que sua parcela era condicionada também pela renda per capita relativa, mas envolvendo apenas 13,5% dos recursos. Ainda assim, pelo menos os critérios eram de alguma forma dinâmicos, permitindo a variação das dotações recebidas por cada Estado e região, em função do comportamento dos parâmetros” (Prado, 2001:21).

Somente após 1997 é que há o estabelecimento das regras atualmente existentes como relação à partilha de recursos do FPM. PRADO (2001) chama atenção para o fato de que, tais alterações em sua estrutura sejam um processo reativo ao quadro de crescimento explosivo no número de novos municípios verificados após a Constituição de 1988, como é possível observar na Tabela 6.

Até então, esse processo era uma prerrogativa da União. A partir desse período ocorre um deslocamento dessa atribuição para a esfera estadual. Assim, a criação de novos municípios passa a depender de lei estadual e da consulta popular, por meio de plebiscitos. Aliás, esse também foi outro mecanismo de participação popular muito importante instituído na nova Carta.

O município criado passava a ter acesso a uma parcela de recursos mais significativa do que se permanecesse como parte integrante do município maior. Desde então, com a inserção de alterações substanciais no processo de distribuição dos recursos do FPM, passa a existir um montante preestabelecido em âmbito estadual, para que depois ocorra um rateio no interior do Estado.

Desse modo, a divisão do município leva a uma partilha da mesma parcela de recursos disponível para o Estado, de tal modo que ocorre uma redução nas possíveis vantagens na criação de novos governos locais.

**Tabela 6**

Distribuição dos Municípios Brasileiros, Segundo Período de Instalação, pelas Unidades da Federação. Brasil - 1980 a 2001

Unidades da Federação	Total de Municípios				
	1980	1991	1993	1997	2001
<b>BRASIL</b>	<b>3.991</b>	<b>4.491</b>	<b>4.974</b>	<b>5.507</b>	<b>5.561</b>
Rondônia	7	23	40	52	52
Acre	12	12	22	22	22
Amazonas	44	62	62	62	62
Roraima	2	8	8	15	15
Pará	83	105	128	143	143
Amapá	5	9	15	16	16
Tocantins	52	79	123	139	139
Maranhão	130	136	136	217	217
Piauí	114	118	148	221	222
Ceará	141	178	184	184	184
Rio Grande do Norte	150	152	152	166	167
Paraíba	171	171	171	223	223
Pernambuco	165	168	177	185	185
Alagoas	94	97	100	101	102
Sergipe	74	74	75	75	75
Bahia	336	415	415	415	417
Minas Gerais	722	723	756	853	853
Espírito Santo	53	67	71	77	78
Rio de Janeiro	64	70	81	91	92
São Paulo	571	572	625	645	645
Paraná	290	323	371	399	399
Santa Catarina	197	217	260	293	293
Rio Grande do Sul	232	333	427	467	497
Mato Grosso do Sul	55	72	77	77	77
Mato Grosso	55	95	117	126	139
Goiás	171	211	232	242	246
Distrito Federal	1	1	1	1	1

Fonte: IBGE. Alterações na situação político-administrativa, após 01.09.1980.

PRADO alerta para um aspecto importante dessa profunda dependência dos municípios para com os recursos oriundos das transferências federais,

“Devido à dimensão elevada do Fundo de Participação dos Municípios, grande parte dos governos locais tem como base de financiamento os recursos federais e não se estabelece, portanto, a partir do padrão de financiamento, um foco de articulação entre governos estaduais e locais. Esse traço acentua a autonomia relativa dos governos locais perante os poderes estaduais e reduz o incentivo à implementação de políticas integradas” (Prado, 2001:22).

Apesar desse cenário de mudanças e restrições, o autor observa que o menor prejuízo ocorreu com os governos locais, pois, com a introdução da Constituição de 1988, passaram de fato a se apropriar de parcelas maiores de recursos, ao passo que os Estados praticamente têm sua participação inalterada. Desse modo, enfatiza o caráter descentralizado do sistema de partilha de receitas tributárias.

“(...) O sistema brasileiro de partilha possui caráter nitidamente descentralizador. O governo local aparece como agente de dispêndio, com escassa responsabilidade arrecadatória, enquanto os governos estaduais executam boa parte do esforço arrecadador que seria devido aos municípios. (...)” (Prado, 2001: 43).

Assim, o sistema político brasileiro, além de descentralizado, possui como característica o processo de municipalização dada à participação do poder local nos recursos disponíveis, principalmente em decorrência das transferências constitucionais.

Desse modo é possível concluir que o atual desenho institucional existente, no tocante à divisão dos recursos disponíveis, mesmo com a recente introdução de alterações no FPM, acaba por privilegiar menores localidades em detrimento de municípios maiores, apesar da advertência realizada pelo autor, na qual essa máxima não se aplica para as capitais.

“Com exceção da Região Sudeste, as maiores concentrações urbanas exceto capitais, e principalmente as metrópoles intermediárias e grandes cidades dormitório estão relativamente prejudicadas no rateio global de recursos fiscais neste país. Ao contrário, porém, do que se ouve muitas vezes entre os analistas destas questões, esta constatação não pode ser estendida para as capitais” (Prado, 2001:66).

Uma parcela dos recursos oriundos do FPM fica a critério de cada unidade da federação decidir as formas de repasse. Uma das críticas que se observa desse processo refere-se ao peso elevado do valor adicionado nesses repasses.

“A partir de 1993 alguns Estados brasileiros introduziram no cálculo do índice critérios como área cultivada, área de proteção ambiental, área inundada como consequência da implantação de hidroelétrica. Porém essas mudanças não tem sido suficientes para corrigir as distorções apresentadas pelo peso do Valor Adicionado, uma vez que apenas contornam o problema, sem solucioná-lo” (Bovo, 2000:111).

Assim, no atual desenho institucional, observa-se o peso excessivo dos pequenos municípios na apropriação dos recursos transferidos. Esse fato faz com que as regiões metropolitanas, nas quais existam maiores pressões concernentes a intervenções públicas nas áreas sociais, tenham em termos relativos menores participações na divisão desses recursos. Na Tabela 7 é possível observar a grande participação do FPM em relação à receita bruta dos municípios localizados na faixa de população inferior a 50.000 habitantes e a reduzida participação no caso das faixas superiores.

**Tabela 7**

Participação das Transferências em Relação à Receita Bruta dos Municípios

Selecionados. Brasil – 2005

Em percentual

Faixas de População	Natureza das Transferências			
	ICMS	IPVA	SUS/FUNDEF/FNDE	FPM
<b>Total</b>	<b>22,6</b>	<b>3,6</b>	<b>19,3</b>	<b>15,9</b>
Mais de 1.000.000	15,8	5,1	16,3	4,3
Entre 300.000 e 1.000.000	25,1	4,4	19,7	11,5
Entre 50.000 e 300.000	27	3,5	20,7	15,8
Menos de 50.000	25,6	1,8	21,5	34,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Na verdade, seria necessário o estabelecimento de outro arranjo institucional, de tal modo que fosse possível reduzir a dependência excessiva dos municípios em relação às transferências constitucionais. Inclusive em situações em que há atrasos nos repasses desses recursos tende a ocorrer um estrangulamento e paralisia das ações do poder público local.

Mas, é notório que para tal empreitada seria necessário um conjunto de fatores que possibilitassem a realização de uma ampla reforma de caráter tributário. No entanto, observamos apenas demandas pontuais e atendimentos a setores específicos da economia.

Não se trata de justificar ou não a existência de unidades políticas em função de sua eficiência econômica. O que se pretende ao longo do trabalho é verificar que essas localidades são criadas devido a esse novo quadro institucional, marcado pelo aumento das transferências constitucionais, principalmente aos pequenos municípios. Nota-se, de acordo com a Tabela 7, que no caso de localidades com menos de 50.000 habitantes, há grande dependência com relação aos recursos oriundos do FPM. Em contrapartida observa-se reduzida capacidade de arrecadação tributária decorrentes da atividade econômica.



Importante destacar que a Carta de 1988 ofereceu também aos Estados um grau maior de autonomia, principalmente no âmbito das finanças públicas.

Essa maior autonomia dos entes federativos possibilitou ao longo dos anos noventa o crescimento do fenômeno da “guerra fiscal” também verificado em âmbito municipal. Porém, no que se refere às relações entre os Estados esse processo assumiu grandes proporções redundando em queda significativa da capacidade de arrecadação e tendo como contrapartida seu comprometimento na prestação de serviços.

No que se refere às imperfeições decorrentes do arranjo institucional estabelecido a partir de 1988, ABRÚCIO & FRANZESE (2007) argumentam que, em relação aos encargos, esse processo ocorreu de modo desorganizado. Nesse aspecto os referidos autores têm razão quando observam que na verdade não se estabeleceu uma delimitação clara no tocante às responsabilidades dos entes federativos na gestão de políticas públicas. Dessa maneira, a redemocratização não se traduziu em aumento de qualidade dos indicadores sociais. Mesmo que formalmente seja possível estabelecer uma linha divisória, é importante observar a existência de algumas limitações sobre a capacidade de gestão da esfera local que estão diretamente associadas à estrutura de poder.

Há um conjunto de políticas que devido às características da intervenção pública são consideradas políticas setoriais. Nessa modalidade existe um raio de manobra muito limitado para que o poder local possa realizar algum tipo de intervenção. Além disso, como observa ARRETCHÉ,

“Políticas implementadas em um dado momento no tempo dotam diferencialmente os diversos níveis de governo de capacidade técnica. Esta diz respeito às formas como estão distribuídos entre os diversos níveis de governo o conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos, e conhecimento especializado necessário a gestão de cada política” (Arretche, 2000:30).

Dessa maneira, na análise de políticas públicas é necessário observar quais poderiam situar-se no âmbito da territorialidade, ou seja, factíveis de intervenção local e aquelas que seguem uma orientação setorial, baseada em uma coordenação mais geral do governo central.

Outro aspecto importante desse movimento refere-se ao fato de que as reformas introduzidas pela Constituição promoveram um aumento de recursos em poder da localidade, e, desse modo, propiciaram um quadro de forte crescimento no número de municípios, inclusive um grande número deles com a população até 10.000 habitantes. Essas localidades apresentam capacidades limitadas de arrecadação própria de recursos para atender às demandas sociais impostas pela população local, enfrentando dificuldades no tocante à própria manutenção da máquina pública e apresentando restrições inclusive de natureza de déficit de profissionais qualificados. Nesse aspecto, dados disponíveis na Pesquisa Municipal Unificada – PMU, da Fundação Seade e na Pesquisa Municipal da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE possibilitam observar a magnitude desse quadro de restrição.

Outra crítica presente nesse debate refere-se às transformações na natureza da federação brasileira a partir da Constituição de 1988 e também devido ao agravamento da crise econômica verificada nas duas últimas décadas. Segundo SOUZA (2001), a descentralização ocorreu na esteira do movimento de redemocratização, no entanto, não correspondendo em redução da concentração econômica observada no país.

Destaca que “a redemocratização traz consigo a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da restauração do federalismo, juntamente com o compromisso de melhorar os serviços públicos e de promover a distribuição da renda” (Souza, 2001:14).

Ainda sobre a descentralização política, SOUZA (2001) apresenta relativo ceticismo quanto a essa vinculação imediata entre processo de descentralização política e a melhoria na distribuição dos recursos no país. Afirma que

“Estudos empíricos também vem mostrando que não existem garantias de que a descentralização desencadearia um processo virtuoso (...) quase 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% de seus recursos totais e quase 90% dos municípios com população em torno de 10.000 habitantes dependem quase que inteiramente das transferências constitucionais para a sua sobrevivência” (Souza, 2001:20).

Ou seja, entende que ocorreu de fato um aumento na participação dos municípios nos recursos tributários, porém tal processo verificou-se de modo desigual.

Como já destacado na Tabela 7, as localidades menores são extremamente dependentes de transferências de recursos, ou seja, apresentam menor capacidade em auferir receitas próprias. Enquanto nos municípios com população superior a 1.000.000 de habitantes, o FPM representa 4,3% em relação às receitas brutas, para os localizados na faixa de população inferior a 50.000 habitantes essa transferência representa 34,3%.

Desse modo, as maiores cidades apresentam índices mais elevados no tocante à capacidade de arrecadação própria. Esse fato, como já observado, provoca impactos sobre o comportamento da atuação do poder local, bem como nas características do processo de descentralização das políticas públicas.

DAIM (1995) destaca que esse desenho implementado pela Constituição de 1988 provocou consideráveis assimetrias. Entende a autora que,

“No plano municipal, a Constituição de 1988 desconhece a dinâmica populacional recente do Brasil, confirmando a elevada ponderação dos pequenos municípios das transferências constitucionais. Com isso, ignora os problemas sociais concentrados nas regiões metropolitanas como causados pelo rápido crescimento das cidades de porte médio” (Daim, 1995: 375).

As distorções existentes na estrutura federativa brasileira fazem com que as regiões economicamente mais atrasadas apresentem gastos na área social em um patamar duas vezes menor do que nas localidades mais desenvolvidas do

país. Desse modo, SOUZA (2001) deixa algumas questões em aberto tais como: quais possibilidades se colocam para os governos locais garantirem investimentos nas áreas sociais e destaca que a fragmentação de poder, dadas às fragilidades que se apresentam, pode ser reflexo de esferas incapazes de garantir o provimento de serviços sociais. Uma das questões que aponta seria a de analisar a forma como os serviços são oferecidos e se estão acessíveis aos cidadãos.

Assim, apesar de complexa a tentativa de estabelecer categorias que possam explicar a forma como ocorre o relacionamento entre as esferas de poder, é fato que, a partir de 1988, os municípios adquirem maior participação nos recursos disponíveis e conseqüentemente maior autonomia. Porém, a agenda econômica do governo federal tende a provocar fortes impactos na atuação das esferas locais de poder, fato que inclusive se acentua a partir dos anos noventa.

Com as mudanças promovidas pela Constituição, como já observado, os municípios passaram a ter por direito um conjunto de recursos orçamentários oriundos de transferências da União e dos Estados. Dentre as novas atribuições do poder local no âmbito das políticas sociais, nos setores de saúde e educação observa-se com mais intensidade o processo de descentralização.

Ainda em relação às transferências direcionadas aos municípios, além das acima destacadas, alguns ainda podem receber, a título de compensação financeira, recursos oriundos da exploração de seu subsolo. O caso mais comum refere-se aos *royalties* pagos pela Petrobrás aos municípios nos quais há a utilização do subsolo. Em face e esse conjunto de transferências que o município passou a ter acesso, observa-se no âmbito das políticas sociais o aumento de suas responsabilidades, aspectos que serão explorados no capítulo 3 do presente trabalho.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICA ECONÔMICA, FINANÇAS PÚBLICAS E O PACTO FEDERATIVO.**

### **2.1. As reformas institucionais nos anos noventa.**

O capítulo a seguir analisa as políticas econômicas implementadas no País a partir dos anos 1990 e o conjunto de mudanças institucionais que, de certo modo, foram determinantes para as ações das políticas sociais em âmbito local.

A emergência do consenso em torno das reformas teve sua gestação no início dos anos oitenta. Nesse momento, com a crise da dívida, o Estado perdeu a capacidade de realizar os investimentos necessários para o desenvolvimento da economia.

No Brasil, o debate em torno das reformas de caráter liberalizante pode ser situado em dois momentos: na fase inicial do governo Collor e posteriormente, ao longo dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse intervalo de tempo, um dos resultados das reformas implementadas foi, no campo social, a derrocada do incipiente processo de construção de um Estado de bem-estar social, desenhado ao longo do processo constituinte em 1988.

Além do quadro de desmonte do Estado, em seu conjunto, essas reformas promoveram um radical processo de abertura comercial, privatizações, políticas econômicas restritivas e um aumento da flexibilização do mercado de trabalho com impactos diretos sobre o nível de emprego.

Ressalte-se o papel preponderante das privatizações que, no caso dos bancos estaduais, contribuem sobremaneira para o esvaziamento da capacidade de intervenção dos Estados e municípios. Esse quadro possibilitou que o governo federal exercesse maior controle sobre as contas públicas e “fechou as brechas usadas por Estados e municípios na ampliação dos gastos, sinalizando ao

investidor estrangeiro que as reformas cobradas na área fiscal estavam em andamento” (Lopreato, 2005:189).

Com a instauração do Plano Real, a política monetária estabelecida pelo governo acirrou o quadro de endividamento dos Estados e municípios que, além disso, passam a enfrentar as restrições oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Há nesse momento uma forte elevação da carga tributária passando de 24% do PIB em 1993 para 35,6% em 2002, como destacado por (FAGNANI: 1997), decorrente em grande medida do aumento das contribuições sociais em poder da União.

### **2.1.1 A abertura econômica do Governo Collor.**

Apesar de eleito em um ambiente construído em torno do consenso neoliberal, o governo Collor realizou logo de início uma forte intervenção na ordem econômica.

No entanto, paralelo às intervenções, há, um amplo processo de liberalização da economia. As principais medidas nesse sentido podem ser sintetizadas na abertura econômica, com as reduções unilaterais das barreiras sobre o comércio internacional. Além disso, verifica-se o “desmonte” do Estado, com o sucateamento de instituições importantes, a demissão e o afastamento de um número significativo de funcionários públicos.

Deve-se destacar que a apesar do processo de abertura e inserção da economia brasileira ter se consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política econômica do governo Collor não se distanciou daquelas recomendações ensejadas pelos organismos multilaterais e consolidadas no chamado “Consenso de Washington”. “O processo de liberalização comercial foi praticamente concluído, restando apenas mais uma etapa das reduções das

alíquotas a ser efetuada pelo governo seguinte. Quanto à abertura financeira, foi promovida uma verdadeira revolução no marco institucional referente aos fluxos financeiros com o exterior” (Prates, 1997:104).

Ao longo do governo Collor consolidaram-se a abertura comercial e a tentativa de ruptura com o modelo anterior. As avaliações desse governo eram no sentido da existência de um quadro de crescimento nulo, aliado a uma inflação explosiva. Esse cenário retirava do Estado sua capacidade de continuar realizando investimentos em infra-estrutura, uma vez que, durante o período anterior o setor público determinou o padrão de desenvolvimento.

O Plano Collor não logrou êxito quanto aos principais objetivos, ocorrendo a persistência do processo inflacionário. As medidas de contenção fiscal e ajuste da liquidez geraram como contrapartida um quadro recessivo, com elevação dos índices de desemprego. Fiori (1996:154) observa que,

“A liberalização comercial foi iniciada logo no princípio do governo Collor, com a eliminação das restrições administrativas, das sobretaxas de importação, das isenções fiscais previstas nos Regimes Especiais de Importação e a redução das tarifas médias alfandegárias para 32,2% em 1990, 25,3% em 1991, 21,2% em 1992, 17% em 1993 e 14,2% em 1994. Ao mesmo tempo, em outubro de 1992, foi abolida a reserva de mercado na área de informática, com a redução das importações controladas, a abertura ao capital estrangeiro e o encaminhamento ao Congresso de uma nova lei de *software*”.

No que diz respeito à abertura financeira, alterações institucionais importantes possibilitaram o aumento dos fluxos dos recursos externos com a eliminação de restrições para o ingresso do investimento estrangeiro. De acordo com Prates (1997:104) “os dois movimentos que viabilizaram investimentos de portfólio estrangeiros em títulos e ações de residentes, intensificaram-se a partir de meados de 1991, na gestão de Marcílio Marques Moreira, quando a orientação liberal da política econômica do governo foi reforçada”. Também, ocorreram nesse período alterações no sentido de viabilizar a captação de recursos no

mercado internacional por parte de empresas não-financeiras, além da permissão para que instituições financeiras colocassem títulos da dívida, com a emissão de *commercial papers*.

No entanto, se a política monetária restritiva do governo Collor e a maxi-desvalorização cambial, com intuito de impedir crises cambiais e inflação possibilitaram a atração de recursos, por outro lado levaram ao aumento da vulnerabilidade da economia brasileira. Prates (1997:124) observa que,

“A desvalorização da moeda nacional reduziu o risco cambial e, somada a elevação das taxas de juros nominal, aumentou a atratividade de captação de recursos através das emissões de títulos no exterior e nas aplicações do mercado domésticos. Os capitais também foram atraídos pelas perspectivas de altos ganhos financeiros nas bolsas de valores locais.”.

As medidas implementadas pelo Plano Collor, com processo unilateral de redução das barreiras no comércio internacional, aliada à política monetária restritiva resultaram em uma significativa queda nas taxas de investimento na economia, forte retração da atividade econômica e do emprego, principalmente no setor industrial. Ou seja, durante o período, as ações de política econômica contribuíram sobremaneira para o acirramento do quadro recessivo com elevação dos níveis de desemprego.

### **2.1.2 Política econômica e as mudanças institucionais na gestão de Fernando Henrique Cardoso.**

A partir de 1993, no Governo de Itamar Franco e posteriormente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, defesas das reformas liberalizantes e a transição de um Estado intervencionista para um Estado regulador ganham maior impulso.

Assim, a abertura comercial teve sua continuidade após 1994, na medida em que foi elemento de fundamental importância para o governo no sentido de



auxiliar no processo de estabilidade dos preços por meio da intensificação das importações. Além disso, a apreciação cambial contribuiu para a perda de competitividade da indústria nacional, e, associada ao substancial aumento das importações, acentuou os níveis de desemprego no país. Sintetizando, sobre os efeitos do Plano Real, Batista Jr. observa que,

“O efeito da desindexação foi reforçado pelo uso agressivo e temerário da taxa de câmbio e da abertura às importações como instrumento de combate às pressões inflacionárias. No segundo semestre de 1994 permitiu-se a forte valorização cambial e acelerou-se a remoção de barreiras a importação. Por um lado, essas decisões contribuíram para acelerar a queda da inflação. Por outro, logo produziram grandes desequilíbrios na balança comercial e no balanço de pagamentos em conta corrente” (Batista Jr: 2000:110).

Importante destacar que o ambiente no qual ocorreu a implementação do Plano Real e o conseqüente processo de valorização cambial, só foi possível em devido a uma situação de liquidez internacional bastante favorável. De acordo com PRATES (1997) esse acúmulo de reservas decorrente dessa política econômica era condição necessária para êxito da estabilização baseada em âncora cambial, além da atuação do Banco Central no sentido de garantir a indexação ao dólar. A política monetária, em contrapartida, era essencial no sentido de não permitir que a expansão da demanda alimentasse a inflação.

Pelo menos durante a fase inicial do Plano Real, era esse o cenário da economia internacional, com um quadro de liquidez não só para o Brasil mas para a grande maioria das economias latino-americanas, que aderiram ao contexto de reformas neoliberais e promoveram reestruturação e renegociação da dívida externa. “No Brasil a estabilização ancorada no câmbio foi possível devido ao nível elevado de reservas, acumulado após o avanço da abertura financeira. Por outro lado, a rápida redução do patamar inflacionário esteve associada à pressão competitiva exercida pelas importações, viabilizada pela abertura comercial” (Prates, 1997:102).

Desse modo, essas economias passam a ter um quadro de apreciação de suas moedas, incorrendo em elevados déficits comerciais. No caso brasileiro, esse fenômeno se observa a partir da dependência de ingresso de capital externo de curto prazo e de características especulativas.

Essa situação de abertura e financiamento externo não redundou em crescimento econômico e agravou os desequilíbrios no balanço de pagamentos.

No que diz respeito ao processo de abertura financeira da economia brasileira, essa decorre de desdobramentos da globalização desenvolvida ao longo da década de oitenta. A partir desse período essa abertura ganha maior projeção.

No Brasil, as alterações no âmbito da legislação no sentido de abertura financeira tiveram sua origem no início da década de noventa. “Desde 1991, houve substancial modificação no chamado marco regulatório, cujo intuito básico foi de adaptar a legislação brasileira à nova realidade dos mercados centrais marcados pelo predomínio de operações securitizadas e flexibilizar as entradas e saídas de capital” (Carneiro, 2002:268).

Com a abertura financeira ocorreu, nesse momento, um elevado grau de conversibilidade da conta de capital brasileira e na mesma velocidade os movimentos de capitais, principalmente de natureza especulativa. De acordo com Carneiro (2002:265) “A ampliação da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos e a desnacionalização de parcela expressiva das empresas do setor financeiro, em especial do ramo bancário” correspondem às duas principais dimensões dessa abertura financeira. “A participação do segmento estrangeiro nos ativos totais do setor bancário nacional passou de 11,9% em dezembro de 1995 para 24,5 % em dezembro de 1999 e em 2000 saltou para 27,4%” (Prates, 2001: 86).

Com relação aos impactos dessa abertura financeira há que se destacar a redução do espaço dos Estados nacionais no tocante ao estabelecimento de políticas econômicas.

Esse conjunto de mudanças gerou como resultado, além da elevada vulnerabilidade da economia frente a crises externas, o aumento do peso do capital externo no PIB do país.

Alteração na legislação, praticamente eliminando restrições existentes a participação do capital estrangeiro no processo de privatizações talvez tenha sido o aspecto mais importante desse programa e elemento que potencializou esse ingresso de IED (Carneiro, 2002:273).

Também contribuíram sobremaneira para esse movimento medidas que levaram à equiparação da empresa estrangeira em relação às brasileiras. Com essas alterações na legislação, empresas estrangeiras passam a ter acesso ao crédito público e a incentivos de natureza fiscal, além de flexibilidade nas regras relativas às remessas de lucros. “A tributação de remessa de lucro foi reformulada substituindo-se o sistema de alíquotas crescentes e variáveis, em razão do valor enviado e cuja incidência mínima era de 25%, pela alíquota única de 15% sobre o total remetido” (Carneiro, 2002:273).

Várias são as implicações do processo de abertura financeira sobre a economia do país. Dentre elas podemos destacar o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira decorrente da elevação do passivo externo, principalmente relacionado ao fluxo de capitais de curto prazo, eminentemente especulativos a partir de 1999. A situação torna-se ainda mais crítica em decorrência da forte desvalorização cambial ocorrida no período. Também ocorre de modo intenso o processo de substituição monetária da moeda nacional pelos residentes por moeda estrangeira, normalmente para operações de *hedge*, arbitragem ou especulação conforme observa

“A necessidade de *hedge* em moeda estrangeira é um subproduto direto da abertura financeira e da ampliação dos fluxos de capitais. Ela resulta tanto da necessidade de proteção para residentes que assumiram passivos em moeda estrangeira quanto para não residentes que realizaram investimentos no país e precisam proteger seus lucros, dividendos ou rendimentos da variação cambial” (Carneiro, 2002:305).

Esse processo levou inclusive a um aumento significativo da dívida externa brasileira atrelada ao dólar. Quadro que começou a se reverter somente a partir 2003, ainda no primeiro mandato do governo Lula.

