

AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Municipal autonomy in the Brazilian federative context

Autonomia municipal em el contexto federativo brasileño

Angela Penalva Santos *

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o contexto histórico-institucional em que se situa a autonomia dos governos municipais no âmbito do federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 tornou o Município “ente federativo” dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Ao longo dos últimos 23 anos em que a atual Constituição está em vigor, um novo desenho institucional suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira. Para avaliar tais reações foram levantadas as Emendas à Constituição que afetaram a autonomia municipal. Dados relativos a alguns indicadores de finanças municipais foram apresentados para situar o impacto das reformas constitucionais. A análise dos dados sugere que os anos 1990 foram marcados por um ataque à autonomia financeira dos municípios, considerados entes federativos pouco comprometidos com o ajuste fiscal em contexto de crise econômica. Na década seguinte avançou a cooperação interfederativa, inclusive com aumento das transferências governamentais para os municípios. Resta, contudo, resolver problemas decorrentes da estrutura federativa tripartite, marcada por forte heterogeneidade entre os municípios brasileiros.

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

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the historical and institutional context in which the autonomy of municipal governments is situated within the Brazilian federative sphere. The 1988's Brazilian Federal Constitution treats the municipality as a “federative entity” with political, legislative, administrative, and financial autonomy. However, the new institutional design provoked reactions that jeopardized such autonomy, especially the financial one. In order to evaluate such reactions, this research analyzed Amendments to the Constitution that somehow affected the municipal autonomy over the last 23 years, in which the current

* Economista pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Faculdade de Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Direito da Cidade, ambos da UERJ. E-mail: angelapenalva@terra.com.br

Artigo recebido em set./2011 e aceito para publicação em nov./2011.

Constitution is in force. Statistics on some municipal financial indicators were presented to situate the impacts of the constitutional reforms. The analysis of the facts suggests that the 1990s were marked by an attack to the financial autonomy of the municipalities, which were considered federative entities somewhat committed to the fiscal adjustment in the economic crisis context. During the following decade, the interfederative cooperation increased, even with the expansion of governmental transfers to the Municipalities. Though, problems arising from tripartite federal structures, marked by a strong heterogeneity between Brazilian municipalities, still have to be solved.

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

RESUMEN

El objetivo de este artículo es el de analizar el contexto histórico-institucional en que se sitúa la autonomía de los gobiernos municipales en el ámbito del federalismo brasileño. La Constitución de 1988 tornó el Municipio “ente federativo” dotado de autonomía política, legislativa, administrativa y financiera. El nuevo diseño institucional, sin embargo, suscitó reacciones que cuestionaron esa autonomía, particularmente la financiera. Para evaluar esas reacciones fueron analizadas las Enmiendas a la Constitución que afectaron la autonomía municipal a lo largo de los últimos 23 años en que la actual Constitución está en vigor. El texto presenta datos relativos a algunos indicadores de finanzas municipales para situar el impacto de las reformas constitucionales. El análisis de los datos sugiere que los años 1990 fueron marcados por un ataque a la autonomía financiera de los Municipios, considerados entes federativos poco comprometidos con el ajuste fiscal en el contexto de crisis económica. En la década siguiente, avanzó la cooperación interfederativa, incluso con un aumento de las transferencias gubernamentales para los Municipios. Resta, aún, resolver problemas decurrentes de la estructura federativa tripartita, marcada por una fuerte heterogeneidad entre los municipios brasileños.

Palabras clave: Municipio. Autonomía financiera. Reformas constitucionales. Finanzas municipales. Federación brasileña.

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Uma vez estabilizadas as receitas de transferências intergovernamentais, uma nova etapa se seguiu, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período, a União passou a recuperar sua participação na partilha federativa da arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. O aumento das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de receitas. Apesar disso, com a descentralização das políticas sociais os compromissos municipais cresceram.

A limitação da autonomia financeira municipal, conjugada às maiores responsabilidades assumidas pelas prefeituras, levou à reação dos municípios, que se organizaram e formaram entidades para defender seus interesses, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹.

Ao longo dos dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) a disputa federativa entrou numa terceira etapa, durante a qual ocorreu a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferências intergovernamentais. Esta etapa foi marcada pelo que passou a ser definido como “coordenação federativa”, situação em que a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeitando a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União. Apesar disso, os demais entes federativos aderiram às políticas como forma de receber fundos vinculados àquelas políticas.

