

Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias

Angela Moulin S. Penalva Santos*

Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, ambos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo

Este artigo analisa o processo de descentralização, entendido como transferência de responsabilidades de políticas públicas aos governos municipais, da perspectiva da autonomia financeira das cidades médias brasileiras. O período focalizado foi 1995-02, correspondente aos oito anos de mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, cuja administração foi caracterizada pela defesa do processo de descentralização como instrumento de melhoria na capacidade de gestão pública.

Palavras-chave

Descentralização; autonomia financeira; cidades médias.

Abstract

This article aimed at the decentralization process in Brazil. The appraisal pointed out how this process increased the autonomy of the local government not only concerning the implementation of public policies, but also attempting to the medium size cities and their capacity of assuming greater responsibilities in consequence of a growth on the level of their financial autonomy. This focused on the Fernando Henrique Cardoso administration (1995-02) concerning its

* E-mail: angelapenalva@terra.com.br

approach in the decentralization process as an instrument to allow a better public management.

Artigo recebido em 17 maio 2004.

1 - Introdução

O processo de descentralização, entendido como transferência de responsabilidades do Governo Central para os âmbitos subnacionais de governo, é uma experiência que vem sendo disseminada em grande parte do mundo, inclusive no Brasil. Desde o início do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-02), a descentralização tomou impulso, tendo sido transferida para as esferas municipais de governo grande parte das políticas relativas ao Sistema Brasileiro de Proteção Social. É verdade que, na maior parte dos casos, a descentralização vem sendo financiada majoritariamente com recursos federais e/ou estaduais, porém tem implicado maior comprometimento financeiro dos municípios e contribuído para suscitar uma ampliação da agenda dos governos municipais a expandir as expectativas de cidadania.

A descentralização em curso no País tem acarretado um maior desafio financeiro para as prefeituras, que, não obstante a conquista de competência tributária própria na Constituição Federal de 1988, têm sofrido reveses em sua autonomia, com a edição de quatro dezenas de Emendas Constitucionais, o que se traduz em repactuação da Federação no País. Além disso, nunca é demais lembrar que o processo de **descentralização com autonomia financeira** só poderá ser experimentado por um ínfimo número de municípios, já que a maioria deles é de pequeno porte: apenas 223 dos cerca de 5.600 municípios têm população superior a 100 mil habitantes. Assim, menos de 5% do número total de municípios brasileiros apresenta uma classe de tamanho populacional com capacidade de sustentar uma economia local que resulte em carga fiscal municipal com alguma expressão. Suas prefeituras vêm assumindo um papel mais relevante nas políticas públicas, tornando-se atores de importância crescente na cena política nacional e "nós" mais densos na rede urbana brasileira.

O objetivo deste estudo é a análise da evolução das finanças públicas das cidades médias, cuja população varia de 100 mil a um milhão de habitantes,

comparando-as com as das capitais estaduais. O período em foco é o do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-02), pelo compromisso assumido com o fenômeno da descentralização.

2 - Autonomia financeira municipal

Neste estudo, trabalha-se com os municípios de mais de 100 mil habitantes, que totalizam 223. Eles foram divididos em dois grupos, o das capitais estaduais e o dos demais, considerados **cidades médias**. Essa divisão justifica-se pelo fato de uma cidade que é capital estadual apresentar uma dinâmica própria, relacionada com a função administrativa, o que não ocorre com as demais. Assim, é diferente a situação de dois municípios com tamanho populacional equivalente, sendo um deles, por exemplo, o de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, e o outro, o de Campos dos Goytacazes, cidade média localizada no norte do Estado do Rio de Janeiro.

Além disso, as cidades médias foram divididas em **metropolitanas e não metropolitanas**, por apresentarem dinâmicas distintas. As metropolitanas são influenciadas pela proximidade do núcleo de uma região metropolitana e sofrem os reflexos da metropolização, que se traduz, por um lado, pela concentração da pobreza, mas, por outro, pela presença de atividades econômicas que necessitam da localização metropolitana, embora evitem grande parte dos custos de aglomeração, como é o caso das indústrias. Na Região Sudeste, foi aberta uma subdivisão — Sudeste sem São Paulo —, para permitir avaliar o impacto das cidades paulistas, onde o processo de desconcentração espacial é mais significativo.

Os dados financeiros foram deflacionados segundo o índice IGP-M, da **Conjuntura Econômica**, com base em agosto de 1994, disponível no site www.ipeadata.gov.br, **Séries Mais Usadas**. Optou-se por utilizar valores *per capita*, a fim de possibilitar comparações entre cidades de diferentes classes de tamanho populacional.

Não se desconhecem os fatores que limitam a análise da descentralização sob a perspectiva da capacidade financeira dos municípios. No entanto, reconhece-se que se trata de um fator estrutural, capaz de proporcionar, ou não, as condições necessárias, ainda que não suficientes, para o sucesso do processo de descentralização. Nesta seção, analisa-se a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, comparando-a com o nível dos investimentos públicos municipais.

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

Os indicadores de receita são: (a) participação das receitas tributárias nas receitas orçamentárias; (b) participação das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) nas receitas orçamentárias; e (c) participação das receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) nas receitas orçamentárias. O primeiro refere-se à capacidade do município de arrecadar impostos de sua própria competência tributária, enquanto os outros dois se referem a transferências dos Governos Federal e Estadual respectivamente. Cabe, no entanto, observar que o critério de distribuição dessas duas fontes de receitas de transferências são muito distintas: o FPM tem um viés redistributivista, e o ICMS não, ele é distribuído segundo, basicamente, a participação do município na arrecadação desse imposto estadual, o que lhe confere a condição de uma "quase-receita própria". Assim, é muito diferente a situação de município que seja mais dependente do FPM e do ICMS: quando a maior dependência é do primeiro, isso indica fragilidade na economia municipal; ocorrendo o contrário com o segundo.

A participação dos investimentos nas despesas orçamentárias foi utilizada para avaliar se uma possível maior autonomia financeira está se traduzindo em maiores investimentos próprios municipais, o que foi considerado um indicador de êxito da descentralização e da autonomia municipal.

A análise dos indicadores revela que:

- a) as receitas tributárias tendem a se elevar na razão direta do crescimento das classes de tamanho populacional das cidades;
- b) o FPM, ao contrário, tende a diminuir com a progressão das classes de tamanho populacional;
- c) o ICMS constitui uma fonte de receita de importância crescente, à medida que se elevam as classes de tamanho populacional até o limite de um milhão de habitantes; a partir daí, decresce e perde para as receitas tributárias como principal item das receitas municipais;
- d) os investimentos tendem a evoluir na razão inversa do aumento das classes de tamanho populacional das cidades, devido ao maior impacto das despesas de custeio e, em particular, de pessoal;

- e) as cidades com população inferior a 50 mil habitantes têm no FPM seu principal componente das receitas orçamentárias;
- f) as cidades com população superior a 100 mil habitantes têm no ICMS, principalmente, e nas receitas tributárias, secundariamente, suas principais fontes de receitas orçamentárias;
- g) quando se considera a localização das cidades segundo as macrorregiões, verifica-se o já esperado desequilíbrio regional, com os municípios das Regiões Norte e Nordeste apresentando maior grau de dependência das receitas do FPM, ocorrendo o contrário com as cidades localizadas na Sudeste, mas também nas Regiões Sul e Centro-Oeste.