## **2.2 Aspectos da nova centralização.**

Percebe-se que as mudanças implementadas nesse período tiveram como orientação reduzir o papel do Estado na economia e, paralelamente, de acordo com o ideário neoliberal, melhorar a qualidade das instituições brasileiras com a implementação das políticas “boas” (redução do protecionismo, do déficit público e do intervencionismo). A política monetária inaugurada pelo Plano Real, bem como, a estratégia de apreciação cambial provocaram impactos negativos sobre as contas externas do País, conforme observa Fagnani (2005:439),

“A sobrevalorização do Real por um período tão longo provocou gravíssimas conseqüências para as contas externas do país, ampliando a vulnerabilidade da economia. Houve brutal aumento das importações e queda das exportações. O déficit em transações correntes com o exterior saltou de US\$ 1,7 Bilhão (0,3% do PIB) para US\$ 35,2 bilhões (4,5% do PIB) entre 1994 e 1998. A balança comercial e a conta de serviços acumularam sucessivos saldos negativos, sobretudo pelo incremento dos juros pagos aos credores e das remessas de lucros aos investidores estrangeiros. A conta de capitais também se agravou, em função das amortizações e empréstimos externos. Como conseqüência dessa irresponsabilidade cambial, a dívida externa total saltou de US\$ 148 bilhões para US\$ 242 bilhões em igual período. O passivo externo líquido (dívida externa + investimentos diretos – reservas internacionais)

duplicou, saindo de um patamar em torno de US\$ 160 bilhões em 1994 para US\$ 320 bilhões em 1998”.

Um dos pilares da gestão econômica desse governo foi a política monetária, que ao longo do período possibilitou a manutenção da estabilidade econômica com a taxa de inflação relativamente sob controle. Esse instrumento provocou como desdobramento uma forte desaceleração da economia e um impacto negativo sobre o endividamento público.

Principalmente nos momentos de crises externas o governo utilizou o mecanismo de forte elevação na taxa básica de juros da economia. Se inicialmente o objetivo visava ao controle do nível geral de preços, paralelamente essa decisão levou a apreciação cambial, elemento que também contribuiu para o cenário de estabilidade econômica. A partir da crise do México em 1995 e as que se seguiram (Ásia em 1997 e Rússia em 1998) o governo utilizou-se da elevação das taxas de juros, buscando, desse modo, conter a fuga de capitais de curto prazo.

“A valorização do câmbio, somada a intensificação da abertura comercial, elementos essenciais da estratégia de estabilização vigente resultaram em déficits comerciais a partir de novembro, os quais, na visão da equipe econômica, seriam facilmente financiados pelo ingresso de recursos externos, além de auxiliarem na condução da política monetária, pois absorveriam o excesso de oferta de divisas derivado desses ingressos. Entretanto, a crise do México em dezembro de 1994 explicitou os riscos da estratégia de ancorar o processo de estabilização na absorção de capitais de curto prazo” (Prates, 1997:133).

Essa estratégia, com objetivo de atração de recursos, pelo menos entre 1993 e 1997, logrou êxito, uma vez que ao longo desse período ocorreu uma variação positiva das reservas internacionais do país de US\$ 30 bilhões para US\$ 60 bilhões. No entanto, as crises da Ásia em 1997 e Rússia em 1998 demonstraram a fragilidade dessa estratégia, verificando-se, no Brasil, uma profunda fuga de capitais com a abrupta queda das reservas internacionais do País. Esse processo levou também a uma significativa elevação da dívida bruta da

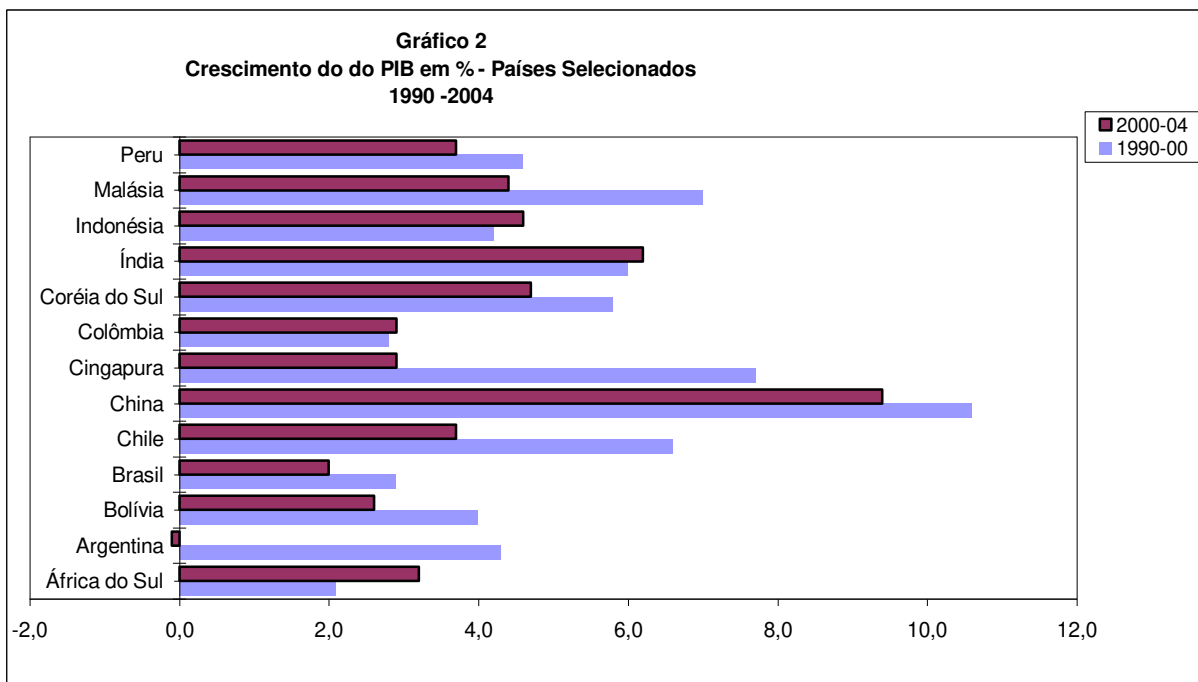
União, de 30% em 1994 para 48% do PIB em 1998. Além disso, ainda em 1995, o governo já enfrentava dificuldade em financiar o déficit nas transações correntes devido à situação negativa da balança comercial e também na conta de serviços.

As taxas elevadas de juros praticadas desde o início do Plano Real foram determinantes para que se tornasse explosiva a situação do endividamento do país, além disso, a negociação das dívidas dos Estados e municípios contribuiu, ainda que em menor medida, para esse cenário.

A manutenção dessa estratégia por um período tão longo trouxe impactos negativos sobre as finanças públicas na esfera dos Estados e municípios, provocando limitações no tocante a intervenções em políticas sociais, como mencionado ao longo deste trabalho.

No intervalo entre 1994 e 2002, percebe-se o baixo crescimento do PIB do Brasil, quando comparado ao conjunto de países da América Latina, e aos então denominados mercados emergentes. Mesmo se for considerado um intervalo mais amplo (1990-2000), como destacado no gráfico 2, apresenta um crescimento abaixo da maioria das economias emergentes. Entre 2000-2004, de todos os países selecionados, o Brasil só teve um crescimento superior ao da Argentina, que atravessou uma profunda recessão.

Esse quadro de baixo crescimento pode ser tributado ao processo de abertura econômica que, apesar de utilizado como instrumento de combate à inflação, promoveu um acentuado grau de desindustrialização da economia brasileira, e, paralelamente, uma elevação nos indicadores de desemprego. A apreciação cambial decorrente dessa política econômica levou a forte redução da competitividade da indústria nacional. Ao longo do período de 1995 a 2000 o país enfrentou sucessivos déficits em transações correntes, devido principalmente ao saldo negativo na balança comercial, além de momentos de fortes fugas de capital.



**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio.

O impacto negativo dessa política foi enorme no que diz respeito ao comportamento das finanças públicas. Nota-se que a despeito dos recursos oriundos do processo de privatizações, o endividamento público continuou em elevação. Mesmo com a renegociação das dívidas dos Estados e municípios, de acordo com a Tabela 8, verifica-se um forte crescimento no endividamento nas três esferas de poder, decorrente, principalmente, das elevadas taxas de juros.

**Tabela 8**

Dívida Líquida Total - União, Estados e Municípios.

Brasil – 2000/ 2007

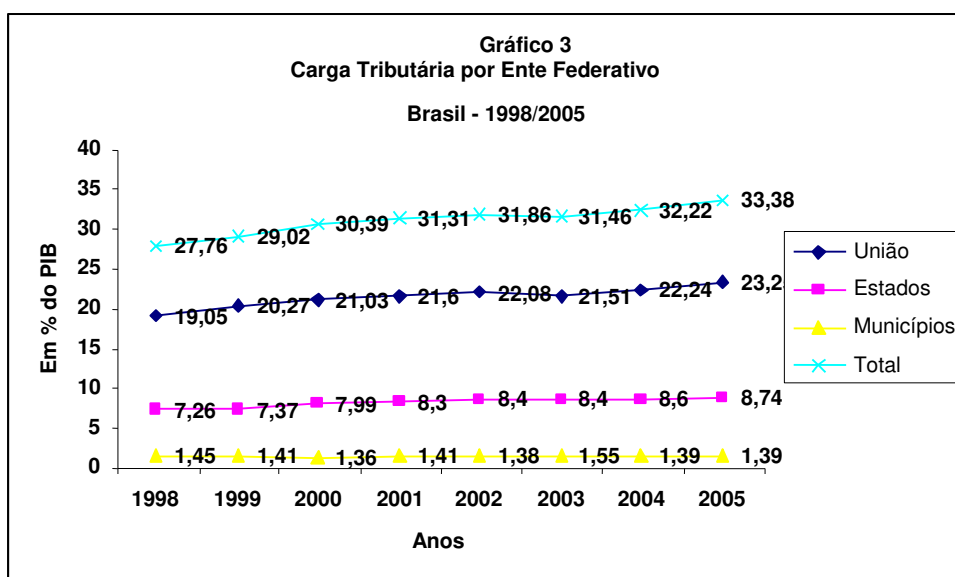
Em Reais (Valores nominais)

Dívida Líquida	Anos							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>563.163</b>	<b>660.867</b>	<b>881.108</b>	<b>913.145</b>	<b>956.996</b>	<b>1.002.485</b>	<b>1.067.363</b>	<b>1.150.357</b>
União	344.258	419.121	566.734	584.544	610.078	660.186	727.319	808.095
Estados	161.184	203.409	257.986	278.016	305.961	305.714	316.864	324.107
Municípios	24.139	26.156	34.992	38.703	45.098	44.341	47.073	49.216

Fonte: Banco Central do Brasil

Além da elevação absoluta do endividamento público, observa-se o crescimento exponencial do componente despesa financeira no âmbito das despesas públicas. Esse fenômeno ocorreu não só em nível federal, mas nas esferas dos Estados e municípios

Apesar da defesa dessa política econômica e das privatizações como um instrumento de ajuste fiscal permanente; no período em que esse conjunto de ações foi operado, percebe-se que além da acentuação da centralização fiscal, foi promovida ainda uma elevação da carga tributária.



Fonte: Secretaria da Receita Federal

Como destacado por FAGNANI (2005), essa elevação da carga tributária teve sua concentração na parcela de recursos da União não repassados aos Estados e municípios, de tal modo que ocorreu um novo processo de centralização tributária. De acordo com o gráfico 3 é possível perceber que enquanto ao longo do intervalo 1998-2005 há um significativo incremento da carga tributária porém, com uma redução na participação dos municípios. Além disso, parcela das isenções fiscais destinadas ao setor exportador acaba por recair sobre os tributos de competência dos Estados.



Por fim, as crises ao longo da década de noventa, na Ásia e na Rússia provocaram impactos sobre a economia brasileira e a resposta do governo Fernando Henrique Cardoso naquele momento foi uma abrupta elevação nas taxas de juros, acentuando ainda mais o quadro de endividamento do país. Assim, em 1998, quando finalmente o País passa a sofrer os ataques especulativos, esse governo celebra um acordo com FMI, e dentre as exigências por parte desse organismo, a necessidade de realização de elevados superávits fiscais, a partir de 1999, foi imperiosa. CARNEIRO observa os efeitos perversos dessas medidas para a sociedade brasileira,

“Para cumprir essas exigências, o governo FHC cortou gastos e aumentou impostos gerando recessão e desemprego, política mantida e aprofundada pelo governo Lula, que deu seu aval para o novo acordo com o FMI, celebrado por FHC em 2002. Dessa forma, a carga tributária saltou de 29% para 37% do PIB de 1995 a 2005, principalmente para gerar o altíssimo superávit primário, que vem aumentando a cada ano, passando de 3,89% do PIB em 2002 para 4,25% em 2003 e 4,84% em 2005” (Carneiro, 2007:147).

Essas elevadas taxas de juros praticadas levaram a dívida interna a uma situação crítica, apesar da “promessa” de que o ajuste fiscal e o processo de privatizações resolveriam os problemas financeiros do governo, bem como, devolveriam ao Estado a capacidade de realizar novamente investimentos necessários para o desenvolvimento do país. Ao longo do período, de 1995 a 2005 a dívida interna passou de R\$ 62 bilhões para R\$ 1 trilhão.

Desse modo, a política de juros elevados, no afã de não permitir que ocorressem fugas de capital nos momentos de crise, promoveu uma explosão do endividamento interno brasileiro. Esse fato refletiu-se no quadro de estagnação da economia brasileira, principalmente até 2004, e, em contrapartida, favoreceu o capital de natureza especulativa.

Evidente que essa política monetária provocou a explosão da dívida pública não só em âmbito federal, mas também no que diz respeito aos Estados e

municípios levando à limitação da capacidade de intervenção desses entes em políticas sociais.

### ***2.3 Renegociação da dívida dos Estados e municípios.***

Como já destacado, a partir da segunda metade dos anos noventa, a crise econômica promoveu restrições no tocante a algumas despesas sociais em contrapartida a uma elevação no componente financeiro dos gastos públicos. No que se refere à situação dos Estados, esse quadro é reflexo das políticas econômicas adotadas, bem como, das alterações na legislação fiscal que acentuaram esse cenário. De acordo com LOPREATO (2002) essa fragilidade das finanças estaduais é anterior ao período em questão e o colapso ocorre de modo sistemático apresentando semelhança em praticamente todas as unidades federativas.

Desde a Reforma tributária de 1966, já se observam distorções no que diz respeito à autonomia dos Estados decorrente da concentração da capacidade de tributar em poder da União. De acordo com PRADO (2001), essa Reforma, apesar de promover uma institucionalização no processo de divisão de recursos, levou a forte concentração em poder do governo federal,

“Nos anos cinquenta e sessenta, antes da reforma tributária de 1967, os governos subnacionais detinham aproximadamente 36% da arrecadação total de tributos, e 41% da receita disponível. Como é sabido, a partir da Reforma, e mais especificamente a partir do AI-5 em 1968, verificou-se uma forte concentração da arrecadação no governo federal. De uma média de 65% antes da Reforma, a União passa a arrecadar num patamar de aproximados 75%, que será mantido com certa regularidade até 1982. A concentração ocorreu, contudo, também na receita disponível, ampliando ainda mais o poder fiscal do governo central neste período. Em 1983, os governos estaduais atingiam o nível mais baixo de participação na receita 21,3%, uma perda superior a 13% perante os níveis médios dos anos sessenta” (Prado, 2001:31).

Em função dessas restrições em garantir a capacidade de manutenção do gasto via tributação, as unidades da federação recorreram ao mecanismo de endividamento. Com o aumento da incidência desse fenômeno, algumas ações por parte do Senado Federal foram adotadas com intuito de conter o processo de crescimento do endividamento das localidades.

“Tentativa de conter o endividamento surgiu na Resolução do Senado Federal nº58 de 23 de outubro de 1968, proibindo pelo prazo de dois anos, sucessivamente prorrogados, a emissão e lançamentos de qualquer natureza (...). As normas fixando restrições ao endividamento, no entanto, foram acompanhadas pela aprovação de inúmeras autorizações de empréstimos externos e de pedidos de suspensão do limite de contratação de empréstimos”. (Prado, 2001:119).

Nas décadas de 70 e 80 ocorreram várias brechas que possibilitaram aos Estados e aos municípios fugirem dos limites de endividamento estabelecidos pela legislação. Sempre que surgia a necessidade de renegociação da dívida junto ao governo central, dadas as características do regime, estava presente a questão da politização desse processo com a redução da autonomia, na medida em que as novas dívidas assumiam status de transferências da União em direção aos governos locais.

Desse modo, uma explicação para a origem desse endividamento nesse momento estaria nessa restrição imposta pelo governo federal, praticamente empurrando os Estados e municípios para a utilização de créditos e transferências negociados pela União. Evidente que esse mecanismo atendia aos interesses políticos do regime uma vez que,

“As operações de crédito e o fluxo de recursos federais passaram a atender os gastos não cobertos com a poupança fiscal e foram usados na acomodação dos vários interesses em jogo. O acesso ao mercado de crédito permitiu que os Estados se livrassem das amarras existentes no campo tributário e superassem os problemas criados com a concentração de poder tributário na esfera federal. A menor capacidade tributária, aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às

operações internas, provocou mudanças na lógica de financiamento dos governos estaduais, com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal e com alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e a União.” (Lopreato, 2000:118)

Outro aspecto importante relaciona-se à perda contínua de capacidade de arrecadação fiscal dos Estados, referente aos incentivos fiscais destinados ao setor exportador, acarretando uma queda na arrecadação do principal tributo de âmbito estadual (ICM).

“A possibilidade de contratação de dívida para fugir às restrições da base fiscal passou a determinar o valor e o ritmo dos investimentos. O crescimento acelerado e a facilidade de acesso às operações de crédito favoreceram a expansão do endividamento e não o colocaram como óbice no manejo das contas públicas, pois era viável renovar os contratos a baixas taxas de juros e manter os fluxos de pagamentos. Nessas condições, o controle do endividamento, embora existindo, não teve como meta impedir o acesso a novas operações de crédito. A legislação foi usada com o objetivo de direcionar os recursos a investimentos considerados produtivos na visão daqueles que tinham o poder de orientar os destinos do crescimento.” (Lopreato, 2000:120).

Ao longo dos anos oitenta, com o estabelecimento de novo arcabouço jurídico envolvendo as relações entre as esferas de poder, ocorreram também alterações significativas no tocante à capacidade de endividamento dos Estados e municípios;

“A retomada da política de rigoroso controle de novas operações de crédito determinada pela Resolução n. 1.469, de 21 de março de 1988, aliada às altas taxas de juros e à dificuldade de sustentar as relações financeiras no interior dos próprios estados, provocou a fragilização das finanças estaduais no final da década. O rigor no controle das operações de crédito, sem que houvesse qualquer medida para fazer frente ao quadro de deterioração financeira já existente, forçou o uso de fontes precárias de financiamento, acentuando a instabilidade das finanças estaduais. Os bancos estaduais foram responsáveis em 1988 e 1989,

respectivamente, por 28,2% e 46% do total dos empréstimos e financiamentos concedidos aos Estados e municípios, mantendo em 1988, 77,8% do valor total de suas operações de crédito concentradas no setor público.” (Lopreato, 2000:128).

No entanto, o problema assumiu dimensões críticas a partir do acirramento do endividamento externo. Naquele momento o País passou a enfrentar profundas dificuldades com relação à estratégia de desenvolvimento adotada e ocorreu uma redução na capacidade de investimento do setor público.

Diante desse quadro de restrições, evidenciou-se a preocupação com a administração do tamanho do déficit público e o conseqüente controle do endividamento externo por parte das localidades. Esse não foi um fenômeno isolado. Ao longo do período, não só os países em desenvolvimento, mas também as principais economias capitalistas determinaram como meta de política econômica o estabelecimento de orçamentos equilibrados.

Apesar desse quadro, LOPREATO (2000) destaca que o processo de endividamento por parte das localidades prosseguiu por meio de ajudas financeiras do governo federal para que ocorresse a renegociação da dívida externa. Desse modo, as finanças estaduais foram colocadas em situação crítica, em decorrência do aumento exponencial do serviço da dívida e das dificuldades apresentadas à economia brasileira.

Ao longo da década de noventa não se verificam alterações significativas no comportamento da dívida dos Estados a não ser o seu crescimento acelerado. Tal fato decorreu da continuada elevação das taxas de juros reais existentes no governo Collor e que prosseguiram no governo de Fernando Henrique Cardoso. LOPREATO (2000) destaca o impacto desse processo nas unidades mais dinâmicas da federação, uma vez que Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul detinham aproximadamente 90% do estoque da dívida mobiliária. As demais unidades da federação também encontraram dificuldades relativas às restrições ao gasto devido ao comportamento do endividamento. Ressalte-se que, além do agravamento da dívida dos Estados, com a introdução

do Plano Real e o estabelecimento do Fundo de Estabilização Fiscal, a capacidade de gasto dos entes federativos ficou ainda mais estreita.

Diante desse cenário é que se apresentaram as condições das negociações da dívida dos Estados e municípios a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Os acordos de renegociação das dívidas dos Estados e municípios surgiam nesse contexto de estabelecimento de orçamentos equilibrados. Desse modo, ao longo desse governo ocorreu um grande processo de renegociação das dívidas estaduais e posteriormente das localidades.

Por meio desses acordos, o governo federal promoveu a troca das dívidas das unidades locais. Importante observar que no cenário de reformas liberalizantes nos acordos de renegociação das dívidas ocorreram imposições importantes por parte do governo federal.

Como destacado, um dos aspectos dessa política foi a necessidade do estabelecimento de orçamentos equilibrados e de superávits primários. Desse modo, para o cumprimento de tais metas seria fundamental que as unidades federativas seguissem a orientação de política econômica do governo central.

“A análise do programa de renegociação das dívidas mostrou que o seu objetivo foi além do ajuste fiscal dos governos estaduais e visou criar um novo arranjo institucional no país. As alterações abriram uma fase de transição das regras do pacto federativo e mexeram com a correlação de forças entre as esferas de governo. Esses pontos nem sempre são reconhecidos porque os acordos trataram o ajuste fiscal e a transformação do papel do Estado como uma questão única, quando analiticamente estão presentes dois processos que, embora imbricados, guardam graus de autonomia entre si” (Lopreato, 2002:157).

Assim, a partir de 1995, os acordos envolvendo a renegociação das dívidas estaduais estiveram inseridos na lógica de reforma do Estado, com vistas à promoção de ajustes na tentativa de inserção da economia brasileira na nova ordem internacional.

Desse modo, as renegociações apresentaram-se como algo inexorável, sem possibilidade de alternativas por parte das unidades federativas, na medida em que o movimento correspondia a uma orientação geral de política econômica da esfera federal. LOPREATO (2005) destacando os aspectos problemáticos de tal processo aponta que,

“A renegociação das dívidas restringiu o acesso dos Estados e municípios a novos créditos e os obrigou a gerar os superávits primários e operacionais usados no pagamento dos juros e de parte da dívida, conforme a regra estabelecida nos acordos de manter a trajetória decrescente na relação dívida/PIB. Essa proposta cortou o acesso a recursos novos e comprometeu parte dos orçamentos com o pagamento dos encargos financeiros, alterando a prática de anos anteriores de manutenção da política de gastos. Afora isto, definiu outro caminho de controle do endividamento, mais rigoroso do que aquele prescrito pelas normas do Senado Federal, reforçando a capacidade de supervisão da STN e criando a possibilidade de retenção das transferências federais em caso de inadimplência no pagamento das obrigações financeiras.” (Lopreato, 2005:05).

Esse cenário impôs aos governos estaduais a necessidade de promoção de reformas e redefinição do sentido de suas intervenções na economia. Além disso, a determinação por parte do governo federal da privatização dos bancos e de um conjunto significativo de empresas praticamente limitou a ação dos governos estaduais ao orçamento fiscal.

“O governo central exigiu, entre outras medidas, a inclusão nos acordos de ativos controlados por essas unidades – em especial – os bancos estaduais – a serem posteriormente privatizados. Toda essa operação provocou um impacto adicional da ordem de R\$ 100 bilhões no montante da dívida pública. Os esqueletos corresponderam ao reconhecimento de passivos do setor público que já eram juridicamente certos, mas não estavam lançados nas contas públicas. Seu impacto na elevação da dívida atingiu R\$ 63 bilhões, entre 1994 e 2001. No mesmo período, em sentido contrário destaca-se o programa de privatizações, que contribuiu em R\$ 59 bilhões para conter a expansão da dívida”. (Sicsú, 2007:115).

A primeira etapa desse processo de negociação ocorreu no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que, segundo MORA & GIAMBIAGI (2005), nesse momento, estava restrito aos compromissos de natureza financeira junto à União. Em 1997 de fato estabelece-se um amplo acordo de renegociação da dívida, incluindo os municípios. Segundo os autores, a corrosão das finanças dos Estados e municípios deveu-se a fatores relacionados diretamente com a capacidade de gestão dos governadores estaduais elencados da seguinte maneira:

“Em meados da década de 1990, com a implementação do Plano Real, a relação entre estabilização econômica e a deterioração financeira dos Estados e municípios se deu basicamente pelos seguintes motivos: a) os governadores, recém-eleitos, não tiveram capacidade política (ou discernimento técnico) de evitar que o reajuste salarial do funcionalismo em 1995 recompusesse os salários” pelo pico; b) da mesma forma, poucos foram os Estados que promoveram a renegociação dos contratos com empreiteiros e fornecedores no sentido de expurgar dos preços contratados a expectativa de inflação neles embutida referente ao período entre 1º de julho de 1994 e o final de sua vigência; c) com seus orçamentos estruturalmente deficitários, os governos subnacionais recorreram ao endividamento para se financiarem; d) Assim a trajetória da dívida descolou-se daquela seguida pelos fluxos de receita e tornou-se explosiva.”(Mora & Giambiagi, 2005:12)”.

Importante observar que nessa leitura aborda-se o deslocamento de um problema de natureza política e econômica para a esfera administrativa. No tocante aos conflitos de natureza federativa ficou a cargo do Senado Federal a responsabilidade de administrar possíveis ocorrências, além de regulamentar o endividamento subnacional, bem como os níveis de estoque da dívida.

Outra crítica presente no debate econômico acerca desse movimento de renegociação das dívidas refere-se às taxas que foram impostas aos Estados e municípios, além da utilização da correção pelo Índice Geral de Preços – IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, implicando forte elevação do valor das parcelas da dívida, principalmente em momentos de desvalorização cambial.



A renegociação da dívida dos Estados nos anos noventa proposta pela equipe do governo de Fernando Henrique Cardoso, significou um esforço para resolver o problema do estoque da dívida do setor público estadual em seu conjunto. Segundo LOPREATO (2000), apesar desse esforço de enfrentamento da problemática da dívida dos Estados, ainda é de difícil solução a crise financeira das unidades federativas.

Importante observar que, em relação à evolução da dívida dos Estados, as dificuldades de definição de condições favoráveis de renegociação decorrem principalmente em função de uma característica dos anos noventa: a grande participação do componente financeiro, resultado direto das políticas econômicas observadas ao longo desse período.

“A expansão dos encargos financeiros e o déficit não-financeiro gerados pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes após a queda da inflação elevaram a dívida e provocaram o descontrole das finanças públicas estaduais, aprofundando a crise dos estados e realçando a obrigatoriedade de se enfrentar a questão da dívida pública” (Lopreato, 2000:130).

Constava do acordo de renegociação, a imposição do programa de reformas pelo qual esse novo governo se orientava. Ou seja, os Estados deveriam seguir as diretrizes gerais de reformas pela qual estava orientado o governo federal e era praticamente aquele conjunto descrito pelo Consenso de *Washington*. Os Estados, dessa maneira, deveriam promover privatizações das empresas públicas, cortes em folhas de salários, reformas em suas estruturas previdenciárias, além do estímulo às terceirizações.

“O sucesso do programa de reestruturação fiscal e financeira dependia da capacidade de efetiva revisão das relações federativas e de imposição de limites aos governos estaduais. Era necessário inverter o papel desempenhado pelos governos subnacionais, forçando-os a gerar superávit primário em níveis condizentes com o pagamento das prestações do refinanciamento junto a União e contribuir para o esforço fiscal do setor público consolidado. A geração compulsória desses

superávits primários é garantida legalmente por dispositivo constitucional, que permite a União, e somente ela, não só reter as transferências constitucionais a esses Estados e municípios inadimplentes, como acessar as contas recolhedoras dos tributos próprios”. (Mora & Giambiagi, 2005: 7).