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, apresentam-se elementos que permitem compreender o contexto

¹ Seu endereço eletrônico oficial é www.cnm.org.br.

no qual o município foi elevado à condição de “ente federativo” quando o federalismo brasileiro tornou-se tripartite, constituído de União, estados e municípios. Na segunda parte, o objetivo é situar as reformas constitucionais que afetaram o pacto federativo instituído em 1988, quando entrou em vigor a atual Constituição. A terceira seção é dedicada à análise de dados sobre as finanças municipais, visando identificar o impacto das mudanças institucionais sobre a autonomia financeira dos municípios. Por fim, têm-se algumas reflexões sobre a situação atual do município na estrutura federativa brasileira.

1 O MUNICÍPIO TORNA-SE ENTE FEDERATIVO COMO RESPOSTA À CRISE URBANA

A elevação do município à condição de ente federativo tem sido analisada sob diferentes prismas. Na perspectiva política, tratava-se de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo a transferir até a esfera local de governo as políticas sociais, onde elas poderiam ser melhor submetidas ao controle social (ARRETCHE, 2000; HOLFMEISTER; CARNEIRO, 2001; FLEURY, 2006). Na perspectiva dominante entre economistas, tal fortalecimento dos municípios alimentou a ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder, à incapacidade técnica dos municípios para assumir as novas responsabilidades de políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria dos municípios apresenta no que tange a várias políticas públicas (AFFONSO; SILVA, 1995; MENDES, 2004; AFFONSO, 2004; RESENDE, 2007). Desde então tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 23 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público.

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

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

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

O princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da “predominância do interesse”, que se manifesta nas afirmações de que à União caberão as matérias de “interesse geral”; aos estados, as de “predominante interesse regional”; e, aos municípios, aqueles “assuntos de interesse local”. Com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece as regras para a divisão das competências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos. Concede à União competências exclusivas e comuns, conforme os poderes enumerados nos Artigos 21 e 22; destina aos estados os poderes remanescentes previstos no Artigo 25, parágrafo 1; aos municípios, transfere os poderes enumerados no Artigo 30.

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

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

de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Os constituintes de 1988 acreditavam na ideia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade, tal como previsto na Constituição alemã. Esse princípio estabelece que as esferas estadual e federal devem prevalecer sobre os governos municipais somente quando estes não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais. A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade.

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

Além disso, o sucesso da descentralização enfrentou também o desafio das demandas por ampliação e efetividade dos direitos de cidadania, bem como a luta por maior autonomia financeira dos municípios, num contexto em que a União reagia à perda de receitas e passaria a impor uma recentralização das finanças públicas.² É nesse ambiente que prospera a crítica a respeito do papel do município no federalismo brasileiro.

2 O FEDERALISMO COMO ELE É...

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

A Constituição de 1988 previu a realização de uma revisão constitucional em 1993, um momento conturbado da vida política brasileira, quando estiveram muito enfraquecidos os Poderes Executivo e o Legislativo.³ Assim, quase todas as reformas constitucionais realizadas tiveram que aguardar a posse de um novo presidente eleito, politicamente fortalecido e capaz de realizar um importante programa de reformas do Estado. Ao longo destes 23 anos de vigência da Constituição foram editadas 67 emendas constitucionais (EC), das quais 26 afetam a autonomia municipal. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) foram aprovadas 14 emendas, sendo as outras 12 ao longo dos oito anos do governo do presidente Lula (2003/2010).

² A estrutura das receitas municipais será abordada na terceira seção do artigo.

³ Era então presidente da República Itamar Franco, que havia sido eleito vice-presidente e assumira o governo com o impedimento do presidente Fernando Collor; o Legislativo também havia se enfraquecido diante de escândalos relacionados à elaboração do orçamento federal.

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

2.1 EMENDAS QUE ALTERAM O SISTEMA TRIBUTÁRIO

No grupo das emendas que alteram o sistema tributário há aquelas que afetam positivamente a autonomia financeira dos municípios e as que a afetam negativamente. No primeiro caso estão as EC 37, 39, 42, 44 e 55; no segundo, as EC de Revisão 1 e as EC 3, 12, 21, 31 e 37 (ver quadro do Apêndice). Como se pode perceber, as mudanças que beneficiaram os municípios foram mais recentes. Em contrapartida, aquelas que afetaram negativamente foram mais numerosas e mais antigas; identificam-se com a reação da União ao fortalecimento dos governos locais.