Esses resultados apontam uma associação entre maior autonomia municipal e tamanho da população. Justifica-se, portanto, a análise dos dados financeiros apenas das cidades médias e grandes, como aquelas que poderão experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permita serem protagonistas das políticas públicas. As cidades de pequeno porte, ao contrário, dependem das receitas de transferências redistributivistas (FPM), o que limita sua experiência de descentralização a apenas membros de redes federativas, mas não como formuladores e financiadores de políticas próprias, de interesse local.

Tabela 1

Participação percentual das receitas tributárias, das transferências do FPM e das transferências de ICMS das cidades médias e de capitais estaduais nas receitas orçamentárias e dos investimentos nas despesas orçamentárias, nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul — 2002

(%)

CLASSES DE TAMANHO DOS MUNICÍPIOS E INDICADORES SELECIONADOS	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE
De 0 a 30 000 habitantes			
Receitas tributárias	6,69	2,89	2,99
FPM	34,52	44,40	39,95
ICMS	27,15	12,47	11,21
Investimento	16,11	15,49	23,93
De 30 000 a 50 000 habitantes			
Receitas tributárias	9,17	5,15	4,20
FPM	24,07	37,26	30,90
ICMS	28,35	15,56	12,90
Investimento	15,06	15,50	19,56
De 50 000 a 100 000 habitantes			
Receitas tributárias	12,23	6,66	7,38
FPM	20,02	31,53	21,47
ICMS	26,50	18,92	18,19
Investimento	17,18	14,55	20,83
De 100 000 a 300 000 habitantes			
Receitas tributárias	13,71	10,07	8,39
FPM	20,30	23,34	31,61
ICMS	23,29	25,98	10,85
Investimento	10,43	14,81	20,33
De 300 000 a 500 000 habitantes			
Receitas tributárias	16,47	20,01	12,14
FPM	9,93	18,80	32,83
ICMS	13,22	19,29	17,78
Investimento	24,89	14,92	19,46
De 500 000 a 1 000 000 habitantes			
Receitas tributárias	20,32	20,83	18,28
FPM	9,47	22,20	21,20
ICMS	15,76	23,13	24,88
Investimento	21,45	7,39	11,66
Mais de 1 000 000 habitantes			
Receitas tributárias	24,89	28,77	24,55
FPM	9,66	9,91	13,98
ICMS	20,97	15,88	29,41
Investimento	8,44	9,61	13,03

(continua)

Tabela 1

Participação percentual das receitas tributárias, das transferências do FPM e das transferências de ICMS das cidades médias e de capitais estaduais nas receitas orçamentárias e dos investimentos nas despesas orçamentárias, nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul — 2002

(%)

CLASSES DE TAMANHO DOS MUNICÍPIOS E INDICADORES SELECIONADOS	SUDESTE	SUL	TOTAL
De 0 a 30 000 habitantes			
Receitas tributárias	7,71	6,70	5,62
FPM	35,33	36,69	38,38
ICMS	25,61	24,49	20,52
Investimento	14,20	15,15	16,08
De 30 000 a 50 000 habitantes			
Receitas tributárias	12,12	13,44	9,38
FPM	20,61	24,37	26,96
ICMS	26,45	23,15	21,56
Investimento	14,42	11,33	14,98
De 50 000 a 100 000 habitantes			
Receitas tributárias	17,42	14,85	13,48
FPM	15,84	19,52	20,31
ICMS	30,36	25,75	25,77
Investimento	13,00	11,82	14,27
De 100 000 a 300 000 habitantes			
Receitas tributárias	21,19	17,19	17,73
FPM	10,40	13,34	14,59
ICMS	28,81	27,73	26,74
Investimento	13,41	11,93	13,74
De 300 000 a 500 000 habitantes			
Receitas tributárias	27,87	22,97	24,43
FPM	6,59	6,33	9,89
ICMS	28,18	22,30	24,73
Investimento	9,70	7,93	10,60
De 500 000 a 1 000 000 habitantes			
Receitas tributárias	25,12	-	22,44
FPM	3,37	-	9,69
ICMS	34,28	-	28,32
Investimento	9,36	-	11,12
Mais de 1 000 000 habitantes			
Receitas tributárias	40,81	27,66	35,40
FPM	1,25	3,49	3,94
ICMS	20,82	12,70	19,73
Investimento	9,37	6,33	9,11

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional, **FINBRA**, 2002.

3 - Evolução das finanças municipais

3.1 - A arrecadação tributária própria

Segundo a Constituição Federal, os municípios são entes da Federação, tendo competência para tributar as operações de prestação de serviços de qualquer natureza — Imposto sobre Serviço (ISS) —, a propriedade imobiliária urbana — Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) — e as operações de transferência onerosa de imóveis *inter vivos* — Imposto de Transmissão de Bens *Inter Vivos* (ITBI). Além disso, os municípios podem arrecadar valores relativos a taxas e contribuições de melhorias. Em 19.12.02, a Emenda Constitucional nº 39 permitiu que os municípios passassem a instituir contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública. Tal competência tributária, conjugada às transferências intergovernamentais, deveria prover o município da necessária autonomia financeira para enfrentar as crescentes responsabilidades adicionadas ao Governo Municipal com o processo de descentralização das políticas públicas.

Não é isso que ocorre, dado que os municípios continuam muito dependentes das receitas de transferência, inclusive os de portes médio e grande. Essa dependência acentuou-se no segundo mandato do Presidente Cardoso, devido à pior evolução das receitas tributárias em relação à das receitas orçamentárias. Em razão da já mencionada estagnação econômica do período 1999-02, as receitas orçamentárias, que vinham se ampliando desde 1995, atingiram o auge em 1998 e diminuíram a partir daí, embora tenham terminado o período, em 2002, com valores acima dos observados em 1995 para os três grupos de cidades consideradas (as capitais estaduais, as cidades médias metropolitanas e as cidades médias não metropolitanas). As receitas tributárias próprias apresentam uma evolução semelhante, mas seus resultados em 2002 foram, depois de deflacionados, piores do que os de 1995, à exceção das relativas às cidades das regiões mais pobres, Nordeste e Norte. Isso significa dizer que, apesar da melhora na arrecadação tributária, a maior parte dos municípios se tornou menos autônoma financeiramente.