Outro fator determinante nesse quadro de ajuste das dívidas foi a imposição de uma reestruturação patrimonial dos bancos públicos estaduais. Esse fato consolidou a perda de autonomia dos Estados quanto às possibilidades de endividamento, bem como de utilização de bancos públicos para a promoção de investimentos. Segundo Lopreato (2000:140)

“A evolução da dívida mobiliária nos anos 90 caracterizou-se pela articulação entre o elevado estoque de títulos já existente ao final dos anos 80, as altas taxas de juros reais sustentadas nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso e as condições de rolagem da dívida. A conjugação dessas variáveis provocou a expansão acelerada da dívida e o crescimento da relação dívida/receita, gerando um quadro potencialmente explosivo.”

Observando o comportamento do perfil da dívida dos Estados e municípios, principalmente com relação à evolução das taxas de juros, ao longo do período em questão, percebe-se que de fato restavam poucas alternativas com relação às possibilidades de resolução do problema do endividamento de modo autônomo. Assim, LOPREATO (2000) destaca que, somente com a participação direta da União nesse processo seria possível encontrar alguma solução para o problema, diante da dificuldade em se obterem condições de financiamento da dívida minimamente favoráveis aos Estados junto ao mercado e aos agentes financeiros privados.

“Assim, uma medida de maior alcance dependeria da assunção da dívida pela União e da fixação das taxas de juros. O acordo de renegociação implicaria, portanto, ônus à União e subsídio aos estados cujo valor seria determinado pelo diferencial entre a taxa de juros fixada nos acordos e o valor dos juros pagos nos títulos federais usados como *funding* das

operações. (...) A deterioração financeira dos estados parece não ter deixado alternativa à União senão a de assumir o valor total das dívidas”. (Lopreato, 2000:146).

Ressalte-se o componente da natureza política interna no tocante à negociação das dívidas em âmbito estadual. Essas também ocorrem em função da busca de apoio político que o governo demandava no que se refere a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI relativa principalmente ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer.

Assim, os termos de renegociação da dívida comprometeram de modo intenso a capacidade das localidades na gestão financeira das máquinas públicas em âmbito estadual e também no plano municipal. No caso específico das capitais, como já observado, as condições impostas pela renegociação da dívida apresentaram fortes restrições, como por exemplo, a situação do município de São Paulo.

“O município de São Paulo combina condições desfavoráveis. Com um estoque de dívida relativamente alto e um comprometimento de 13%, o impacto do IGP-DI impulsionou a relação dívida/receita. De fato, a concepção do acordo de refinanciamento foi constituída sob as mesmas bases oferecidas aos estados. O município se comprometeu a pagar 20% a vista para obter uma taxa de juros anual de 6% e, se essa cláusula não fosse cumprida, a taxa de juros se elevaria a 9% (o que acabou ocorrendo). A dívida municipal poderá divergir caso não se concretize um crescimento da Receita Líquida Real - RLR médio anual de 3% ou mais nos próximos 23 anos” (Mora; Giambiagi, 2005:33).

Como argumento em favor do processo de renegociação, MORA & GIAMBIAGI (2005) lembram que as finanças estaduais estavam em situação difícil, além de pesar negativamente em relação ao esforço de superávit primário do governo Central, uma vez que, entre 1992 e 1997, o resultado dos Estados e municípios foi inferior ao do governo federal e das empresas estatais. E uma

explicação para que esses entes não conseguissem melhorar esse desempenho pode ser localizado na evolução de suas dívidas ao longo dos anos noventa.

A dívida líquida dos Estados e municípios passou de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. Destacam que até o estabelecimento dessa renegociação, os Estados não honravam os compromissos com o Banco Central e com os próprios bancos estaduais, ocorrendo desse modo a capitalização dos encargos e uma elevação do estoque da dívida. Outro argumento em torno da defesa da importância da renegociação das dívidas dos entes federativos deveu-se a necessidade do governo central realizar o ajuste fiscal decorrente da política de estabilização. Desse modo, foi intensa a pressão por parte da União para que Estados e municípios promovessem ajustes de modo a se enquadrarem nessa política econômica. Outro pólo de pressão sobre os Estados no sentido do equacionamento das finanças deveu-se a situação dos bancos estaduais.

“Os bancos estaduais financiavam em excesso os seus acionistas controladores ou empestavam a terceiros obedecendo a critérios políticos e eram obrigados, em última instância, a recorrer a reservas bancárias negativas ou aos mecanismos de assistência de liquidez do Banco Central. Em outros episódios, como os estados e seus bancos não conseguiam financiar os respectivos títulos junto “ao mercado financeiro, a autoridade monetária realizava operações de troca dos títulos estaduais por títulos federais, com um subsídio implícito”. (Rigolon & Giambiagi, 1999: 123)

Ainda em 1998, ocorreu movimento visando à privatização dos bancos estaduais com a edição da Medida Provisória n.º 1612/98 que sinalizava a redução do peso do setor público estadual nessa atividade, complementando, assim, o processo de redução da presença do Estado na atividade econômica. Em relação a essa negociação:

“A União assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais, sendo R\$ 77,5 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real mínima de 6% a.a., R\$ 11,4 bilhões a amortizar com receitas de privatizações estaduais e R\$ 13 bilhões referentes à diferença de

encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos (valores expressos em reais constantes de 1998). O montante assumido pela União (R\$ 101,9 bilhões) equivale a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida de estados e municípios em dezembro de 1998.”( Rigolon & Giambiagi,1999: 129 )

Um aspecto dessa renegociação que reduziu sobremaneira o espaço de atuação das unidades federativas diz respeito às garantias que os Estados deveriam oferecer, pois além do estabelecimento de metas fiscais, os pagamentos das parcelas da dívida renegociada teriam como garantia a vinculação das receitas próprias dos Estados e dos repasses do FPE.

Também ocorreu uma limitação em relação à possibilidade dos Estados contratarem novas dívidas uma vez que só poderiam ocorrer novas emissões quando a dívida financeira ficasse em patamar inferior à receita líquida anual.

No que se refere aos impactos dessa renegociação, ainda em 1999, diante da forte crise econômica e da deterioração das finanças estaduais, alguns governadores começam a contestar os termos desse acordo. Inclusive no caso do Estado de Minas Gerais, o então governador Itamar Franco chegou a decretar moratória de dívida por 90 dias. A resposta da União veio por intermédio do bloqueio dos repasses para essa Unidade Federativa como forma de garantir o pagamento das parcelas.

Ressalte-se que essa crise levou a uma redução na arrecadação fiscal dos Estados fazendo com que o superávit tivesse que se realizar pelo lado da retração das despesas. O resultado dessa renegociação após esse período está refletido no baixo padrão de gastos dos Estados na área social e um reduzido nível de investimentos.

“Os Estados, embora tenham cumprido as medidas preconizadas no plano de ajuste fiscal, convivem com restrições financeiras. O volume de investimento mantém-se baixo, o embate com a questão dos gastos com pessoal continua presente e observa-se o crescimento do estoque da dívida pública, graças, sobretudo, ao valor acumulado da parcela dos

encargos não pagos, os chamados resíduos, que são incorporados ao montante final da dívida.” ( Lopreato, 2008:2)

A União promoveu essa renegociação, com objetivo de que as unidades da federação pudessem novamente deter capacidade de realização de gastos e investimentos na economia. Porém tal fato não se concretizou devido aos termos dos acordos e com alienação do patrimônio estadual por intermédio do intenso processo de privatização. Dessa maneira, ao final dos anos noventa e no início do governo Lula (2003) verifica-se que os grandes investimentos realizados em infraestrutura passam novamente a depender da dotação de recursos do governo federal. As unidades da federação apresentaram em contrapartida uma capacidade limitada de intervenção, em função da necessidade do cumprimento dos termos desse processo de renegociação, além das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro resultado desse processo foi o agravamento do endividamento dos municípios. Entre 1995 e 2002, a dívida líquida total de Estados e municípios passou de 10,4% para 18,4% do PIB.

A manutenção da política econômica de juros elevados drenou recursos das políticas sociais para encargos financeiros contribuindo desse modo para elevação da dívida pública.

No que diz respeito às despesas financeiras do governo federal percebe-se sua elevação ao longo do período analisado, principalmente nos momentos mais críticos entre 1999 e 2001. De acordo com a Tabela 9 é possível constatar a evolução do endividamento público ao longo do período.

Ressalte-se que em 1995 a dívida líquida total do setor público representava aproximadamente 28% do PIB. A partir de 1999, com a intensificação da crise e a política monetária restritiva, percebe-se um aumento significativo da dívida líquida do setor público.

Ressalte-se que o crescimento mais intenso desse componente interno da dívida ocorre em 1999, resultado da política monetária restritiva e da crise cambial ocorrida naquele momento. Esse componente interno fez com que a dívida

interna chegue ao patamar de 38,4% do PIB em 1999, sendo que em 1997 correspondia a 30%. Por outro lado a crise cambial contribuiu para elevação do componente externo. Assim, a dívida externa líquida salta de 6,2% do PIB em 1998 para 10,3% em 1999.

**Tabela 9**

Dívida Líquida do Setor Público por Nível de Governo

Brasil - 1998/2005

Em % do PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Dívida líquida total</b>	<b>41,7</b>	<b>48,7</b>	<b>48,8</b>	<b>52,6</b>	<b>55,5</b>	<b>57,2</b>	<b>51,7</b>	<b>46,5</b>
Governo federal	-	26	29,8	33,3	35,7	36,6	32,9	30,6
Banco Central do Brasil	-	3,8	0,8	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5	0,2
Governos estaduais	12,2	13,9	14	16,2	16,2	17,4	16,5	14,2
Governos municipais	1,9	2,2	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,1
Empresas estatais	2,6	2,8	2,2	1,6	1,7	1,1	0,2	-0,5
<b>Dívida interna</b>	<b>35,5</b>	<b>38,4</b>	<b>39,1</b>	<b>42,2</b>	<b>41,2</b>	<b>45,5</b>	<b>44,2</b>	<b>44,1</b>
Governo federal	-	14,3	17,4	20,2	19,5	22,9	22,2	22,6
Banco Central do Brasil	-	7,6	5,8	4,3	3,4	3,3	3,5	6
Governos estaduais	11,6	13,1	13,1	15,3	15,1	16,4	15,7	13,6
Governos municipais	1,8	2,1	2	1,9	2	2,3	2,3	2
Empresas estatais	1,2	1,3	0,9	0,4	1,2	0,7	0,5	0
<b>Dívida externa</b>	<b>6,2</b>	<b>10,3</b>	<b>9,6</b>	<b>10,4</b>	<b>14,3</b>	<b>11,7</b>	<b>7,5</b>	<b>2,3</b>
Governo federal	-	11,7	12,4	13,1	12,5	13,7	10,7	8
Banco Central do Brasil	-	-3,8	-5	-4,9	16,2	-3,7	-3,9	-5,8
Governos estaduais	0,6	0,8	0,8	0,9	-3,7	1	0,9	0,6
Governos municipais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Empresas estatais	1,3	1,5	1,3	1,2	0,5	0,4	0,2	-0,5

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: Para o ano de 1998 as informações referentes às dívidas do Governo Federal e do Banco central não foram disponibilizadas de modo desagregado.

O total das despesas financeiras teve um significativo incremento ao longo do período, passando de 5,6% do PIB em 1998 para 6,5% no ano de 2005. Vale destacar que esse indicador correspondia em 1997 a 3,7% do PIB.

**Tabela 10**

Despesa Financeira do Governo Federal\*

Brasil – 1998/2005

Em % do PIB

Anos	Juros e Encargos	Amortização e Encargos	Total
1998	3,1	2,5	5,6
1999	4,3	2,6	6,9
2000	3,3	3,7	7,0
2001	4,1	4,2	8,3
2002	3,7	4,7	8,4
2003	3,9	4,7	8,6
2004	3,8	3,7	7,5
2005	4,2	2,3	6,5

Fonte: Secretaria da Receita Federal

\* Corresponde ao total das despesas referente à dívida interna e externa.

“Parte considerável desse montante foi incorporado ao estoque da dívida, uma vez que superaram, e muito, os superávits primários gerados; *ii*) o acúmulo de reservas internacionais, embora reduza a dívida líquida, exige a emissão correspondente de dívida interna – que gerou despesas com juros domésticos muito superiores à receita de juros obtida pelas reservas no estrangeiro; e *iii*) os custos da crise cambial de 1998 e 1999 foi, em grande parte, absorvida pelo setor público, que ofereceu largamente títulos indexados ao câmbio, como *hedge* aos agentes, nos meses anteriores a ruptura da âncora cambial partir de 2003, contudo, verifica-se uma retração das despesas financeiras, embora não no pagamento de juros, e sim de despesas com amortização – o que é um indicativo de mudança no perfil da dívida pública brasileira” (Castro et al, 2008:27 )

Desse modo, percebe-se que o crescimento da dívida do setor público é resultado direto da política econômica adotada ao longo do período analisado. As taxas de juros praticadas elevaram o peso do componente financeiro das despesas do governo federal. A partir de 2004 há uma queda na participação desse componente, decorrente do crescimento significativo do PIB nesse ano e de uma retração na participação dos juros.



Pelo menos no início do governo Lula (entre 2003 e 2004) há uma continuidade na política de austeridade fiscal, fato que mantém elevado o componente financeiro das despesas da União em contrapartida das restrições no tocante aos gastos em políticas sociais. Porém, a retomada do crescimento econômico permitiu a esse governo ampliar o gasto social a despeito da manutenção da política fiscal de elevados superávits primários.

No que diz respeito à evolução da dívida pública federal, CINTRA (2005) enfatiza os aspectos que contribuíram para sua elevação ao longo desse período. Lembra que a política cambial, decorrente da defesa das divisas no período em questão levou ao brutal crescimento do endividamento interno.

Com a crise, a partir de 1999, ocorreu o abandono do sistema de âncora cambial e o governo adotou o regime de metas de inflação. Nessa, por meio da utilização sistemática de alterações na taxa de juros (SELIC), a autoridade monetária esperava atuar nas expectativas dos agentes econômicos e com isso, controlar a inflação.

Destaca o autor que como resultado da crise a demanda governamental sofreu uma retração de 21,9% do PIB em 1998, para 21,59% em 2003. Nesse intervalo de tempo, os investimentos do governo caíram de 2,8% para 1,7% do PIB e os juros da dívida crescendo de 5,19 para 7,7% do PIB.

Assim, como resultado da política econômica, as dificuldades orçamentárias acentuam-se para os demais entes federativos na medida em que ocorre uma combinação de reduções: dos gastos sociais do governo federal, do ritmo do crescimento da economia e da elevação da carga tributária. Assim, esse governo consegue atingir as metas de superávit primário com a combinação de redução dos gastos sociais e aumento da carga tributária.

A partir de 2004 é que ocorre uma redução da dívida líquida. Apesar do aumento do superávit primário e do elevado gasto com juros, o crescimento econômico propiciou a queda da relação dívida/PIB em 2004 e 2005 e permitiu

reverter essa tendência de crescimento da dívida do final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse momento, observa-se uma queda na participação relativa da dívida externa devido a fatores relacionados à valorização cambial e associada à liquidez do mercado internacional e às elevadas taxas de juros reais no mercado brasileiro. Além disso, o crescimento das exportações possibilitou a obtenção de saldos positivos na balança comercial. Dado o cenário externo favorável, o Tesouro Nacional também procedeu a operações de resgate da dívida brasileira e amortizações junto ao FMI.

Como mecanismo de esterilização do forte ingresso de divisas, o aumento das reservas internacionais possibilitou ao final de 2007 que o País alcançasse a situação de credor líquido em relação ao endividamento externo. Em contrapartida, apesar da melhora das contas externas, o componente interno do endividamento público prosseguiu em elevação.

Entre 2000 e 2004, a dívida interna ficou em patamares superiores ao ano de 1999, mesmo com a forte crise daquele momento. Por fim, é importante observar que a despeito da economia encontrar-se, no intervalo 2003/2005, em uma situação relativamente mais confortável em relação ao período 1998/2001, não ocorreu nesse período redução nas médias das taxas de juros fato que provocou maiores dispêndios financeiros.

Essas restrições fazem com que a partir da segunda metade dos anos noventa ocorra, no âmbito das políticas sociais, uma retomada do processo de centralização das ações por parte da União.

## **2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Outro fator que contribuiu para o estrangulamento da capacidade de intervenção dos entes locais foi, no ano de 2000, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, como elemento do quadro de reformas de caráter

neoliberal, indicava aos Estados e municípios a necessidade do estabelecimento de orçamentos equilibrados na esteira do sinalizado em âmbito federal. No momento de maior restrição, com parcela significativa de seus recursos direcionados para o pagamento de parcelas dos acordos de renegociação das dívidas, a Lei de Responsabilidade impõe severas restrições financeiras a essas localidades.

A discussão em torno da legislação com essas características surge em um contexto de retorno da hegemonia das reformas liberalizantes, a partir dos anos noventa. Uma síntese dessas influências no Brasil pode ser observada, a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, com adoção de políticas econômicas buscando o estabelecimento do equilíbrio orçamentário e a manutenção de elevadas taxas de superávit primário. Nesse governo também ocorreram mudanças importantes no âmbito da estrutura da máquina pública como, por exemplo, a criação do Comitê de Política Monetária – Copom, em junho de 1996 e a, praticamente, autonomia do Banco Central.

Outro mecanismo importante introduzido nesse governo com vistas à redução do papel Estado na economia foi o intenso processo de privatização da economia e a criação das agências reguladoras. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, com objetivo de introduzir disciplina fiscal nos três níveis do governo, visava enquadrar todos os entes federativos nessa nova lógica de gestão pública. Segundo Affonso (1996:05).

”No campo das finanças públicas, podemos citar a Fiscal *Responsability* – AC da Nova Zelândia, em 1994, precursora da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em 2000, a Lei de Restrição de Endividamento Nacional adotada na Colômbia em 1997, a Lei de Honestidade Orçamentária, promulgada na Austrália em 1998 e a Lei 25.125 *de administracion de los recursos públicos*, ou Lei de Conversibilidade Fiscal em 1999 na Argentina”.

Como é possível perceber, a instauração dessa lei representa uma retomada da hegemonia do neoliberalismo, exercendo enorme influência nas

ações dos principais organismos multilaterais. Desse modo, nos países da América Latina, com tradição de forte presença do Estado na economia, passa a prevalecer o estabelecimento de política de orçamentos equilibrados. Acredita-se que esse fenômeno seja um resultado direto do colapso da dívida ao longo da década de oitenta e a conseqüente crise do padrão vigente de desenvolvimento.

Vale ressaltar que foi desenvolvido um amplo esforço por parte do Executivo naquele momento para tentar garantir uma base de apoio com a qual pudesse aprovar projetos sintonizados com essa nova orientação de redução do papel do Estado na economia. Esse empenho redundou em outras vitórias importantes do governo no congresso, como já destacado, na CPI a respeito do Proer. Desse modo, apesar de sofrer oposição, os deputados da base governista conseguiram aprovar a lei.

Um dos argumentos observados com relação às dificuldades que poderiam ocorrer na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, refere-se às características do modelo político brasileiro, uma vez que, segundo LEITE (2006), o federalismo apresenta-se como um dos fatores a reduzir a eficácia no processo de tomada de decisão e na implementação de políticas públicas no âmbito federal. O argumento é que apesar das características apresentadas pelo sistema político brasileiro (fragmentado e com muitos atores com poder de veto) ainda assim foi possível a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista o grau de interferência das esferas de poder e o quadro de restrições que apresentou para essas instâncias, aspectos que serão explorados em seção específica.

A promulgação da LRF em 2000 estabeleceu rígidas regras no que diz respeito à elaboração dos Orçamentos dos Estados e municípios. Tal fato foi um desdobramento da crise do endividamento e do processo de renegociação das dívidas estaduais a partir de 1997. Das restrições impostas por essa legislação as mais importantes estão relacionadas às limitações no tocante ao endividamento e em relação à despesa com pessoal, na medida em que afetam mais diretamente a capacidade de gasto desses entes federativos.

A LRF estabeleceu que a dívida consolidada dos Estados não deveria ultrapassar duas vezes a Receita Corrente Líquida e 1,2 vezes no caso dos municípios. Outra restrição imposta pela legislação foi a proibição de contratação de empréstimos para cobrir despesas correntes de modo a estabelecer o equilíbrio entre receita e despesa corrente. Definiu-se o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para o Gasto com pessoal. Assim, a LRF preocupou-se com o controle do orçamento das unidades federativas ao limitar as possibilidades de déficit e de endividamento.

De acordo com essa legislação ocorreu o estabelecimento de mecanismos com objetivo de forçar os Estados e municípios a promoverem o ajuste fiscal. O governo aprofundou a privatização de empresas estatais, eliminando possíveis gargalos de despesas; renegociou a dívida de Estados e municípios, restringindo o acesso a novos créditos e obrigando-os a gerar superávits primários e operacionais para o pagamento de juros e encargos; e encaminhou proposta de reformas tributária e previdenciária (Lopreato, 2006).

Quanto às restrições impostas aos entes federativos em relação aos gastos com pessoal, os Estados e municípios não enfrentaram dificuldades, embora, no momento da implementação dessa Lei várias unidades da federação encontrarem-se acima dos valores estabelecidos. Em contrapartida, ao longo do período analisado ocorreu um brutal crescimento dos gastos referentes ao custeio.

Esse fenômeno deveu-se ao intenso movimento de terceirização, fazendo que ocorresse elevação das “outras despesas com pessoa jurídica”. Por outro lado, como resposta dessa restrição, observa-se uma significativa redução dos investimentos realizados pelos Estados. Ou seja, no período em questão ocorre redução do gasto social em âmbito federal e redução da capacidade dos Estados em realizar investimentos.

**Tabela 11**

Indicadores Fiscais dos Estados.

Brasil – 1998 /2005

Em % do PIB

Anos	Receita Total	Pessoal	Custeio	Investimento
1998	13,85	-	1,63	4,04
1999	12,84	-	1,49	2,55
2000	12,92	4,41	2,01	1,98
2001	12,88	4,35	1,39	1,73
2002	12,84	4,29	5,30	0,95
2003	12,31	3,74	5,35	1,33
2004	12,33	3,92	5,41	1,39
2005	12,84	3,94	5,92	0,85

Fonte: BOUERI, R; PIANCASTELLI, 2008

A Lei, introduzida em um contexto de política monetária restritiva, estabeleceu limites aos entes federativos no que diz respeito à capacidade de realizar investimentos. A combinação desse quadro de restrição contrastou com o aumento da carga tributária, porém os tributos relacionados ao dinamismo da economia sofreram retração em função da crise.

Desse modo, os Estados passaram elaborar seus orçamentos dentro das regras estabelecidas pela LRF. Assim, há uma redução na capacidade de gasto, comprometimento das receitas futuras com parcelas das dívidas e a impossibilidade de utilização de novos mecanismos de crédito.

No caso do Estado de São Paulo as privatizações contribuíram sobremaneira, além dos programas de demissão voluntária, favorecendo a redução do gasto com pessoal.

O crescimento do estoque da dívida deve-se ao fato da amortização das parcelas da dívida corresponder a um percentual da Receita Líquida Real, ocorrendo desse modo um aumento do saldo remanescente.

BOUERI & PIANCASTELLI também concordam que o fator que mais causou restrição aos Estados foi limitação às contratações de novas operações de crédito.

No caso da relação Dívida/RLR e Dívida/ RCL dos Estados ocorreu uma redução, em função da necessidade do enquadramento na LRF. Apenas São Paulo e Minas Gerais não conseguiram entre 2000 e 2006 reduzir esses índices.

**Tabela 12**

Relação dívida/RLR e dívida/ RCL dos Estados da Região Sudeste  
2000 - 2006

Estados	Dívida/RLR		Dívida/RCL	
	2000	2006	2000	2006
Espírito Santo	0,98	0,40	0,98	0,34
Minas Gerais	1,79	2,51	1,41	1,89
Rio de Janeiro	3,28	2,45	2,07	1,72
São Paulo	2,46	2,51	1,93	1,89

Fonte: IPEA.

Sobre a situação financeira, após a introdução da LRF, os Estados que enfrentavam resultados primários negativos, conseguiram a partir de 2000 resultados positivos. Justamente aqueles que apresentavam uma situação mais explosiva no que se refere ao endividamento não conseguiram se enquadrar. De acordo com a Tabela 12, São Paulo e Minas Gerais apresentaram entre 2000 e 2006 um crescimento na relação Dívida/RLR e Dívida/RCL.

O programa de ajuste fiscal representou parte importante desse processo de renegociação das dívidas dos Estados. Esses deveriam, como destacado, se comprometer a alcançar metas referentes à: dívida financeira/receita líquida real; resultado primário; despesa com pessoal; receitas de arrecadação própria; despesas com investimento.

De acordo com RESENDE (2001) ao longo dos anos noventa as restrições no âmbito das finanças estaduais decorreram da instabilidade macroeconômica e parcela crescente das receitas tributárias sendo drenada para gastos com juros da dívida e com a previdência social. Esse fato fez com que Estados e municípios aumentassem o esforço fiscal para cobrir o recuo das agências federais nas políticas sociais.

Desse modo, apesar dos avanços ocorridos com a promulgação da Constituição, as alterações ocorridas na ordem internacional e seu reflexo sobre a economia brasileira limitaram sobremaneira a capacidade dos Estados e municípios no tocante a suas atribuições legais. Assim, essas mudanças oferecem um duro golpe ao processo de descentralização que se desenhou a partir de 1988.

Como já destacado além das alterações descritas em decorrência do quadro internacional é necessário observar que a política econômica baseada na manutenção de elevadas taxas de juros fez com que as finanças públicas estaduais enfrentassem uma situação crítica. Ressalte-se que, apesar do processo de renegociação das dívidas estaduais o seu resultado final praticamente inviabilizou qualquer possibilidade de realização de gasto.

Em 1999, diante do cenário de forte crise econômica contestações mais incisivas em relação à renegociação da dívida são mais freqüentes, por parte dos governadores além das elevadas taxas de juros. Como resultado, ocorre nesse momento um crescimento do estoque da dívida em contraste com a queda na receita das unidades federativas. Além das taxas de juros elevadas o fato da dívida ser atualizada monetariamente pelo IGP-DI também contribuiu para crescimento desse estoque.

Somente a partir da estabilidade econômica de 2004, com o crescimento mais vigoroso do PIB é que Unidades da Federação como São Paulo e Rio de Janeiro conseguem manter uma relação Dívida Corrente Líquida/ Receita Corrente Líquida abaixo dos índices definidos pela LRF. LOPREATO (2008) destaca que as evidências do processo de recentralização e perda de autonomia das Unidades federativas,

“Decorrem, de um lado, do menor grau de liberdade da política estadual com o aumento da rigidez orçamentária e a perda de participação na receita tributária disponível, graças ao crescimento das contribuições sociais na receita da União e à queda do peso do ICMS na carga tributária total. Por outro lado, foi visível a deterioração do potencial dos gastos estaduais, como resultado da crise fiscal e da desmontagem das



articulações com a esfera federal e no interior das próprias unidades, com a privatização de bancos e empresas estaduais que, na fase anterior, foram responsáveis por definir o valor das despesas e a atuação estadual em diferentes áreas.(Lopreato, 2008:9)

Ressalte-se que os aumentos dos encargos financeiros dos Estados devem-se às transferências do valor das dívidas das empresas que passaram pelo processo de privatizações. Desse modo, há um relativo esvaziamento no papel do Estado em coordenar as ações do campo das políticas públicas em seu território e por outro lado, devido à focalização das políticas sociais passa a ocorrer uma articulação direta entre União e municípios. Ressalte-se que esse espaço conquistado pelos municípios também apresentam as restrições decorrentes das diretrizes estabelecidas pelo governo Central.