Dentre as EC que podem conduzir à maior autonomia dos municípios, somente as EC 39, 42, 44 e 55 beneficiam os pequenos municípios, que são a grande maioria dos municípios brasileiros (71% deles têm população inferior a 20 mil habitantes) e têm sua base econômica muito dependente da atividade rural. Por isso, pouco se beneficiam da autonomia para gerir tributos de competência municipal, uma vez que estes incidem sobre atividades urbanas. À grande maioria desses municípios interessam medidas que resultem em aumento das transferências (sobretudo o FPM), mesmo que sejam transferências voluntárias, como são os convênios. Aos municípios de maior porte importa ampliar sua competência tributária. Nunca é demais lembrar que, para o conjunto dos municípios, a medida de maior impacto nas suas receitas – e, portanto, na sua autonomia financeira – seria a retomada do crescimento, pois significaria elevação da quota-parte do ICMS, a principal fonte de receita dos municípios.

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

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

A retomada da reforma tributária no governo Lula trouxe algum alento aos municípios. Os ganhos se referem à participação na arrecadação da CIDE, da ordem de 25% daquilo que os estados receberem. Ademais, foi permitido que os municípios passassem a gerir o ITR e, neste caso, se apropriassem de toda sua arrecadação, e não apenas dos 50%, conforme vigorava (EC 42). Outra medida que beneficiou todos os municípios foi o aumento da parcela da CIDE a ser transferida às esferas infranacionais, passando a ser de 29% de sua arrecadação (EC 44). Mas a medida de maior impacto sobre as finanças dos municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno porte populacional, foi o aumento em 1 ponto percentual adicional no FPM, determinado pela EC 55.

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

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

2.1 EMENDAS QUE DIMINUEM AS TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS

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

O objetivo dessas mudanças constitucionais foi fazer com que a União deixasse de transferir todos os recursos considerados transferências obrigatórias aos estados e municípios, ficando com 20% desse valor para ser alocado por critério estabelecido pelo governo central. A União se defende afirmando que os montantes transferidos efetivamente aos governos estaduais e municipais não teriam sofrido diminuição. No entanto, ainda que isso possa ser verdadeiro, fica patente a perda de autonomia desses entes federativos na alocação de receitas de transferências garantidas pela Constituição da República.

2.3 EMENDAS QUE CRIAM POLÍTICAS SOCIAIS COM PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO SEU FINANCIAMENTO

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

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

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

A política para o Ensino Fundamental veio juntar-se à já exitosa universalização do acesso à saúde básica, instituída na Constituição de 1988 e regulamentada por lei federal em 1990. Ambas as políticas foram descentralizadas na sua execução, tendo se tornado progressivamente mais dependentes do aporte financeiro dos governos municipais. Foi o que aconteceu com a entrada em vigor da EC 29. Esta emenda criou uma vinculação das receitas dos governos municipais com a assistência à saúde, na proporção de 15% de suas receitas correntes. Tal vinculação certamente fere a autonomia municipal em relação à destinação dada a parte da sua arrecadação tributária própria e das receitas de transferências constitucionais, ambas receitas que a Constituição Federal assegura serem do município, ao qual cabe administrar segundo o interesse local.

Em contrapartida a tal ingerência na autonomia municipal, a União introduziu nessa mesma EC 29 um artigo que tornou constitucional a progressividade na cobrança do IPTU, imposto de competência municipal. Apesar de já previsto na Constituição, o IPTU progressivo vinha sendo considerado bitributação e, portanto, inconstitucional, o que inviabilizava sua cobrança pelos municípios. Ademais, o STF confundia a progressividade prevista no art. 156 (progressividade em razão do valor do imóvel e de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel) com a do art. 182 (progressividade no tempo), exigindo sempre a aprovação

de Plano Diretor para a cobrança progressiva. Por isso, o dispositivo que possibilitou a esses entes federativos impor a progressividade na cobrança do IPTU foi apresentado como uma compensação aos municípios, que passaram a ter seu orçamento comprometido com a criada vinculação aos serviços de saúde. Mas, como já mencionado, essa possibilidade inexistia para os municípios de pequeno porte, cuja economia depende de atividades primárias, sendo potencialmente beneficiados somente aqueles de médio e, principalmente, os de grande porte.