Cabe ainda destacar a situação dos municípios sudestinos, já que eles é que apresentaram a maior perda de receitas tributárias. Esse resultado sugere um esgotamento da imposição de maior carga fiscal entre os municípios da região mais desenvolvida, logo, supostamente mais capazes de suportar um peso crescente dessa carga. As cidades de maior peso demográfico do País — as capitais estaduais e as periferias das regiões metropolitanas da Região Sudeste — vêm sofrendo maior perda de autonomia financeira, não obstante as

pressões financeiras por maiores investimentos, dada a sua expansão demográfica.

Em seguida, analisar-se-á a contribuição dos dois principais tributos municipais para a arrecadação própria das prefeituras, o ISS e o IPTU, que, juntos, somam, aproximadamente, 90% dessa fonte das receitas municipais.

O ISS é a principal fonte de receita própria dos municípios brasileiros, devido ao impacto da arrecadação nas cidades de médio e grande portes. Por constituir um imposto indireto, passível de ser transferido aos preços finais dos serviços, o aumento de sua carga impositiva suscita pouca resistência diante do IPTU, um imposto direto, incidente sobre proprietários de patrimônio imobiliário. O aumento da prestação de serviços, inclusive com o processo de terceirização em curso, tem ampliado muito a cobrança do ISS em benefício, particularmente, dos municípios de maior porte.

A Tabela 2 revela que as capitais estaduais de todas as cinco macrorregiões são as que mais arrecadam o ISS, sendo que, nas capitais das Regiões Sudeste e Sul, os valores são muito superiores aos das capitais das outras regiões. Do mesmo modo, nas cidades médias daquelas duas regiões mais dinâmicas, os valores arrecadados do ISS são também maiores.

Analisando a contribuição do ISS para as receitas municipais das cidades médias, verifica-se que, nas Regiões Sul e Centro-Oeste, as cidades não metropolitanas arrecadam mais do que as metropolitanas. É importante observar que, considerando-se a Sudeste com ou sem São Paulo, as cidades metropolitanas paulistas tendem a arrecadar mais esse tributo, uma vez que entre elas se encontram as dinâmicas economias das cidades de Campinas e Santos, atuais núcleos de mais duas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Esse resultado sugere também que as cidades médias metropolitanas das Regiões Sul e Sudeste, exclusive São Paulo, enfrentam limites mais estreitos para a arrecadação do ISS, o que constitui um indicador da baixa dinâmica econômica dessas periferias das regiões economicamente mais importantes do País em face da presença do fenômeno da metropolização da pobreza.

Cabe destacar, entretanto, que as três regiões mais pobres foram as que apresentaram maior crescimento na arrecadação do ISS, ao longo do período considerado. Esse resultado evidencia, certamente, uma maior responsabilidade fiscal onde a arrecadação era menor, indicando que, apesar do menor dinamismo, é possível ampliar as receitas próprias municipais. Uma última observação a fazer — e a festejar, sob a perspectiva fiscal — diz respeito à tendência de ampliação da arrecadação do ISS durante praticamente todo o período do Governo Fernando Henrique Cardoso, que, como já foi mencionado, foi caracterizado pelo baixo crescimento econômico, principalmente durante o segundo mandato (1999-02).

Tabela 2

Evolução das receitas municipais de IPTU, ISS, FPM e ICMS *per capita*, agrupadas em médias, nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-98 e 1999-02

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	(R\$)			
	IPTU		ISS	
	1995-98	1999-02	1995-98	1999-02
Centro-Oeste				
Capitais — 4	73,7	62,3	72,6	79,2
Cidades médias metropolitanas — 3	24,6	21,1	9,3	9,6
Cidades médias não metropolitanas — 5 ...	27,0	19,5	26,0	31,5
Subtotal — 12	37,4	29,3	34,2	35,9
Nordeste				
Capitais — 9	36,6	32,9	66,6	65,0
Cidades médias metropolitanas — 9	21,2	17,5	34,2	42,0
Cidades médias não metropolitanas — 27	5,9	5,5	12,8	15,3
Subtotal — 45	15,7	13,8	29,1	31,2
Norte				
Capitais — 7	18,6	13,7	50,4	50,2
Cidades médias metropolitanas — 1	8,4	3,5	12,5	13,4
Cidades médias não metropolitanas — 6 ...	6,5	5,5	9,7	13,7
Subtotal — 14	12,8	10,0	31,1	33,9
Sudeste				
Capitais — 4	100,1	116,8	234,0	199,7
Cidades médias metropolitanas — 48	83,8	75,8	67,3	59,9
Cidades médias não metropolitanas — 61	58,7	55,7	48,8	44,3
Subtotal — 113	70,7	66,2	63,0	56,6
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	99,3	98,9	244,5	196,7
Cidades médias metropolitanas — 19	26,1	25,4	28,8	30,1
Cidades médias não metropolitanas — 29	41,9	37,8	44,6	42,2
Subtotal — 51	39,4	36,8	50,5	46,8
Sul				
Capitais — 3	99,1	91,5	164,1	147,3
Cidades médias metropolitanas — 13	30,2	26,6	28,9	29,2
Cidades médias não metropolitanas — 23	41,9	34,0	49,7	44,8
Subtotal — 39	42,4	36,5	52,3	48,3
Totais				
Capitais	53,5	50,8	102,9	94,1
Cidades médias metropolitanas	64,5	57,5	54,3	49,9
Cidades médias não metropolitanas	41,8	37,4	39,4	36,6
Total Geral	49,1	43,9	50,2	46,9

(continua)

Tabela 2

Evolução das receitas municipais de IPTU, ISS, FPM e ICMS *per capita*, agrupadas em médias, nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-98 e 1999-02

(R\$)