Por fim, passado o período crítico no que diz respeito ao caráter explosivo do endividamento, verificado em 1999, ainda hoje a dívida coloca entraves para arranjo das contas dos Estados. Como já destacado, a atualização monetária da dívida, utilizando o IGP-DI foi outro ponto no qual pesou de modo significativo para o comprometimento das contas desses entes federativos. O problema refere-se ao fato do fato deste indicador refletir o comportamento das taxas de câmbio e dos preços no atacado. Desse modo, no período em que ocorreram turbulências em função das crises externas (1997 a 2002) ocorreu o maior distanciamento entre esse indicador e o IPCA ou mesmo o INPC.

De acordo com LOPREATO (2008) em função desse crescimento do componente financeiro das despesas dos Estados vislumbra-se a possibilidade de que ocorram propostas no sentido da securitização dessas dívidas, principalmente junto ao mercado, visando menores custos financeiros.

Diante do quadro de queda expressiva dos investimentos estaduais não restam dúvidas que o balanço da renegociação das dívidas apresentou-se desfavorável aos Estados e municípios. De acordo com Lopreato (2005:188)

“a renegociação das dívidas estaduais desestruturou parte importante dos elementos usados pelos Estados e parte dos municípios no esforço de sustentarem uma política de gastos públicos. O processo eliminou o arranjo fiscal desenhado desde as Reformas de 1964 em que os Estados usavam, de um lado, a articulação entre os tesouros, empresas e bancos estaduais e, de outro, as relações com as empresas e bancos federais, ao lado dos repasses do governo central, como instrumentos de alavancagem de recursos financeiros e de ampliação do poder de atuação dos órgãos públicos”

O fato da restrição aos novos créditos foi como já destacado, a principal barreira imposta aos Estados e municípios. Soma-se a esse elemento a necessidade de gerar superávits expressivos por meio de redução dos investimentos e gastos sociais. Segundo Lopreato (2005:188)

“A renegociação das dívidas restringiu o acesso dos Estados e municípios a novos créditos e os obrigou a gerar os superávits primários e operacionais usados no pagamento dos juros e de parte da dívida, conforme a regra estabelecida nos acordos de manter a trajetória decrescente na relação dívida/PIB. Essa proposta cortou o acesso a recursos novos e comprometeu parte dos orçamentos com o pagamento dos encargos financeiros, alterando a prática de anos anteriores de manutenção da política de gastos. Afora isto, definiu outro caminho de controle do endividamento, mais rigoroso do que aquele prescrito pelas normas do Senado Federal, reforçando a capacidade de supervisão da STN e criando a possibilidade de retenção das transferências federais em caso de inadimplência no pagamento das obrigações financeiras.”

Dessa maneira, a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal em um cenário de constrangimento da capacidade financeira dos entes federativos promove um impacto negativo no perfil do gasto social.

Como já destacado esse cenário torna-se mais agudo a partir do início dos anos noventa, com o processo de abertura da economia brasileira. Apesar da descentralização derivada da Constituição de 1988, os Estados e municípios enfrentaram grandes dificuldades para exercerem esse grau de autonomia.

## **2.5 Desvinculação das Receitas da União - DRU.**

Um dos aspectos da formatação do Plano Real foi o estabelecimento de um ajuste fiscal. Esse ajuste correspondeu a um corte nas despesas da união; aumento dos impostos (que se traduziu na elevação da carga tributária) e a queda nas transferências do governo Federal.

A criação do Fundo Social de emergência diz respeito a esse movimento de redução das transferências da União. Esse posteriormente passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal, culminando na Desvinculação das Receitas da União – DRU.

A criação desse mecanismo, no contexto das reformas implantadas pelo plano Real seguia a tendência de criticar os excessos de vinculações estabelecidos pela Constituição e que de limitavam a capacidade do poder Central no que se refere às políticas sociais. Porém, com o surgimento desse Fundo ocorre uma redução na capacidade financeira dos entes federativos concernentes a políticas sociais e por outro lado, não se observa um incremento do gasto no âmbito Federal.

Seguindo a cronologia da criação desse mecanismo, em 1994 foi estabelecido o Fundo Social de Emergência. Em 1996 ocorreu a primeira prorrogação, sendo alterado para Fundo de Estabilização Fiscal e finalmente, a partir de 2000 passa a ser denominado Desvinculação das Receitas da União.

Durante essa transição ocorrem tímidas alterações no seu conjunto, principalmente no sentido de garantir condições políticas para sua aprovação. Por exemplo, há com a DRU a preservação de transferências como o salário educação e parte da extinta CPMF direcionada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que integravam o FEF.

Esse mecanismo promoveu a recentralização das receitas na esfera da União, retirando de Estados e municípios parcela de recursos originalmente

destinados aos gastos sociais. Ressalte-se que além dessa drenagem de recursos houve um aumento da carga tributária decorrente das contribuições sociais, além da transferência de encargos para os demais entes federativos.

Assim há uma intensificação da centralização com a criação desse Fundo com o contingenciamento de recursos do Orçamento Social que seriam repassados para Estados e municípios. Em contrapartida, há uma redução do nível do gasto por parte da União justamente em um cenário de baixo crescimento econômico. Mesmo nas Funções para as quais a responsabilidade constitucional é atribuída ao governo federal, observa-se redução no grau de intervenção pública.

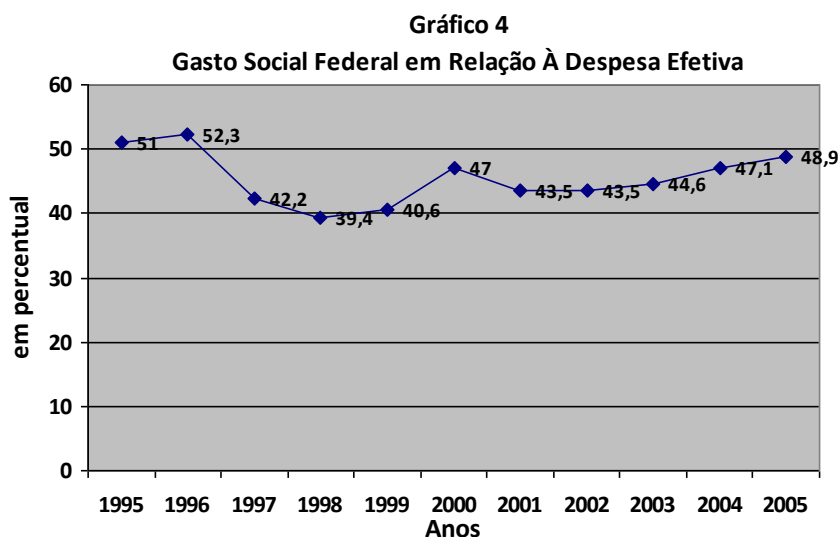
Esse fato aumenta a pressão sobre esses entes federativos em relação ao gasto social.

No que se refere ao esvaziamento do poder decisório dos entes federativos, esse processo se evidencia com alterações na legislação e no aumento dos controles por parte do governo federal no âmbito das políticas sociais.

“O Fundo Social de Emergência aumentou a carga tributária (aumento de 5% da alíquota sobre todos os impostos e contribuições) e ao mesmo tempo desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e aos municípios (15% das transferências constitucionais a estados e municípios oriundos do FPM e FPE) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Nesse último caso, isso representou a captura de parcela significativa de recurso das principais fontes de financiamento da seguridade social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) e da educação (Salário educação).” (Fagnani: 2005, 457).

Esse movimento provocou um esvaziamento da capacidade financeira dos entes subnacionais além do próprio constrangimento das condições do Orçamento Social. A questão central referente a esse quadro de desvinculação de Receitas da União é que ocorre um processo de centralização da capacidade de financiamento das políticas sociais, alijando Estados e municípios da execução de parcela de suas prerrogativas constitucionais.

Assim, há desde a implementação do Fundo Social de Emergência uma contínua redução da participação do Gasto Social Federal em detrimento de outras despesas, principalmente as de natureza financeira.



Fonte: IPEA

Como já destacado, as políticas econômicas adotadas aprofundaram o quadro de restrição dos entes federativos. A manutenção de taxas de juros elevadas acentuou o componente financeiro da dívida dos Estados e municípios. Além disso, o baixo crescimento econômico e elevados níveis de desemprego aumentaram a pressão por demandas sociais principalmente nos municípios localizados nas regiões metropolitanas.

“A queda da inflação e as altas taxas de juros praticadas colocaram a nú as dificuldades fiscais dos governos subnacionais e tornaram inadiável o enfrentamento de questões que se arrastavam desde longa data. Por outro lado, a fragilidade financeira dos Estados e dos principais municípios brasileiros e os ganhos oriundos do sucesso do plano de estabilização trouxeram mudanças na correlação do poder político entre as esferas de governo e ampliaram os espaços de atuação do governo central, que pode avançar o seu projeto enfrentando menos resistências do que se poderia supor considerando a situação de anos anteriores.”  
(Lopreato, 2006:187)

Ou seja, diante desse contexto político, a própria fragilidade financeira dos entes federativos contribuiu para o esvaziamento da capacidade de atuação dessa esfera de poder. Os impactos da política econômica, aliados às alterações de natureza fiscal redundaram em um novo processo de centralização.

De acordo com FAGNANI (1999) ocorre um paradoxo ao longo dos anos noventa na medida em que se intensificam os mecanismos de descentralização das políticas públicas e paralelamente a política macroeconômica restringe a capacidade de atuação dos entes subnacionais. Destaca como fatores para esse quadro de recentralização: Queda da receita fiscal em função do baixo crescimento econômico; aumento da dívida interna dos Estados e municípios, resultado direto da política monetária; Desvinculação de recursos mediante a criação do Fundo de Estabilização Fiscal; Desoneração das exportações por meio da Lei Kandir; Programa de renegociação da dívida de Estados.

Como já destacado, ao longo do período, em decorrência do ajuste fiscal, há um crescimento significativo da arrecadação das contribuições sociais, no entanto, os gastos sociais do governo não apresentaram o mesmo comportamento. Desse modo, ocorreu uma drenagem de recursos que originalmente deveriam ser alocados na área social para encargos de natureza financeira.

Em áreas como educação e saúde ocorrem queda na participação das despesas apesar das vinculações constitucionais existentes em relação a essas políticas. Ou seja, mesmo nessas políticas, nas quais o processo de descentralização foi mais acentuado, após 1994 há uma intensificação da União no sentido de coordenar ações de políticas públicas nesses setores com uma redução da autonomia de Estados e municípios.

“O que podemos observar no período pós 1994 foi a iniciativa da União no sentido de coordenar políticas de saúde e de educação por meio de uma regulamentação que não só distribuiu tarefas aos entes federativos mas também estabelecer incentivos fiscais para facilitar a adesão dos governos sub nacionais” (Abrúcio & Frazese, 2007:27).

Em síntese é possível afirmar que a desvinculação de parcela das receitas do governo federal como estabelecimento do Fundo de Estabilização Fiscal e posteriormente a DRU foram determinantes para esse movimento. Além disso, a política monetária restritiva deslocou recursos das políticas sociais para encargos financeiros. A política econômica vigente ao longo do período impôs fortes restrições aos Estados e municípios, elevando o componente financeiro dos gastos públicos e, o processo de renegociação das dívidas provocou um esvaziamento da capacidade de atuação dos Estados e municípios, uma vez que, em consonância com as políticas estabelecidas pela União, intensificou o processo de privatizações nas unidades federativas.

Desse modo ocorreu um incremento na transferência de atribuições para Estados e municípios sobre a gestão de políticas sociais, porém com a União exercendo forte controle, na medida em que, é responsável pela regulação e estabelecimento de critérios de transferências de recursos. Verifica-se, nesse sentido, um movimento de redução da participação da União no gasto social, inclusive em políticas que são de responsabilidade dessa esfera de poder.

## **CAPÍTULO III – OS LIMITES DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS.**

### ***3.1 As possibilidades de leitura das informações sobre os municípios.***

A avaliação da capacidade de gestão dos municípios pode ser realizada levando-se em consideração vários aspectos tais como o poder de articulação com outras esferas de poder por meio de convênios/consórcios, inclusive com o setor privado. De acordo com ARRETCHE (2000) a mera observação da capacidade financeira, bem como o tamanho da economia do município seriam indicadores insuficientes para avaliar a eficácia do poder público no sentido do provimento de equipamentos sociais e gestão de políticas públicas.

No entanto, como já destacado, acredita-se que informações relativas à situação das finanças do poder público local, bem como o dinamismo econômico dos municípios sejam elementos capazes de contribuir com essa avaliação. Assim, a análise da evolução das receitas municipais, principalmente da parcela que diz respeito à possibilidade local de gerar recursos representa um relevante indicador do alcance da intervenção no espaço público. Além, é claro, de questões relativas aos arranjos institucionais.

No que se refere às finanças dos municípios, essa análise ocorreu tendo como fontes a pesquisa Finanças do Brasil, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Pesquisa Municipal Unificada elaborada pela Fundação Seade e a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, da Fundação IBGE.

Com base nesse conjunto de informações foi possível identificar o comportamento das finanças dos municípios brasileiros estratificados segundo porte populacional. Como observado ao longo do trabalho, as recentes mudanças institucionais na economia brasileira introduziram um processo de descentralização das receitas tributárias. Esse quadro culminou com uma maior



participação dos municípios no total da receita disponível com uma retração da participação da União. Ao longo dos anos noventa ocorreu uma forte reação da União com relação a esse processo de tal maneira que se percebe um crescimento da carga tributária, com maior ênfase para as contribuições sociais. No entanto, não há uma uniformidade com relação a esse aumento na participação das receitas tributárias.

Existe um debate em torno de qual agrupamento de municípios teria se favorecido por esse processo de descentralização. Assim, para essa observação, foi necessário realizar uma estratificação do contingente de municípios existentes segundo alguns critérios. No estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional e que serve de referência para a presente avaliação ocorreu uma estratificação das localidades segundo faixas populacionais descritas a seguir:

## **Quadro 2**

Número de Municípios por Grupos de População e População Total.

Brasil - 2000

Grupos de população	N. °de Municípios.	População total em 2000
50.000	4.662	58.078.165
50.001 a 300.000	447	46.173.357
300.001 a 1.000.000	53	25.685.499
Acima de 1.000.000	12	32.279.841

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Esses dados demonstram que, se por um lado existe uma concentração populacional nas grandes cidades brasileiras, por outro, é muito grande o número de municípios com menos de 50.000 habitantes.

Ressalte-se que quando analisados alguns aspectos relativos ao dinamismo econômico há uma relação direta com o porte populacional dessas localidades. Por exemplo, quanto à participação da receita própria em relação à receita total do município, esse comportamento é proporcional ao tamanho, ou seja, quanto maior a localidade, maior o peso das receitas próprias. Em contrapartida, nas localidades menores, observa-se uma grande presença das

transferências constitucionais na receita desses municípios, inclusive no caso dos doze maiores em população, coincide também com grande concentração na participação da atividade econômica do País.

**Tabela 13**

Receitas de arrecadação própria por faixas de população.

Municípios do Brasil - 1998/2005

Em % da Receita Bruta

Faixas de População (hab.)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	14,10	14,50	14,50	14,80	15,40	17,20	16,00	15,10
50.001 a 300.000	31,60	31,10	31,00	30,60	33,30	35,50	35,20	32,30
300.001 a 1.000.000	40,70	40,50	39,30	38,60	41,50	41,50	41,40	39,90
Acima de 1.000.000	56,40	53,90	53,10	53,70	53,90	55,10	53,90	55,10
<b>TOTAL</b>	<b>38,10</b>	<b>37,20</b>	<b>36,60</b>	<b>36,40</b>	<b>37,30</b>	<b>39,00</b>	<b>38,20</b>	<b>37,10</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Na faixa de população acima de 1.000.000 de habitantes, a proporção da receita de arrecadação própria em relação à receita bruta é superior a 50%, o que demonstra a capacidade dessas localidades no que diz respeito à geração de recursos próprios. Em contrapartida, nas localidades com população inferior a 50 mil habitantes esse indicador ficou próximo dos 15%, denotando a enorme dependência em relação às transferências constitucionais.

De acordo com a pesquisa Produto Interno Bruto dos Municípios do IBGE, no ano de 2004, se somado o PIB dos 12 maiores municípios, representava 26,14% do total do país. Isoladamente a Região Metropolitana de São Paulo era responsável por aproximadamente 15,4 % da produção brasileira. A cidade de São Paulo sozinha representava 9% do PIB do Brasil, ou seja, o processo de descentralização ocorrido principalmente a partir da Carta de 1988 não promoveu grandes alterações no que diz respeito aos aglomerados urbanos e a concentração da atividade econômica nas capitais.

Outro aspecto que contribuiu para esse desempenho das maiores cidades no que se refere ao comportamento das receitas próprias, além da ampla base de arrecadação, foi a possibilidade de auferir receitas patrimoniais significativas

devido ao próprio dinamismo da economia. Também, em função das garantias, essas localidades possuem maiores facilidades para a utilização de recursos associados a operações de crédito, maiores receitas patrimoniais, além de possibilidade de alienação de ativos.

Nas faixas menores, é residual a participação desses instrumentos em relação à receita corrente dessas localidades. No caso dos municípios localizados nas faixas populacionais acima de 1.000.000 de habitantes, esses instrumentos contribuíram com parcela significativa de suas receitas. Ressalte-se que a partir de 2000 ocorreu uma queda acentuada; de 14,5% em 1998, para 1,1% em 2001, em função das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à utilização desse mecanismo.

**Tabela 14**

Participação da Receita com Operação de Crédito por Faixas de População em relação à Receita Bruta.

Municípios do Brasil - 1998/2005.		Em % da Receita Bruta*						
Faixas de População (hab.)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	0,8	0,7	0,8	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3
50.001 a 300.000	0,8	1	0,9	0,4	0,4	0,5	0,7	0,5
300.001 a 1.000.000	1,1	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,4
Acima de 1.000.000	14,5	5	1,9	1,1	1,5	2	2,4	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>5,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

\* Nota: A receita bruta corresponde à soma da receita de arrecadação própria, de transferências constitucionais e receita patrimonial.

No que se refere às transferências constitucionais, como foi possível observar ao longo do trabalho, a descentralização redundou em fortalecimento do poder dos menores municípios, fazendo com que parte significativa dos recursos tivesse como destino essas localidades, principalmente com relação ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Na verdade, as localidades maiores teriam menores parcelas de recursos frente às novas demandas sociais. Além disso, a recentralização e as políticas introduzidas ao longo dos anos noventa impactaram

de maneira mais profunda os municípios localizados nos maiores centros urbanos (aumento da demanda por utilização de equipamentos sociais em face ao corte do Orçamento Social).

O FPM representa a principal fonte de transferências constitucionais para maior parcela dos municípios brasileiros. Os recursos repassados referem-se à receita líquida, ou seja, da arrecadação total do Imposto de Renda e do IPI ocorre o desconto dos valores correspondentes às restituições e incentivos fiscais. Desse total, 10% são destinados às capitais, 86,4% aos municípios do interior e 3,6% aos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes. No tocante à distribuição regional dos recursos do total arrecadado, os municípios da região Nordeste do país ficam com 35,22%; da região Sudeste com 33,56%; Centro-Oeste com 7,43%; Norte, com 8,52% e; Sul, com 17,61%. Com isso teríamos menor participação per capita desses recursos nas grandes localidades. No entanto, deve-se destacar o caráter redistributivo desse fundo. Uma parte desse argumento também decorre de que quando surgem novos municípios, há diminuição da cota individual do FPM. Isso acontece devido à redistribuição dos recursos existentes no interior do estado. Desse modo, a criação de um novo município promove a redução da cota individual de todos os demais da Unidade da Federação.

Inicialmente, no âmbito das capitais, em função dos critérios de repasse do FPM, para as grandes concentrações populacionais seriam deslocadas somas reduzidas de recursos. Como já descrito, cabe às capitais o valor correspondente a 10% dos recursos oriundos desse fundo.

Assumindo essa premissa como verdadeira, ocorreria desse modo uma grande concentração de recursos nas localidades menores em detrimento dos municípios maiores. Dessa maneira, em cidades nas quais se encontra a maior parcela da população, teríamos a ocorrência de uma menor disponibilidade de recursos, impactando diretamente a capacidade das prefeituras em atender as demandas sociais.

Outra forma de realizar essa leitura seria observar a receita per capita. Nas localidades maiores, como é possível observar na Tabela 16, esse número é inferior ao verificado nos menores municípios. Além disso, dado o dinamismo dessas localidades, ocorre uma grande atração pela utilização dos equipamentos públicos pela população das localidades vizinhas, como já enfatizado ao longo do trabalho.

Desse modo, a pressão por reformas no sistema de distribuição de recursos promoveria um deslocamento maior desses, principalmente para as capitais. Por outro lado, existem argumentos (AFONSO & ARAÚJO, 2001), nos quais se apontam que as localidades maiores em termos populacionais é que se beneficiaram desse processo de descentralização de recursos na medida em que, a reforma tributária possibilitou aos municípios a gestão de tributos importantes no âmbito da localidade.

Nessa linha de análise, os municípios maiores, com essa possibilidade de estabelecerem tributação, apresentam-se em uma situação privilegiada devido ao dinamismo das economias das grandes capitais, traduzindo-se em uma ampla base de arrecadação. Os menores, com reduzida parcela de população urbana, acabam por se verem privados dessa capacidade de arrecadação própria, ficando em uma situação de dependência das transferências constitucionais como é possível observar na Tabela 15.

**Tabela 15**

Participação das Receitas de Transferências por faixas de População em Relação à Receita Bruta.

Municípios do Brasil – 1998/2005

Em % da Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	85,9	85,5	85,5	85,2	84,6	82,8	84	84,9
50.001 a 300.000	68,4	68,9	69	69,4	66,7	64,5	64,8	67,7
300.001 a 1.000.000	59,3	59,5	60,7	61,4	58,5	58,5	58,6	60,1
Acima de 1.000.000	43,6	46,1	46,9	46,3	46,1	44,9	46,1	44,9
<b>TOTAL</b>	<b>61,9</b>	<b>62,8</b>	<b>63,4</b>	<b>63,6</b>	<b>62,7</b>	<b>61</b>	<b>61,8</b>	<b>62,9</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Reforçando esses argumentos, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, os 12 maiores municípios em termos populacionais concentram grande parcela do total de tributos sendo em média responsável por 55,7% do total de IPTU arrecadado e 62,8% do total do ISS no país. É inegável que a partir 1988 os municípios foram os grandes favorecidos desse processo de descentralização. A receita tributária dos municípios cresceu de modo mais intenso do que a dos Estados e da União, principalmente entre 1988 e 1997. Nesse período, ocorreu um crescimento de 190% das receitas tributárias dos municípios ao longo do período observado contra um crescimento de 66% das receitas estaduais e 44% da União (AFONSO & ARAÚJO, 2001). No entanto, vale ressaltar que no caso da União ocorreu uma forte reação por meio, dentre outros aspectos, do incremento das contribuições, fato destacado em passagens anteriores.

A contrapartida desse incremento de receita por parte dos municípios foi o aumento das responsabilidades das localidades quanto à gestão de políticas sociais, preponderantemente na área de saúde, com a introdução do SUS e em educação, a partir do estabelecimento de vinculação de recursos. Observa-se com isso o aumento de modo agregado dos gastos das localidades nas principais políticas sociais. E as pressões por esses gastos em situações de crise são maiores nos centros urbanos e conseqüentemente nos maiores municípios. Assim, mesmo considerando esses mecanismos compensatórios, é inegável que o atual sistema de distribuição de recursos acaba por favorecer as localidades menores.

Existem várias possibilidades de se observar esse quadro de favorecimento, como já destacado, o mais direto seria analisar a participação da renda dividida pela população, desse modo, teríamos um indicador de renda disponível “per capita”. Nessa avaliação, com exceção das capitais, as menores localidades são favorecidas com mais recursos disponíveis como pode ser observado na Tabela 16.

**Tabela 16**

Receita Corrente Líquida per capita por Faixa de População.

Municípios do Brasil.	Em R\$ de 2005
Grupos de população	Receita Corrente Líquida/População
10.000	1.422,07
10.001 – 50.000	1.049,18
50.001 - 300.000	1.268,24
300.001 – 1.000.000	1.210,24

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Quando observadas as origens desses recursos percebe-se que a quase totalidade é oriunda do sistema de transferências constitucionais. É fato que, mesmo no caso das capitais, percebe-se que há uma grande dependência com relação às transferências, no entanto, esse fenômeno é inversamente proporcional ao tamanho de suas populações.

Com relação à capacidade de tributação ou mesmo comparando as receitas próprias é lícito afirmar que sem as transferências essas localidades praticamente não teriam como existirem.

Como já destacado, avaliar a razão da existência de um determinado município apenas pelo critério da eficiência econômica pode ser uma leitura muito superficial, no entanto, em função desse tipo de restrição, esse fato deveria estar condicionado à outra modalidade de gestão de recursos, pelo menos para que ocorram ganhos de escala. Ou seja, dadas às condições sociais ainda existentes no Brasil, não é possível aceitar que recursos disponíveis não sejam adequadamente utilizados em decorrência da necessidade da manutenção de modelos formais, só válidos para nações nas quais questões mais elementares relativas às condições de vida já tenham sido solucionadas.

Além desse quadro de concentração de receita em favor das menores localidades, é necessário acompanhar o comportamento do gasto dessas cidades. É verdade que a Constituição estabeleceu a vinculação de alguns gastos de tal modo que algumas comparações perdem completamente seu sentido. Ainda

assim, vale observar alguns aspectos com relação aos gastos sociais realizados pelas localidades.

Nesse sentido, os municípios médios, principalmente aqueles que não estão próximos dos grandes centros, teoricamente são menos favorecidos com os gastos realizados. Isso acontece porque despesas realizadas pelo governo federal e estadual na sua grande maioria seguem em direção das capitais e das regiões metropolitanas, especialmente no que diz respeito a políticas voltadas para áreas urbanas.

De acordo com a Tabela 17, no ano de 2005, os municípios localizados na faixa populacional até 50.000 habitantes, as transferências associadas ao FPM correspondiam a 35% da receita bruta; enquanto que, na faixa superior a 1.000.000, esse valor era correspondente apenas a 4,3%.

**Tabela 17**

Participação do FPM em relação à Receita Bruta, por Faixas de População.