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

Outra emenda constitucional que deverá afetar os municípios é a EC 64, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais, o que deverá dar origem a novas políticas federais com cooperação federativa induzida pela União, como o que já ocorre no caso do direito à moradia. Como mencionado antes, a moradia entrou no rol dos direitos sociais em 2000, sendo seguida da formulação de um Plano Nacional de Habitação (PNH), dentro do qual foi instituído o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS). Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como política visando dar efetividade ao PNHIS. O PMCMV está estruturado com base numa rede federativa vertical, com cooperação voluntária dos municípios, que, entretanto, não deixaram de aderir – e assumir mais compromissos financeiros com a dotação de infraestrutura urbanística nos projetos de construções de interesse social –, o que os torna elegíveis para receber os recursos disponibilizados pelo programa.

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

2.4 EMENDAS QUE AFETAM A AUTONOMIA POLÍTICA MUNICIPAL

Finalmente, o quarto grupo é constituído das EC que afetaram a autonomia política dos municípios, casos das EC 15, 19, 25, 57 e 58. As três primeiras foram editadas durante o governo Cardoso. As emendas 19 e 25 instituíram limites à autonomia administrativa dos municípios (e de toda a administração pública)

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

A maior parte dos novos municípios, assim como a maior parte daqueles já existentes, tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências, em particular do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este é constituído de 23,5% do somatório dos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda. O critério de distribuição do FPM⁴ é diretamente proporcional à população municipal e inversamente proporcional à sua renda *per capita*.

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

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

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

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

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

3 RECENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL: algumas evidências

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

TABELA 1 - ESTRUTURA DAS RECEITAS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NAS DESPESAS MUNICIPAIS - BRASIL - 2010

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

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional/FINBRA (2010)

NOTAS: Elaboração da autora.

Em 2010, havia dados disponíveis para 5.212 municípios. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

Os indicadores de receita são: a) participação das receitas tributárias nas receitas orçamentárias; b) participação das receitas do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) nas receitas orçamentárias; e c) participação das receitas do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias) nas receitas orçamentárias. O primeiro refere-se à capacidade do município de arrecadar impostos de sua própria competência tributária, enquanto os outros dois se referem a transferências dos governos federal e estadual, respectivamente.

Cabe observar, no entanto, que o critério de distribuição dessas duas fontes de receitas de transferências é muito distinto: o FPM tem um viés redistributivista, e o ICMS não; este último é distribuído, basicamente, segundo 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 é maior a dependência do

primeiro, maior é a fragilidade na economia municipal, ocorrendo o contrário com o segundo. A participação dos investimentos nas despesas orçamentárias foi utilizada para avaliar se uma possível maior autonomia financeira está se traduzindo em maiores investimentos próprios municipais, o que foi considerado um indicador de êxito da descentralização e da autonomia municipal.

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 a principal fonte de receita dos municípios de médio porte; d) os investimentos são maiores nas cidades menores do que nas maiores, sugerindo falta de relação entre maior autonomia financeira e alocação de gastos com investimentos; e) as cidades com população inferior a 50 mil habitantes têm no FPM seu principal componente das receitas orçamentárias, e 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.

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

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

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

A forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios, decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor

tende a ser a renda média de sua população, como o IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000. Segundo essa fonte, o valor do rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes dos residentes em municípios com até 5.000 habitantes era o equivalente a R\$ 424,08, valor que seguia sempre crescendo até atingir R\$ 1.190,00 entre os residentes nos municípios com população superior a 500 mil habitantes (SANTOS, 2010).

Não causa surpresa, portanto, que os fluxos migratórios internos continuem ocorrendo, sempre originários de regiões deprimidas para as mais desenvolvidas, de cidades de pequeno porte em direção às maiores; verifica-se que as cidades médias se tornaram os principais destinos dos migrantes, enquanto os municípios com população inferior a 10 mil habitantes têm perdido população entre 2000 e 2010 (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011). Nessas condições, diminuir a importância relativa das transferências constitucionais (o FPM, sobretudo) é asfixiar os governos da grande maioria dos municípios e alimentar seu esvaziamento econômico, com consequente perda de população. Isto, por sua vez, torna mais graves os problemas de insustentabilidade socioambiental nas grandes cidades.