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	FPM		ICMS	
	1995-98	1999-02	1995-98	1999-02
Centro-Oeste				
Capitais — 4	77,4	71,6	124,7	135,2
Cidades médias metropolitanas — 3	77,7	82,7	44,1	40,4
Cidades médias não metropolitanas — 5 ...	83,6	94,0	180,0	161,8
Subtotal — 12	80,9	84,7	135,4	118,3
Nordeste				
Capitais — 9	107,7	105,4	123,8	115,5
Cidades médias metropolitanas — 9	89,9	110,0	214,7	216,1
Cidades médias não metropolitanas — 27	89,4	98,0	85,5	77,4
Subtotal — 45	93,4	102,0	116,4	111,0
Norte				
Capitais — 7	212,0	234,8	87,2	90,0
Cidades médias metropolitanas — 1	60,8	56,8	56,6	48,9
Cidades médias não metropolitanas — 6 ...	81,2	75,9	64,4	70,4
Subtotal — 14	142,0	163,6	74,2	80,3
Sudeste				
Capitais — 4	42,8	46,6	293,1	277,1
Cidades médias metropolitanas — 48	60,4	61,1	302,7	231,9
Cidades médias não metropolitanas — 61	72,8	73,7	252,8	215,0
Subtotal — 113	66,6	67,4	275,2	224,2
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	59,2	56,9	297,9	286,1
Cidades médias metropolitanas — 19	54,1	54,3	159,3	132,1
Cidades médias não metropolitanas — 29	74,9	76,8	246,9	196,7
Subtotal — 51	66,2	67,3	217,3	177,9
Sul				
Capitais — 3	71,3	54,6	129,8	130,7
Cidades médias metropolitanas — 13	71,3	78,8	153,1	124,0
Cidades médias não metropolitanas — 23	72,8	75,0	193,3	172,6
Subtotal — 39	71,9	74,5	177,9	153,9
Totais				
Capitais	113,3	121,7	151,3	137,8
Cidades médias metropolitanas	66,1	70,6	257,8	200,4
Cidades médias não metropolitanas	76,8	79,8	198,7	169,6
Total Geral	77,0	82,3	210,8	173,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional, **FINBRA**, 1995-2002.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-M da FGV; base 1994.

A arrecadação do IPTU *per capita* acompanha a evolução do ISS, sendo também significativamente mais elevada nas capitais estaduais do que nas cidades médias. As capitais não só envolvem maior movimento econômico e patrimônio imobiliário, mas também contam com condições de realizar fiscalização mais eficaz na administração desse tributo, que, por ser direto, encontra maiores resistências do que a carga relativa ao ISS. Uma boa administração do IPTU implica a necessidade de elaborar uma carta cadastral e uma planta de valores, que devem ser atualizadas regularmente, e de contratar pessoal técnico especializado na fiscalização do tributo. Isso significa que uma eficiente administração desse tributo importa desafios técnicos, financeiros e mesmo políticos, que, sem dúvida, são melhor enfrentados pelas cidades mais populosas.

Como no caso da arrecadação do ISS, são as cidades médias das Regiões Sul e Sudeste que contribuem com os valores maiores do IPTU, segundo ainda os dados da Tabela 2. É importante sublinhar, entretanto, uma importante distinção entre as cidades médias sudestinas quando se incluem ou não as cidades paulistas: quando são incluídas, os valores arrecadados elevam-se significativamente, e esse resultado deve ser creditado à participação das cidades metropolitanas, principalmente das regiões de Campinas e Santos; quando são excluídas, verifica-se que, nas cidades médias da Região Sudeste, as cidades não metropolitanas arrecadam valores maiores, como ocorre também com as não metropolitanas da Região Sul. Na Nordeste, as metropolitanas apresentaram resultados melhores do que as não metropolitanas, devido ao enfraquecimento das cidades do Interior em face da concentração populacional nas capitais estaduais e no seu entorno, isto é, nas cidades metropolitanas, situação inversa da que vem sendo observada nas regiões mais dinâmicas.

Mas, diversamente do ISS, a arrecadação do IPTU não tem se mantido por todo o período considerado, tendo declinado nos três grupos de municípios; nas cidades médias, contudo, houve maior oscilação na arrecadação desse imposto do que nas capitais estaduais. Na Região Sul, as cidades metropolitanas experimentaram uma elevação na arrecadação do IPTU, observando-se o inverso entre as não metropolitanas. Este último resultado deve-se às transformações que vêm ocorrendo na economia paranaense, uma vez que a sua região metropolitana constitui o centro de um dinamismo associado às atividades industriais, enquanto, nas demais localidades das Regiões Sudeste e Sul, a indústria tem intensificado sua presença nas áreas não metropolitanas.

3.2 - As receitas de transferências intergovernamentais

A existência de receitas de transferências numa federação justifica-se pela solidariedade existente entre os seus entes, os quais se comprometem a transferir recursos dos mais ricos para os mais pobres, com o objetivo de superar os desequilíbrios regionais. No Brasil, as principais fontes de receitas de transferências são o FPM e o ICMS.

A quota-parte do ICMS é o principal item das receitas municipais, como já mencionado. Seu critério de distribuição tende a beneficiar as cidades que já contam com uma base econômica mais sólida, porque 25% do total desse imposto arrecadado pelo estado é transferido aos municípios segundo a contribuição de cada um deles para o valor total arrecadado, numa proporção de 80%, sendo os restantes 20% da quota-parte distribuídos segundo definição em lei estadual. Assim, os estados utilizam apenas uma quinta parte dos 25% da arrecadação do ICMS para fins de política de redistribuição entre seus municípios a seu próprio critério, e os restantes quatro quintos devem, necessariamente, beneficiar mais os municípios que mais contribuem para a arrecadação do Imposto. Seu caráter de receita de transferência para mitigar os efeitos dos desequilíbrios regionais intra-estaduais fica, portanto, comprometido.

Isso é, de fato, o que se pode observar na mesma Tabela 2. Os valores da receita municipal de ICMS são muito mais expressivos nas cidades da Região Sudeste, em particular quando se consideram as cidades paulistas. Já na Região Norte, localizam-se as cidades que recebem os menores valores *per capita* e as capitais estaduais que mais se apropriam de ICMS em relação às cidades médias. O Nordeste é a única região onde a transferência do ICMS entre as cidades metropolitanas foi muito maior do que entre as não metropolitanas, sugerindo que, naquelas, as indústrias existentes estão concentradas nas periferias de suas regiões metropolitanas. Nas outras regiões, são as cidades médias não metropolitanas que possuem a maior receita das transferências da quota-parte do ICMS. Observa-se, assim, uma correlação entre maior desenvolvimento com maior importância das cidades médias do interior estadual, que se traduz em maiores receitas próprias e também em maiores receitas de transferências estaduais do ICMS, as quais, dada sua base de cálculo, podem ser consideradas "quase-receitas próprias".

Cabe acrescentar que, devido à importância das transferências da quota-parte do ICMS para as receitas municipais, é com preocupação que se constata a evolução negativa nos valores médios *per capita* dessa fonte de receitas. Tal resultado está associado não apenas à estagnação econômica, mas também à

entrada em vigor, em 1998, do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cuja maior fonte de receitas são os 15% do ICMS. No triênio 1995-97, antes do Fundef, os valores dos repasses municipais do ICMS mantiveram-se, embora com flutuações, mas caíram, a partir de 1998, em razão do impacto da perda de 15% desses recursos para a constituição do referido fundo. Entretanto esse declínio poderia ser compensado pelo repasse do Fundef, maior especialmente entre os municípios localizados em regiões mais pobres e menor entre os localizados nas regiões mais desenvolvidas, como os da Sudeste. Isto porque a característica redistributivista do Fundef faz elevar as transferências para os municípios mais carentes às expensas dos mais desenvolvidos, os que já contavam com um sistema de ensino fundamental com maior cobertura.¹ Nunca é demais lembrar que, ao não repassar 15% da quota-parte do ICMS aos municípios para formação do Fundef, a lei (federal) que instituiu o Fundo diminuiu a autonomia financeira dos municípios, principalmente dos mais industrializados, cuja receita oriunda do ICMS podia ser utilizada livremente, enquanto as transferências ditas "voluntárias" do Fundef têm aplicação obrigatória na educação fundamental.

