Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia – IE/UFRJ

DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO

PAULA ALEXANDRA CANAS DE PAIVA NAZARETH

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutor em Economia.

Aprovada por:

Profª._____
Drª Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna – IE/UFRJ (orientadora)

Prof. _____
Dr. Aloísio Teixeira – IE/UFRJ

Profª._____
Drª Lia Hasenclever – IE/UFRJ

Profª._____
Drª Ruth Helena Dweck – Faculdade de Economia/UFF

Prof. _____
Dr. Jorge de Paula Costa Ávila – Instituto Nacional de Propriedade Industrial

Rio de Janeiro – Brasil
Agosto de 2007

Dedicatória

Ao meu pai, que me ensinou a curiosidade,

e à minha mãe, por tudo.

Ao Antonio, pelo sentido que deu à minha vida,

e ao Paulo, pelo amor.

Agradecimentos

Contei com o apoio de inúmeras pessoas durante o tempo em que cursei o doutorado e agradeço a todas, do fundo do meu coração. Algumas, em particular, foram fundamentais para que eu pudesse concluí-lo.

Minha orientadora, professora Maria Lúcia, pelo permanente incentivo, pela gentileza e exemplo de sabedoria e principalmente pela força que me deu em todos os momentos do doutorado, sem a qual eu não teria concluído esta tese.

Meu marido, Paulo Sergio, que me acompanhou com tanto amor e paciência, acreditando mais em mim do que eu mesma, não encontro palavras para os sacrifícios do nosso tempo em comum, para o incentivo permanente e por não me deixar desistir.

Meu filho Antonio, por tudo que significa para mim, pela compreensão, pelo amor e por acreditar em mim.

Meus irmãos e irmãs, Rita, Ana, Pedro e Miguel, e minha mãe, pelo amor; ao meu pai, mesmo distante, por tudo que sou hoje.

Aos meus queridos Bernardo e Gustavo, pelo amor enorme que sinto por esses quase filhos, e à minha madrinha Ângela Ferracioli, pelo apoio, paciência e amizade. À Dona Maria e Geralda que cuidaram de mim e da minha casa, durante todo esse tempo.

Às amigas e colegas de doutorado Paula Marina Sarno, que me apoiou em todos os momentos desse percurso, pela força e pelo exemplo que significou para mim, e Sol Garson, com quem tive o privilégio de compartilhar o interesse pelo tema das finanças públicas, pela troca, pela inteligência, pelo carinho.

À minha querida amiga Renata Lins, com quem pude continuar compartilhando essa jornada, o meu agradecimento por estar sempre perto de mim.

Devo agradecer ainda às instituições e pessoas que permitiram o desenvolvimento desse trabalho. Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), agradeço por me proporcionar um excepcional ambiente de trabalho e convívio, e pelos conhecimentos que lá adquiri.

Aos Conselheiros do TCE-RJ que me apoiaram nessa jornada, Sergio Quintella, que me apresentou o tema das finanças públicas e possibilitou que eu desenvolvesse os estudos que deram origem a esta tese; José Gomes Graciosa, pelo permanente incentivo e apoio

em todo o período do curso, e José Maurício de Lima Nolasco, pelo reconhecimento e pela confiança com que me distingue.

Aos colegas da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG), pela mudança para melhor que operam a cada dia no ambiente do Tribunal, agradeço o apoio e incentivo de todos em nome de seu Diretor, José Augusto de Assumpção Brito, com especial carinho aos colegas da Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas (COPEP), em nome da coordenadora Rosa Maria Chaise.

Ao colega Marcos Ferreira da Silva, que me ajudou desde o início do trabalho com o levantamento e tratamento da base de dados dos municípios, por longos meses, agradeço sua capacidade, dedicação e paciência, fundamentais nessa jornada solitária.

Aos colegas Ricardo Ewerton Britto Santos e Maria Verônica de Souza Madureira, que se tornaram amigos, pela oportunidade de convívio e exemplo de dedicação, pela amizade e incentivo que tornaram possível atravessar esse tempo.

Aos colegas com quem, além da discussão das idéias, tenho tido a felicidade de aliar trabalho e amizade, Luiz Marcelo Fonseca Magalhães, Marcelo Martinelli Murta, Márcio Barros, Luiz Fernando Lopes Porto e Regina Maria Themístocles Esperança.

A todo o pessoal da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita do TCE-RJ (SSR), uma equipe dedicada e capaz, pela paciência e pela ajuda, agradeço a todos, para não correr o risco de esquecer ninguém, em nome dos coordenadores e amigos Celso Henrique de Oliveira e Nina Quintanilha Araújo.

Ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), por me acolher mais uma vez, pelo privilégio de aprender e de poder conviver com a pluralidade, agradeço em nome do amigo David Kupfer.

Aos colegas do doutorado do Instituto de Economia, por compartilharem comigo essa incrível experiência do saber, em especial a Ana Cláudia Além e Esther Dweck, pela amizade e pela força, e Gabriel Rached, pelo comportamento cooperativo.

A todos os professores que integraram a banca, pela paciência, disponibilidade e espírito acadêmico.

A Wanda Santos, que fez a revisão final do texto, com muita disposição.

Agradeço, por fim, a todos os meus queridos amigos que continuaram sendo meus amigos, mesmo depois de longa ausência.

TESE DE DOUTORADO

DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL:

UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO

PAULA ALEXANDRA CANAS DE PAIVA NAZARETH

ORIENTADORA:

Professora MARIA LUCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA

Agosto de 2007

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 14

I COMENTÁRIOS SOBRE AS TEORIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL 25

I . 1 Revisão da literatura 28

II O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO 39

II . 1 Breve histórico da montagem do arranjo federativo brasileiro 47

II . 2 A Constituição de 1988 e a autonomia municipal 56

II . 3 Caracterização do atual sistema de gestão fiscal brasileiro 70

III MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, LEGAIS E POLÍTICAS QUE MAIS AFETARAM A GESTÃO MUNICIPAL: O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO 77

III . 1 Municipalização da saúde 85

III . 2 Municipalização da educação 94

III . 3 Mudanças no setor de petróleo 101

IV A ECONOMIA DO RIO DE JANEIRO: UMA HISTÓRIA DE TRANSFORMAÇÕES 118

IV . 1 A evolução da economia fluminense 119

IV . 2 A trajetória industrial no século XX 125

IV . 3 A recuperação econômica 137

IV . 4 Atual perfil demográfico e econômico do estado do Rio de Janeiro 140

IV.4.1 Distribuição da população no território fluminense 141

IV.4.1.1 A criação de novos municípios 144

IV.4.1.2 Evolução da população residente no estado 153

IV.4.2 Produto Interno Bruto dos municípios fluminenses 156

V IMPACTOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO 169

V . 1 Análise das receitas dos municípios fluminenses 180

V.1.1 Panorama geral das receitas no período 1996-2004 180

V.1.2 Apresentação do modelo analítico utilizado 186

V.1.2.1 Detalhamento das categorias de receita 189

V.1.3 Análise da receita dos municípios do Rio de Janeiro – 2004 222

V.1.4 Análise da receita tributária de 2004 236

V.1.5 Evolução da receita tributária no período de 1996 a 2004 240

V.1.6 Análise da distribuição do ICMS-RJ em 2004 249

V.1.7 Evolução das receitas dos municípios do RJ, por categorias: 1996-2004 256

V . 2 Análise das despesas dos municípios fluminenses 273

V.2.1 Análise das despesas municipais por função de governo – 2004 273

V.2.2 Evolução das despesas municipais por função: 1996-2004 287

V.2.3 Análise das despesas municipais por categoria econômica – 2004 292

V.2.4 Evolução das despesas municipais por categoria econômica: 1996-2004 300

VI CONCLUSÃO 303

VII REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 314

VIII ANEXO 325

VIII . 1 Comentários sobre a padronização das contas públicas no RJ 325

VIII . 2 Comentários sobre a classificação das receitas do petróleo e do gás natural 330

INDICE DE TABELAS

Tabela 1. Brasil – Evolução da Arrecadação Direta por Esfera de Governo: 1960-2004 66

Tabela 2. Brasil – Evolução da Receita Disponível por Esfera de Governo: 1960-2004 68

Tabela 3. Evolução Comparada de Indicadores Relacionados ao Petróleo: 1999-2005..... 116

Tabela 4. Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e do Município do RJ: 1949-2004..... 132

Tabela 5. Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro: 1939-2004 . 134

Tabela 6. Estimativas do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do RJ,
por Setor de Atividade: 1996-2004 138