Municípios do Brasil – 1998/2005

Em % da Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	33,9	34,7	32,2	33,5	35,2	35,2	33,3	35,4
50.001 a 300.000	14,4	15,0	14,0	14,7	15,8	14,9	14,3	15,6
300.001 a 1.000.000	7,5	7,5	7,1	7,9	8,8	8,3	7,8	11,5
Acima de 1.000.000	3,7	3,7	3,5	3,7	3,7	4,1	3,9	4,3
<b>TOTAL</b>	<b>13,9</b>	<b>14,1</b>	<b>13,2</b>	<b>14,1</b>	<b>15,2</b>	<b>14,8</b>	<b>14,0</b>	<b>15,9</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Desse modo, enquanto as menores localidades são extremamente dependentes das transferências, para os municípios maiores é imprescindível o comportamento e o dinamismo de suas economias. Sendo assim, a evolução de suas receitas está associada ao aumento da tributação referente à atividade econômica. No entanto, é importante ressaltar que, mesmo as localidades maiores exibem uma relativa dependência em relação às transferências constitucionais, ou seja, não apresentam capacidade de gestão apenas com os recursos próprios.



Uma parcela significativa das transferências para essas localidades é oriunda de tributos associados à participação na atividade produtiva ou no consumo (ICMS, IPVA) e neste caso, mais significativo em municípios com economias mais dinâmicas. Ressalte-se que existem outros repasses importantes que não estão associados à atividade econômica, como os recursos oriundos do FUNDEF, SUS, FDE e Salário-educação, pois, se por um lado os municípios assumem responsabilidade pela maior parcela do gasto nas funções saúde e educação, por outro, as maiores transferências constitucionais em direção as localidades ocorrem com destinação para essas funções.

No que se refere às despesas dos municípios, para efeito de comparabilidade e para que fosse possível observar esse comportamento, a partir de 1998 optou-se por considerar a classificação de despesas por função vigente até 2001. Desse modo, despesas em saúde aparecem agrupadas na função “saúde e saneamento” e as despesas com educação na função “educação e cultura”. Na seção relativa à análise da Região Metropolitana de São Paulo, as informações disponíveis por sub-função possibilitaram um maior detalhamento o comportamento desses setores.

No tocante às despesas com pessoal, a partir de 1998 percebe-se um movimento contínuo de redução em todas as faixas populacionais, mesmo antes da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, antes da introdução dessa legislação, esse componente era mais elevado em municípios com até 50.000 habitantes.

**Tabela 18**

Participação das despesas com pessoal por faixas de população em relação à Receita Bruta. Municípios do Brasil – 1998/2005

		Em % da Receita Bruta							
Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
50.000	50,6	51,6	50,8	49,4	41,6	45,2	43,4	43,2	
50.001 a 300.000	49,1	48,0	46,3	45,5	44,5	45,9	44,5	43,3	
300.001 a 1.000.000	50,8	48,0	45,9	46,9	46,2	47,3	45,7	43,0	
Acima de 1.000.000	44,3	44,4	40,1	44,1	44,2	46,1	42,6	42,0	
<b>TOTAL</b>	<b>48,0</b>	<b>47,5</b>	<b>45,0</b>	<b>46,2</b>	<b>44,0</b>	<b>46,1</b>	<b>43,8</b>	<b>42,8</b>	

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Em relação à função educação e cultura, percebe-se, ao longo do período 1998-2005, uma relativa estabilidade nessa despesa. Na faixa população superior a 1.000.000 ocorreu uma elevação entre 2002 e 2003, porém em 2005, o padrão desse gasto em relação à receita bruta voltou aos patamares de 1998. Em contrapartida, na faixa até 50.000, ocorreu um decréscimo das despesas com educação e cultura em relação à receita bruta, embora participação nesta despesa ainda mostrar-se elevada.

**Tabela 19**

Participação das Despesas com Educação e Cultura por Faixas de População em Relação à Receita Bruta

Municípios do Brasil - 1998/2005

		Em % da Receita Bruta							
Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
50.000	32,5	33,0	32,6	32,6	29,2	30,8	29,8	29,8	
50.001 a 300.000	28,9	29,1	28,3	29,0	26,6	27,1	26,3	26,1	
300.001 a 1.000.000	24,2	23,1	24,2	24,3	23,2	24,0	23,6	23,0	
Acima de 1.000.000	21,0	19,8	17,7	18,8	23,9	24,5	21,0	22,2	
<b>TOTAL</b>	<b>26,1</b>	<b>25,6</b>	<b>24,8</b>	<b>25,5</b>	<b>25,7</b>	<b>26,6</b>	<b>24,8</b>	<b>25,1</b>	

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

A participação das despesas na função saúde e saneamento, frente à receita bruta dos municípios, foram ampliadas em todas as faixas de população. Essa participação é mais expressiva no caso dos municípios médios. Esse

aspecto é importante, pois existe uma tendência desse grupo receber usuários dos municípios menos dinâmicos e deficitários em equipamentos sociais.

**Tabela 20**

Participação das Despesas com Saúde e Saneamento em relação à Receita Bruta por Faixas de População.

Municípios do Brasil – 1998/2005

Em % Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	16,8	16,7	17,5	18,1	20,5	21,7	21,6	22,2
50.001 a 300.000	20,6	22,1	21,7	21,8	24,1	25,5	25,3	25,3
300.001 a 1.000.000	29,2	28,4	29,8	28,0	29,5	30,3	28,3	30,2
Acima de 1.000.000	22,2	21,7	21,5	21,6	24,8	25,0	23,1	23,9
<b>TOTAL</b>	<b>21,8</b>	<b>21,9</b>	<b>22,0</b>	<b>21,9</b>	<b>24,3</b>	<b>25,3</b>	<b>24,2</b>	<b>24,9</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Na tabela 21 evidencia-se o impacto da crise cambial de 1999 sobre as ações das localidades. Percebe-se que para todas as faixas populacionais ocorreu no intervalo uma redução na participação dos investimentos públicos por parte do poder local. No caso da faixa populacional acima de 1.000.000, esses representavam 9,1% da receita bruta do município em 1998 e em 2005 retraiu-se para 5,4%. O fator agravante é que os investimentos realizados nessas localidades impactam sobre todos os municípios localizados em seu entorno.

**Tabela 21**

Participação dos Investimentos relação à Receita Bruta por Faixas de População.

Municípios do Brasil – 1998/2005

Em % Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	15,3	11,2	11,5	9,8	15,1	10,6	10,7	8,7
50.001 a 300.000	13,3	10,7	11,5	9,2	13,3	11,8	12,5	10,2
300.001 a 1.000.000	10,5	8,0	8,5	8,6	10,4	9,1	10,5	7,6
Acima de 1.000.000	9,1	8,6	8,7	6,1	9,6	10,8	10,4	5,4
<b>TOTAL</b>	<b>11,8</b>	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>8,1</b>	<b>12,0</b>	<b>10,7</b>	<b>11,0</b>	<b>7,8</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

Não restam dúvidas de que esse comportamento dos investimentos municipais está associado às restrições decorrentes da crise e da política econômica a partir de 1999.

Como já enfatizado, o perfil do endividamento público também foi outro fator a pressionar a capacidade de gestão das localidades, e esse comportamento, no caso dos Estados e municípios, foi profundamente afetado pelas políticas econômicas implementadas ao longo do período.

A queda mais acentuada da capacidade de realizar investimentos dos municípios da faixa populacional superior a 1.000.000 relaciona-se ao comportamento do endividamento dessas localidades. Nesse grupo, o estoque da dívida correspondia a 86,3% em 1998, e, em 2005, alcançou o patamar de 111,1% da receita bruta. Desse modo, percebe-se que o grande problema refere-se à situação das capitais e dos maiores municípios. De acordo com os dados disponíveis na Secretaria do Tesouro, no momento da renegociação das dívidas das localidades, a cidade de São Paulo era responsável sozinha por aproximadamente 67% desse total e a capital do Rio de Janeiro respondia por 18% desse montante.

Em contrapartida, no caso da faixa populacional até 50.000 habitantes, os valores nesse período passam de 6,2% para 2,9%. Nessas localidades o impacto do endividamento é indireto, uma vez que as reduções de investimentos em uma Capital causam impactos negativos no entorno metropolitano.

**Tabela 22**

Participação da Dívida Total por faixas de população em relação à receita bruta.

Municípios do Brasil - 1998/2005

Em % da Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	6,2	7,2	4,2	3,9	3,4	3,3	3,0	2,9
50.001 a 300.000	12,0	13,1	12,1	12,6	13,0	11,9	9,6	9,9
300.001 a 1.000.000	18,2	18,9	23,4	22,6	29,5	27,4	25,7	26,0
Acima de 1.000.000	86,3	100,0	101,4	105,8	126,7	124,7	119,7	111,1
<b>TOTAL</b>	<b>38,8</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>	<b>44,9</b>	<b>52,1</b>	<b>51,2</b>	<b>48,7</b>	<b>44,7</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Federal.

De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, entre 1998 e 2005 ocorreu uma significativa elevação do total das dívidas dos municípios (38% para 44%). No entanto, apesar da informação agregada indicar esse comportamento, é importante ressaltar que o fenômeno do crescimento da dívida está associado a um grupo específico de municípios, no caso os que estão localizados nessa faixa superior.

**Tabela 23**

Participação do serviço da dívida dos municípios do Brasil por faixas de população em relação à receita bruta.

Em % da Receita Bruta

Faixas de População (hab)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
50.000	2,3	2,4	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
50.001 a 300.000	3,5	3,2	2,3	2,6	2,8	2,8	2,5	2,7
300.001 a 1.000.000	4,4	3,7	2,6	2,8	3,1	3,0	2,7	2,9
Acima de 1.000.000	17,5	8,0	5,3	7,3	7,5	7,8	7,4	8,1
<b>TOTAL</b>	<b>8,4</b>	<b>4,8</b>	<b>3,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Por outro lado, apesar da renegociação ocorrida, depois de uma queda, entre 1998 e 1999, a participação do serviço da dívida em relação à receita bruta dos municípios estabilizou-se. Chama atenção o fato de que os municípios da faixa com população menor que 50.000 comprometeram cerca de 2% de sua receita bruta com serviço da dívida e essa proporção permaneceu estável ao longo desse intervalo de tempo. No caso das cidades localizadas na faixa

populacional acima de 1.000.000 esse gasto sofreu uma redução de 17,5% em 1998; para 8,1% em 2005.

O fato de não ocorrer redução do peso das despesas de natureza financeira para as menores localidades, deve-se fundamentalmente ao comportamento das taxas de juros e também às dificuldades em relação ao acesso às operações de crédito para esse grupo de municípios.

Quanto à situação dos municípios, a renegociação das dívidas seguiu os mesmos parâmetros dos acordos estabelecidos com os Estados. A medida provisória 2118/2000 estabeleceu as condições para a renegociação das dívidas dos municípios. De acordo com essa Lei, a União assumiu parcela das dívidas externa dos entes federativos junto às instituições financeiras. As condições se assemelharam àquelas observadas no caso da renegociação dos Estados, com a atualização monetária pelo IGP-DI.

Os motivos pelos quais os municípios lançaram mão de mecanismos de endividamento são os mesmos verificados no caso dos Estados, decorrente do sistema de transferências vigente a partir da Reforma de 1966 e posteriormente com a crise econômica dos anos oitenta. Com a medida provisória 2185/01, cerca de 180 municípios renegociaram as suas dívidas. De acordo com os termos dessa renegociação, os municípios tiveram a possibilidade de limitar o serviço da dívida em 13% de sua receita líquida real. Fato que traduz essa redução e estabilização do serviço da dívida para essas localidades ao longo do período em questão.

Outra face da redução da capacidade de realização de investimentos desses entes federativos reflete-se no comportamento de seus resultados primários. A partir de 1999, a maioria absoluta dos municípios passa a apresentar superávit primário, seguindo orientação geral da política econômica do governo federal, e, em função das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, excluindo as capitais, o fator determinante para o aumento das restrições dos municípios refere-se aos impactos da LRF. No que diz respeito ao gasto com pessoal há o estabelecimento de um limite de 60%, sendo dividido em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo e Tribunal de Contas. Em relação às despesas com o legislativo municipal foi determinado que o total das despesas realizadas com a remuneração de vereadores não pode ultrapassar o montante de 5% da receita do município. Além disso, a câmara municipal só pode gastar 70% da receita com folha de pagamentos, incluindo subsídios aos vereadores.

Esse aspecto torna-se bastante importante, tendo em vista o crescimento desenfreado de municípios ao longo dos anos noventa e o conseqüente custo de instalação de toda estrutura administrativa e câmaras municipais em localidades muito pobres. Nesse sentido, observa-se a ocorrência de localidades nas quais os gastos com o legislativo representam quase a totalidade dos recursos oriundos de arrecadação própria.

A Lei também estabeleceu a obrigatoriedade dos municípios apresentarem um conjunto de relatórios contábeis com vistas ao controle de sua aplicação. No caso de municípios com população até 50.000, pelo menos até o ano de 2005, era facultativa a obrigação de elaborar os relatórios: Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais corresponde às metas anuais referentes ao comportamento das finanças do município para o exercício corrente e para os dois seguintes. Deve constar, além do comportamento das receitas e despesas correntes, a situação do endividamento do município, bem como, as metas de resultado primário em valores correntes. Já no anexo de riscos são indicados, como o próprio nome diz, riscos que podem comprometer os resultados das contas públicas e as providências a serem adotadas. No que diz respeito ao endividamento, os municípios foram obrigados a apresentar um Demonstrativo de Dívida Consolidada, com vistas a verificar o enquadramento a esse limite.

No caso do não cumprimento desse limite, o prefeito pode sofrer sanções tais como: impedimento de recebimento de transferências voluntárias, proibição de contratar operações de crédito, inelegibilidade, perda do cargo, cassação do mandato e prisão. Os municípios que se localizarem acima do limite permitido de endividamento ao término de um quadrimestre devem retornar até esse limite ao fim dos três seguintes.

Enquanto o município se localizar acima desse limite ficará privado de realizar operações de crédito, impedido de receber transferências voluntárias e necessariamente realizar superávit primário para redução desse excedente.

Como já destacado, no que se refere à legislação, o endividamento foi o fator de maior impacto sobre os municípios. Aqueles localizados nas faixas populacionais mais elevadas foram justamente os que enfrentaram maiores dificuldades.

A Lei estabeleceu restrições com relação ao refinanciamento da dívida mobiliária e determinou punição no caso de municipalidades que excederem o limite da dívida consolidada que seriam: proibição de operação de crédito interno e externo e se vencer o prazo para o retorno do limite da dívida, a localidade também fica impedida de receber transferências voluntárias da União e Estado.

Ainda em relação ao processo de endividamento, estabeleceram-se limites acerca da utilização de Antecipação de Recursos Orçamentários – ARO. Esse mecanismo que inicialmente foi criado para que as unidades da federação e municípios pudessem antecipar recursos no âmbito da administração financeira passou a ser utilizado de modo amplo como possibilidade de redução de déficit.

A partir da LRF há um limite para a utilização desse instrumento. Ficou proibida a sua contratação enquanto operação anterior da mesma natureza não for resgatada e também ficou impedida a utilização de tal processo no último ano de mandato do prefeito. Também ocorreu a determinação de que a partir desse



momento os municípios não podem permitir que sua dívida consolidada líquida<sup>4</sup> seja superior a 1,2 vezes a sua receita corrente líquida<sup>5</sup>.

Como já observado, as dívidas dos municípios, principalmente das capitais, são reajustadas pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, ao passo que a evolução da receita líquida segue outra lógica, dependendo em grande medida da capacidade do poder local em realizar um esforço arrecadador. Como há limites para a expansão da carga tributária, a legislação impõe aos municípios uma equação de difícil resolução.

Talvez, uma alternativa para esse quadro seria um processo de renegociação das dívidas das localidades com a utilização de outro indexador, algo pleiteado pelos prefeitos das grandes cidades do país. No entanto, no âmbito das menores localidades, dadas às limitações e omissões do poder público no tocante à divulgação das contas públicas, a legislação contribuiu para a transparência e controle dos gastos, ainda que de modo muito incipiente.

Por fim, como já enfatizado, a lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um conjunto de restrições ao município sobre limites em gastos com pessoal. É importante destacar que o artigo 18 dessa Lei define o que considera como gasto com pessoal. Nesse, os gastos correspondentes a remuneração de trabalhadores terceirizados e que substituem servidores e empregados públicos são considerados como Outras Despesas com Pessoal e, desse modo, seu aumento compromete o total.

No que se refere à seguridade social a Lei também impôs restrições na medida em que estabeleceu obrigatoriedade de que essas despesas só podem sofrer majoração a partir da indicação de fonte de custeio total, ou seja,

---

<sup>4</sup> A dívida pública consolidada ou fundada corresponde aos compromissos de exigibilidade superiores a 12 meses, compreende normalmente a dívida associada a contratos e convênios e também a dívida pública mobiliária.

<sup>5</sup> De acordo com artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a receita corrente líquida será apurada considerando a soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluindo as duplicidades.

mecanismo para tentar conter possibilidades de déficits nos sistemas previdenciários locais.

Outro elemento a oferecer obstáculos aos municípios em relação à disponibilidade de recursos diz respeito às facilidades criadas com a Carta de 1988 no que tange ao surgimento de novos municípios. Esse processo foi estimulado porque as novas localidades passavam a ter acesso a um número significativo de transferências da União e dos Estados e também a linhas de crédito e fundos de natureza para-fiscal. Desse modo, a criação de novos municípios, a princípio, fazia com que as localidades pudessem ter acesso a um conjunto de recursos que, de outro modo, não chegariam a essas regiões.

Parcela significativa dos municípios passou a enfrentar dificuldades na manutenção da máquina administrativa de tal modo que em alguns os recursos oriundos de atividade econômica local são insuficientes sequer para remunerar os gastos com o legislativo. Dadas às proporções em que esse processo estava adquirindo, no período seguinte ocorreram alterações na legislação de modo a refrear esse movimento.

O importante é observar que esse crescimento no número de municípios levou a um parcelamento dos recursos que seriam destinados aos demais de uma mesma região. Ao ocorrer transferência de recursos para a localidade, não significa que aumentará o volume dos recursos que a União e os estados destinarão às localidades. Desse modo, a instituição de um município novo pode, em algumas circunstâncias, levar à redução dos recursos per capita que estavam disponíveis à população da localidade da qual originou.

Levando-se em conta que, principalmente nas áreas urbanas, os equipamentos sociais são utilizados com mais intensidade nas localidades mais desenvolvidas ou nos municípios mais dinâmicos da região, tende a ocorrer uma redução do bem-estar da população de um modo mais amplo. Não significa que a localidade, para ter autonomia ou *status* de município, deva ter necessariamente como critério de permanência de sua situação capacidade financeiro fiscal. O

que se observa é que pelo menos na criação de novas localidades esse critério deveria ser atendido.

Acompanhando o histórico da constituição dessas localidades, constata-se que não há ocorrência de municípios capaz de atender as demandas sociais existentes apenas com recursos próprios. No entanto, percebe-se que no caso dos menores municípios (muitos dos quais criados em anos recentes) a parcela de recursos próprios é muito menor do que nos municípios de maior população. Ou seja, ocorrem localidades em que os recursos próprios não são suficientes sequer para garantir a manutenção da folha de pagamentos dos trabalhadores.

### ***3.2 As novas estratégias de gestão municipal das políticas públicas.***

Diante do conjunto de alterações ao longo período analisado tais como: redução dos recursos devido à evolução da dívida, criação de novos municípios, existência de guerra fiscal e introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão em âmbito local passou a adotar novas estratégias com o intuito de conseguir manter a prestação de serviços públicos. Desse modo, os municípios buscaram soluções para que pudessem se enquadrar na nova legislação e ao mesmo tempo criarem mecanismos para escapar dessas novas restrições impostas.

Um instrumento bastante utilizado, como destacado anteriormente, e que se observa desde o início dos anos noventa, refere-se ao processo de terceirização. Inicialmente as terceirizações estavam inseridas em um quadro mais geral de orientação de agenda política do governo federal. Nesse sentido, o movimento ocorreu de modo muito intenso, tanto no plano local como em âmbito estadual. Esse processo esteve inserido na lógica neoliberal de reforma do Estado, cujos argumentos vão desde a incapacidade e ineficiência estatal em continuar atuando em vários setores da atividade econômica, até a necessidade da realização da reforma fiscal. Desse modo, os entes locais são impelidos a promover ajustes fiscais e adequação da máquina administrativa a essa nova realidade.

É interessante observar que a despeito dos partidos políticos ao qual estavam vinculados os mandatários dessas localidades, o processo de terceirização foi generalizado. Já no período seguinte, que se inicia no final da década de noventa, esse fenômeno assume outras características. Como resultado das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual há, dentre outros aspectos, o estabelecimento de limite de 60% de comprometimento da receita com gasto na remuneração da folha de salários.

Desse modo, as localidades passam a realizar uma manobra em seus balanços, de tal modo que parte das despesas classificadas como remuneração de pessoal passa a se enquadrar na rubrica “despesa com pessoa jurídica”. Como já destacado, apesar do artigo 18 da LRF estabelecer que despesas referentes à remuneração de mão-de-obra que substituam servidores públicos devam ser consideradas outras despesas com pessoal, ainda assim as terceirizações possibilitam que ocorram esses “vazamentos”. Desse modo, esse fenômeno se inicialmente pôde ser utilizado como uma possibilidade para que os investimentos ocorressem de modo mais intenso nos setores alvo, ou então com objetivo de busca de eficiência na prestação de serviços públicos, a partir do início desse novo século serviu como recursos para que as localidades “driblassem” as amarras impostas pela LRF.

Com a LRF, os municípios passaram a ter um padrão definido com relação aos gastos de natureza social. No tocante à saúde e à educação, como já abordado, a existência de recursos vinculados não possibilitava aos municípios deixar de realizar empenhos nessas funções. No entanto, observa-se um conjunto significativo de serviços públicos que no Brasil, pelo menos até meados dos anos oitenta, era atributo das localidades, passaram lentamente para a responsabilidade do setor privado. Dados disponíveis na Pesquisa Municipal da Fundação IBGE possibilitam uma observação atenta desse processo, principalmente ao longo dos anos noventa. Atividades relacionadas à infraestrutura urbana paulatinamente foram alvo de processos de terceirização em um número significativo de municípios. Apesar das discussões em torno da reforma

do Estado na esfera nacional ter como premissa um possível aumento na racionalidade e eficiência da máquina, como já destacado em BRESSER PEREIRA (2001), em âmbito local acredita-se que tal processo passe ao largo desse debate. Novamente o que se observa é um movimento de reação às restrições que se apresentam às localidades.

As Tabelas 24-A e 24-B demonstram a intensidade desse fenômeno na gestão dos municípios do País. Os dados disponibilizados foram obtidos na Pesquisa Municipal da Fundação IBGE e as variáveis relativas ao fenômeno da terceirização só foram investigadas na edição de 2001.

Para algumas atividades foi possível observar que esse processo foi mais intenso nos municípios maiores em termos populacionais. Na faixa populacional “maior de 500.000 habitantes” 81% terceirizaram atividades relacionadas à limpeza urbana, e, no caso da coleta de lixo, esse processo ocorreu em 31 de um total de 32 municípios.

No caso dos municípios localizados na faixa “até 5.000 habitantes” ocorre exatamente uma situação oposta, somente 14% terceirizaram a coleta de lixo residencial e 6,5% a limpeza urbana. Esse fato pode ser explicado pela reduzida escala e ocorre também nos serviços de obras e manutenção de vias públicas. Por outro lado, observa-se a grande participação de atividade terceirizada nos serviços de advocacia (44%) e de contabilidade (37%) na faixa populacional até 5.000 habitantes. Esse aspecto pode ser um desdobramento das obrigações dessas localidades em atender as mudanças introduzidas pela legislação. Por outro lado, nos maiores municípios, em função da complexidade e do tamanho da máquina administrativa, a terceirização nessas atividades praticamente inexistente.

**Tabela 24 - A**

Total de Municípios do País por Tipo de Atividade Terceirizada, segundo Faixa de Tamanho da População. Brasil - 2001

Faixas de tamanho da população dos Municípios (habitantes)	Municípios	Atividades						
		Coleta de lixo domiciliar	Coleta de lixo hospitalar	Coleta de lixo industrial	Varredura de rua e limpeza urbana	Limpeza dos prédios da administração municipal	Segurança dos prédios da administração municipal	Obras Civis
Total	5 560	1 242	943	461	879	302	284	2 358
Até 5 000 .	1 371	195	142	52	89	34	37	467
De 5 001 a 20 000.	2 688	483	320	137	326	122	100	1 034
De 20 001 a 100 000.	1 275	386	318	155	328	89	86	683
De 100 001 a 500 000.	194	147	137	100	110	41	46	147
Mais de 500 000.	32	31	26	17	26	16	15	27

Fonte: Pesquisa Municipal - IBGE- 2001

**Tabela 24-B**

Total de Municípios do País por Tipo de Atividade Terceirizada, segundo Faixas de tamanho da população. Brasil - 2001

Faixas de tamanho da população dos Municípios (habitantes)	Municípios	Serviços				
		Processamento de dados	Serviços de advocacia	Transporte escolar	Manutenção de estradas ou vias urbanas	Contabilidade
Total	5 560	1 610	2 129	2 800	810	2 082
Até 5 000	1 371	414	607	640	131	511
De 5 001 a 20 000	2 688	730	1 092	1 313	373	1 087
De 20 001 a 100 000	1 275	388	407	742	230	462
De 100 001 a 500 000	194	66	22	93	58	21
Mais de 500 000	32	12	1	12	18	1

Fonte: Pesquisa Municipal - IBGE- 2001

Outro instrumento utilizado pelas localidades no sentido de estabelecer a manutenção dos serviços públicos tem sido a criação de consórcios municipais em torno de determinados serviços. Essa estratégia criada pelo poder local tem objetivo de atender demandas específicas em função das características do equipamento público que será disponibilizado. Por outro lado, a ausência desse equipamento poderia causar um prejuízo ao conjunto das localidades.

Ao longo do período analisado, verifica-se a ocorrência de um número significativo de consórcios de naturezas diversas. O que se observa, no entanto, é que muitos deles deixam de existir na medida em que ocorre a conclusão ou a implementação do programa. Um dos aspectos referente a esse processo pode ser localizado na ausência de instrumentos legais, de tal modo que a inexistência de uma legislação específica acerca das regiões metropolitanas faz com que haja limitação para a expansão e o desenvolvimento desses mecanismos de gestão.

**Tabela 25**

Número de municípios por existência e modalidade de consórcio municipal.

Brasil e São Paulo – 2005

Modalidade de Consórcio	Brasil	São Paulo
Educação	248	20
Saúde	1906	147
Assistência Social	222	26
Direito da Criança	149	23
Emprego e trabalho	114	16
Turismo	351	51

Fonte: IBGE – Pesquisa Municipal.

Percebe-se de acordo com a Tabela 25 que apenas na área de saúde a experiência de consórcios municipais apresentou-se como uma alternativa importante para as localidades. No Brasil, de um total de 5.564 municípios, 1.906 participavam de consórcio municipal de Saúde. No Estado de São Paulo 147 de um total de 645 municípios estavam envolvidos nessa modalidade de gestão. Esse fato deve-se, como já enfatizado, à descentralização que ocorreu de modo mais intenso nessa área. Porém, nos demais setores, esse processo ainda é incipiente.

Mesmo na região conhecida como ABC<sup>6</sup> paulista, um dos casos mais bem sucedidos de consórcio, inclusive em decorrência do dinamismo econômico da região, há limites para o desenvolvimento desta instância de gestão. As

<sup>6</sup> Espaço correspondente aos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

localidades valeram-se também, ao longo do período em questão, de tentativas de pleitear financiamentos oriundos de organismos multilaterais. O crescimento desse fenômeno ocorreu principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, com o retorno da economia brasileira ao mercado global e viabilizou o crescimento de instituições, voltadas para análise e avaliação de projetos sociais.