O FPM é a segunda maior fonte de receitas municipais e é a que apresenta maior viés de natureza redistributiva. Seus recursos são distribuídos na seguinte proporção: (a) 10% para os municípios capitais; (b) 3,6% para os municípios do Interior com população acima de 156.216 habitantes; (c) 86,4% para os municípios do Interior. Os coeficientes de participação para os municípios capitais são calculados de forma proporcional à população e inversa à renda *per capita* do estado. No caso do segundo grupo, vale o mesmo critério. No caso do terceiro, porém, o coeficiente é calculado exclusivamente de forma proporcional ao tamanho da população. Os municípios do segundo grupo recebem sua cota normal referente a todos os municípios do Interior, além dos 3,6% distribuídos especificamente a eles.²

Como sugerem os dados indicados na Tabela 2, o FPM atua, de fato, como instrumento de redistribuição de renda entre as regiões e entre as cidades com maior ou menor condição de suportar a carga tributária: ele é maior entre as

¹ O Fundef, ao buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e para a valorização do magistério, traz ônus e bônus para estados e municípios; para alguns, significa aumento de recursos, para outros, perda de receitas, chegando a significar, no entender de Negri, "(...) uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional — o número de alunos, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação" (Negri, 1997).

² Ver Brasil (1989).

regiões mais pobres em comparação com as mais desenvolvidas e também maior entre as cidades médias em comparação com as capitais estaduais, salvo na Região Norte. Considerando os dois tipos de cidades médias, verifica-se que as não metropolitanas recebem maiores receitas do FPM, exceto nas Regiões Nordeste e Sul, onde houve oscilação no período considerado, embora, nos últimos anos da série, as metropolitanas tenham passado a ser as maiores beneficiárias de tais receitas. Esse resultado vai ao encontro da maior elevação populacional nessas localidades, destino de importantes fluxos migratórios: na Nordeste, motivados pela estagnação econômica, que transforma as capitais estaduais em escoadouro de força de trabalho excedente; na Sul, devido a fatores mais dinâmicos do que de estagnação, motivados pela presença de investimentos industriais em suas regiões metropolitanas. Cabe acrescentar que, dentre as principais fontes de receitas orçamentárias municipais, o FPM foi a única que cresceu durante todo o período considerado, apesar de sua participação nas receitas municipais ter diminuído por causa da inclusão das transferências do Fundef. Isso significa admitir que, mesmo entre esse grupo de cidades com mais de 100 mil habitantes, o nível de dependência em relação a essa receita de transferência se tornou maior, apesar da expectativa de que iria diminuir.

3.3 - Análise da evolução dos investimentos municipais

Os investimentos municipais *per capita* estarão sendo considerados indicadores de resposta das prefeituras às expectativas de cidadania da população local. Não se desconhece a possibilidade de que um elevado nível de investimento possa ser resultado de dispêndios públicos com pouca ou nenhuma relação com a melhoria nas condições de vida da população. Na ausência de indicadores que revelem os setores contemplados com os investimentos e, ainda mais, sem o conhecimento das parcelas desses gastos que são alocadas em atividades-fim, e não em atividades-meio, tomar-se-á o nível dos gastos em investimentos como medida de ações das prefeituras que contribuam para a melhoria nas condições de vida de sua população.

Diferentes dos indicadores de receita utilizados, os quais envolvem fluxos regulares de recursos, os investimentos são despesas irregulares e que flutuam segundo não apenas a evolução das receitas e do estoque da dívida municipal, mas também segundo interesses políticos que podem acelerar ou atrasar esses gastos de acordo com o calendário eleitoral. Trata-se de despesas que flutuam muito ao longo do tempo, ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha

contribuído para induzir o Executivo a realizar gastos de forma mais regular, já que é necessário prever o investimento no Orçamento e que este só pode contemplar despesas em projetos que tenham sido planejados no Plano Plurianual de Ações Governamentais. Ademais, a impossibilidade de realizar gastos sem cobertura de receitas numa mesma administração tem limitado a prática de intensificar os investimentos em anos de eleições para o Poder Executivo.

Os indicadores de investimentos municipais apresentados na Tabela 3 evidenciam uma enorme irregularidade nos níveis dessas despesas ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas também mostram como caiu o nível médio dos investimentos *per capita* realizados pelos municípios nos dois quadriênios. Em geral, houve mais investimentos *per capita* nas capitais estaduais do que nas cidades médias, e os maiores valores foram encontrados nas cidades médias da Região Sudeste, mas sob influência da presença das cidades paulistas. No entanto, a diferença em favor destas, maior no início do período considerado, declinou mais acentuadamente em seu final.

No universo das cidades médias, as não metropolitanas apresentaram níveis mais elevados de investimentos em relação às metropolitanas, ocorrendo o inverso apenas na Região Nordeste, devido à maior pressão demográfica exercida em suas cidades metropolitanas. Dado o peso deste último grupo de cidades, ele acaba por gerar, entre todas as cidades consideradas, valores médios maiores do que os gerados pelo das cidades não metropolitanas. Na Sudeste, houve equilíbrio de dispêndio em investimentos nos dois grupos, mas, quando se excluem as cidades paulistas, o peso maior é das cidades não metropolitanas, cujos valores médios *per capita* são equivalentes aos das cidades médias sulistas. Na Região Centro-Oeste, também as cidades não metropolitanas receberam investimentos mais significativos que as metropolitanas, mas cabe destacar a perda mais substancial desses valores ao longo do período considerado. Como resultado, nas localidades onde os níveis de investimentos eram mais altos em 1995 — cidades médias não metropolitanas da Centro-Oeste e os dois grupos de cidades médias da Sudeste com São Paulo —, houve quedas mais acentuadas desses valores no mesmo período. Em outras palavras, as cidades médias perderam capacidade de realizar investimentos onde ela era mais alta, verificando-se maior equilíbrio nos valores despendidos por todo o País. Esse efeito pode estar relacionado à maior pressão demográfica nessas localidades, afetando negativamente o nível dos investimentos *per capita*, mas também pode refletir as maiores dificuldades na realização de convênios e operações de crédito, em face das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 3

Evolução dos investimentos municipais *per capita* nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-02