Tabela 7. Densidade demográfica em 2000: Brasil, Regiões e estado do Rio de Janeiro 142

Tabela 8. Municípios Existentes em 2000, por Faixa Populacional
Brasil, Regiões e Estado do Rio de Janeiro..... 151

Tabela 9. Evolução da População do Estado do RJ, por Região: 1996-2004 153

Tabela 10. Receitas dos Municípios do RJ, Principais Grupos: 1996, 2000 e 2004..... 180

Tabela 11. Composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM)
para a Distribuição da Cota-Parte do ICMS-RJ: 1996 207

Tabela 12. Distribuição Percentual dos 25% do ICMS-RJ, Índices por Região..... 209

Tabela 13. Participação das Regiões do RJ nos Índices da Lei nº 2.664/96
e Peso de Cada Índice no Total da Parcela de 25% do ICMS-RJ..... 210

Tabela 14. Comparação do Índice de Valor Adicionado (V.A.) por Região
Estado do Rio de Janeiro: 1996 e 2004..... 211

Tabela 15. Receitas Tributárias, Transferências do ICMS e FPM e *Royalties, per capita*
Municípios do RJ por Regiões – 2004 225

Tabela 16. Receitas Tributárias, Transferências do ICMS e FPM e *Royalties per capita*
Municípios do RJ por Faixa Populacional – 2004..... 227

Tabela 17. Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categoria de Receita e
Componentes e por Faixa Populacional – 2004 230

Tabela 18. Receita Tributária dos Municípios do RJ – 2004..... 236

Tabela 19. Receita Tributária *per capita*, Municípios do RJ, por Região – 1996/2000/2004 ... 246

Tabela 20. Receita Tributária *per capita,* Municípios do RJ, por Faixa Populacional
1996/2000/2004..... 248

Tabela 21. Indicadores do ICMS-RJ Distribuído aos Municípios, em Percentagem
da Receita Total e *per capita*, por Região – 2004..... 250

Tabela 22. Cálculo da Dispersão na Distribuição do ICMS-RJ *per capita*, por Região – 2004 252

Tabela 23. Indicadores do ICMS-RJ Distribuído, em Percentagem da Receita Total e *per capita*, por Faixa Populacional – 2004 255

Tabela 24. Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 1996 259

Tabela 25. Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 2000 260

Tabela 26. Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 2004 260

Tabela 27. Disparidades Horizontais de Capacidade de Gasto, Municípios de Quissamã e São Gonçalo – 2004 264

Tabela 28. Despesas *per capita* com as Principais Funções de Governo, Municípios de Quissamã e São Gonçalo – 2004 266

Tabela 29. Disparidades Horizontais de Capacidade de Gasto, Municípios de Natividade, Nova Iguaçu, Varre-Sai e São João de Meriti – 2004 267

Tabela 30. Despesa Empenhada por Função de Governo Municípios do RJ – 2004 273

Tabela 31. Despesa Empenhada com a Função Saúde, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004 277

Tabela 32. Despesa Empenhada com a Função Educação, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004 280

Tabela 33. Despesa empenhada com a Função Urbanismo, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004 283

Tabela 34. Despesa Empenhada com a Função Assistência Social, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004 285

Tabela 35. Despesa Empenhada com a Função Habitação, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004 286

Tabela 36. Comparativo das Despesas por Funções Selecionadas, Municípios do RJ: 1996/2000/2004 287

Tabela 37. Despesa Empenhada por Natureza da Despesa e por Região Municípios do RJ – 2004 292

Tabela 38. Relação Investimentos/*Royalties*, Despesas Totais e com Investimentos, e *Royalties per capita*, por Faixa Populacional – Municípios do RJ – 2004 295

Tabela 39. Relação Investimentos/*Royalties*, Despesas com Investimentos, Pessoal e Outras Correntes e *Royalties per capita*, por Região – Municípios do RJ – 2004 297

Tabela 40. Cálculo da Dispersão na Distribuição de *Royalties per capita* e nas Principais Naturezas de Despesa, por Região – Municípios do RJ – 2004 298

Tabela 41. Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 1996 301

Tabela 42. Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 2000 301

Tabela 43. Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 2004 302

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição das Matrículas no Ensino Fundamental, Rio de Janeiro e Brasil: 1999-2005..... 100

Gráfico 2. Evolução da Receita de Participações Governamentais - Estado do Rio de Janeiro: 1995/2004..... 111

Gráfico 3. Participação Relativa do PIB dos Estados do Sudeste no PIB Brasil: 1939-2004..... 135

Gráfico 4. Distribuição da População Residente no Estado do RJ, por Faixa Populacional, em 1996 e 2004..... 144

Gráfico 5. Número de Municípios: 1995-2001 – Brasil e Região Sudeste..... 146

Gráfico 6. Número de Municípios Instalados: 1995-2001 – Rio de Janeiro..... 147

Gráfico 7. Municípios em 2000, por Tamanho – Brasil X RJ..... 152

Gráfico 8. Crescimento da População Residente no Estado do RJ, por Região: variação % entre 1996 e 2004..... 154

Gráfico 9. Produto Interno Bruto dos Municípios do RJ, por Região – 2004..... 159

Gráfico 10. Produto Interno Bruto por Habitante, Municípios do RJ, por Faixa Populacional: 1996 e 2004..... 162

Gráfico 11. PIB dos Municípios do RJ, por Região: 1996 e 2004..... 163

Gráfico 12. Receitas *per capita* dos Municípios do RJ em 2004, por Categoria de Receita e Faixa Populacional..... 234

Gráfico 13. Receitas do IPTU e do ISS dos Municípios do RJ, por Região: 2004..... 237

Gráfico 14. Variação da Receita Tributária por Habitante, por Região, entre 1996 e 2004..... 241

Gráfico 15. Composição das Receitas Finais dos Municípios do RJ – 1996..... 257

Gráfico 16. Composição das Receitas Finais dos Municípios do RJ – 2004..... 257

Gráfico 17. Receitas Municipais *per capita,* por Categorias da Receita – 1996/2000/2004..... 261

Gráfico 18. Evolução Comparada das Receitas Municipais *per capita,* por Categorias da Receita – 2004..... 270

Gráfico 19. Despesas por Função, Municípios do RJ – 2004..... 276

Gráfico 20. Despesas com a Função Saúde, Principais Subfunções, Municípios do RJ – 2004..... 278

Gráfico 21. Despesas com a Função Educação, Principais Subfunções, Municípios do RJ – 2004..... 281

Gráfico 22. Despesas com a Função Urbanismo, Principais Subfunções, Municípios do RJ – 2004..... 284

Gráfico 23. Evolução das Despesas por Função, Municípios do RJ – 1996/2000/2004... 288

Gráfico 24. Evolução das Despesas, por Categoria Econômica, Municípios do RJ – 1996/2000/2004..... 300

Resumo

Este trabalho apresenta um estudo de caso das finanças públicas dos municípios do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar os impactos do processo de descentralização política e fiscal que vem ocorrendo no Brasil desde os anos 80, entendido como um processo de municipalização, sobre a composição e o perfil atual das finanças municipais. A hipótese de trabalho é a de que os impactos decorrentes das alterações no aparato legal e institucional em que se insere o arranjo federativo brasileiro foram mais pronunciados no estado do Rio de Janeiro do que no restante da Federação, em razão da importância do petróleo e gás natural para a economia e para as finanças públicas dos entes federativos fluminenses.

As evidências reunidas permitem comprovar a ocorrência de um efetivo processo de municipalização no estado do Rio de Janeiro, com significativas mudanças em termos de aumento e modificação do perfil das receitas disponíveis, crescentemente vinculadas a finalidades específicas, com o correspondente aumento da responsabilidade municipal sobre o provimento de bens e serviços públicos. Confirmam-se a ausência de mecanismos de cooperação e a ineficácia do sistema de partilha para redistribuir os recursos horizontalmente e minimizar as desigualdades socioeconômicas que se observam entre os municípios e as regiões fluminenses – problemas comuns a toda a Federação, aqui agravados pela distribuição da cota-parte municipal do ICMS e dos recursos provenientes do petróleo, que acarretam significativa disparidade entre as receitas finais disponíveis *per capita* para os governos locais.

Abstract

This study works on a public finance case, namely that of the municipalities in State of Rio de Janeiro, aiming at an assessment of the impacts of political and fiscal decentralization, or rather, municipalization – an ongoing process in Brazil since the eighties – on present composition and breakdown of municipal finance. Its main assumption is that the effects from changes in legal and institutional structure which makes up the Brazilian federative framework have been more pronounced in the State of Rio de Janeiro than elsewhere within the country, mainly due to the great influence of oil and natural gas on the economy and on the state and the municipalities' finances.