Muito melhor é a situação dos municípios que contam com população superior a 100 mil habitantes – apenas 5% do universo municipal brasileiro. Estes são os que sofrem maior pressão demográfica, apresentando maior taxa de crescimento populacional que os demais, o que os torna particularmente sensíveis à necessidade de melhorar sua arrecadação própria, além de investir na sua capacidade administrativa. Esses municípios têm uma base econômica urbana que lhes permite desfrutar de maior autonomia financeira, em função do maior percentual de sua arrecadação tributária em relação às receitas municipais.

Essa concentração das receitas nos municípios de maior porte fica evidente também em estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2008) traçando um perfil da evolução das finanças municipais entre 1998 e 2007, conforme se observa na tabela 2.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E DA RECEITA BRUTA SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO DA POPULAÇÃO - BRASIL

FAIXAS DE POPULAÇÃO	POPULAÇÃO 2000 (%)	PIB 2000 (%)	RECEITA BRUTA MÉDIA 1998/2007 (%)
Pop. > 1.000.000	24,5	32,6	30,4
1.000.000 > Pop. > 300.000	16,9	17,6	15,6
300.000 > Pop. > 50.000	28,6	29,4	26,8
Pop. < 50.000	30,0	20,5	27,2

FONTE: STN (2008)

Segundo esse estudo, é possível observar que, afora poucas exceções (a exemplo de FPM, de transferências de capital, de outras transferências para as quais o Grupo 4 detém participação relevante), importantes elementos da receita, da despesa, do ativo e do passivo dos municípios brasileiros estão concentrados nos

municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. A lista é razoavelmente extensa e indica que esses municípios responderam em média por:

52,2% da receita de IPTU; 58,8% das receitas de ISS; 42,7% das transferências de IPVA; 28,8% das despesas com pessoal; 58,1% das despesas com inativos e pensionistas; 25,7% das despesas com investimentos; 72,1% das despesas com juros; 39,3% das despesas com amortizações; 56,3% das receitas com operações de crédito; 65,8% do estoque de dívida ativa; 80,3% do estoque da dívida interna; e 91,1% do estoque da dívida externa (BRASIL, 2008, p.27-28).

Dentro do universo de municípios brasileiros, apenas esses 12 com população superior a 1 milhão de habitantes (no ano 2000) foram responsáveis por mais de 90% do estoque da dívida externa e 80% do estoque da dívida interna. É preciso admitir, desse modo, que os municípios não estão endividados, salvo um pequeno número de grandes cidades. Não é justo, assim, associar descentralização das estruturas governamentais com descontrole das finanças públicas.

Outro dado que deve ser destacado refere-se ao fato de que esses 12 municípios foram responsáveis por mais de 50% da arrecadação dos dois principais tributos de competência municipal, o ISS e o IPTU. Esta situação não deve ter sido revertida; ao contrário, pode ter se agravado, caso a concentração de novas oportunidades de trabalho criadas ao longo da primeira década do atual século seja um indicador seguro de que a concentração econômica venha se acentuando.

No início da primeira década do século, em 2000, as 12 maiores cidades brasileiras foram responsáveis pela criação de 30,7% dos empregos no País⁵; esse percentual foi crescendo ao longo da década e atingiu 38,3% em 2008 e 2009, caindo em 2010 para 31,9%. Quando se considera o conjunto dos 283 municípios que, segundo o Censo Demográfico de 2010, tinham mais de 100 mil habitantes, verifica-se que eram responsáveis por 71,26% de todos os empregos criados nos 5.565 municípios brasileiros, em 2000, percentual que se elevou ainda mais, atingindo 75,96% em 2010 (SANTOS, 2011).

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

⁵ Saldo entre admissões e demissões, conforme pesquisa do Cadastro Geral de Empregos do Ministério do Trabalho.

Cabe destacar que não houve diminuição da participação percentual do FPM nas receitas dos municípios no período 1998-2007 (BRASIL, 2008), apesar do declínio dos impostos em relação à arrecadação federal (devido ao aumento das contribuições, que são receitas não partilháveis). Assim, o FPM avançou de 15,4% das receitas médias dos municípios brasileiros para 16,2% ao final do período. No entanto, essa transferência da União foi de apenas 3,8% para os 12 municípios com mais de 1 milhão de habitantes, tendo atingido 35,1% entre aqueles com população inferior a 50 mil habitantes. Fica evidente, portanto, que os municípios de grande porte populacional beneficiam-se da autonomia que experimentam na administração de seus tributos próprios, mas aos municípios menores interessa mais a elevação das receitas transferidas, em particular aquelas oriundas do FPM, dado o seu caráter redistributivista.