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	1995	1996	1997	1998
(R\$)				
Centro-Oeste				
Capitais — 4	78,1	68,5	49,3	136,6
Cidades médias metropolitanas — 3	55,1	92,3	63,2	72,9
Cidades médias não metropolitanas — 5	137,4	155,6	68,9	86,6
Subtotal — 12	109,9	137,5	67,3	82,0
Nordeste				
Capitais — 9	33,3	43,5	48,5	52,1
Cidades médias metropolitanas — 9	99,2	82,8	72,2	115,2
Cidades médias não metropolitanas — 27	48,9	58,3	30,5	66,9
Subtotal — 45	55,8	61,2	43,1	75,5
Norte				
Capitais — 7	79,5	242,2	146,5	228,7
Cidades médias metropolitanas — 1	49,0	17,3	29,4	...
Cidades médias não metropolitanas — 6	45,2	76,1	44,2	109,3
Subtotal — 14	61,1	168,1	90,3	175,6
Sudeste				
Capitais — 4	207,8	235,7	138,0	99,9
Cidades médias metropolitanas — 48	162,4	161,2	75,2	104,0
Cidades médias não metropolitanas — 61	140,9	146,4	73,1	95,8
Subtotal — 113	152,1	155,8	76,4	99,5
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	212,2	236,6	85,1	99,9
Cidades médias metropolitanas — 19	51,9	56,0	32,3	57,8
Cidades médias não metropolitanas — 29	106,5	118,2	62,6	93,6
Subtotal — 51	94,0	102,0	52,5	81,3
Sul				
Capitais — 3	81,2	88,4	75,8	173,5
Cidades médias metropolitanas — 13	58,6	61,8	28,7	59,3
Cidades médias não metropolitanas — 23	98,9	87,0	45,6	77,2
Subtotal — 39	84,8	78,7	42,2	80,5
Totais				
Capitais	85,8	138,3	91,4	129,7
Cidades médias metropolitanas	131,8	129,3	65,5	97,4
Cidades médias não metropolitanas	109,5	113,7	57,5	86,8
Total Geral	112,6	120,3	64,3	95,5

(continua)

Tabela 3

Evolução dos investimentos municipais *per capita* nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-02

	(R\$)			
REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	1999	2000	2001	2002
Centro-Oeste				
Capitais — 4	94,6	80,9	117,6	122,4
Cidades médias metropolitanas — 3	57,3	31,6	41,9	67,6
Cidades médias não metropolitanas — 5	73,7	63,6	57,4	65,2
Subtotal — 12	68,2	51,6	50,7	66,4
Nordeste				
Capitais — 9	45,9	60,0	52,3	52,5
Cidades médias metropolitanas — 9	69,7	89,2	60,6	87,4
Cidades médias não metropolitanas — 27	45,7	53,1	46,1	59,4
Subtotal — 45	51,4	61,2	50,2	63,4
Norte				
Capitais — 7	108,0	113,4	108,2	149,8
Cidades médias metropolitanas — 1 .....	...	...	37,9	37,1
Cidades médias não metropolitanas — 6	61,0	62,2	76,5	67,7
Subtotal — 14	87,1	94,8	90,6	109,5
Sudeste				
Capitais — 4	114,8	115,5	84,2	118,4
Cidades médias metropolitanas — 48	76,8	75,6	77,7	85,7
Cidades médias não metropolitanas — 61	68,7	89,8	66,5	92,6
Subtotal — 113	73,7	84,6	72,0	91,1
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	114,8	124,0	89,4	121,9
Cidades médias metropolitanas — 19	50,0	62,2	51,9	69,2
Cidades médias não metropolitanas — 29	61,8	91,6	59,8	102,6
Subtotal — 51	61,6	82,4	58,5	92,8
Sul				
Capitais — 3	95,0	127,0	93,9	91,0
Cidades médias metropolitanas — 13	61,5	69,0	66,1	63,5
Cidades médias não metropolitanas — 23	65,7	58,4	56,2	65,2
Subtotal — 39	66,9	67,2	62,2	66,9
Totais				
Capitais	81,6	93,1	83,3	105,4
Cidades médias metropolitanas	72,6	73,9	71,6	79,8
Cidades médias não metropolitanas	63,7	74,0	60,1	78,2
Total Geral	69,7	77,9	67,1	82,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional, **FINBRA**, 1995-2002.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-M da FGV; base 1994.

Cabe discutir se houve diminuição de investimentos públicos após um ano eleitoral. No período considerado, houve dois anos com eleições municipais, 1996 e 2000. A suposição inicial era que haveria mais diferença entre os níveis de investimentos no período 1996-97 do que no período 2000-01, porque, neste último, já estava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vitória do compromisso com o ajuste fiscal, que seria testada logo no primeiro ano de vigência da Lei. Essa hipótese se confirmou, já que, entre 1996 e 1997, houve um declínio praticamente generalizado nos valores relativos a investimentos, observando-se o contrário apenas nos casos das cidades médias metropolitanas da Região Norte e das capitais estaduais da Nordeste; nas eleições seguintes, foi menor a queda dos investimentos, e aumentou o número de casos em que ela não ocorreu, com destaque para as cidades da Região Centro-Oeste e as metropolitanas da Sudeste com São Paulo. Isso indica um comportamento menos sujeito ao calendário eleitoral e mais responsável, sob o ponto de vista fiscal, dos governos municipais.

Os dados relativos à participação dos investimentos nas despesas orçamentárias municipais foram utilizados como uma opção metodológica para avaliar a flutuação do comprometimento do Orçamento com a variável investimento, tomada como indicador da resposta das prefeituras às demandas por melhoria nas condições de vida.

Os percentuais de despesas municipais alocadas em investimentos foram bem maiores no primeiro mandato presidencial (1995-98) do que no segundo (1999-02). No primeiro quadriênio, as cidades médias das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste com São Paulo apresentaram alguns anos com comprometimento superior a 20% das despesas orçamentárias, com destaque para as cidades da Centro-Oeste. No segundo quadriênio, contudo, houve um declínio generalizado, mais acentuado entre as cidades sudestinas com São Paulo e as não metropolitanas da Centro-Oeste, seguidas pelas da Sudeste sem São Paulo e da Sul. Essa situação é grave, pois revela a perda de capacidade de investimento das cidades médias não metropolitanas, que têm sido responsáveis pela maior despolarização espacial na economia brasileira e que respondem pelos melhores indicadores de condições de gestão das prefeituras municipais. É ainda mais intrigante, na medida em que se observa que não houve elevação nos gastos com pessoal, mantidos abaixo dos 60% da receita orçamentária, conforme imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 4

Evolução da participação percentual dos investimentos em relação às receitas municipais, nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-02