Garnered evidence clearly points to an actual process of municipalization in Rio de Janeiro state, with substantial changes, as far as an increase in disposable revenues and a concurrent change in their breakdown are concerned. Disposable revenues have been growingly linked to specific end uses, thus enlarging municipal responsibility in public goods and services. Lack of cooperation mechanisms and the inefficiency of the sharing revenue system for an across-the-board redistribution of funds are confirmed, with few results in reducing socioeconomic inequalities among regions and municipalities. These are common problems within the Brazilian Federation but they have become worse in Rio de Janeiro due to the criteria for oil *royalties* payments and distribution and to the way the distribution of municipal quota shares of ICMS (VAT) is arranged. The final result is a significant disparity in *per capita* disposable revenues for local governments.

Introdução

Objetivo e justificativa

Este trabalho apresenta um estudo de caso das finanças públicas dos municípios do estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo é avaliar os impactos do processo de descentralização política e fiscal que vem ocorrendo no Brasil desde os anos 80 sobre a composição e o perfil atual das finanças municipais.

Em vista das limitações encontradas na revisão da literatura sobre o federalismo e a descentralização, que permitiram concluir pela inadequação do uso das teorias hegemônicas da economia do setor público, em razão de seu caráter normativo e da ausência de poder explicativo das experiências concretas do federalismo encontradas no mundo "real", na ausência de um referencial teórico que dê conta da especificidade do arranjo federativo brasileiro, buscou-se trabalhar com categorias analíticas que permitissem conhecer a solução técnica adotada no caso específico e seus elementos relevantes, e avaliar a sua adequação em face das recentes mudanças ocorridas.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela possibilidade que oferece de se examinar o fenômeno – impactos de mudanças legais sobre as relações intergovernamentais em um contexto federativo – em seu contexto, sob os seus vários ângulos, aliando pesquisa histórica e descrição dos fatos à utilização dos dados quantitativos e, na medida do possível, qualitativos, para auxiliar o conhecimento e compreensão do fenômeno.

Alguns fatores justificam a escolha do tema. Em primeiro lugar, a constatação da importância da produção de análises da economia fluminense, já que a nossa produção acadêmica tem estado muito mais voltada aos temas de desenvolvimento nacional do que aos temas do desenvolvimento regional e, principalmente, local, carentes de maiores estudos. Creio que esta deficiência é sentida por todos aqueles que trabalham direta ou indiretamente com a economia do estado e de seus municípios, e que a reflexão acadêmica e a produção de estudos sobre a economia fluminense são de grande valia para embasar propostas e processos de avaliação das políticas públicas em curso ou a adotar, bem como fornecer elementos para o debate em torno do desenvolvimento econômico local e dos instrumentos que podem ser utilizados para promovê-lo.

Finalmente, mas não menos importante, a escolha se justifica pelo meu interesse pessoal e profissional por trabalhar como técnica de controle externo e pela possibilidade de aliar a curiosidade de ordem acadêmica e o estudo das questões ligadas às finanças públicas à prática diária do trabalho que desenvolvo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Da importância e atualidade do tema

O papel que o município ocupa na Federação brasileira sofreu grandes modificações no passado recente. Às significativas mudanças políticas que marcaram o fim de mais de 20 anos de ditadura militar correspondem profundas mudanças na estrutura da sociedade brasileira, com desdobramentos no sistema econômico e na organização federativa do país.

O processo de redemocratização provocou mudanças no sistema representativo, com o aperfeiçoamento das instituições eleitorais e a ampliação dos direitos civis e políticos, culminando com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação da "Constituição Cidadã" em 1988.

Embalada pelo clima de euforia que acompanhou o movimento popular pelo retorno das eleições diretas em todos os níveis de governo ("diretas já"), restauradas ao longo dos anos 80, a nova Constituição propôs resgatar e fortalecer a autonomia municipal, seriamente ameaçada no período da ditadura, quando a centralização do poder nas mãos do governo federal incluiu a extinção das eleições locais, com a nomeação dos prefeitos.

Identificando a descentralização como fundamental para assegurar a democracia e a participação popular, a Constituição modificou o padrão de distribuição de receitas e competências no sistema federativo brasileiro, favorecendo principalmente os municípios.

Não apenas ampliou a competência tributária privativa da esfera municipal, como também complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação nas receitas estadual e federal, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos

disponíveis para os municípios, considerados fundamentais para que estes pudessem desempenhar o novo papel que lhes foi reservado na Federação.

Prado (2001) chama a atenção para a peculiar forma de montagem e desenvolvimento do atual arranjo federativo brasileiro, desde os anos 80, que resultou, nas palavras do autor, de uma "inversão da relação de determinação do financiamento dos gastos normalmente observada em federações." No Brasil, não é a estrutura de responsabilidades atribuídas aos governos locais que define as necessidades de financiamento e a forma de viabilizá-lo, mas "é a descentralização financeiro-orçamentária que conduz, em boa medida, à descentralização dos encargos", sem "qualquer orientação para o necessário processo de adequação dos mecanismos de financiamento federativo." [1]

Com efeito, como apontado pelo autor, ao contrário do que ocorreu em outros países que também experimentaram processos de descentralização no passado recente, a "Constituição Cidadã" assegurou aos governos subnacionais brasileiros, em primeiro lugar, a redistribuição dos recursos então existentes e competências tributárias privativas, enquanto definiu apenas precariamente a descentralização de encargos, o que foi ocorrendo de forma desordenada desde então.

Por tudo isso, o processo brasileiro de descentralização, que se originou dos conflitos com a União em função da centralização do período anterior, [2]

> assume, em grande medida, o caráter de um movimento de ampliação e autonomização dos orçamentos dos GSN, acompanhado de algumas definições parciais de descentralização de encargos e de um movimento difuso e pouco organizado de ampliação dos gastos dos governos subnacionais.

Ao longo dos anos 90, a economia brasileira sofreu importantes modificações em sua estrutura, destacando-se a abertura comercial, o fim de monopólios e a privatização de empresas estatais, as reformas administrativa e previdenciária, o controle da inflação e a estabilidade monetária.

---

1 PRADO, 2001, p. 2. Essa inversão na relação de determinação - "a receita tende a gerar seu próprio gasto" - equivaleria, segundo o autor, à "Lei de Say fiscal".

2 Idem. (GSN é a sigla para governos subnacionais). Este aspecto será retomado no capítulo V, na análise das finanças dos municípios fluminenses, onde se identificam alguns dos traços característicos desse movimento.

Nesse contexto de mudanças das "regras do jogo", em uma conjuntura doméstica de instabilidade política, agravada pelos problemas da inflação crônica e do endividamento externo, consolidou-se a tendência de aprofundamento da descentralização política e fiscal – que avançou sem retrocessos apesar de sucessivas crises econômicas e políticas que abalaram o país, e talvez mesmo por isso – na direção de conferir maior autonomia financeira aos governos locais para atender às demandas crescentes de suas sociedades.

Passados 10 anos, já se contavam 20 emendas à Constituição. Dezenove anos depois, 53 emendas constitucionais modificaram o arranjo federativo pactuado em 1988, colocando em risco a sua unidade e coerência. Ainda assim, apesar das inúmeras mudanças constitucionais com reflexos sobre a organização federativa e o papel dos governos locais, os municípios lograram manter a autonomia política e para tributar consagrada em 1988, fortalecendo-se enquanto entes federativos autônomos em igualdade de *status* com os estados, inclusive quanto às competências impositivas.[3]

O agravamento da crise fiscal e dificuldades crescentes de financiamento do setor público conduziram à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que instituiu novas regras e promoveu importantes alterações na gestão dos recursos públicos no Brasil.[4]

Como desdobramento das alterações institucionais promovidas pela Constituição e pelas reformas constitucionais que se seguiram e, posteriormente, pela LRF, nova legislação infraconstitucional modificou a estrutura, as formas de gestão e o funcionamento de diversos setores e atividades, com implicações sobre a organização política e as atribuições municipais, e reflexos nas finanças dos municípios, enquanto aumentou a responsabilidade dessa esfera no gasto público principalmente nas áreas sociais.