Esse mecanismo não só cresceu nessa gestão como fez parte de seu ideário e projeto político. Nesse, ficaria no âmbito do governo central apenas aquelas atividades típicas de Estado. As demais, de caráter técnico e científico deveriam ficar a cargo de instituições públicas, porém não estatais. Esse processo abriu espaço para o vertiginoso crescimento das Organizações-Não-Governamentais dentro do aparelho do Estado. Além de financiamentos oriundos desses organismos, União e Estados estabeleceram programas e projetos destinados às localidades aptas a pleitearem tais recursos.

No Estado de São Paulo, a partir de 1997 com a crise de desemprego, ocorreu a criação de Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger. De acordo com esse programa, as localidades deveriam criar comissões municipais de emprego. Essas teriam como incumbência decidir se aceitam ou não programas oferecidos pela Secretaria Estadual de Emprego. Importante destacar que o conjunto de ações oferecidas em cada região já era pré-estabelecido pelo órgão estadual. Paralelamente, quando a comissão optava pela implementação de cursos de formação e capacitação de mão-de-obra (o mais freqüente), tanto o programa de capacitação como o processo de avaliação das políticas implementadas eram realizados pelas Organizações-Não-Governamentais credenciadas pelo Governo estadual. Desse modo, caberia às localidades apenas a formatação das comissões de emprego e geração de renda, de modo que pudessem se credenciar para receber tais recursos.

Lideranças políticas de municípios localizados no interior do Estado de São Paulo criticaram o fato de que parcela significativa dos recursos oriundos desse programa era destinada à Região Metropolitana de São Paulo. Por outro lado, os gestores desses municípios argumentavam acerca da natureza eminentemente



urbana do fenômeno do desemprego, fato que poderia justificar plenamente esse direcionamento.

De qualquer modo, percebe-se a visível concentração das ações do Governo do Estado na Região Metropolitana de São Paulo, no tocante à implementação de projetos de emprego e geração de renda. Apesar dessas dificuldades, um número significativo de municípios de São Paulo desenvolveu algum tipo de política ou programa de geração de trabalho e de renda. De acordo com a Pesquisa Municipal, no ano de 2002 aproximadamente 62% dos municípios paulistas desenvolviam programas de trabalho e geração de renda e 67% desenvolviam ações voltadas para capacitação profissional.

Por fim, a guerra fiscal também foi utilizada pelos municípios como mecanismo de atração de novos investimentos. Neste caso, muitos gestores a classificam inclusive como política de geração de emprego e renda. O conjunto de alterações ocorrido na Constituição de 1988 delegou aos governos estaduais e municipais a prerrogativa da tomada de decisão com relação a uma parcela significativa da matéria tributária.

Assim, aos Estados abriu-se a possibilidade de alterações quanto à gestão do ICMS, principal tributo em montante de arrecadação, bem como de financiamento e isenções às empresas. Esse fato acirrou a disputa e acentuou a guerra fiscal entre as unidades da federação. O Estado de São Paulo foi um dos últimos a ingressar nessa disputa que se generalizou.

Esse processo também se fez presente nos municípios. De acordo com a Tabela 26 é possível perceber que um número expressivo de municípios no país utilizou alguma estratégia para atrair novos investimentos que, em certa medida, pode se caracterizar em renúncia fiscal e como um desdobramento da guerra fiscal.

**Tabela 26**

Municípios por Total e por Existência e Tipo de Incentivos para Atrair Atividades Econômicas, segundo Classes de Tamanho da População dos Municípios 2001/2002

Classe de Tamanho da População dos municípios	Total	Cessão de terra		Infra-estrutura Urbana		Distrito industrial	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>2 040</b>	<b>2 261</b>	<b>1 943</b>	<b>2 393</b>	<b>1 330</b>	<b>1 522</b>
Até 5 000	<b>1 371</b>	435	487	426	532	202	252
De 5 001 a 20.000	<b>2 666</b>	897	1021	829	1047	530	598
De 20.001 a 100.000	<b>1 292</b>	619	647	562	665	465	526
De 100.001 a 500.000	<b>198</b>	79	99	107	129	115	127
Mais de 500 000	<b>33</b>	10	7	19	20	18	19

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002.

No Estado de São Paulo, mais de 40% dos municípios além de utilizarem o recurso de doação de terras para atrair novos investimentos, ainda garantem o fornecimento de infra-estrutura. Com isso, recursos que poderiam ser destinados a políticas sociais e intervenções no espaço urbano acabam por se deslocar para o favorecimento de um número reduzido de empresários, sem a contrapartida necessária, muitas vezes, no incremento das vagas de emprego.

Também com a prerrogativa que os municípios passam a ter com relação ao estabelecimento de as alíquotas de ISS (dentro da margem estabelecida pela legislação a partir de 2000) observa-se outro pólo de acirramento de guerra fiscal. Muitos municípios localizados nas franjas de localidades mais dinâmicas passam a oferecer isenções ou reduções de alíquotas com intuito de atrair atividades econômicas. Esse fato redundou na ocorrência de processos que passaram a ser captados na economia principalmente a partir da atualização do cadastro de empresas realizado pelo IBGE em 1995, com a Pesquisa Censo Cadastro. Com essa pesquisa observou-se um enorme número de endereços de empresas sediadas em cidades menores os quais eram localizadas apenas residências, ou seja, inexistia atividade econômica. Esses endereços eram utilizados meramente com fins de fugir da tributação da localidade mais dinâmica.

A partir de 2000, ocorreram ajustes na legislação que restringiram a possibilidade das localidades utilizarem esse tributo como instrumento de guerra fiscal. A Emenda Constitucional nº 37 definiu uma alíquota mínima de 2% para o ISS e com isso restringiu a ação daquelas localidades que instituíam patamares muito reduzidos para a cobrança desse tributo com intuito de atrair novas unidades produtivas. Nesse aspecto vale ressaltar que mesmo naqueles municípios que utilizaram desse expediente não se percebeu um incremento da atividade econômica. Como observado na pesquisa Censo Cadastro as empresas que se beneficiaram dessas isenções não promoviam incremento de atividade econômica nesses municípios e tampouco possibilitavam a oferta de trabalho. Basicamente instalavam “espaços virtuais” e continuavam a desenvolver atividade econômica nos municípios mais dinâmicos.

Além disso, a legislação passou a determinar que a cobrança desse tributo deva incidir no município em que ocorreu a atividade econômica e não necessariamente no local em que está sediada a empresa.

Devido à escassez de pesquisas referente ao comportamento do PIB em âmbito regional, com abertura para setores de atividade econômica, a análise carece de um grau de precisão. A partir de 2004 o IBGE passou a divulgar informações sobre o comportamento do PIB dos municípios brasileiros possibilitando a realização de algumas comparações relativas ao grau de dinamismo de alguns setores nos municípios. No caso de São Paulo, as práticas de guerra fiscal entre os municípios não provocaram alterações em relação à participação de cada localidade no PIB do Estado.

O IPTU também foi utilizado como instrumento de guerra fiscal por parte dos municípios. Esse tributo, de responsabilidade do poder local tem a virtude de ser um dos poucos na estrutura tributária brasileira com características progressivas. No entanto, as localidades vêm utilizando-o como instrumento de política de emprego e geração de renda por meio de isenções ou financiamento.

### **3.3 A dinâmica da Região Metropolitana de São Paulo.**

Em relação à análise dos municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo, a principal preocupação foi observar o comportamento das receitas próprias em relação aos demais indicadores. Desse modo, mais do que acompanhar movimentos relacionados à redução ou elevação das receitas municipais ao longo do período em questão, procurou-se observar sua capacidade de gestão no tocante a cada localidade no que diz respeito ao incremento das receitas próprias.

Apesar de se tratar de uma região metropolitana, existem diferenças fundamentais entre o conjunto de municípios que compõe esse agrupamento. Assim, para efeitos analíticos poderíamos dividir essas localidades em grupos de acordo com alguns critérios. Esses municípios poderiam ser agrupados segundo o porte de população, PIB, ou ainda de acordo com a predominância de uma determinada atividade econômica.

Seguindo o critério de classificação em função do tamanho populacional ocorre uma correspondência em relação ao PIB, pois os maiores municípios do Estado são justamente aqueles que apresentam Valores Adicionados mais elevados. No entanto, seria necessário o estabelecimento de um número grande de faixas populacionais, uma vez que é muito elevada a dispersão. No caso dos municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, a classificação teria a seguinte disposição, de acordo com os dados do Censo 2000:

**Quadro 3**

Faixas populacionais	Nº. de Municípios
Até 50 mil	09
Até 100 mil	05
Até 500 mil	20
Até 1.000 mil	03
Mais de 1.000 mil	01
Mais de 10.000 mil	01

Se for utilizado critério do estabelecimento de faixas em função do tamanho do PIB dessas localidades também teremos uma dificuldade para definição dessa agregação em decorrência também da grande dispersão de valores.

De acordo com a Tabela 27 é possível perceber a existência de uma correlação direta entre o PIB e o porte populacional dos municípios. Os mais populosos correspondem aos maiores PIBs do Estado. É verdade que existem algumas exceções. O município de Barueri correspondia ao terceiro maior PIB do Estado de São Paulo no ano de 2005, porém ocupando uma posição intermediária em relação ao tamanho de sua população. São Caetano do Sul é outro município que apresenta essa característica. Possui o PIB elevado em função do dinamismo da atividade industrial, porém, em 2000 sua população era inferior a 150 mil habitantes. Nesse caso, limitações geográficas impedem que ocorra uma expansão muito grande da população dessas localidades, principalmente decorrente de movimentos migratórios.

Assim, para estudar o comportamento desses municípios o procedimento foi observar aspectos comuns a determinados grupos de cidades, sem a preocupação do estabelecimento de faixas estáticas.

## Tabela 27

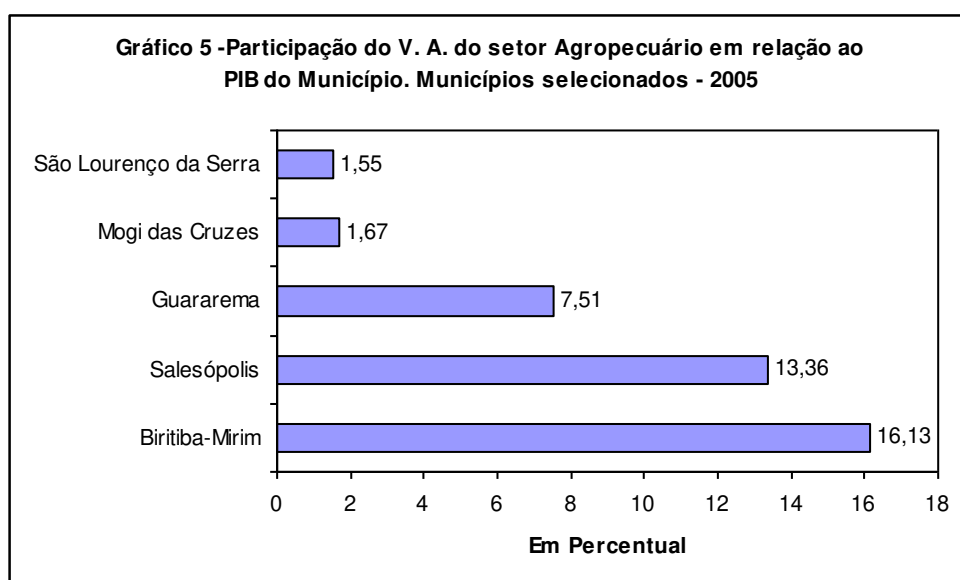
População e PIB dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo

Municípios	População (2007)	Municípios	PIB (2005)*
Pirapora do Bom Jesus	14.341	Pirapora do Bom Jesus	108,97
Salesópolis	15.166	São Lourenço da Serra	121,92
São Lourenço da Serra	16.112	Salesópolis	141,47
Guararema	25.129	Biritiba-Mirim	171,02
Biritiba-Mirim	27.474	Juquitiba	174,84
Juquitiba	27.717	Rio Grande da Serra	246,04
Rio Grande da Serra	39.270	Guararema	337,08
Vargem Grande Paulista	40.219	Santa Isabel	360,93
Santa Isabel	44.817	Embu-Guaçu	367,68
Cajamar	58.615	Vargem Grande Paulista	422,61
Embu-Guaçu	59.044	Francisco Morato	517,19
Mairiporã	71.868	Mairiporã	688,28
Arujá	73.091	Ferraz de Vasconcelos	802,76
Caieiras	81.201	Arujá	914,05
Santana de Parnaíba	100.209	Caieiras	996,25
Jandira	103.546	Jandira	1067,35
Poá	105.285	Ribeirão Pires	1137,37
Ribeirão Pires	107.580	Franco da Rocha	1162,99
Franco da Rocha	121.451	Poá	1559,61
São Caetano do Sul	144.857	Itaquaquecetuba	1730,08
Francisco Morato	147.522	Itapevi	1742,85
Itapeçerica da Serra	148.567	Embu	1816,67
Ferraz de Vasconcelos	168.897	Cajamar	1858,85
Cotia	172.823	Itapeçerica da Serra	1889,09
Itapevi	193.686	Carapicuíba	1924,34
Taboão da Serra	219.200	Santana de Parnaíba	2249,70
Embu	237.318	Taboão da Serra	3015,80
Barueri	252.748	Cotia	3349,07
Suzano	268.777	Suzano	4143,23
Itaquaquecetuba	334.914	Mogi das Cruzes	4358,81
Mogi das Cruzes	362.991	Mauá	4772,72
Carapicuíba	379.566	Diadema	7249,17
Diadema	386.779	São Caetano do Sul	8076,92
Mauá	402.643	Santo André	11272,31
Santo André	667.891	Osasco	16874,65
Osasco	701.012	São Bernardo do Campo	18329,11
São Bernardo do Campo	781.390	Barueri	21735,75
Guarulhos	1.236.192	Guarulhos	22020,88
São Paulo	10.886.518	São Paulo	261455,92

Fonte: IBGE. PIB dos Municípios do Brasil

\*Preços correntes de 2005.

Quanto à caracterização das atividades econômicas em relação ao comportamento da agropecuária percebe-se que um número pequeno de municípios tem presença importante nesse segmento, correspondendo justamente à região que se convencionou chamar de “cinturão verde” de São Paulo. Biritiba-Mirim, Salesópolis e Mogi das Cruzes possuem uma forte participação da atividade agropecuária em relação ao valor adicionado. Além disso, contribuem com uma parcela significativa do Valor Adicionado - V.A do setor no Estado de São Paulo. Em relação ao Estado, o V.A. do setor agropecuário correspondeu a 6,2% do total de seu PIB no ano de 2004.



**Fonte:** IBGE. PIB dos Municípios.

Na RMSP há um forte predomínio da atividade industrial. De acordo com a Tabela 32 percebe-se que a maioria das localidades tem grande participação da indústria em suas economias. Essa presença decorre de fatores históricos relacionados às origens da industrialização bem como ao processo de concentração no Estado de São Paulo. Inicialmente a capital e os municípios localizados na Região do ABC e de Guarulhos passam a ter o desenvolvimento de suas atividades industriais. No entanto, os demais municípios, favorecidos pela proximidade desse mercado, passam a abrigar inúmeras atividades industriais e

mais recentemente passam a desenvolver estratégias com o objetivo de atrair novas unidades, dentre elas a criação de distritos industriais.

**Tabela 28**

Participação Valor Adicionado da Atividade Industrial em relação ao PIB dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 2005

Em percentual

Municípios	Participação (%)	Municípios	Participação (%)
São Lourenço da Serra	11,58	Ferraz de Vasconcelos	31,89
Osasco	12,65	Santo André	33,39
Biritiba-Mirim	13,07	Embu	34,07
Itapecerica da Serra	13,20	Mogi das Cruzes	34,50
Francisco Morato	16,31	São Caetano do Sul	34,63
Santana de Parnaíba	17,10	Guararema	34,69
Juquitiba	18,49	Jandira	34,72
Barueri	19,46	Itaquaquecetuba	34,82
Salesópolis	19,80	Guarulhos	35,28
São Paulo	20,43	São Bernardo do Campo	35,30
Carapicuíba	21,03	Rio Grande da Serra	36,98
Itapevi	23,91	Ribeirão Pires	37,58
Poá	24,00	Mauá	40,06
Mairiporã	25,35	Diadema	41,44
Taboão da Serra	27,20	Arujá	43,13
Santa Isabel	28,28	Caieiras	43,61
Embu-Guaçu	28,76	Franco da Rocha	46,09
Pirapora do Bom Jesus	29,89	Suzano	50,96
Cotia	30,34	Cajamar	54,57
Vargem Grande Paulista	30,92		

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios

Evidente que a atividade industrial não está distribuída de modo uniforme em toda região. As localidades que possuem PIB mais elevados são justamente aquelas que abrigam os setores mais dinâmicos da atividade industrial, as exceções ficam por conta de municípios de Osasco e principalmente da Capital devido às especificidades de suas economias.



Os municípios que compõem a Região do ABC, além de Guarulhos, Osasco, Mogi das Cruzes e a Capital abrigam as empresas mais dinâmicas desse setor de atividade econômica. Desse modo, Osasco apesar de apresentar uma participação de 21,89% da atividade industrial em relação ao seu PIB, possui um conjunto importante de empresas neste segmento. Ocorre que em função de abrigar a sede de uma das maiores instituições financeiras privadas da América Latina (Bradesco), seu setor de serviços apresenta uma participação muito grande.

O tamanho do V.A da administração pública é outra informação que contribui para sinalizar o dinamismo da atividade econômica local. Esse dado indica situações nas quais, em função da incipiente presença de atividades econômicas do setor privado, o poder público se apresenta como o principal empregador. Os dados da Tabela 29 revelam que nas localidades menos dinâmicas observa-se a maior importância do valor adicionado da administração pública em relação ao PIB do município.

**Tabela 29**

Participação Valor Adicionado da administração Pública em Relação ao PIB dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 2005

Em percentual

Municípios	Participação (%)	Municípios	Participação (%)
Barueri	2,28	Ribeirão Pires	10,25
São Caetano do Sul	3,92	Franco da Rocha	10,75
Cajamar	5,01	Jandira	11,30
Osasco	5,07	Itapevi	11,94
São Paulo	5,47	Mairiporã	12,64
São Bernardo do Campo	6,28	Vargem Grande Paulista	12,87
Cotia	6,34	Salesópolis	13,75
Diadema	6,48	Embu	13,76
Guarulhos	6,94	Santa Isabel	15,15
Santo André	6,95	Rio Grande da Serra	16,08
Poá	7,51	São Lourenço da Serra	18,17
Suzano	7,74	Carapicuíba	18,22
Guararema	7,74	Itaquaquecetuba	18,28
Santana de Parnaíba	7,84	Biritiba-Mirim	18,59
Taboão da Serra	8,84	Ferraz de Vasconcelos	19,23
Arujá	9,29	Embu-Guaçu	19,84
Mauá	9,42	Pirapora do Bom Jesus	21,33
Itapeçerica da Serra	9,69	Juquitiba	22,14
Mogi das Cruzes	9,77	Francisco Morato	31,63
Caieiras	9,90		

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios

Os primeiros municípios dessa relação apresentam participação do valor adicionado da administração pública em proporção superior a 15%. No caso Francisco Morato esse índice chega a 31,63 %. De acordo com os valores absolutos do PIB dessas localidades disponibilizados na Tabela 27, pode-se inferir que os municípios menos dinâmicos são justamente esses em que a presença do setor público é intensa.

Importante observar que nessa relação existem municípios que, se fosse levado em conta apenas o critério populacional, seriam classificados em transição entre médio e grande porte, como por exemplo, Francisco Morato, Ferraz de

Vasconcelos e Itaquaquecetuba. Porém, estes são considerados como “cidades dormitórios”, ou seja, municípios nos quais parcela significativa da população residente trabalha em outra cidade. Os dados correspondentes ao PIB per capita dessas localidades também podem contribuir para a identificação dos municípios mais dinâmicos em comparação àqueles que apresentam menor desenvolvimento de atividades econômicas.

No entanto, a utilização desse dado como único indicador pode apresentar algumas distorções decorrentes dos problemas existentes na economia brasileira relativos à elevada concentração de renda. Localidades como Santana de Parnaíba e Barueri podem ser exemplos desse tipo de contraste, pois abrigam alguns condomínios fechados destinados a um público de elevada renda, que inclusive não estabelecem nenhuma relação com o resto do município. Esses condomínios desenvolveram uma rede de serviços de modo que prescindem de estabelecer qualquer tipo de relação com outros pontos da cidade. Nos demais bairros prevalecem dificuldades que se apresentam em todos os municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

**Tabela 30**

PIB *per capita* dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – R\$ de 2005

Municípios	PIB Per Capita (%)	Municípios	PIB Per Capita (%)
Francisco Morato	3.135,05	Mauá	11.748,47
Ferraz de Vasconcelos	4.685,50	Mogi das Cruzes	11.909,55
Carapicuíba	5.027,38	Itapeverica da Serra	12.010,99
Itaquaquecetuba	5.079,57	Arujá	12.573,98
Embu-Guaçu	5.264,06	Taboão da Serra	13.635,28
Juquitiba	5.727,63	Guararema	13.829,65
Biritiba-Mirim	5.912,40	Poá	14.438,53
Rio Grande da Serra	5.915,02	Suzano	15.207,20
Pirapora do Bom Jesus	7.180,74	Santo André	16.834,59
Embu	7.568,28	Guarulhos	17.600,10
Santa Isabel	7.622,22	Diadema	18.611,33
São Lourenço da Serra	8.053,50	Cotia	19.136,70
Salesópolis	8.713,82	Santana de Parnaíba	22.944,43
Itapevi	8.867,17	São Bernardo do Campo	23.243,78
Mairiporã	9.460,94	Osasco	23.920,41
Franco da Rocha	9.511,41	São Paulo	23.925,35
Jandira	9.699,19	Cajamar	30.261,19
Ribeirão Pires	9.747,98	São Caetano do Sul	60.143,15
Vargem Grande Paulista	9.778,81	Barueri	84.632,85
Caieiras	10.904,09		

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios 2004

No que se refere ao comportamento das receitas dos municípios localizados na RMSP, é importante observar que não há diferença com relação às demais localidades do país principalmente no tocante à dependência com relação às transferências constitucionais. Ao longo do trabalho foi enfatizado que dadas às características da estrutura tributária do país, mesmo com as alterações decorrentes da Constituição de 1988 ainda permanece elevado esse grau de dependência.

**Tabela 31**

Proporção das Transferências Constitucionais em relação à Receita não-Financeira dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1998/2002

Municípios	Transferências/Receitas Não financeiras		Municípios	Transferências/Receitas Não financeiras	
	1998	2002		1998	2002
Arujá	65,71	62,62	Mairiporã	50,27	62,93
Barueri	55,64	65,45	Mauá	67,07	66,97
Biritiba-Mirim	81,03	84,15	Mogi das Cruzes	46,72	56,67
Caieiras	64,34	59,44	Osasco	50,22	58,31
Cajamar	74,74	68,36	Pirapora do Bom Jesus	61,51	73,10
Carapicuíba	56,23	78,09	Poá	50,89	59,92
Cotia	62,56	59,90	Ribeirão Pires	68,31	69,19
Diadema	62,72	66,02	Rio Grande da Serra	80,75	79,95
Embu	53,19	68,59	Salesópolis	89,23	84,03
Embu-guaçu	69,98	70,58	Santa Isabel	69,65	70,80
Ferraz de Vasconcelos	68,62	70,46	Santana de Parnaíba	37,58	45,62
Francisco Morato	70,67	81,51	Santo André	60,52	60,19
Franco da Rocha	78,80	66,24	São Bernardo do Campo	56,06	50,44
Guararema	76,43	61,76	São Caetano do Sul	63,49	37,91
Guarulhos	52,65	49,35	São Lourenço da Serra	72,44	65,08
Itapequerica da Serra	73,69	72,91	São Paulo	37,24	41,31
Itapevi	68,22	79,52	Suzano	76,42	75,63
Itaquaquecetuba	70,73	69,00	Taboão da Serra	59,63	63,61
Jandira	68,90	75,14	Vargem Grande Paulista	63,03	63,55
Juquitiba	60,58	75,40			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas: As receitas não financeiras disponibilizadas no banco de dados finanças do Brasil correspondem às receitas correntes dos municípios.

Observa-se, de acordo com a Tabela 31, que nos municípios mais dinâmicos essa relação é mais baixa, indicando menor grau de dependência com relação às transferências constitucionais. Nas localidades com baixo desenvolvimento econômico esse indicador é maior. Seguindo esse critério pode-se observar que a Capital, Santana de Parnaíba, Osasco, Mairiporã e Guarulhos apresentam indicadores mais baixos.

A Capital seria uma situação especial em decorrência de sua enorme distância em termos de dinamismo econômico com relação aos demais municípios

da região. Quanto aos demais municípios é possível identificar dois grupos: aqueles nos quais há ocorrência de atividade econômica significativa, possibilitando a localidade o incremento de suas receitas em função da participação do setor produtivo; e, há o caso de cidades como Santana de Parnaíba e Mairiporã com a existência de condomínios residenciais destinados à parcela da população com rendimentos mais elevados.

Ao longo desse período percebe-se que em alguns ocorreram alterações significativas. São Caetano do Sul, por exemplo, consegue reduzir de modo significativo esse indicador ao longo do período.

Outro elemento já destacado no caso das receitas e que se mostra mais representativo no caso dos maiores municípios refere-se àquelas provenientes da alienação de ativos. No caso do município de São Paulo esses recursos são significativos. Vale lembrar que em 2005 o município beneficiou-se com cessão de direitos para que o Banco Itaú movimentasse seus recursos financeiros e pagamento de servidores municipais.

**Tabela 32**

Proporção das transferências do FPM em relação ao Total da Receita de Transferências dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1998/2002

Municípios	FPM/Transferências		Municípios	FPM/Transferências	
	1998	2002		1998	2002
Arujá	18,62	28,09	Mairiporã	28,95	28,22
Barueri	8,15	6,05	Mauá	17,02	9,74
Biritiba-Mirim	34,28	39,08	Mogi das Cruzes	14,49	14,51
Caieiras	27,49	36,37	Osasco	6,39	7,98
Cajamar	11,87	17,43	Pirapora do Bom Jesus	43,00	20,25
Carapicuíba	24,41	19,06	Poá	33,63	27,68
Cotia	15,12	19,67	Ribeirão Pires	20,25	22,32
Diadema	7,97	10,35	Rio Grande da Serra	45,49	48,77
Embu	29,15	23,74	Salesópolis	36,37	34,96
Embu-guaçu	35,44	38,64	Santa Isabel	34,44	40,01
Ferraz de Vasconcelos	32,40	44,03	Santana de Parnaíba	24,22	17,53
Francisco Morato	38,79	26,56	Santo André	4,77	7,04
Franco da Rocha	33,05	35,59	São Bernardo do Campo	2,28	3,68
Guararema	20,26	34,03	São Caetano do Sul	8,58	12,08
Guarulhos	1,89	4,31	São Lourenço da Serra	41,51	35,29
Itapecerica da Serra	20,66	21,62	São Paulo	1,14	1,41
Itapevi	22,72	22,44	Suzano	13,38	15,63
Itaquaquecetuba	21,81	21,05	Taboão da Serra	19,31	17,59
Jandira	27,77	25,33	Vargem Grande Paulista	27,73	32,43
Juquitiba	41,22	32,42			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Foi considerado o intervalo 1998/2002 em razão da disponibilidade de informação para todos os municípios da região.