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	1995	1996	1997	1998
(%)				
Centro-Oeste				
Capitais — 4	15,9	13,4	17,5	27,2
Cidades médias metropolitanas — 3	28,8	35,5	29,0	28,5
Cidades médias não metropolitanas — 5	27,6	31,5	17,7	18,0
Subtotal — 12	28,0	32,6	20,9	21,5
Nordeste				
Capitais — 9	8,9	9,9	7,2	10,8
Cidades médias metropolitanas — 9	17,6	18,0	15,3	25,7
Cidades médias não metropolitanas — 27	20,9	19,8	12,7	18,8
Subtotal — 45	17,8	17,6	12,2	18,8
Norte				
Capitais — 7	19,1	29,6	20,4	29,0
Cidades médias metropolitanas — 1	24,3	12,5	21,6	...
Cidades médias não metropolitanas — 6	23,7	34,8	19,4	30,4
Subtotal — 14	21,7	29,9	20,1	29,6
Sudeste				
Capitais — 4	20,1	20,5	12,8	8,1
Cidades médias metropolitanas — 48	22,1	21,6	14,5	15,3
Cidades médias não metropolitanas — 61	23,9	22,3	14,2	13,0
Subtotal — 113	23,0	21,9	14,3	13,9
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	19,5	19,3	11,5	8,1
Cidades médias metropolitanas — 19	14,7	16,2	13,0	17,4
Cidades médias não metropolitanas — 29	19,8	20,0	13,1	13,3
Subtotal — 51	18,0	18,5	13,0	14,4
Sul				
Capitais — 3	13,7	12,9	10,5	14,5
Cidades médias metropolitanas — 13	16,5	15,0	8,1	14,4
Cidades médias não metropolitanas — 23	20,1	17,0	9,4	11,4
Subtotal — 39	18,5	16,0	9,1	12,6
Totais				
Capitais	14,6	17,9	13,1	16,6
Cidades médias metropolitanas	20,8	20,2	13,9	16,9
Cidades médias não metropolitanas	22,6	21,5	13,4	14,6
Total Geral	20,7	20,5	13,7	15,8

(continua)

Tabela 4

Evolução da participação percentual dos investimentos em relação às receitas municipais, nas cidades médias e nas capitais estaduais brasileiras — 1995-02

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	1999	2000	2001	2002
(%)				
Centro-Oeste				
Capitais — 4	20,8	14,2	21,1	15,6
Cidades médias metropolitanas — 3	24,0	13,0	15,3	19,9
Cidades médias não metropolitanas — 5	17,1	13,3	11,6	10,8
Subtotal — 12	19,4	13,2	13,2	15,4
Nordeste				
Capitais — 9	10,7	12,8	10,8	9,3
Cidades médias metropolitanas — 9	18,5	18,3	10,8	13,4
Cidades médias não metropolitanas — 27	13,9	14,8	12,9	13,5
Subtotal — 45	14,2	14,9	12,0	12,7
Norte				
Capitais — 7	18,0	20,7	18,2	21,1
Cidades médias metropolitanas — 1 .....	...	...	16,8	17,7
Cidades médias não metropolitanas — 6	19,7	20,8	22,0	17,8
Subtotal — 14	18,8	20,7	19,6	19,6
Sudeste				
Capitais — 4	10,5	11,2	8,2	10,8
Cidades médias metropolitanas — 48	13,6	14,0	14,0	14,5
Cidades médias não metropolitanas — 61	10,7	13,4	10,1	11,8
Subtotal — 113	12,0	13,6	11,7	12,8
Sudeste sem São Paulo				
Capitais — 3	10,5	11,3	8,0	11,0
Cidades médias metropolitanas — 19	16,1	16,1	14,9	16,8
Cidades médias não metropolitanas — 29	10,8	14,6	9,3	12,7
Subtotal — 51	12,6	15,0	11,6	14,0
Sul				
Capitais — 3	9,6	14,8	10,8	9,3
Cidades médias metropolitanas — 13	16,1	17,3	16,2	14,2
Cidades médias não metropolitanas — 23	11,4	10,3	10,0	10,0
Subtotal — 39	12,7	13,0	11,9	11,2
Totais				
Capitais	12,9	15,1	13,3	13,8
Cidades médias metropolitanas	15,0	15,0	14,2	14,6
Cidades médias não metropolitanas	12,1	13,3	11,3	12,1
Total Geral	13,5	14,4	12,4	13,1

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional, **FINBRA**, 1995-2002.

Supôs-se que o aumento dos investimentos depende da elevação do componente "arrecadação própria" nas receitas orçamentárias das cidades médias. Ao analisar a Tabela 5 verifica-se, entre os dois quadriênios considerados, que 90 das 223 cidades experimentaram elevação no nível dos investimentos *per capita*; no entanto, apenas 46 apresentaram, simultaneamente, crescimento nas receitas orçamentárias, nas tributárias e nos investimentos. Isso significa admitir que houve elevação dos investimentos sem aumento das receitas próprias. Esse resultado fica ainda mais claro quando se constata que 95 cidades experimentaram aumentos em suas receitas tributárias, apesar de terem havido 40 casos de cidades em que os investimentos se elevaram, ao mesmo tempo em que as receitas tributárias caíram. Por conseguinte, é necessário, mas não suficiente, aumentar a receita própria para suscitar o aumento dos investimentos municipais, os quais podem depender de outras fontes: por exemplo, dos convênios, considerados receitas de transferências voluntárias, ou dos *royalties* do petróleo, que sustentam as finanças — os investimentos em particular — de cidades médias não metropolitanas fluminenses, como Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio.

Entre os casos observados de aumento dos investimentos, as capitais estaduais figuram mais freqüentemente do que as cidades médias. Quando se analisam a localização e a condição dessas cidades, conclui-se que: (a) são capitais estaduais nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste; (b) estão na Região Nordeste e são, sobretudo, cidades médias não metropolitanas; (c) estão na Região Sul e são, sobretudo, cidades médias metropolitanas. A Região Sudeste conta com o maior número de cidades em que houve aumento dos investimentos, embora esse número, em termos relativos, tenha sido mais baixo do que nas Regiões Nordeste e Sul. Esse resultado indica uma correlação entre maior dinamismo econômico e receita própria com nível de investimentos, tal como era de esperar, nas Regiões Sudeste e Sul. Algumas das cidades da Região Nordeste, especialmente as não metropolitanas, mesmo apresentando baixo nível de dinamismo, experimentaram crescimento do nível dos investimentos como decorrência da elevação de suas receitas tributárias próprias, o mesmo ocorrendo com as capitais estaduais dessa região.