---

[3] Santos e Mattos (2006, p. 734-735) argumentam que, apesar da autonomia municipal, predomina o "centralismo da União nas tomadas de decisões que afetam todos os entes": "Diante de tudo isso, parece correto dizer que o Município brasileiro, com a Constituição de 1988, adquiriu – teoricamente – o direito de exercer a condição de ente federado. Na prática, contudo, o exercício pleno desse direito não lhe foi garantido. O constituinte de 1988 parece ter imaginado que haveria uma adesão automática dos governantes aos seus propósitos descentralizadores, que, entretanto, não ocorreu".

[4] Privilegiando o equilíbrio entre receitas e despesas e a geração de resultados primários positivos, com inspiração em leis similares em vigor em outros países, e contando com o apoio de organismos multilaterais, a LRF estabeleceu limites para os gastos com pessoal e para o endividamento de todos os entes da Federação e dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e criou restrições à criação de despesas continuadas, além de enfatizar a importância do controle de gastos e a transparência na gestão, por meio da divulgação periódica obrigatória dos resultados fiscais e da execução orçamentária.

Se por um lado, como se analisará ao longo deste trabalho e em especial no capítulo V, os recursos postos à disposição dos municípios aumentaram consideravelmente nos últimos anos, por outro foram sendo crescentemente vinculados a finalidades específicas, introduzindo limitações à gestão e à autonomia dos governos locais, ampliando os focos de tensões no equilíbrio federativo alcançado em 1988.

Na grande maioria dos estados, tal processo tem lugar em um contexto de severas restrições financeiras e de acesso ao crédito por parte das administrações municipais, resultando em insuficiente capacidade de gasto para as despesas previstas. Estas, por outro lado, aumentam com o crescimento demográfico, a urbanização desordenada e os problemas associados ao desenvolvimento desigual das diversas regiões do país, com conseqüente migração de pessoas de outros estados, em busca de oportunidades de trabalho.

A expressiva concentração populacional no estado do Rio de Janeiro, principalmente na capital e na região metropolitana, decorrente da histórica polarização espacial das atividades econômicas, a tendência de metropolização da pobreza e a marcada desigualdade na distribuição de renda entre as regiões são componentes essenciais a pressionar a demanda pelo atendimento de necessidades ligadas à urbanização[5].

Apesar de crescentes nos últimos anos, existe uma percepção generalizada de que os recursos transferidos aos municípios pelas demais esferas têm sido, de maneira geral, insuficientes em face das demandas – também crescentes – da população, realidade que, conjugada com a falta de mecanismos institucionais de cooperação e coordenação dos esforços municipais, vem redundando em deterioração das condições de vida em muitos municípios, principalmente na região metropolitana e na região noroeste do estado.

O resultado desse quadro tem sido o agravamento das tensões federativas no estado do Rio, assim como no restante do país, com o acirramento das disputas por mais recursos e por redefinição de responsabilidades na Federação.

O propósito deste trabalho é avaliar os impactos do processo de descentralização sobre a composição e o perfil das finanças dos municípios do Rio de Janeiro. Para tanto, serão analisadas as recentes modificações institucionais e legais relativas ao processo de municipalização descrito e seus impactos sobre as finanças locais, com base na

[5] Especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social e saneamento básico.

evolução recente dos padrões de financiamento e da composição dos gastos dos municípios fluminenses a ser desenvolvida no último capítulo.

A análise está concentrada em três momentos distintos: os anos de 1996, 2000 e 2004. Em 1996, as mudanças mais relevantes para os fins desta análise, aquelas que procuraram operacionalizar e aprofundar o processo de descentralização, foram aprovadas: a Emenda Constitucional nº 14/96 (da educação e criação do FUNDEF); a aprovação da Norma Operacional Básica da saúde (NOB-SUS 1/96); a nova legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), tanto federal (Lei Kandir) como estadual (a Lei nº 2.664/96, que regula a distribuição da cota-parte do imposto para os municípios fluminenses); a Emenda Constitucional nº 15/96, que limitou a criação dos novos municípios; e a lei do petróleo. Esse seria um "marco zero", um ponto prévio no tempo, quando, sendo aprovadas, essas mudanças ainda não haviam produzido qualquer efeito.

No ano de 2000, já em um novo contexto macroeconômico marcado pelo ajuste fiscal em todos os níveis de governo, com renegociação das dívidas estaduais e progressiva recentralização de recursos na União, como se discutirá no capítulo II, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com importantes implicações para as finanças públicas das três esferas, a partir de então. Também foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29/00, que fixou limites mínimos para aplicação de recursos públicos pelos três níveis de governo, na saúde.

Naquele momento, já se faziam sentir alguns impactos das novas regras instituídas em 1996, tendo em vista que o FUNDEF começou efetivamente a operar em 1998, mesmo ano em que se iniciaram os expressivos pagamentos de *royalties* do petróleo e que entraram em efetivo funcionamento as regras da NOB-SUS 1/96, que alteraram expressivamente a gestão do SUS, com profundos reflexos nas contas municipais. Por tudo isso, esse seria um ponto intermediário no tempo.

O ano de 2004 seria representativo da situação atual, em que as mudanças na saúde, na educação, no petróleo e nas regras da gestão fiscal encontram-se consolidadas, e em que é muito expressiva a participação dos recursos dos *royalties* nas finanças locais.

Um desdobramento da análise é testar a validade, para os municípios do Rio de Janeiro, de algumas das teses mais freqüentemente encontradas na literatura sobre o federalismo

fiscal no Brasil, procurando estabelecer semelhanças e diferenças entre os padrões de desenvolvimento das finanças locais brasileiras e fluminenses.

Além dos avanços institucionais mencionados, que modificaram significativamente as receitas e as despesas de seus municípios assim como ocorreu em todos os demais municípios brasileiros em virtude da simetria das regras constitucionais, uma importante distinção observada no estado do Rio de Janeiro é que as fazendas estadual e dos municípios registram, adicionalmente, ingresso expressivo e crescente de recursos de *royalties* e participações especiais relacionadas às atividades de produção e exploração de petróleo e gás natural, em especial nos municípios que integram a Zona Principal de Produção de Petróleo da Bacia de Campos.

O crescimento do volume de pagamentos com forte impacto sobre a estrutura da receita, como se verá, também coincide com as reformas constitucionais e modificações legais ocorridas a partir de 1997. Com a flexibilização do monopólio de exploração pela Petrobras e a mudança nas alíquotas e formas de cálculo das compensações financeiras, o aumento do volume de produção e de preços do petróleo que se seguiu, repercutiu na elevação dos pagamentos de *royalties*, já que o estado é responsável por mais de 80% da produção nacional e 80% das reservas totais de petróleo do país.

A ocorrência de mudanças estruturais de tal magnitude em um contexto federativo certamente introduz complexidade adicional aos sistemas fiscal e político, tendo em vista a complexidade da rede de relações intergovernamentais estabelecidas entre os diferentes níveis de governo. Em razão da sua natureza, por envolverem inúmeros e variados aspectos, podem obedecer a lógica específica, que deve ser buscada.

O movimento de descentralização que se analisará neste trabalho não é um fenômeno isolado, que acontece apenas no Brasil. Com efeito, registra-se tendência crescente no sentido da descentralização desde o início dos anos 80, com a distribuição vertical de recursos e poder político do centro para as unidades locais (governos subnacionais), que acompanha e muitas vezes se confunde com o movimento de redemocratização. Por isso, ocorreu nos países da América Latina em paralelo ao fim das ditaduras militares e nos países do Leste Europeu em transição para a economia de mercado, coincidindo com o enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais, que acompanha a globalização.

A revisão da literatura revela que, nas últimas décadas, a descentralização de competências e responsabilidades nos países da América Latina resultou tanto da pressão dos governos subnacionais por maior autonomia quanto, em muitos casos, da incapacidade dos governos centrais de articular e implementar políticas públicas, especialmente nas chamadas áreas sociais.[6]

A importância do estudo, por outro lado, é justificada pelo revigoramento do federalismo em paralelo ao avanço da descentralização, constatado na afirmativa de Affonso (2003) de que, hoje, "aproximadamente 25 nações reivindicam o adjetivo 'federal' para seus Estados ou ostentam características típicas de federações, respondendo por algo em torno de 40% da população mundial." [7]

A atualidade do tema e a quantidade de estudos e pesquisas que vêm sendo produzidos nos últimos anos, no entanto, contrastam com a ausência de abordagens teóricas que dêem conta das especificidades dos arranjos federativos e da complexidade das relações que se estabelecem entre o Estado, o mercado e as sociedades dos países que adotam esta forma de governo.