Quanto ao tamanho do mercado desses municípios as transferências decorrentes da Cota-parte do ICMS contribuem para indicar esse comportamento. Na cidade de São Paulo a proporção dessas receitas de transferência chegou a representar 61% no ano de 2002. Nos municípios de Guarulhos e Barueri esse índice é mais elevado ainda (85,87% e 77,89% respectivamente).

Em contrapartida, nos municípios com parcela significativa da atividade econômica voltada para agropecuária, observa-se uma baixa participação desse indicador (Biritiba-mirim 22,95% e Salesópolis 28,21%). A mesma situação se observa em cidades tipicamente urbanas como Francisco Morato e Ferraz de Vasconcelos, com população superior a 100 mil habitantes, porém com baixa participação desse indicador.

**Tabela 33**

Proporção das transferências da cota parte do ICMS em relação ao Total da Receita de transferências dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1998/2002

Municípios	ICMS/Transferências		Municípios	ICMS/Transferências	
	1998	2002		1998	2002
Arujá	34,04	41,97	Mairiporã	28,90	24,40
Barueri	75,82	77,89	Mauá	74,03	78,30
Biritiba-Mirim	26,23	22,95	Mogi das Cruzes	57,56	50,10
Caieiras	49,61	46,46	Osasco	58,32	57,33
Cajamar	40,54	59,44	Pirapora do Bom Jesus	26,37	23,94
Carapicuíba	36,99	28,21	Poá	46,88	30,10
Cotia	63,18	55,82	Ribeirão Pires	56,65	31,33
Diadema	71,48	67,58	Rio Grande da Serra	36,69	35,00
Embu	46,82	34,76	Salesópolis	32,67	28,21
Embu-guaçu	40,93	40,71	Santa Isabel	34,70	35,81
Ferraz de Vasconcelos	41,76	32,99	Santana de Parnaíba	38,26	34,95
Francisco Morato	21,10	15,23	Santo André	55,53	61,71
Franco da Rocha	31,20	36,75	São Bernardo do Campo	60,40	71,34
Guararema	74,22	63,54	São Caetano do Sul	62,52	65,99
Guarulhos	75,76	85,87	São Lourenço da Serra	24,29	18,42
Itapecerica da Serra	51,25	49,65	São Paulo	58,23	61,76
Itapevi	34,44	36,50	Suzano	65,47	73,36
Itaquaquecetuba	35,10	31,44	Taboão da Serra	58,03	57,03
Jandira	38,84	38,57	Vargem Grande Paulista	42,63	40,17
Juquitiba	27,03	21,01			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Foi considerado esse intervalo de tempo em razão da disponibilidade de informação para todos os municípios da região.



Ainda no que tange ao mercado e também ao porte do município, as transferências decorrentes do licenciamento de veículos automotores no município (IPVA) representam parcela importante da receita das localidades, bem como sinalizam o dinamismo de suas economias.

**Tabela 34**

Proporção das transferências da cota parte do IPVA em relação ao Total da Receita de transferências dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1998/2002

Municípios	IPVA/Transferências		Municípios	IPVA/Transferências	
	1998	2002		1998	2002
Arujá	9,34	10,88	Mairiporã	5,41	5,45
Barueri	4,53	3,72	Mauá	4,59	5,25
Biritiba-Mirim	1,91	1,91	Mogi das Cruzes	12,22	10,95
Caieiras	4,65	6,00	Osasco	8,64	9,69
Cajamar	1,84	2,92	Pirapora do Bom Jesus	2,75	1,75
Carapicuíba	6,05	5,80	Poá	5,83	5,36
Cotia	6,66	7,00	Ribeirão Pires	6,89	6,77
Diadema	3,63	4,51	Rio Grande da Serra	2,37	3,42
Embu	3,79	2,57	Salesópolis	3,45	3,38
Embu-guaçu	4,00	3,17	Santa Isabel	3,72	4,83
Ferraz de Vasconcelos	4,02	3,51	Santana de Parnaíba	12,67	10,14
Francisco Morato	1,51	1,09	Santo André	16,67	15,77
Franco da Rocha	3,16	3,37	São Bernardo do Campo	9,66	10,33
Guararema	2,59	4,16	São Caetano do Sul	12,72	15,21
Guarulhos	5,78	6,90	São Lourenço da Serra	2,04	2,18
Itapecerica da Serra	4,19	3,77	São Paulo	21,65	18,87
Itapevi	3,15	2,81	Suzano	4,79	4,98
Itaquaquecetuba	2,18	2,57	Taboão da Serra	3,59	4,00
Jandira	5,09	4,52	Vargem Grande Paulista	5,93	6,38
Juquitiba	1,76	1,51			

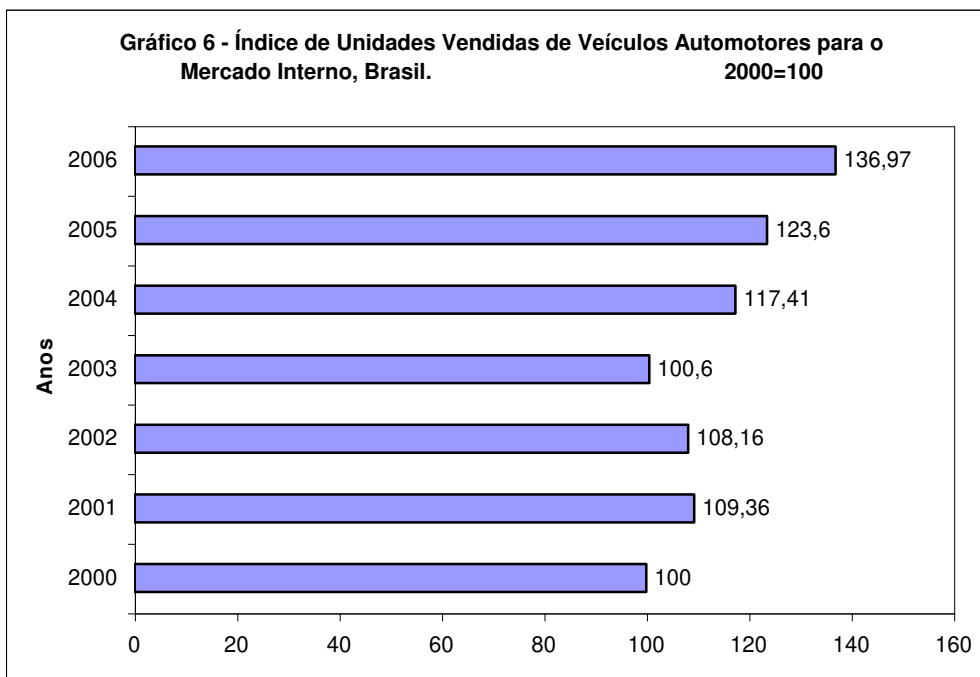
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Foi considerado esse intervalo de tempo em razão da disponibilidade de informação para todos os municípios da região.

Novamente, no caso dos municípios com participação significativa das atividades agropecuárias e também aqueles que se aproximam do que se pode

chamar de cidades dormitório é baixa a participação em relação ao total das transferências. Por outro lado, nos municípios mais dinâmicos é mais elevada essa participação. São Paulo apresenta o índice mais elevado, correspondendo a 18,87% em 2002, porém sofreu uma queda na participação uma vez que em 1998 correspondia a 21,65%.

Dado que não houve nenhuma alteração significativa com relação aos critérios de repasse, pode-se concluir a queda relativa na arrecadação desses recursos. Desse modo, é possível afirmar que esse seja um dos reflexos da guerra fiscal ocorrida em âmbito estadual. É cada vez mais recorrente situação em que frotas de empresas localizadas em São Paulo, realizem licenciamento dos veículos em outras unidades da federação com o intuito de recolher esse tributo com alíquotas menores.



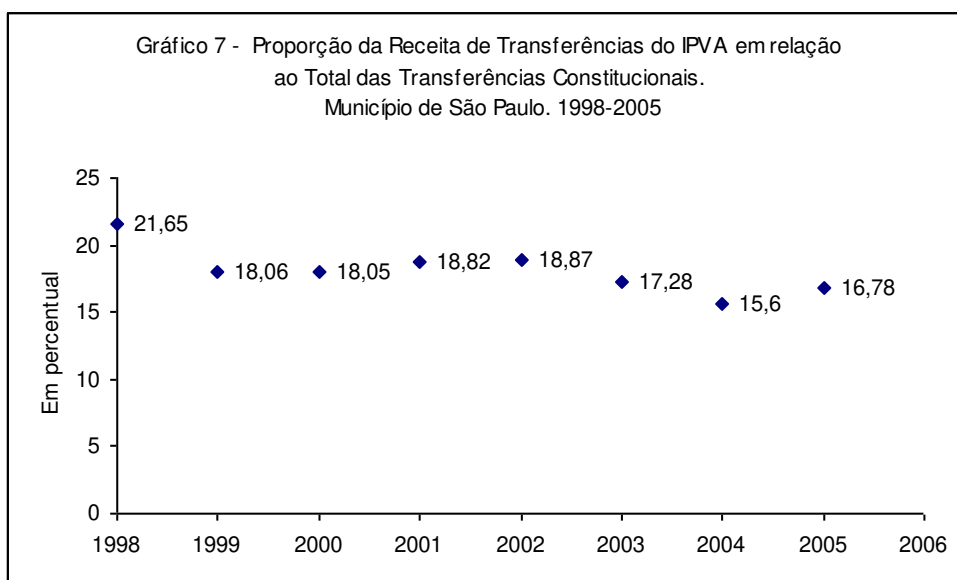
**Fonte:** Anfavea. 2007

**Nota:** Apenas carros de passeio. Excluídos veículos comerciais leves.

Ressalte-se que não há uma relação direta entre os comportamentos das receitas dos municípios e o desempenho do setor automobilístico. Levando-se em consideração que 50% da arrecadação desse tributo é transferida para aos

municípios e que no caso de São Paulo a Capital tem uma participação expressiva, seria razoável supor que deveria ocorrer uma relativa aproximação entre o desempenho do setor automobilístico e o volume das transferências do IPVA para a cidade. No entanto, percebe-se ao longo do período uma estagnação nessa participação em relação ao total das transferências para a capital.

Mesmo no caso do comportamento da arrecadação deste tributo em âmbito estadual percebe-se que sua evolução é inferior ao volume das unidades comercializadas no Estado de São Paulo. Este fato sugere que parcela significativa dos veículos comercializados em São Paulo receba emplacamento e licenciamento em outras unidades da federação, uma vez que ofereçam menores alíquotas. Neste exercício há que se levar em conta também que uma parcela da produção do setor automotivo destina-se ao mercado externo. No entanto, no caso em questão, considerou-se apenas aquela parcela de automóveis produzidos e destinados ao mercado interno.



Assim, ocorrem prejuízos para o Estado e seus municípios, uma vez que apesar do licenciamento e emplacamento serem realizados em outra localidade, boa parcela desses veículos integrará a frota em circulação na região.

Ainda no tocante às receitas decorrentes de transferências, as funções educação e saúde assumem extrema importância devido às alterações ocorridas na Constituição, com a atribuição de uma série de responsabilidades a cargo dos municípios. No caso da saúde, como já destacado, o advento do SUS destinou às localidades municipais a responsabilidade do atendimento primário a saúde. Na medida em que as municipalidades cumpriram aos pré-requisitos de integração plena ao sistema, ocorreram maiores aportes de recursos.

**Tabela 35**

Proporção das transferências da cota parte do SUS em relação ao Total da Receita de transferências dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1998/2002

Municípios	SUS/Transferências		Municípios	SUS/Transferências	
	1998	2002		1998	2002
Caieiras	11,79	10,47	Pirapora do Bom Jesus	16,08	0,00
Cajamar	15,47	11,74	Ribeirão Pires	4,71	11,43
Carapicuíba	14,33	4,54	Rio Grande da Serra	10,06	6,44
Diadema	15,65	12,88	Salesópolis	3,40	3,56
Embu	12,79	8,67	Santa Isabel	1,15	0,74
Embu-guaçu	7,20	2,91	Santana de Parnaíba	6,03	4,00
Franco da Rocha	7,05	9,89	Santo André	12,86	12,11
Itapevi	3,29	6,03	São Bernardo do Campo	1,61	4,12
Itaquaquecetuba	10,65	4,78	São Caetano do Sul	11,14	8,65
Jandira	2,28	0,00	São Lourenço da Serra	8,29	8,55
Juquitiba	12,21	7,64	Suzano	3,84	3,65
Mairiporã	13,26	10,28	Taboão da Serra	10,28	8,21
Mogi das Cruzes	4,67	3,70	Vargem Grande Paulista	0,15	0,00
Osasco	14,43	13,87			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas: Foram relacionados apenas os Municípios da Região Metropolitana para os quais havia disponibilidade dos dados referentes às transferências do SUS. Não havia informação para o Município de São Paulo em 1998 em decorrência da descaracterização do sistema ao longo da Gestão de Paulo Maluf (1993/1996) e Celso Pitta (1997/2000).

Na educação, é possível perceber ao longo da série disponibilizada na Tabela 36 o aumento significativo da importância dessa modalidade de transferência. Esse incremento das transferências oriundas do Fundef pode ser

vinculado ao número de alunos matriculados gerando um estímulo das localidades no sentido de prover vagas para alunos no ensino fundamental.

**Tabela 36**

Proporção da Receita de Transferências do Fundef para os Municípios sobre o Total das Transferências Constitucionais dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 1998-2005  
Em Percentual

Municípios	ANOS							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arujá	*	1,11	2,01	4,31	5,40	6,98	9,18	10,28
Barueri	7,30	10,65	15,26	15,53	18,54	18,09	*	19,37
Biritiba-Mirim	0,84	1,98	12,21	15,18	21,75	23,67	22,81	*
Cajamar	13,16	14,59	15,30	15,27	14,39	13,80	13,38	10,93
Cotia	12,41	15,78	18,39	19,05	23,50	23,57	23,45	18,37
Embu	5,15	14,47	*	19,63	20,55	20,10	19,75	*
Embu-Guaçú	1,10	1,94	4,33	5,89	10,93	*	13,99	13,54
Ferraz de Vasconcelos	*	*	0,22	12,26	5,76	8,23	10,68	17,11
Francisco Morato	*	1,86	1,50	2,17	27,88	30,42	32,52	31,27
Franco da Rocha	*	*	1,79	1,93	10,23	11,03	10,18	4,84
Guarulhos	*	0,12	0,39	0,81	5,98	5,80	7,41	*
Itapecerica da Serra	3,52	6,10	12,58	12,47	14,88	15,51	18,27	16,63
Itapevi	23,10	21,88	8,33	22,69	23,30	27,73	*	*
Itaquaquecetuba	12,14	14,92	17,00	19,46	18,12	22,62	24,92	25,01
Jandira	11,62	11,11	11,08	13,75	16,17	19,52	20,97	20,81
Juquitiba	2,04	9,82	11,46	15,64	14,15	*	24,95	14,77
Mairiporã	9,02	9,03	9,46	20,34	25,56	24,74	*	25,25
Mauá	*	1,70	1,99	1,83	1,17	1,50	1,55	1,37
Mogi das cruzeiras	2,59	3,51	4,22	5,85	7,62	9,93	11,85	12,86
Osasco	4,50	10,89	13,18	13,05	15,10	15,32	*	20,02
Pirapora do Bom Jesus	5,87	9,48	7,78	*	28,21	32,23	36,89	*
Poá	3,35	8,48	10,87	12,35	11,80	15,15	18,21	19,79
Salesópolis	7,42	8,87	11,38	16,05	19,15	20,83	19,95	21,13
Santa Isabel	6,10	8,48	9,25	10,69	12,59	13,31	12,32	11,39
Santana de Parnaíba	3,58	4,21	16,96	14,89	31,18	31,97	32,95	31,54
Santo André	*	1,13	1,57	4,10	5,23	5,29	5,84	5,66
São Bernardo do Campo	3,46	3,62	4,41	6,94	8,41	10,35	12,39	*
São Caetano do Sul	1,67	1,62	1,53	1,56	1,53	1,36	1,23	*
São Lourenço da Serra	7,62	7,99	7,07	8,00	15,43	17,88	16,74	*
São Paulo	15,26	16,17	16,64	16,58	17,36	16,53	15,28	16,23
Suzano	2,42	2,86	4,81	5,27	6,74	8,66	9,85	10,07
Taboão da Serra	2,79	4,74	10,45	11,74	*	18,00	*	20,60
Vargem Grande Paulista	1,97	9,80	14,78	19,27	18,08	19,38	19,65	18,64

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil.

\* Informação não disponível.

Quando observado o comportamento das transferências para os municípios da região, principalmente naqueles relativos à educação, cultura e saúde percebe-se que ocorreu um aumento significativo em praticamente todos os municípios da RMSP, no entanto, como já destacado, esse fato resultou em um grande crescimento da participação dos municípios no total dos gastos sociais do país.

Por fim, como já bastante enfatizado, apesar do crescimento das transferências constitucionais em direção as localidades, observa-se que aspectos relativos ao elevado endividamento dos municípios exercem pressões sobre a capacidade de realização de gastos sociais, ou seja, a dívida acabou por se tornar um componente importante no gasto das localidades.

Nesse sentido, em relação ao comportamento da despesa dos municípios da região, a partir da vigência da LRF, as localidades procuraram realizar esforços para adequarem-se à legislação. Além disso, em decorrência da vinculação do gasto, percebe-se uma relativa homogeneidade com relação à participação das funções educação, cultura e saúde.

No entanto, por não se tratar de uma região homogênea é possível perceber alguns contrastes importantes. Localidades como Carapicuíba e Ribeirão Pires apresentam menores índices de participação das despesas em educação no ano de 2002, no entanto, na primeira verifica-se o mais elevado grau de participação do gasto relativo à habitação e ao urbanismo, possivelmente em decorrência das condições sociais dessas cidades, gerando demandas por gastos nesse setor.

**Tabela 37**

Proporção das Despesas na Sub-função Ensino Fundamental em Relação ao Total das Despesas dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo –1998/2002

Municípios			Municípios		
	1998	2002		1998	2002
Arujá	6,95	*	Mairiporã	20,80	*
Barueri	16,83	18,58	Mauá	13,11	*
Biritiba-Mirim	20,30	33,72	Mogi das Cruzes	10,46	11,20
Caieiras	16,07	12,74	Osasco	9,28	12,49
Cajamar	17,88	15,51	Pirapora do Bom Jesus	17,39	31,23
Carapicuíba	15,31	3,51	Poá	16,71	19,04
Cotia	21,88	*	Ribeirão Pires	13,24	3,53
Diadema	10,12	*	Rio Grande da Serra		8,98
Embu	*	24,18	Salesópolis	24,91	28,70
Embu-guaçu	18,30	17,38	Santa Isabel	18,65	*
Ferraz de Vasconcelos	14,51	*	Santana de Parnaíba	16,26	21,57
Francisco Morato	21,76	27,90	Santo André	10,33	*
Franco da Rocha	12,54	*	São Bernardo do Campo	10,48	*
Guararema	17,25	6,15	São Caetano do Sul	13,49	6,32
Guarulhos	6,28	9,79	São Lourenço da Serra	25,34	24,63
Itapecerica da Serra	16,47	24,05	São Paulo	8,56	*
Itapevi	23,83	32,93	Suzano	19,63	12,09
Itaquaquecetuba	26,71	19,94	Taboão da Serra	11,38	14,24
Jandira	25,98	*	Vargem Grande Paulista	16,87	19,29
Juquitiba	17,75	22,59			

Fonte: Fundação Seade - Pesquisa Municipal Unificada.

\* Informação não disponível.

No que se refere às despesas com Saúde, como já enfatizado, a implantação do SUS determina maiores responsabilidades aos municípios. Além disso, a emenda constitucional nº 29 de 2000 definiu patamares mínimos para empenhos nessa função. No caso dos municípios, até 2004 esse gasto deveria corresponder o patamar mínimo de 15% das receitas.

**Tabela 38**

Proporção das Despesas na função Saúde em Relação ao Total das Despesas dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo –1998/2002

Municípios			Municípios		
	1998	2002		1998	2002
Arujá	13,67	*	Mairiporã	17,69	*
Barueri	19,58	18,08	Mauá	24,90	*
Biritiba-Mirim	23,82	24,40	Mogi das Cruzes	10,08	12,04
Caieiras	16,41	22,08	Osasco	23,58	24,46
Cajamar	18,02	25,00	Pirapora do Bom Jesus	21,99	16,89
Carapicuíba	28,93	17,51	Poá	17,56	22,21
Cotia	11,60	*	Ribeirão Pires	16,84	23,64
Diadema	29,63	*	Rio Grande da Serra	26,71	21,57
Embu	*	18,98	Salesópolis	12,57	14,91
Embu-guaçu	30,63	26,28	Santa Isabel	12,50	16,96
Ferraz de Vasconcelos	10,12	*	Santana de Parnaíba	15,41	12,36
Francisco Morato	5,11	20,01	Santo André	22,00	*
Franco da Rocha	18,33	26,79	São Bernardo do Campo	15,35	19,59
Guararema	8,76	10,80	São Caetano do Sul	12,24	11,77
Guarulhos	11,46	17,37	São Lourenço da Serra	23,69	25,30
Itapecerica da Serra	30,87	*	São Paulo	11,19	15,71
Itapevi	24,11	20,90	Suzano	12,96	17,76
Itaquaquecetuba	16,37	17,51	Taboão da Serra	26,17	26,99
Jandira	14,58	*	Vargem Grande Paulista	22,24	27,33
Juquitiba	23,33	21,29			

Fonte: Tesouro.

\* Informação não disponível.

Percebe-se de acordo com a Tabela 38 que a maioria dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo no intervalo de 1998 a 2002 aumentou de modo significativo os gastos na função saúde. Ressalte-se que no caso do Município de São Paulo em 1998 esse valor era correspondente a 11,19% do total das Despesas por função, e, em 2002 chegou a 15,71%. Esse fato decorre da mudança na gestão com a adesão ao SUS.



Outra informação importante refere-se às despesas relativas à administração. Enquanto no município de Itapevi esse dado corresponde a 9% das despesas totais da localidade, em Arujá corresponde a 29%. Esse dado sinaliza a forte presença do setor público nas atividades econômicas da localidade no caso dos municípios com menor dinamismo.

**Tabela 39**

Proporção das Despesas na função Gastos com Administração e Planejamento em Relação ao Total das Despesas dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 1998/2002

Municípios			Municípios		
	1998	2002		1998	2002
Arujá	22,25	*	Mairiporã	15,74	*
Barueri	14,17	12,66	Mauá	23,13	*
Biritiba-Mirim	13,40	12,33	Mogi das Cruzes	18,31	9,95
Caieiras	20,98	12,11	Osasco	16,90	18,99
Cajamar	22,00	24,77	Pirapora do Bom Jesus	20,06	10,76
Carapicuíba	20,00	15,41	Poá	11,20	10,19
Cotia	18,58	*	Ribeirão Pires	17,45	13,35
Diadema	21,41	*	Rio Grande da Serra	28,28	15,64
Embu	*	26,55	Salesópolis	14,69	12,70
Embu-guaçu	10,66	16,14	Santa Isabel	17,94	16,14
Ferraz de Vasconcelos	13,33	*	Santana de Parnaíba	27,19	28,97
Francisco Morato	17,21	12,17	Santo André	25,07	*
Franco da Rocha	13,40	12,63	São Bernardo do Campo	10,76	7,18
Guararema	12,31	13,39	São Caetano do Sul	18,41	10,13
Guarulhos	33,56	9,48	São Lourenço da Serra	15,20	13,95
Itapeceira da Serra	14,17	24,54	São Paulo	*	3,55
Itapevi	10,52	16,33	Suzano	16,37	26,85
Itaquaquecetuba	10,92	8,45	Taboão da Serra	13,93	16,06
Jandira	16,22	*	Vargem Grande Paulista	13,92	16,29
Juquitiba	10,03	14,77			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

\* Informação não disponível.

Outro componente da despesa dos municípios que merece atenção diz respeito ao peso das casas legislativas no orçamento, quando se observa a relação entre o total das despesas do legislativo em relação ao total das receitas próprias.

Na análise desse indicador na Tabela 40 percebe-se que para praticamente a totalidade dos municípios da RMSP ocorreu uma redução na relação entre gastos com legislativo em relação ao total das despesas. Esse fato é uma decorrência da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, apesar de provocar essa queda importante ao longo do período em questão, ainda indica que é significativamente elevada essa proporção, principalmente em menores localidades.

É importante observar que com a introdução da LRF ocorreu no intervalo de 1998 a 2002 uma significativa redução da participação da despesa do legislativo em relação ao total. No caso mais extremo, em Francisco Morato, esse indicador representava 15,31% em 1998 e no ano de 2002 cai para 3,01%. Todos os demais municípios da região que apresentavam valores elevados para esse quesito promoveram significativas reduções e se enquadraram aos termos estabelecidos pela legislação. Percebe-se também que, considerando-se o PIB, os municípios maiores apresentam menores proporções de gastos com o legislativo.

Enquanto na cidade de São Paulo esse indicador correspondia a 2,98% em 2002, em localidades como Santa Isabel correspondia a 5,6% e em Rio Grande da Serra 5,58%. Sem dúvida que esse fato pode ser um elemento adicional no debate em torno da reforma das instituições políticas do país.

Ressalte-se que nesse quesito também ocorreu alteração na legislação. A Emenda Constitucional nº 25 de 2000 promoveu mudanças nos padrões de gastos com os legislativos municipais. Foram definidos limites variando de 5% a 8% em razão de critérios populacionais.

A fundação IBGE, quando da publicação da Pesquisa Municipal para o ano de 2001, enfatizou na síntese do referido trabalho alguns aspectos relativos ao papel do legislativo, principalmente em âmbito local.

**Tabela 40**

Proporção das Despesas na função Gastos com Legislativo em Relação ao Total das Despesas dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo –1998/2002

Municípios			Municípios		
	1998	2002		1998	2002
Arujá	11,65	*	Mairiporã	4,43	*
Barueri	3,14	2,14	Mauá	4,28	*
Biritiba-Mirim	5,71	4,02	Mogi das Cruzes	6,01	4,25
Caieiras	7,56	4,75	Osasco	6,10	3,97
Cajamar	3,92	3,60	Pirapora do Bom Jesus	5,35	2,07
Carapicuíba	6,08	3,67	Poá	6,29	4,98
Cotia	9,99	*	Ribeirão Pires	5,01	3,81
Diadema	5,46	*	Rio Grande da Serra	10,20	5,58
Embu	*	4,11	Salesópolis	3,25	4,88
Embu-guaçu	5,95	4,82	Santa Isabel	5,23	5,60
Ferraz de Vasconcelos	6,20	*	Santana de Parnaíba	5,19	2,99
Francisco Morato	15,31	3,01	Santo André	3,74	*
Franco da Rocha	8,55	4,73	São Bernardo do Campo	1,94	2,08
Guararema	3,51	2,80	São Caetano do Sul	4,58	3,11
Guarulhos	5,29	2,88	São Lourenço da Serra	5,23	4,15
Itapecerica da Serra	3,78	6,05	São Paulo	3,20	2,98
Itapevi	4,25	1,49	Suzano	7,37	5,28
Itaquaquecetuba	5,78	2,77	Taboão da Serra	7,09	4,99
Jandira	6,87	*	Vargem Grande Paulista	9,80	5,03
Juquitiba	8,75	4,45			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

\* Informação não disponível.