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

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

Ainda está por ser feito um estudo semelhante para avaliar o período correspondente aos dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010). No entanto, o estudo do STN (BRASIL, 2008) mostra que o percentual das transferências de capital (consideradas transferências voluntárias, negociadas caso a caso) aumenta como proporção das receitas municipais nos anos eleitorais durante os dez anos cobertos pelo estudo: em 1998, correspondia a 3,30% das receitas municipais brasileiras, proporção que baixou nos anos seguintes para 2,10% (1999), 2,47% (2000) e 1,71% (2001); no ano eleitoral de 2002 ela voltou a subir para 3,32%, para cair novamente para 1,30% (2003), 1,69% (2004) e 1,18% (2005); no ano eleitoral de 2006 houve nova elevação do percentual para 2,12%, caindo para 2,05% no ano seguinte (2007).

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

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

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

Essas minirreformas foram introduzidas no governo FHC, mas foram mantidas no governo Lula, que inclusive aumentou o alcance de uma delas, transformando em FUNDEB o antigo FUNDEF. Na mesma direção, pode-se citar a Política Habitacional de Interesse Social (Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005), estruturada para operar como rede federativa vertical, o mesmo desenho institucional que prevalece no maior programa de transferência condicionada de renda existente no País, o Programa Bolsa Família (DRAIBE, 2009). Deve ser mencionada, ainda, a criação de outras políticas, que incluíam estímulo ao consorciamento municipal, casos da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007) e da Política de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010).

CONCLUSÕES: APERFEIÇOANDO O FEDERALISMO BRASILEIRO...

Desde a década de 1980 tem havido um generalizado processo de transferência de responsabilidade de políticas públicas até as esferas locais de governo. Esse processo não se restringe às estruturas federativas, mas também abrange estados unitários. A experiência internacional, no entanto, sugere que não existe uma única fórmula de organização do território para administrar aquelas políticas, variando muito as práticas, desde simples processos de desconcentração administrativa até experiências de descentralização, com maior autonomia política dos governos locais (VASCO, 2007). O federalismo brasileiro, da forma como emergiu na Constituição de 1988, optou por essa versão de descentralização política.

A elevação do município à condição de ente federativo no Brasil teve dois elementos constitutivos: internamente, foi parte do processo de redemocratização

das estruturas de poder após 21 anos de regime militar; ao mesmo tempo, correspondeu à influência do debate internacional sobre as vantagens da descentralização das políticas públicas. O resultado teria sido a grande fragmentação do Estado, dificultando a coordenação entre as três esferas de governo, mas também a maior capilaridade do poder público, ampliando o acesso às políticas sociais.

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

A centralização política, aliás, enfrenta maiores resistências diante do avanço das estruturas democráticas de poder, ampliadas com o uso das novas tecnologias, que vêm colocando em xeque a organização tradicional de representatividade política no mundo, o Brasil aí incluído. A queda de inúmeros regimes autoritários ao longo da primeira década do novo século é um indicador dessa crise de representatividade. Esta, contudo, não é uma característica apenas entre os regimes autoritários, mas inclui as democracias ocidentais, onde movimentos sociais desafiam os governos a apresentar alternativas socialmente aceitáveis para o enfrentamento da crise econômica.

A crescente demanda por participação política, entretanto, não é sinônimo de municipalização das políticas públicas, no sentido de transferir para os governos locais (municipais, no caso brasileiro) toda a responsabilidade por sua formulação, financiamento e execução. Mas parece ter sido este o entendimento que prevaleceu logo após a entrada em vigor da atual Constituição brasileira, quando o município tornou-se ente federativo.

Os constituintes de 1988 incluíram na Carta Maior artigos prevendo comportamento mais cooperativo entre os entes federativos. Deixaram, todavia, que a legislação ordinária regulasse tal cooperação. Na ausência de lei, os entes passaram a apresentar comportamento muito mais competitivo do que colaborativo. A disputa federativa, conjugada com a falta de eficácia nas políticas públicas, levou a uma crítica em relação à autonomia municipal, que recebeu a maior parcela na responsabilidade por aquele mau resultado nos primeiros anos pós-Constituição.