Da estrutura do trabalho

Com o objetivo de avaliar em que medida o estudo das modificações dos mecanismos de financiamento das ações governamentais, em contextos federativos, exige uma abordagem teórica específica do federalismo fiscal, o primeiro capítulo apresenta uma revisão da literatura relativa às teorias do federalismo e procura avançar na discussão das questões ligadas à descentralização, como forma de execução e suprimento dos serviços públicos, com intuito de identificar, nesse universo, modelos de relações federativas e de distribuição de poderes e competências em federações que possam subsidiar a análise do caso brasileiro e, em particular, do caso fluminense.

A análise que será desenvolvida permite confirmar que cada Federação real adota uma solução própria, única, um arranjo institucional que foi tornado possível pelas circunstâncias históricas, resultante da inter-relação das forças políticas e da evolução

[6] AFFONSO, 2001; CARRERA, 2006; SANTOS, 2003.
[7] AFFONSO, 2003, p. 3.

das relações e preferências sociais quanto ao papel do Estado, sendo dessa forma compatível com suas especificidades. Por essas razões, existe em permanente processo de evolução e reforma.[8]

Em face da ausência de um instrumental teórico adequado, tendo em vista a impossibilidade de reproduzir em países regimes fiscal-federativos de outros, por serem únicos e compatíveis com condições sociais, históricas e políticas determinadas, buscou-se trabalhar com categorias analíticas que permitissem conhecer a especificidade da solução técnica adotada no caso específico e seus elementos relevantes, e avaliar a sua adequação em face das mudanças ocorridas nas condições em que opera, já resumidas, que modificaram tanto o contexto sociopolítico como a estrutura econômica.

Assim, o capítulo II revisa, com base nos estudos sobre o tema, a montagem do arranjo federativo brasileiro e o recente processo de descentralização com ênfase no papel do município e descreve, em linhas gerais, o estágio atual e as principais características – e limitações – do sistema fiscal federativo em vigor.

O terceiro capítulo resume as mudanças legais, institucionais e políticas promovidas desde a década de 90 que mais impactos produziram sobre a autonomia e as finanças dos municípios fluminenses, com destaque para o processo de municipalização das políticas sociais, mais especificamente nas áreas da saúde e educação, bem como as mudanças no aparato legal e institucional que regula as atividades ligadas à extração e exploração do petróleo e gás natural, em vista da abundância das reservas desses recursos no território estadual e na Plataforma Continental.

O quarto capítulo revisita, em linhas gerais, as transformações da economia do estado do Rio de Janeiro, de modo a fornecer subsídios para a análise dos municípios. O capítulo inicia com um breve retrospecto dos principais fatos da história e da economia do estado, com o intuito de contextualizar a análise que se segue, abordando com mais detalhe – por sua importância para os fins deste trabalho – a trajetória de crise vivenciada pela economia fluminense em boa parte do século XX e a inflexão desta trajetória desde a década de 90, viabilizada pelas mudanças no setor do petróleo e gás natural e ancorada fortemente nas atividades dessa cadeia produtiva desde então.

[8] PRADO, 2006, p.16.

Nas seções seguintes, são apresentados, em seus traços distintivos, os atuais perfis demográfico e econômico fluminenses, a partir da distribuição da população residente e das atividades econômicas, medidas pelo Produto Interno Bruto, por região do estado e por faixas populacionais, segregando os municípios fluminenses por seu tamanho, com uma descrição das mudanças ocorridas no período em que se desenvolve a análise. Em particular, são comentados o processo de criação de novos municípios no país, que resultou na instalação de 11 novos municípios fluminenses entre 1996 e 2004, e a tendência de desconcentração espacial das atividades em curso, com breve descrição do panorama atual.

O quinto capítulo busca avaliar os impactos e desdobramentos do processo de descentralização política e fiscal, analisado nos capítulos anteriores, sobre o perfil das finanças públicas dos municípios do estado do Rio de Janeiro e sobre os montantes, a composição e os padrões de financiamento dos gastos públicos fluminenses com base nos dados relativos aos anos de 1996, 2000 e 2004.

Os dados de receitas e despesas dos municípios fluminenses utilizados foram coletados em duas fontes primárias: o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, exceto para o município do Rio de Janeiro (no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), para os dados de 2004; no Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento (SGP), para 2000; e nos processos de prestações de contas de administração financeira dos municípios, para 1996), e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. [9]

As receitas e despesas dos municípios, objetos do trabalho, são abordadas em seções próprias. A primeira descreve o modelo analítico adotado, desenvolvido por Sérgio Prado (2001; 2003a), que trabalha com categorias de apropriação da receita para análise do sistema de competências tributárias e transferências fiscais em federações, definindo a capacidade de gasto efetiva de cada ente. Com base nesse modelo, conceituam-se as

[9] Relatórios do FINBRA (para os dados do município do Rio de Janeiro, dos três anos examinados, e como complemento aos dados do TCE-RJ, quando necessário). Além dessas, foram utilizadas informações das seguintes fontes: TCMRJ (dados do município do RJ de 2004); IBGE e IPEADATA (população e PIB); Fundação CIDE do Rio de Janeiro, ANP e SIAFEM – RJ (*royalties*), STN e AFE/BNDES (transferências de recursos federais); Secretaria de Estado da Fazenda (ou da Receita) e do Tribunal de Contas da União - TCU (para cálculo da distribuição do ICMS-RJ); Fundação Getúlio Vargas (PIB do Estado do RJ e IGP-DI para atualização dos valores); Ministério da Saúde (SIOPS e DATASUS) para dados da saúde; e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, para o IDH-M).

categorias de receita utilizadas e seus respectivos componentes, promovendo-se adaptações consideradas necessárias, oportunamente explicadas.

De posse desse instrumental, são avaliados o perfil e a composição atual das receitas dos municípios do Rio de Janeiro, com base nos dados de 2004, e comparada a evolução das receitas entre 1996 e 2004, agregadas e por habitante, por região do estado ou tamanho dos municípios. Ao final do capítulo, estabelecem-se comparações entre as receitas *per capita* de alguns municípios selecionados, arrecadadas em 2004, de modo a evidenciar as profundas desigualdades horizontais na capacidade de gasto por habitante, que resultam da operação descoordenada e pouco eficiente do sistema de transferências redistributivas, apontado na literatura sobre o federalismo fiscal brasileiro, que se reproduz no estado do Rio de Janeiro.

Procurou-se confrontar, na seção seguinte, a distribuição das prioridades de gastos das administrações municipais em 1996, 2000 e 2004, refletidas na classificação das despesas por função de governo, e por categoria econômica, também por região do estado, detalhando-se para esse último ano, de acordo com a relevância no total de gastos, os dados referentes às chamadas áreas sociais, que refletem o perfil atual das despesas e o avanço do processo de municipalização descrito nos capítulos anteriores.

Por fim, são resumidas as principais conclusões alcançadas no trabalho, que permitirão comprovar a ocorrência de um efetivo processo de municipalização no estado do Rio de Janeiro, com significativas mudanças em termos de aumento de recursos e responsabilidades sobre o provimento de bens e serviços públicos, ao mesmo tempo em que serão confirmadas, para os municípios fluminenses, a adequação e a validade de muitas das teses encontradas na literatura sobre o federalismo fiscal brasileiro.

I Comentários sobre as teorias da descentralização e federalismo fiscal

A questão teórica central que se coloca para fins deste trabalho é se a análise das mudanças constitucionais, legais e institucionais, que afetaram a autonomia dos municípios fluminenses – e brasileiros de modo geral – no período recente, e que caracterizam o processo de descentralização fiscal e política, pelo fato deste ter ocorrido em um Estado federal, em um contexto legal, político, institucional e jurídico próprio, pressupõe a delimitação de um marco teórico específico.

Identificou-se a necessidade de conhecer e entender o que diferencia o federalismo como processo político distinto e a federação como forma de organização do Estado nacional, e de avaliar em que medida o processo de descentralização assume contornos próprios e específicos nessas circunstâncias.

A questão relevante seria identificar, na revisão da literatura do federalismo fiscal, modelos de relações federativas e de distribuição de poderes e competências dentro de federações, entre as diferentes unidades que as compõem, bem como formas de organização do Estado federal, e avaliar em que medida a Federação brasileira e o estado do Rio de Janeiro, em específico, se enquadram nesses modelos.

Adicionalmente, buscava-se identificar as implicações e desdobramentos esperados de mudanças institucionais e legais da magnitude das que foram empreendidas no Brasil sobre as relações intergovernamentais, em um contexto federativo, que fossem específicas dessa forma de organização do Estado – que permite preservar a unidade com diversidade – e que pudessem orientar e subsidiar a construção de uma agenda de pesquisa futura.