De acordo com o órgão, mesmo com o crescimento significativo no número de municípios verificado entre 1985 e 2001 existiria no Brasil uma proporção de aproximadamente 2.860 habitantes para cada vereador, ao passo que em países como França e Estados Unidos essa relação seria respectivamente de 110 e 490

habitantes por representante. Evidente que esse tipo de comparação não reflete necessariamente as diferenças entre os sistemas políticos desses países e também questões relativas ao custo de manutenção das máquinas administrativas, bem como o grau de comprometimento das despesas de natureza social dessas localidades. Além, é claro, da própria avaliação da produtividade das casas legislativas.

Em relação às despesas nas funções habitação e urbanismo, apesar do impacto das grandes intervenções urbanas, não há um padrão nessa modalidade de investimento, ou seja, esse tipo de gasto não está diretamente relacionado ao porte ou dinamismo da localidade. De modo diverso de outras funções, ao longo do período analisado, não ocorreram grandes variações dessa modalidade de gasto em relação ao conjunto das despesas municipais. Esse fato acontece, pois as intervenções no âmbito das funções habitação, saneamento e urbanismo, dada sua magnitude, dependem em grande medida de ações realizadas pelo poder público estadual.

Nesse aspecto é importante observar as considerações de ARRETCHE (2000) em relação às características do processo de descentralização das políticas sociais. Apesar de considerar um conjunto de variáveis como sendo determinantes para que ocorra a descentralização e conseqüentemente investimentos por parte do poder público local, percebe-se que no caso das políticas habitacionais, o desenho institucional, aliado a envergadura do volume de investimentos a se realizar faz com que o cálculo político leve ao desestímulo da atuação do poder público local.

**Tabela 41**

Proporção das Despesas com Investimentos em Relação ao Total das Despesas dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 1998/2002

Municípios			Municípios		
	1998	2002		1998	2002
Arujá	20,77	*	Mairiporã	6,19	*
Barueri	19,32	14,13	Mauá	3,87	*
Biritiba-Mirim	15,38	1,56	Mogi das Cruzes	30,13	18,60
Caieiras	3,86	3,24	Osasco	1,82	1,44
Cajamar	15,41	5,32	Pirapora do Bom Jesus	8,02	1,67
Carapicuíba	11,30	9,03	Poá	19,69	21,34
Cotia	8,04	*	Ribeirão Pires	10,53	9,88
Diadema	4,71	*	Rio Grande da Serra	7,25	10,72
Embu	*	10,58	Salesópolis	12,10	7,62
Embu-guaçu	5,64	7,33	Santa Isabel		5,25
Ferraz de Vasconcelos	35,79	*	Santana de Parnaíba	15,73	10,40
Francisco Morato	2,33	2,76	Santo André	4,36	*
Franco da Rocha	15,09	4,73	São Bernardo do Campo	14,68	12,87
Guararema	19,34	12,87	São Caetano do Sul	15,17	11,18
Guarulhos	7,03	4,97	São Lourenço da Serra	7,96	4,82
Itapecerica da Serra	5,57	8,03	São Paulo	6,58	8,19
Itapevi	12,28	7,03	Suzano	10,83	8,60
Itaquaquecetuba	12,63	10,66	Taboão da Serra	10,61	13,11
Jandira	7,86	*	Vargem Grande Paulista	11,03	22,13
Juquitiba	9,53	3,06			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

\* Informação não disponível.

Quanto à proporção dos investimentos realizados em relação ao total das despesas dos municípios da Região, percebe-se que ao longo do intervalo de tempo pesquisado, ocorreu em praticamente todas as faixas de população uma significativa redução nessas inversões. Novamente, esse quadro se apresenta de modo mais crítico para as localidades maiores. No caso do Município de São Paulo e de Guarulhos foi muito drástica a redução dos investimentos em relação a receita corrente líquida, realizados pelo poder local. Em contrapartida, como já

ressaltado, é justamente nessas localidades que ocorre a maior demanda por equipamentos sociais, não só por parte dos residentes, mas também pela população das localidades vizinhas.

**Tabela 42**

Relação Investimentos/Receita Corrente Líquida.

Municípios da Região Metropolitana de São Paulo 1998/2005.

Municípios	Investimento/RCL		Municípios	Investimento/RCL	
	1998	2005		1998	2005
Arujá	0,22	0,08	Mairiporã	0,07	0,04
Barueri	0,20	0,22	Mauá	0,04	0,08
Biritiba-Mirim	0,18	*	Mogi das Cruzes	0,35	0,13
Caieiras	0,04	0,13	Osasco	0,02	0,10
Cajamar	0,23	0,05	Pirapora do Bom Jesus	0,08	0,13
Carapicuíba	0,11	*	Poá	0,20	0,15
Cotia	0,09	0,06	Ribeirão Pires	0,12	0,12
Diadema	0,05	0,05	Rio Grande da Serra	0,09	*
Embu	0,07	*	Salesópolis	0,13	0,06
Embu-guaçu	0,06	0,06	Santa Isabel	0,14	0,05
Ferraz de Vasconcelos	0,53	0,19	Santana de Parnaíba	0,16	0,12
Francisco Morato	0,02	0,07	Santo André	0,05	0,13
Franco da Rocha	0,20	0,06	São Bernardo do Campo	0,14	0,12
Guararema	0,21	0,13	São Caetano do Sul	0,15	0,14
Guarulhos	0,10	*	São Lourenço da Serra	0,09	*
Itapecerica da Serra	0,06	0,13	São Paulo	0,08	0,04
Itapevi	0,13	0,09	Suzano	0,11	0,13
Itaquaquecetuba	0,15	0,09	Taboão da Serra	0,12	0,11
Jandira	0,09	0,03	Vargem Grande Paulista	0,12	0,11
Juquitiba	0,10	0,07			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

\* Informação não disponível.

Outro aspecto a causar constrangimentos em relação à capacidade de intervenção das localidades diz respeito ao endividamento dos entes locais. Apesar do processo de renegociação das dívidas, como foi possível observar,

permaneceu elevada a participação dos Estados e municípios na dívida total do país.

No conjunto de municípios da Região Metropolitana de São Paulo, ao longo do período em questão, é possível perceber que as localidades conseguiram estabilizar o processo de endividamento, ou seja, as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal não permitiram grandes variações. As exceções ficam por conta das localidades maiores. Como é possível perceber, para os maiores municípios da Região (São Paulo e Guarulhos) ocorreu um expressivo crescimento de suas dívidas totais. Fato a sugerir que o problema do endividamento assume contornos mais dramáticos nos casos das maiores localidades.

De fato, o problema da dívida é mais crítico no caso dos maiores municípios, uma vez que apenas esse grupo foi alvo do processo de renegociação das dívidas, percebe-se que esse mecanismo não contribuiu para reduzir as despesas com encargos. No caso de São Paulo, nota-se o aumento explosivo das despesas dessa natureza, principalmente em decorrência da política monetária de juros elevados, associado à indexação dessa dívida pelo IGP-DI.

Em relação à LRF, os municípios da Região Metropolitana de São Paulo conseguiram se enquadrar nos limites estabelecidos. No que se refere à Dívida/RCL os municípios de Mauá e São Paulo apresentavam em 1998 valores superiores ao limite que seria estabelecido pela LRF em 2000. No caso de Mauá ocorreu uma redução em 2005. Em São Paulo, no entanto, ocorreu uma elevação desse indicador. Como já enfatizado, os maiores municípios são os que apresentam a situação mais crítica acerca do problema da dívida. Em relação ao gasto com pessoal, poucas localidades se encontravam no ano de 1998 em situação acima dos limites da LRF, de modo que, com a introdução da Legislação todos conseguiram se enquadrar.

**Tabela 43**

Indicadores referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.  
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo – 1998/2005

Municípios	Dívida/RCL		Gasto com pessoal/RCL	
	1998	2005	1998	2005
Arujá	0,00	0,00	0,50	0,46
Barueri	0,00	0,00	0,42	0,45
Biritiba-Mirim	0,00	*	0,50	*
Caieiras	0,00	0,00	0,68	0,49
Cajamar	0,00	0,00	0,64	0,37
Carapicuíba	0,00	*	0,44	*
Cotia	0,07	0,02	0,46	0,33
Diadema	0,20	0,19	0,67	0,47
Embu	0,00	*	0,59	*
Embu-Guaçu	0,00	0,00	0,63	0,50
Ferraz de Vasconcelos.	0,53	0,89	0,44	0,40
Francisco Morato	0,00	0,01	0,75	0,50
Franco da Rocha	0,00	0,00	0,68	0,45
Guararema	0,00	0,00	0,37	0,21
Guarulhos	0,24	*	0,55	*
Itapecerica da Serra.	0,13	0,12	0,33	0,53
Itapevi	0,00	0,00	0,54	0,47
Itaquaquecetuba	0,01	0,00	0,68	0,44
Jandira	0,00	0,00	0,60	0,48
Juquitiba	0,00	0,00	0,66	0,53
Mairiporã	0,00	0,00	0,65	0,46
Mauá	1,31	1,02	0,61	0,37
Moji das Cruzes	0,33	0,18	0,46	0,46
Osasco	0,00	1,09	0,56	0,50
Pirapora do Bom Jesus	0,00	0,00	0,57	0,53
Poá	0,16	0,00	0,37	0,40
Ribeirão Pires	0,21	0,22	0,60	0,35
Rio Grande da Serra	0,00	*	0,74	*
Salesópolis	0,00	0,00	0,58	0,47
Santa Isabel	0,01	0,01	0,49	0,45
Santana Parnaíba	0,00	0,00	0,52	0,49
Santo André	0,03	0,01	0,58	0,35
São Bernardo do Campo	0,00	0,01	0,42	0,33
São Caetano do Sul	0,26	0,07	0,32	0,40
São Lourenço da Serra	0,04	*	0,68	*
São Paulo	1,69	2,43	0,45	0,36
Suzano	0,19	0,20	0,47	0,53
Taboão da Serra	0,00	0,03	0,66	0,52
Vargem Grande Paulista	0,00	0,17	0,57	0,53

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

\* Informação não disponível.



Por outro lado, ressalte-se que esse movimento também foi estimulado pelas características impositivas da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as penalidades que recaem sobre os municípios que deixarem de cumpri-la.

No que se refere à questão da relação Dívida/Receita Corrente Líquida, apenas os Municípios de Mauá e São Paulo (ambos tiveram dívidas renegociadas) enfrentaram maiores dificuldades.

Desse modo, na análise do conjunto de municípios da Região Metropolitana de São Paulo percebem-se inúmeras assimetrias. Essas reproduzem os problemas que podem ser localizados nos demais municípios do Brasil. No caso da Capital, o problema do endividamento oferece grandes restrições no que diz respeito à capacidade de intervenção em políticas públicas e que impactam diretamente os demais municípios localizados em seu entorno, uma vez que ocorre uma presença significativa de cidades dormitórios, extremamente dependentes da atividade econômica da capital.

Em contrapartida, nota-se ainda a presença de um número significativo de municípios que não podem prescindir das transferências governamentais e apresentam reduzida capacidade de auferir maiores recursos por meio de sua atividade econômica.

A ausência de legislação que possibilite a criação de mecanismos integrados de gestão, bem como o reduzido alcance dos consórcios existentes fazem com que ocorram conflitos e o mecanismo de guerra fiscal se faça presente nesse espaço.

Desse modo, somente com a criação de instâncias de governo que possibilitem a criação de sistemas de gestão integrados possibilitaria a redução das desigualdades e assimetrias existentes.

## CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho pretendeu-se demonstrar as mudanças concernentes à capacidade de gestão de políticas públicas em âmbito local, enfatizando características da Região Metropolitana de São Paulo.

Inicialmente demonstrou-se de que modo as especificidades da federação brasileira possibilitaram que ocorressem um processo de descentralização política em favor das localidades. Destacou-se que ao longo da história recente do país, há existência de momentos de centralização política no âmbito da União, com breves períodos de maior capacidade dos Estados e municípios em relação às decisões relativas à intervenção nas políticas sociais.

No entanto, ao longo do texto foi possível perceber que a mera polarização descentralização/centralização é insuficiente para explicar as relações que se estabelecem entre os entes federativos no Brasil.

Em alguns momentos, principalmente no período pós 1964, faz sentido o conceito empregado por Cardoso (anéis burocráticos), ao procurar explicar as relações estabelecidas entre o público e o privado e que, desse modo, se sobrepunha a qualquer regra existente no âmbito das relações federativas. Nesse contexto, CARDOSO DE MELLO (2000) chamou atenção para o processo de privatização do espaço público que ocorreu ao longo desse período. Percebeu-se inclusive a forte influência do pensamento conservador no sentido da centralização política do país.

Ressalte-se que os períodos de exceção pelo qual o país atravessou apresentam como principal característica esse processo. Mas vale enfatizar, como apontou PRADO (1994), que esse desenho era extremamente complexo. Como afirmado, a defesa da centralização política presente em teóricos do pensamento conservador brasileiro, como Oliveira Vianna e Alberto Torres, encontrou sua materialização ao longo da ditadura de 1964.

Assim, o movimento em prol da descentralização das políticas sociais, imprimido ao longo do debate no processo constituinte, teve como elemento norteador a leitura crítica da centralização política herdada da ditadura militar.

Entretanto, se por um lado a centralização, na leitura do conservadorismo político, não promoveu o desenvolvimento do país, por outro; a descentralização decorrente da “Constituinte cidadã” não conseguiu resolver as profundas assimetrias existentes na distribuição dos recursos orçamentários entre os entes federativos. Além disso, conforme destacado por PRADO (1994) e CARDOSO (1985), a contraposição centralização *versus* descentralização não explica os dilemas apresentados pela estrutura federativa brasileira. Porém, a resolução dos conflitos decorrentes dos arranjos desse regime político não passa simplesmente pela reforma do Estado sugerida por BRESSER PEREIRA (2000).

Foi possível observar que a constituição de 1988 se apresentou como um importante divisor no que se refere à autonomia dos municípios. Ocorreu a institucionalização de um importante conjunto de transferências e o estabelecimento de responsabilidades visando à gestão de políticas públicas.

Porém, o processo de descentralização que se configurou após a promulgação da Constituição de 1988 sofreu um profundo retrocesso a partir da segunda metade dos anos 1990. Ao longo do texto foi possível observar que esse fato foi devido às mudanças institucionais implementadas ao longo desse período, bem como a política econômica vigente.

Dentre as hipóteses apresentadas verificou-se que as características do endividamento público ao longo dos anos noventa ofereceram restrições às esferas locais de poder.

A análise dos indicadores fiscais possibilitou concluir que no caso dos maiores municípios que renegociaram suas dívidas, ocorreu um significativo aumento do estoque, comprometendo a capacidade de gestão, traduzida na redução do gasto em investimentos. Aos municípios menores, em contrapartida,

se apresentaram em reduzida dimensão os problemas referentes ao aumento do estoque da dívida. Porém, verificaram-se expressivos aumentos acerca do serviço da dívida, decorrente das elevadas taxas de juros, principalmente a partir de 1999.

Ou seja, o processo de renegociação implementado ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso foi incapaz de apresentar respostas aos problemas dos municípios. Percebe-se também que a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu em um momento crítico para Estados e municípios, principalmente no que diz respeito às restrições em relação ao acesso a operações de crédito. Além disso, a introdução da DRU acentuou esse quadro de restrições e de centralização financeira dos gastos sociais.

No que se refere ao arranjo institucional, foi possível perceber a enorme dependência em relação às transferências constitucionais por parte dos menores municípios. Ressalte-se que dos 5.561 municípios instalados no país, aproximadamente 4660 possuíam população inferior a 50.000 mil habitantes de acordo com o Censo 2000. Esse fato, além de limitar sobremaneira a capacidade de gestão dessas localidades, faz com que não ocorram esforços no sentido de criar mecanismos arrecadatórios, além de estimular a guerra fiscal.

No caso dos municípios mais dinâmicos, a eficiência e modernização das fazendas locais têm possibilitado um incremento da arrecadação das receitas próprias. Fato que não invalida a premissa da existência de uma dissociação entre as formas de arrecadação de recursos tributários e as decisões de gastos no âmbito das esferas locais de poder.

Foi possível perceber que as políticas econômicas implementadas ao longo dos anos noventa, provocaram enormes restrições às localidades. Inicialmente as elevadas taxas de juros promoveram um aumento nos gastos financeiros das localidades, impactando no estoque da dívida no caso dos maiores municípios e no serviço da dívida das menores localidades. Esse processo levou a uma redução dos investimentos realizados e a um menor alcance do poder público local.

Diante desse cenário, apesar do status de ente federativo conferido aos municípios na Carta de 1988, as alterações institucionais ao longo do período analisado estabeleceram fortes limitações com relação à capacidade de gestão de políticas sociais.

Sobre a avaliação dos municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo percebeu-se um conjunto de assimetrias e desigualdades que de certo modo reproduzem o comportamento dos demais municípios do país. Ou seja, os problemas das menores localidades são distintos dos maiores em termos populacionais. No caso da região analisada, é forte a influência exercida pela capital e existência de um conjunto de municípios que, apesar de um grande contingente populacional, apresentam grande dependência das atividades econômicas desenvolvidas na cidade de São Paulo. Desse modo, o processo de endividamento da Capital e a conseqüente redução nos níveis de investimentos causam efeitos negativos para o conjunto de municípios localizados na Região Metropolitana da São Paulo.

Acerca das ações que envolvam mais de um município, observou-se um reduzido número de consórcios destinados a atuar em políticas para as quais a escala de investimentos seja elevada ou em ações cujos impactos ocorram em mais de uma localidade, no entanto, limitados a setores de atividade econômica específicos.

Desse modo, possibilidades para que ocorram as reduções nesse quadro de assimetrias passam por dois pontos fundamentais: um novo desenho institucional no qual ocorra menor dependência dos entes federativos com relação às transferências constitucionais e mudanças no tocante à criação de espaços de gestão de caráter metropolitano. Não significa que se deva providenciar um processo inverso ao de criação de novos municípios, porém, estabelecer esferas de caráter decisório que vão para além das fronteiras legais dos municípios. A existência de pequenas localidades com todo o aparato administrativo faz com que uma parcela significativa dos recursos, que poderiam ser destinados a políticas sociais, acabem direcionados para a manutenção de máquinas

administrativas. Destaca-se que o objetivo não é aferir a existência das localidades em função de ganhos de escala. No entanto, a racionalidade do gasto dos recursos orçamentários e da gestão das políticas públicas torna-se um passo importante para a redução das desigualdades sociais existentes no país.

Dessa maneira, seria necessário o estabelecimento de outros arranjos nacionais de modo a possibilitar aos municípios maiores a retomada da capacidade de realização de intervenções no âmbito das políticas sociais, e, por outro lado, o estabelecimento de novos espaços de decisão política, de modo a corrigir as distorções existentes.

Assim, seria necessário o estabelecimento de mecanismos que possibilitassem o planejamento estratégico, além da criação de instâncias nacionais e regionais para a avaliação e controle das ações nos setores de políticas públicas.

Evidente que, como demonstrado ao longo do trabalho, as distorções perpetradas na estrutura fiscal decorrentes da grande presença das transferências constitucionais, aliadas aos desequilíbrios dos critérios de rateio, são fatores que também acentuam os conflitos na estrutura federativa brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: Araújo, M. F. I & Beira, L. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: FUNDAP, 2007.

ALMEIDA, J. S. As Reformas Financeiras de 1964-65: Objetivos, Rumos e Desvios. Textos para discussão n. 59. IE/UFRJ.

AFONSO, Ruy. O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico. Tese de Doutorado. Unicamp: Campinas, 2003.

AFONSO, J.R.R & ARAUJO, E. A. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. BNDES, Rio de Janeiro: 2001, Disponível em <[www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0001530.pdf](http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001530.pdf)>.

AFFONSO, R B. A. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade. Vol.10. Nº. 3, 1996.

AFFONSO, R.B. A; SILVA, P. L. A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Editora da Unesp, 1995(b).

\_\_\_\_\_. *Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: A privatização das empresas públicas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol 42, n.3 1999, pp 421-451.

ARRETCHE, M. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

Banco Central do Brasil. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BATISTA JR., P.N. *A economia como ela é*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000.

BEIRA, L; ARAUJO, M. F. I. *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

BELLUZZO, Luiz G. de Mello. O declínio de Breton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.4, p.11-20, jun.1995.

BIONDI, A. *O Brasil Privatizado*. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2000.

BOBBIO, N. et. AL. *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília. Brasília: 1 1ª edição. 1983.

BOUERI, R; PIANCASTELLI. *Dívida dos estados 10 anos depois*. Rio de Janeiro. IPEA. 2008.



BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. São Paulo: Vozes, 1997. p.195-242.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, (2001).

CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CARDOSO DE MELLO, J.M. *O Capitalismo Tardio*. 3ª edição, São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

CARDOSO DE MELLO, J.M. *O Capitalismo Tardio e a Sociabilidade Moderna. História da Vida Privada*, Volume 4. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1985.

CARNEIRO, R. *Crise e desenvolvimento: A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Editora da Unesp, 2002.

CASTRO, J. A et. al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília. IPEA. 2008.

CHANG, H.J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Editora Unesp, 2004.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. p.35-67.

CODATO, A.N. *O Sistema Estatal e a Política Econômica no Brasil pós 1964*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

COUTINHO, M.C. & SZMRECSÁNYI. As finanças Públicas no Estado Novo, 1937-1945. *Revista de Economia Política*. Vol.10, nº2. São Paulo: Editora Brasileira: 1990.

DAIN, S. Federalismo e Reforma Tributária. In AFONSO, R.B. A; SILVA, P. L. A *Federação em Perspectiva: Ensaio Seleccionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil: 1930,1960*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

DOWBOR, L; Ianni, O. & Resende P. E, (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.

FAGNANI, E. *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil – 1964/92*. Campinas: IE-UNICAMP, Revista Economia e Sociedade. Campinas, n. 8: 1997.

\_\_\_\_\_. “Política Social no Brasil (1964-2002) – Entre a cidadania e a caridade”. Tese de doutorado defendida no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas. 2005.

FIORI, J. L. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização In. AFONSO, R.B. A; SILVA, P. L. *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. Ajuste, Transição e Governabilidade: O Enigma Brasileiro.. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, M.C.P; PRATES, D.M. Abertura Financeira no Governo FHC : Impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*. (17) 81-111. Dezembro 2001.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações Municipais Básicas. 2007

\_\_\_\_\_. Pesquisa Municipal Unificada. Vários Anos.

GIAMBIAGI, F; RIGOLON, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro. Texto para Discussão. Jan-Jul. 1999. Bndes.

GIAMBIGI, F. (Org.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

HIRST, P. & THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Contas Nacionais. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Despesas Públicas por Funções 1999 - 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS APLICADAS. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

INSITTUTO POLIS. Saúde na Cidade de São Paulo. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo, Polis / PUC-SP, 2002.

KON, Anita. Tecnologia e trabalho no cenário da globalização. In Dowbor, L; Ianni, O e Resende P. E. (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: Observações sobre o plano de Metas In LAFFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LANDAU, E. O programa de privatizações: Resultados e perspectivas. In VELOSO, J.P. *Estabilidade e Crescimento: Os desafios do Real*. Rio de Janeiro, Ed. José Olimpio, 1994.

LEITE, C. K. S. *O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de Doutorado. FFCLH – USP. 2006.

LOPREATO, F.L.C. *O Colapso das finanças Estaduais e a crise da Federação*. UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas, 1981.

\_\_\_\_\_. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90*. Unicamp. Economia e Sociedade, dezembro 2000. 117-158.

\_\_\_\_\_. *Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas*. Política Economica em Foco. IE/Unicamp. 2005.

\_\_\_\_\_. *Finanças Estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)*. Texto para discussão . IE/Unicamp. Nº 145. Julho de 2008.

MACEDO CINTRA, Marcos Antonio. *Suave Fracasso. A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005*. *Novos Estudos no. 73*. CEBRAP, Novembro. 2005.

MAZZUCHELLI, F. *Anos de chumbo: notas sobre a economia internacional no entre - guerras*. Unicamp. Mimeo. 2006.

MELLO, Z.M.C. "O Governo Collor em Face da Crise Brasileira". In. Fórum Nacional: *Condições Para a Retomada do Desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Nobel, 1991.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública*. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. *Anuário Estatístico*. Brasília, 2007.

MORA, M & GIAMBIAGI, F. *Federalismo e Endividamento Subnacional: Uma Discussão sobre a Sustentabilidade da Dívida Estadual e Municipal*. Rio de Janeiro: TD 1142, IPEA, 2005.

MUSGRAVE, R. A; MUSGRAVE, P. B. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Campus, 1980.

OLIVEIRA, F. (1995) “A crise da Federação: da oligarquia à globalização” In AFFONSO, Rui de Brito & SILVA, Pedro L.B. (orgs) *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. (org) São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA VIANNA, F.J. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo, Itatiaia, 1987.

OSBORNE, D. E GAEBLE, T. *Reinventando o Governo*. Brasília: ENAP, 1994.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da Nação*. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

PASTORE, J. *O Desemprego tem cura*. São Paulo, Makron Books, 1995.

PIRES, M. C. S. *Autonomia Municipal no Estado Brasileiro*. Brasília. Revista de informações legislativa. Abril/junho 1999.

POCHMANM, M. Alternativas políticas de emprego frente aos velhos e novos problemas do mercado de trabalho. In LACERDA, A. C. *Desemprego e Globalização: Avaliação e Perspectiva*. São Paulo, Educ, 1998.

\_\_\_\_\_. *Proteção Social na Periferia do Capitalismo*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade. Vol.18, 2004.

PRADO, S. *Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalização: Um Estudo sobre a Constituição e Crise do Setor Produtivo Estatal no Brasil e os Processos de Privatização*. Tese de Doutorado. Unicamp, 1994.

\_\_\_\_\_. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: EBAP/ K. ADENAUER, 2001.

PRATES, D. M. Abertura financeira e vulnerabilidade externa : A economia brasileira na década de noventa. Unicamp.1997.

RESENDE, F.; AFONSO, J. R. *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. BNDES. Banco Federativo. 2001.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*.Rio de Janeiro. BNDES. 1990.

SICSU, J. (ORG) *.Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.

SILVA, P. L. B. *Limites e Obstáculos a Reforma do Estado*. Campinas: Editora Unicamp. 2003.

SILVA, P. L. B. & COSTA, V. L. C. Descentralização e Crise da Federação. In AFFONSO, Rui de Brito & SILVA, Pedro L.B. (orgs.) *A Federação em Perspectiva: Ensaio Seleccionados*. (org) São Paulo: FUNDAP, 1995.

SOUZA, C. *Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade. 2001

TAVARES, M. C & ASSIS, J. C. *O Grande Salto Para o Caos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.*

TAVARES, M.C & FIORI, J.L. *Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1996.*

TAVARES, M. C. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: TAVARES, M. C; FIORI, J. L. (org.). *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização. Petrópolis, Vozes, 1997, p.27-53.*

TAVARES, M. C; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C; FIORI, J. L. (org.). *Poder e Dinheiro: uma Economia Política da Globalização. Petrópolis: Vozes, 1997, p.55-86.*

TORRES, Alberto. *A Organização Nacional. São Paulo: Editora Nacional, 1978.*

WEBER. M. *Ensaio de Sociologia. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1971.*

WEFFORT, F.C. *Formação do Pensamento Político Brasileiro: Idéias e Personagens. São Paulo, Editora Ática, 2006.*