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

Desde o processo de descentralização instituído pela atual Constituição, a União vem lutando para reaver os recursos que se viu obrigada a transferir aos estados e municípios. O debate a propósito da incapacidade financeira e técnica de os municípios assumirem maior protagonismo nas políticas públicas produziu dois tipos de resultado: o primeiro foi a recomposição da participação da União na

arrecadação fiscal, por meio do aumento das contribuições (recursos não partilháveis com outras esferas de governo); o segundo foi a criação de instrumentos legais para controle dos gastos públicos, como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto denota grande preocupação com a responsabilização em relação às finanças públicas, mas não com a eficiência das políticas. Esse é o diagnóstico que prevaleceu durante os dois mandatos da Presidência Fernando Henrique Cardoso, quando a crise fiscal levou ao maior controle dos gastos públicos.

A possibilidade de que o pacto federativo seja mantido com políticas públicas mais eficientes depende de que sejam logrados avanços na maior cooperação federativa. Ainda durante o governo Cardoso foram realizados avanços no desenho institucional das políticas, como exemplificam as de Educação e Saúde. Mas, foi nos oito anos do governo Lula que a “coordenação federativa” mais avançou, tendo sido introduzidos novos critérios de redistribuição das transferências intergovernamentais, associados a alguma condição que conduzisse à maior efetividade das políticas sociais.

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

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

Em abril de 2005 entrou em vigor a Lei nº 11.107, instituindo os consórcios intermunicipais como figuras de direito público, o que vem incrementando ainda mais o associativismo municipal voluntário, já bastante disseminado nos setores de saúde e meio ambiente. O Decreto 6.017, de 17/01/2007, que a regulamentou, estimula a formação de consórcios públicos. Em seu artigo 37, orienta os órgãos e entidades federais no sentido de darem preferência às transferências voluntárias para Estados e Municípios cujas ações se desenvolvam por meio de consórcios públicos.

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

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

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

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

Esta evolução pode ser entendida como avanço institucional? Certamente que algum avanço houve, incluindo maior coordenação vertical e horizontal dos entes, sem que tenha sido ferido o pacto federativo estabelecido em 1988. Contudo, ainda prevalece grande competição pelas receitas de transferências de capital, utilizadas como moedas de troca a sustentar um sistema político que parece estar se esgotando. Talvez por esse motivo, ainda há quem defenda a volta do antigo sistema federativo baseado em apenas dois entes, os Estados e a União. Isso, entretanto, não pode ser feito, pois a estrutura federativa tripartite é considerada cláusula pétrea pela Constituição de 1988. Diminuir o *status* político do município somente poderá ser feito por meio da elaboração de uma nova Constituição, o que, na vigência do regime democrático, não parece estar no horizonte político brasileiro. É neste contexto que se situam as muitas reformas constitucionais discutidas neste artigo. Mas, mesmo estas, nunca é demais lembrar, dependem de condições políticas muito favoráveis para serem aprovadas, por dependerem de votação na Câmara e no Senado por maioria de dois terços dos parlamentares, em duas votações.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, José Roberto. Brasil, um caso à parte. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY, 16., 2004, Santiago do Chile: CEPAL/ILPES, 2004. **Anais...** Santiago do Chile, 2004. Disponível em: <www.federativo.gov.br>.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Perfil e evolução das finanças municipais (1998-2007)**. Brasília: STN, 2008.

BREMAEKER, François. **Pacto Federativo: um futuro para os municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. (Série estudos especiais, n.153).

DRAIBE, Sonia. Programas de transferências condicionadas de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. (Org.). **América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. v.2. p.103-143.

FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v.I, n.22).

MENDES, Marcos. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behaviour: o caso dos municípios brasileiros**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. Disponível em: <www.braudel.org.br>.

OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de.(Org.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

RESENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SANTOS, Angela Penalva. **Cidades médias como fronteira de oportunidades de trabalho**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Trabalho apresentado no II Seminário Rio de Janeiro: um olhar socioespacial, em 31 ago. 2011.

SANTOS, Angela Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Angela Penalva. Urbanização brasileira – um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Florianópolis: ANPUR, v.12, n.2, p.103-122, nov. 2010.