As cidades cujo nível médio dos investimentos aumentou foram também as que sofreram maior pressão demográfica, relação que só não foi observada entre as cidades médias não metropolitanas nordestinas. Nestas, entretanto, registrou-se maior crescimento das receitas tributárias, provavelmente devido à "preguiça fiscal" vigente antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 5

Número de cidades médias e de capitais estaduais segundo investimentos e receitas e sua distribuição por regiões do Brasil — 1995-02

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	TOTAL				METROPOLITANAS			
	A (1)	B (2)	C (3)	D (4)	A (1)	B (2)	C (3)	D (4)
Norte — 14	7	7	5	2	1	1	1	0
Centro-Oeste — 12	3	6	1	2	1	1	0	1
Nordeste — 45	24	31	17	7	3	7	1	1
Sudeste — 113	36	36	13	21	17	19	7	8
Sudeste sem São Paulo — 51	27	20	10	15	13	9	5	6
Sul — 39	20	15	10	8	10	7	6	4
TOTAL — 223	90	95	46	40	32	35	15	14

REGIÕES E NÚMERO DE CIDADES	NÃO METROPOLITANAS				CAPITAIS			
	A (1)	B (2)	C (3)	D (4)	A (1)	B (2)	C (3)	D (4)
Norte — 14	3	4	3	0	3	2	1	2
Centro-Oeste — 12 .....	...	3	...	0	2	2	1	1
Nordeste — 45	15	21	13	13	6	3	3	3
Sudeste — 113	17	16	6	12	2	1	0	1
Sudeste sem São Paulo — 51	12	11	5	8	2	0	0	1
Sul — 39	8	7	3	3	2	1	1	1
TOTAL — 223	43	51	25	18	15	9	6	8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional, **FINBRA**, 1995-2002.

(1) Investimentos no período 1999-02 superiores aos do período 1995-98. (2) Aumento das receitas tributárias *per capita* no período 1999-02 em comparação ao período 1995-98. (3) Simultaneamente, elevação na receita orçamentária, na tributária e nos investimentos. (4) Elevação dos investimentos e das receitas orçamentárias, mas queda das receitas tributárias.

Todos os casos analisados correspondem a 40% do número das cidades pesquisadas, o que significa que 60% das cidades com mais de 100 mil habitantes não conseguiram elevar, ou mesmo manter, o nível dos seus investimentos *per capita*, o que vem se refletindo no agravamento da crise econômica, já que os municípios tinham se tornado um dos sustentáculos dos gastos públicos na

área social.³ Durante o segundo mandato do Presidente Cardoso, o ajuste fiscal praticado pela União expandiu-se para os âmbitos estaduais e municipais de governo. As perspectivas de aprofundamento da crise social são, portanto, um resultado já esperado. Nessas condições, põem-se em xeque a possibilidade de o processo de descentralização ser intensificado e a possibilidade de as prefeituras dessas cidades se transformarem em atores mais importantes na disseminação de melhores condições de vida e de maior equilíbrio espacial na distribuição da população e da riqueza.

4 - Conclusões

A dinâmica demográfica no País manifesta uma importância crescente de suas regiões metropolitanas e de seus aglomerados urbanos na rede de cidades brasileira. Segundo o IBGE, em 2003, havia 80 regiões metropolitanas de âmbitos nacionais e regionais, quase todas constituídas por cidades com mais de 100 mil habitantes. Essa tendência da população de concentrar-se nessas localidades aumenta o desafio da gestão desses espaços, desafio ainda maior quando se considera a peculiaridade da Federação brasileira, na qual o município conquistou uma autonomia em relação aos demais entes, dificultando a articulação necessária para gerir esses espaços que já se encontram fisicamente articulados.

A descentralização transferiu recursos, mas transferiu muito mais responsabilidades aos governos municipais, sobrecarregando-os financeiramente e, ao mesmo tempo, submetendo-os a um maior rigor no controle de seus gastos, como parte do ajuste fiscal a que o Estado brasileiro se entregou desde fins de 1998. A análise da dinâmica financeira dos municípios com população superior a 100 mil habitantes indicou que houve um grande esforço em melhorar a arrecadação fiscal própria nos municípios, mas tal esforço não foi acompanhado de aumento proporcional dos investimentos das prefeituras. Observaram-se, inclusive, casos em que houve elevação dos investimentos sem que houvesse

³ Segundo Affonso, citado em Santos, "(...) nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa, os últimos dados das contas nacionais (1999) revelam que, em 1998, os municípios responderam por 19% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 39% das aquisições de bens e serviços para custeio e por cerca de metade da formação bruta de capital fixo dos governos. Pelo lado dos maiores programas sociais do governo, o peso dos municípios em sua execução já se aproxima da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde" (Santos, 2002).

aumento da arrecadação própria municipal, bem como casos, mais freqüentes, em que o aumento das receitas tributárias não resultou em elevação dos investimentos. Esse resultado demonstra a relevância de fontes de receitas não sustentáveis para implementação dos investimentos em muitas cidades, o que põe em xeque a autonomia financeira dos municípios, impedindo-os de assumir um papel mais preponderante como agentes das políticas públicas. Revela também um impasse no federalismo brasileiro: apesar do discurso favorável à descentralização das políticas, a União vem contribuindo para disseminar, até pelos governos municipais, o seu compromisso de ajuste fiscal. Nessas condições, os municípios deixam de desempenhar um papel amortecedor das conseqüências da crise econômica, como fizeram durante o primeiro quadriênio do governo do Presidente Cardoso.

A desconcentração espacial da população e das atividades econômicas é um fenômeno que está em curso no País, destacando-se a transformação das cidades de médio porte em "nós" de importância crescente na rede urbana brasileira. Esse processo poderia estar mais avançado caso a economia experimentasse dinamismo, ao invés da estagnação que já perdura há um quarto de século.

O crescimento econômico viabilizaria a expansão industrial — fora dos espaços metropolitanos —, além dos investimentos na infra-estrutura viária, em comunicações e transportes, que contribuiriam para gerar uma estrutura espacialmente menos desequilibrada no País. A estagnação, ao contrário, transfere aos governos locais a responsabilidade pela (in)capacidade de execução de investimentos públicos. Na ausência de políticas redistributivas, somente as prefeituras que estejam experimentando dinamismo econômico poderão sustentar investimentos que melhorem, ou pelo menos mantenham, as condições de reprodução da população e das atividades econômicas. Como sugere a análise da situação financeira dos municípios considerados neste estudo, os investimentos públicos estão concorrendo para o fortalecimento do papel de "nó" na malha urbana desses municípios: (a) capitais estaduais, notadamente nas Regiões Norte e Nordeste; (b) cidades médias não metropolitanas nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul; (c) cidades médias metropolitanas na Região Sul; (d) cidades médias metropolitanas localizadas nas regiões metropolitanas de Santos e de Campinas.

Referências

BRASIL. **Lei complementar n. 63, de 9 de dezembro de 1989**. Brasília, DF: Senado Federal, 1989.

NEGRI, B. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: INEP; Ministério da Educação e Cultura, 1997. Disponível em: www.mec.gov.br

SANTOS, Angela M. S. Penalva. **Descentralização e poder municipal no Brasil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES DE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 7, Camagüey, Cuba, 2002. **Anais...** Camaüey, Cuba: (s. n.), 2002.