Foram esses objetivos que nortearam o mapeamento do atual “estado das artes” da teoria, em busca de instrumentos teóricos para a análise do federalismo brasileiro e do caso fluminense. Como resultado, constatou-se a ausência de abordagens teóricas que dessem conta das especificidades dos arranjos federativos – e, por conseqüência, do brasileiro – e da complexidade das relações que se estabelecem entre o Estado, o mercado e as sociedades dos países com organização federal de governo.

Observou-se, em primeiro lugar, grande dificuldade na precisa delimitação dos conceitos de descentralização e federalismo, dificuldade esta que vem sendo apontada em diversos estudos[10]. De fato, estabelecer as diferenças entre descentralização e federalismo com base na literatura não é tarefa simples.

Affonso (2003) chama a atenção para o fato de que a confusão entre os conceitos na literatura (relativa ao que circunscreve como teoria dominante) reduz o federalismo a seu aspecto fiscal, desconsiderando as demais dimensões – social, política e histórica: "para a *welfare economics* e, em particular, para o 'federalismo fiscal', o federalismo é entendido como 'descentralização'." [11]

Para o autor, na teoria econômica tradicional, o federalismo é entendido como descentralização, com enfoque estritamente econômico (fiscal). A estrutura federativa, em seus aspectos sociais, jurídicos e políticos, é considerada "dado 'exógeno' do qual se parte". [12] Nesse sentido, só interessa à economia na medida em que afeta a capacidade de que a provisão de bens e serviços localmente corresponda às preferências locais, enquanto que do ponto de vista da ciência política, importaria a análise da divisão e utilização do poder.

Oates (1990) vê o federalismo fiscal como um *spectrum* de situações de maior ou menor centralização (ou descentralização), como um *continuum* centralização-descentralização, contexto em que desaparece a especificidade do Estado federal.[13]

A descentralização para Oates consiste na "autêntica detenção de poder decisório por unidades descentralizadas", em contraste com a desconcentração, conceito que se confunde com a delegação do controle administrativo para níveis inferiores da hierarquia administrativa.[14]

As relações fiscais intergovernamentais e os arranjos institucionais que regulam as relações entre os diferentes níveis de governo, em um Estado federal com elevado nível

---

[10] AFFONSO, 2003; ABRUCIO, 2004; ALMEIDA, 1995.

[11] AFFONSO, 2003, p.24.

[12] Para Affonso (2003, p.23), embora as definições dessa "exogeneidade" que utilizam não sejam exatamente iguais, alguns autores (como Musgrave e Musgrave e Oates) compartilhariam o mesmo ponto de vista teórico com relação ao federalismo e às estruturas federativas.

[13] O enfoque "estritamente econômico" do federalismo fiscal, distinto da abordagem da ciência política, teria sido desenvolvido por Oates a partir do trabalho pioneiro de Wheare (1963), para quem o federalismo é um "método da divisão de poderes para que em determinada esfera os governos geral e regional sejam cada qual coordenados e independentes", sendo a autonomia dos diferentes níveis protegida por garantias constitucionais (AFFONSO, 2003, p.22-23).

[14] AFFONSO, 2003, p.25.

de descentralização, como é o caso do Brasil, são fundamentais para garantir que sejam atingidos os objetivos e funções do governo, com vistas ao desenvolvimento do país.

O estudo das relações fiscais intergovernamentais envolve diferentes aspectos, desde a distribuição das responsabilidades sobre gastos e das competências tributárias, tipos e naturezas distintas das transferências intergovernamentais e seus impactos, questões ligadas à administração tributária, até ao orçamento e gestão financeira em estados federais (com múltiplas esferas de governo), e ao controle do endividamento dos governos subnacionais. A próxima seção apresenta uma revisão da literatura sobre o federalismo fiscal.

I . 1 Revisão da literatura

Procurou-se, a princípio, analisar as principais abordagens teóricas ou "linhas de pesquisa" na área do federalismo fiscal, com o intuito de reunir instrumentos suficientes para proceder à análise do federalismo brasileiro e, mais especificamente, do caso fluminense.

Uma revisão ainda superficial da literatura, entretanto, permitiu inferir as dificuldades que seriam enfrentadas na busca de uma abordagem adequada para embasar o estudo das finanças de governos locais.

Diversos autores dedicados ao estudo do tema[15] observaram, na maior parte dos trabalhos dedicados ao federalismo, a ausência de um instrumental teórico que auxilie o entendimento das questões que estão subjacentes ao conflito de interesses presente no modelo federativo brasileiro[16].

Constataram, ainda, a opção pelo recurso a teorias centradas nos problemas de otimização, seguindo a orientação neoclássica, ou que permanecem fiéis aos preceitos da teoria tradicional de finanças públicas e que, por isso, pouco avançam na discussão das questões federativas e das relações do Estado com as respectivas sociedades[17].

Para Aguirre e Moraes (1997), o problema básico da teoria do federalismo fiscal é a descentralização. O conceito de descentralização, no entanto, abrange diversas dimensões – política, administrativa, fiscal, econômica.

No sentido amplo do termo, a descentralização pode ser entendida como a transferência de poderes, autoridade e responsabilidades pelas funções públicas, do governo central para os governos subnacionais, organizações governamentais subordinadas ou independentes ou, ainda, para o setor privado. A descentralização fiscal cuida dos graus de autonomia fiscal e responsabilidade sobre gastos públicos concedidos aos governos subnacionais[18].

---

[15] ABRUCIO, 2004. AFFONSO, 2003. AFONSO; LOBO, 1996. AGUIRRE; MORAES, 1997.

[16] "A principal conclusão que se extrairá dessa análise é que a discussão do conflito federativo brasileiro encontra-se desprovida de embasamento teórico adaptado à sua especificidade". (AGUIRRE; MORAES,1997, p.122).

[17] AGUIRRE; MORAES, 1997, p.122.

[18] A descentralização fiscal não se limita a países organizados formalmente como federações, mas pode ser observada também em países com sistemas políticos unitários que possuem, em alguns casos, estruturas fiscais até mais descentralizadas do que os demais (AFONSO; LOBO, 1996).

Estabelecer as diferenças entre a descentralização (e a desconcentração, conceito ainda mais restrito) e o federalismo com base na literatura, como se observou, não é simples. Embora não tenham o mesmo significado, os conceitos estão estreitamente relacionados entre si e com o movimento de democratização, tendo em vista a tendência crescente de transferência de poderes dos governos centrais para os governos locais.

Affonso (2003) aponta a grande confusão existente entre os conceitos na literatura, que acabaram por reduzir o federalismo, na teoria econômica dominante, quase que exclusivamente a seu aspecto fiscal, desconsiderando as demais dimensões – social, política e histórica – que lhe são inerentes.

Com efeito, a noção básica do federalismo, envolvendo a combinação, em um único sistema político, de regras compartilhadas para fins específicos, por um lado, e de unidades que o constituem, mas que são autônomas, por outro, sem que seja constitucionalmente definida qualquer relação de subordinação de um dos níveis de governo aos demais, tem sido aplicada a inúmeros países no período mais recente.

A descentralização surgiria como fenômeno e forma de organização das atividades do Estado, pelos impactos que promove nas relações entre os governos e a sociedade, vindo a ser também adotada não só no Brasil mas em grande número de países, a partir da crise do capitalismo mundial dos anos 70[19]. Envolve a discussão de inúmeros aspectos relacionados, tais como a autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais, entre outros[20].

Affonso (2003, p.4) resume as razões históricas para o fenômeno:

> Como determinantes gerais do espraiamento dos movimentos de descentralização e federalização, podemos citar: o desmoronamento do chamado "socialismo real", a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo e a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos. Também como fator de difusão da descentralização e da federalização, devemos considerar, ainda, a emergência do fenômeno da "globalização" ou da "mundialização do capital" e o enfraquecimento simultâneo do poder

[19] "Em boa medida, o discurso e a prática descentralizadoras derivaram da crise do modelo centralizador de intervenção estatal", iniciada na década de 80 (ABRUCIO, 2004, p.7).

[20] ABRUCIO, 2004.

> regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *region states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, "acima" do controle do Estado-nação; e a ascensão do ideário neoliberal – com a subseqüente redução do papel do Estado na economia.

Uma interpretação para a manutenção da tendência no período recente, na mesma linha do último dos determinantes apontados por Affonso, acima transcritos, é proposta por Schmitter (1999) quando observa que, interessados em promover a consolidação das "neodemocracias" no mundo atual, "atores externos" têm procurado forçar esses países a adotarem, senão o federalismo, pelo menos alguma forma de descentralização ou desconcentração da autoridade pública, como se estes fossem requisitos universalmente desejáveis a todos.