STEINBERG, Marília; MANIÇOBA, Regina Souza. Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da Região Norte. **Revista Economia, Sociedad y Territorio**, Toluca: El Colégio Mexiquense, v.5, n.20, p.703-729, enero/abr. 2006.

VASCO, José Alexandre Cavalcanti. **Formas especiais de organização do território na federação brasileira**. 2007. 415f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

APÊNDICE

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE INTERFEREM NA AUTONOMIA MUNICIPAL

Emenda 3, de 17/03/1993	Reforma o sistema tributário nacional, criando o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); eliminação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV), de competência dos municípios.
Emenda de Revisão 1, de 01/03/94	Institui o Fundo Social de Emergência.
Emenda 10, de 04/03/1996	Prorroga por dois anos o Fundo Social de Emergência, rebatizando-o de Fundo de Estabilização Fiscal.
Emenda 12, de 15/08/1996	Institui a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com arrecadação integralmente destinada à Saúde.
Emenda 14, de 12/09/1996	Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).
Emenda 15, de 12/09/1996	Institui limites à criação de novos municípios.
Emenda 17, de 22/12/1997	Prorroga o Fundo de Estabilização Fiscal por dois anos.
Emenda 19, de 04/06/1998	Institui reforma administrativa que inclui princípios e normas para o controle das despesas e finanças públicas e custeio dos três âmbitos de governo.
Emenda 21, de 18/03/1999	Prorroga a CPMF por três anos, com aumento da alíquota.
Emenda 25, de 14/02/2000	Limita as despesas com o Poder Legislativo municipal.
Emenda 26, de 14/02/2000	Transforma a moradia num direito social cuja responsabilidade é compartilhada pelos três âmbitos de governo.
Emenda 27, de 21/03/2000	Institui a Desvinculação de Receitas da União (DRU).
Emenda 31, de 14/02/2000	Institui o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, com responsabilidade compartilhada entre os três âmbitos de governo.
Emenda 33, de 11/12/2001	Altera o sistema tributário nacional, ao criar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre combustíveis (CIDE).
Emenda 37, de 12/06/2002	Altera o sistema tributário nacional: prorroga a CPMF até 31/12/2004, modifica alíquotas e redistribui os recursos da CPMF para a Previdência Social, a Saúde e o Fundo de Combate à Pobreza; estabelece alíquota mínima do ISS, prevê lei complementar para alterar o ISS (no sentido de coibir a guerra fiscal entre os municípios, amplia a base de cálculo do ISS, incluindo muitos novos serviços, define alguns serviços que não deverão mais pagar o imposto no local da sede e sim onde são prestados).
Emenda 39, de 19/12/2002	Altera o sistema tributário nacional ao criar a contribuição para o custeio da iluminação pública nos municípios e no Distrito Federal.
Emenda 42, de 15/4/2004	Altera o sistema tributário nacional: ao permitir que os municípios possam ficar com toda a arrecadação do ITR, desde que o fiscalize; e ao transferir 25% da CIDE para os estados, devendo estes transferir 25% para os municípios.
Emenda 44, de 30/6/2004	Altera o sistema tributário nacional ao alterar o percentual da CIDE que deve ser partilhado com as esferas infranacionais, passando a ser de 29% da arrecadação.
Emenda 53, de 19/12/2006	Altera o funcionamento do FUNDEF, ampliando-o para incluir toda a Educação Básica, e criando o FUNDEB.
Emenda 55, de 20/9/2007	Altera o sistema tributário para aumentar em 1% o FPM.
Emenda 56, de 20/12/2007	Prorroga o prazo das DRU.
Emenda 57, de 18/12/2008	Convalida os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31/12/2006.
Emenda 58, de 23/9/2009	Altera a composição das câmaras municipais, possibilitando aumentar o número de vereadores, ainda que o teto para despesa com as câmaras tenha sido mantido.
Emenda 59, de 11/11/2009	Reduz anualmente o percentual da DRU incidente sobre os recursos do FUNDEB; prevê a obrigatoriedade de 4 a 17 anos de ensino e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica.
Emenda 64, de 4/2/2010	Acrescenta o direito à alimentação no rol dos direitos sociais, como responsabilidade das três esferas de governo.
Emenda 67, de 22/12/2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza.

FONTE: A autora