Os advogados e defensores da descentralização, segundo o autor, apoiados em suas propostas pelas instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI recomendam a concessão de maior autoridade e autonomia política para as unidades locais como solução para todos os problemas.

Para Schmitter, no entanto, eles estão mais preocupados em garantir liberdade para investimentos e lucros do que com a liberdade dos cidadãos para participar politicamente e poder responsabilizar seus governantes. Prometem (implicitamente) recompensar os países que assim fizerem e asseguram-lhes (explicitamente) que dessa forma garantirão a equidade, o crescimento econômico, a transparência, a responsabilização e a probidade[21], enquanto apenas raramente alertam para o fato de que esses resultados poderão demorar a chegar ou ainda para a possibilidade de que, no curto e no médio prazos, os resultados sejam opostos aos pretendidos[22].

Embora os estudiosos do federalismo "concordem que o federalismo é bom", especialmente para a democracia, são incapazes de chegar a um consenso quanto à sua

---

[21] Schmitter (1999) cita os relatórios *Decentralization, Briefing Notes* do Banco Mundial (que considera a "Bíblia" dos que advogam estas medidas) e *Decentralized Governance Programme* das Nações Unidas. Um exemplo, no Brasil, de interpretação da descentralização como "princípio que preside a boa prática administrativa" consta da página do Ministério do Planejamento na *internet*, na explicação dos critérios de classificação das contas públicas, adotados a partir de 2000. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/classificaoes_orcamentarias.htm.

[22] A saber, aumento da corrupção, clientelismo, intolerância, violação de direitos humanos, irresponsabilidade fiscal e enfraquecimento da capacidade política do poder central para lidar com questões da estabilização, segurança e ajuste macroeconômico, apenas para citar os mais importantes (SCHMITTER, 1999).

significação. Com base nessa constatação, o autor preocupa-se em apresentar a sua própria definição do que é um "Estado federal", como sendo aquele cujas subunidades políticas definidas territorialmente apresentam as seguintes características:

- Existência e autonomia decisória garantidas constitucionalmente;
- Participação nas decisões tomadas pelo governo central formalmente estabelecida, em geral como elementos constituintes representados em alguma assembléia ou corpo legislativo em um sistema bicameral;
- Áreas de ação política (competências) estabelecidas e protegidas por estatuto e que não possam ser alteradas sem o seu consentimento voluntário; e, finalmente,
- Divisão ou expulsão do arranjo federativo não pode ser efetivada unilateralmente.

Para ele, como se vê, um Estado federal é muito mais que uma unidade política que é descentralizada em sua estrutura territorial ou desconcentrada na sua administração, mas cujas unidades subordinadas podem ser ignoradas, combinadas ou eliminadas de acordo com a conveniência das autoridades centrais.

As unidades subnacionais que integram um Estado federal, em sua definição, possuem *status* jurídico diferenciado e poder e legitimidade para exercer coerção em seus próprios domínios, no que se diferenciam da multiplicidade de unidades privadas ou semipúblicas da sociedade civil, que também podem, eventualmente, desempenhar importantes tarefas públicas nas democracias modernas.

A maior parte dos trabalhos teóricos sobre sistemas políticos com múltiplas esferas de governo seguia, até recentemente, a tradição das abordagens normativas da teoria da escolha pública e do bem-estar social (*welfare economics*) na linha da teoria neoclássica.

A partir do reconhecimento, por parte dos próprios representantes do pensamento econômico dominante (*mainstream*), das limitações dessas teorias para lidar com o federalismo e do fraco ou quase inexistente poder explicativo do funcionamento dos arranjos federativos, o desenvolvimento teórico evoluiu no sentido de incorporar à análise as "instituições" e a "política" – como se estas constituíssem dimensões separadas da realidade que os teóricos se propõem a explicar.

Estariam dessa forma caminhando em direção ao que acreditam ser uma "abordagem com enfoque positivo", que estaria situada na interseção entre a economia e a ciência política, com maior poder explicativo por ser baseada na observação do efetivo funcionamento dos sistemas federativos de governo e nas diferentes formas que assumem ao redor do mundo[23].

A análise que se segue pretende resumir brevemente as principais contribuições teóricas na área do federalismo fiscal e permite concluir que as "novas" teorias também não conseguem avançar em direção a um maior poder explicativo e não dão conta das especificidades dos arranjos federativos "reais".

Partindo da teoria tradicional das finanças públicas neoclássica, a teoria do federalismo fiscal ou do "bem estar social" procura definir a estrutura fiscal ideal como sendo aquela que melhor atende ao critério da eficiência econômica no que diz respeito ao desempenho das funções do governo – alocativa, distributiva e estabilizadora.

Os principais trabalhos no âmbito dessa teoria procuram avançar na definição de critérios para a distribuição ideal, ou mais eficiente, das competências (tributárias) e encargos (responsabilidades) entre os diferentes níveis de governo, que permita atender aos três objetivos fiscais – melhor alocação de recursos, distribuição de renda mais justa e estabilização da economia – estabelecendo as vantagens e desvantagens da oferta de bens públicos das formas centralizada e descentralizada.

De acordo com Aguirre e Moraes (1997), os argumentos favoráveis à descentralização referem-se, em geral, à função fiscal básica de alocação de recursos e gastos e derivam, em última análise, da identificação da existência de diferenças entre as preferências (dos cidadãos-consumidores) e os níveis de renda dos indivíduos em cada localidade e, portanto, da maior possibilidade de adequação da oferta descentralizada de bens e serviços públicos às necessidades de cada comunidade.

Haveria ainda entre outras vantagens dessa forma de gestão apontadas na literatura, maior incentivo à participação política dos indivíduos nas decisões coletivas, e por conseqüência, o fortalecimento da democracia.

Para as funções distributiva e estabilizadora, ao contrário, os argumentos tradicionais trabalhariam mais em favor da centralização na órbita federal, considerando a existência

[23] RODDEN, 2005.

de economias de escala e de preferências – e níveis de demanda – uniformemente distribuídos por todo o território, embora se possam também identificar argumentos em favor da descentralização para essas funções.

Independentemente do argumento invocado em favor da descentralização – critério da eficiência econômica ou de maior participação política –, os resultados esperados, nos termos da teoria tradicional, são de que os serviços prestados atenderão melhor as demandas específicas daquela comunidade, haverá maior responsabilização dos servidores públicos em relação à qualidade dos serviços prestados, e a população local estará mais disposta a pagar pelos serviços, já que suas preferências foram atendidas.

Como se observa, a teoria tradicional do federalismo fiscal baseia-se nos pressupostos da teoria tradicional das finanças públicas, cuja lógica é o ponto de vista da escolha individual e a soberania das preferências individuais que, desde que possam manifestar-se livremente, garantirão a sua própria satisfação por meio de estruturas políticas cujo único objetivo é assegurar a máxima satisfação dos "contribuintes-cidadãos". Estes são por sua vez livres e soberanos para buscarem a satisfação em outra jurisdição se não estiverem satisfeitos – como se fatores de ordem política, cultural, social, familiar, enfim, não interferissem em suas decisões, determinadas por critérios puramente econômicos.

Por considerar a existência de um contexto de perfeita competição entre as unidades que integram qualquer federação e a lógica racional das escolhas individuais, a teoria tradicional limita-se a definir critérios econômicos que maximizam a eficiência, a serem considerados na definição da "estrutura fiscal ideal", envolvendo as diferentes esferas e unidades de governo.

A questão mais relevante para a teoria tradicional é definir o sistema mais eficiente de provisão dos bens públicos – se centralizado em uma única unidade fiscal ou se estruturado em múltiplas unidades. Em virtude da limitação de seus pressupostos básicos e de seu caráter normativo, ao não considerar a inter-relação entre os agentes, a teoria do federalismo fiscal não avança na discussão das estruturas fiscais efetivamente existentes nos diversos países, e de como seria possível alterá-las – problemas que não

são de escolha individual, não estão situados na esfera da teoria do consumidor nem podem ser por ela explicados, mas constituem problemas de escolha coletiva[24].

É desse ponto que parte a teoria da "escolha pública", apontando as limitações da "teoria do bem-estar social" por não dar conta de explicar como uma determinada coletividade atinge um consenso sobre que bens públicos devem ser oferecidos, como e por quem, ou seja, como o "consumidor" deve escolher a estrutura fiscal que lhe permite atingir o máximo de satisfação.

De acordo com Aguirre e Moraes, na concepção da "teoria da escolha pública" proposta por BUCHANAN, um dos formuladores dessa abordagem, a definição da distribuição de competências entre instâncias de governo depende muito mais do arranjo político-institucional de cada país do que de critérios de eficiência econômica: ao contrário das decisões quanto aos bens privados, definidas no mercado pelo sistema de preços, as decisões relativas aos bens públicos se dão através do processo político organizado[25].

Em que pese a tentativa dessa teoria de incorporar um enfoque político-institucional, mais abrangente, os autores enfatizam que a teoria da escolha pública "permanece presa às prescrições da tradicional Teoria das Finanças Públicas", "na mesma armadilha normativa anterior"[26], estabelecendo mecanismos de definição de estruturas fiscais a partir do comportamento racional de consumidores-eleitores inseridos em um ambiente "ideal", representado por uma democracia representativa plena, em que cada cidadão tem mais ou menos o mesmo poder para influenciar o processo político.

Ainda no mesmo campo teórico, os autores ressaltam a contribuição de OLSON (1982), como importante contraponto à idéia de que somente a troca política e o comportamento maximizador de utilidade garantem que o resultado político seja positivo, ou que "a política seja um jogo de soma positiva, isto é que trará benefícios para todos"[27]. Olson observou que os países onde a democracia está mais consolidada apresentavam barreiras maiores ao crescimento, o que, para ele, seria conseqüência da organização dos indivíduos em grupos de pressão, que agem não em benefício da coletividade, mas, movidos pela racionalidade econômica, em defesa de seus próprios interesses.

---

[24] AGUIRRE; MORAES, 1997.
[25] AGUIRRE; MORAES, 1997, p. 124-125.
[26] Idem, p.125-126.
[27] Idem, p.126.

A lógica da ação coletiva permitiria, em decorrência da racionalidade econômica estrita que move os indivíduos, a emergência de comportamentos perversos e contrários ao crescimento, como os monopólios e a concentração de renda. Devem existir, portanto, outras razões e motivações que conduzam a ação coletiva a comportamentos mais construtivos e cooperativos, embora Olson não aprofunde a discussão nesse sentido[28]. O resultado da ação dos grupos de pressão tende a gerar conflitos, que dificultam o desenvolvimento econômico.

A exemplo do que foi apontado para a teoria do bem-estar social, o problema com esta teoria deriva da premissa de que a lógica que orienta a ação coletiva é a racionalidade econômica pura.

Os desenvolvimentos teóricos posteriores, preocupados em superar essa limitação, buscam incorporar a existência de instituições à economia, como instâncias mediadoras das transações econômicas[29].

Na interpretação de Aguirre e Moraes, por perceberem uma série de problemas com o "conceito tradicional de racionalidade", os autores que integram a escola dos "novos institucionalistas" procuram alternativas mais adequadas, destacando-se Williamson que trabalha com a noção de "racionalidade limitada" dos agentes, derivada de problemas de informação e do fato de que o comportamento dos agentes é pautado pelo oportunismo[30]. Nesse contexto, as instituições permitem economizar em custos de transação, por reduzirem a incerteza nas relações econômicas.

A crítica feita a esses autores, por aqueles que se denominam apenas "institucionalistas", herdeiros da tradição dos "velhos institucionalistas", retoma a

---

[28] O autor teria destacado a existência dos chamados "incentivos seletivos", que no entanto só funcionariam para pequenos grupos e sob circunstâncias especiais (ver AGUIRRE; MORAES, 1997, p.126).

[29] Existem duas escolas com abordagens distintas: o Velho Institucionalismo (ou Institucionalismo Norte-americano) que conheceu o seu auge na virada do século XIX para o XX, sofrendo grande influência da Escola Histórica Alemã, que negava a existência de teoria que fosse válida para toda e qualquer sociedade, com base no entendimento de que cada sociedade é diferente, não cabendo falar em uma teoria geral, uma lei econômica geral. Os principais nomes do Velho Institucionalismo são os de Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, Richard T. Ely e Clarence Ayres. Embora tenham ajudado a instituir o *New Deal* destacando a importância das instituições americanas e promovendo inúmeras mudanças, a matematização crescente da economia, a partir principalmente de Hicks-Hansen e da curva IS-LM, acabou por destruí-los. Os institucionalistas só voltam a aparecer, já sob a forma de Novo Institucionalismo, em 1976, com Williamson. Os autores aqui analisados pertencem a esta última corrente. Para uma revisão dos autores e da abordagem do Institucionalismo ver Hodgson, Geoffrey, "The Approach Of Institutional Economics" (Journal of Economic Literature, v. 36, n.1, 1998).

[30] AGUIRRE; MORAES, 1997, p.128.

questão da racionalidade: para os teóricos da "nova economia institucionalista" é o comportamento individual (maximizador), em última instância, que explica a existência das instituições.

Para os institucionalistas, o próprio comportamento dos indivíduos já seria, ele mesmo, resultante – porque influenciado – da ação e funcionamento das instituições. A ação coletiva, portanto, não seria determinada apenas pela busca da maior eficiência, mas incluiria a forma como as instituições atuam e influenciam a ação individual.

A conclusão da revisão da literatura feita por Aguirre e Moraes (1997) é de que "uma análise histórica mais abrangente que inclua as questões da organização política é o caminho mais frutífero e a única forma de verdadeiramente incluir uma análise real das instituições".[31]

Buscando estabelecer a relação do conceito de federalismo desenvolvido pelas teorias econômicas hegemônicas com o contexto histórico do capitalismo contemporâneo, Affonso (2003) destaca que a teoria do bem-estar social, hegemônica do fim da segunda Guerra Mundial até os anos 70, consistia na "aplicação da *welfare economics* *aos* contextos de estruturas estatais com vários níveis de governo", e corresponde à racionalização do Estado do Bem-Estar Social, que tem como característica central a derivação e delimitação da participação do Estado na economia a partir das "falhas de mercado"[32]. Nesse contexto, o governo central assume as funções distributiva e estabilizadora, enquanto reparte as tarefas de alocação de recursos com governos subnacionais.

A partir da virada dos anos 60 para os 70, concomitantemente à emergência da crise capitalista mundial e à crítica à teoria keynesiana, procede-se à crítica dos pressupostos da *welfare economics* e, com base na idéia de que os governos não atuam de forma eficiente na correção das "falhas de mercado" em função de problemas em seus mecanismos de funcionamento e no comportamento dos seus agentes (políticos, burocratas), advoga-se a redução drástica do papel do Estado na economia.

As falhas de mercado passam a ser substituídas pelas "falhas de governo", contexto que recomenda o aprofundamento do processo de descentralização, ampliando a eficiência

[31] AGUIRRE; MORAES, 1997, p.130.
[32] AFFONSO, 2003, p. 7-8 (grifos originais do autor).

alocativa através da concorrência entre jurisdições, e para que se aproxime o Estado da sociedade, de modo a facilitar seu controle.

Finalmente, em um terceiro momento, cujo início o autor situa nos anos 80 e a consolidação nos anos 90, o pensamento hegemônico passa a se utilizar da temática institucional para reintroduzir a importância do Estado como regulador do mercado, "após duas décadas (anos 70 e 80) de políticas de ajustamento macroeconômico e de reformas do Estado de cunho neoliberal"[33]. Para o autor, "o neo-institucionalismo e a 'nova economia política positiva' trazem estampados em suas denominações a tentativa de reconciliar a teoria econômica neoclássica com as demais ciências sociais, subordinando-as aos seus axiomas"[34]. Em conclusão, para Affonso (2003, p.9) essas teorias,

> ...ao contrário do que alguns autores supõem, não parecem, em nenhuma hipótese, constituir base analítica adequada à estruturação de uma teoria do fenômeno do Estado federal e do federalismo. Na verdade, em vários aspectos, os desdobramentos recentes da *mainstream* parecem caminhar em direção oposta. Ao generalizarem as hipóteses de comportamento maximizador dos agentes econômicos para a esfera pública, as teorias hegemônicas da economia do setor público não conseguem (re)construir, teoricamente, os sujeitos coletivos que o federalismo pressupõem.

Os aspectos até aqui discutidos permitem concluir pela dificuldade associada a uma teoria do federalismo, uma vez que não existe um modelo único de federalismo ou de relações fiscais federativas que possa ser aplicado universalmente, um padrão ou uma distribuição ótima de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. O arranjo difere de país para país e é determinado, entre outros, por fatores históricos, econômicos e culturais.

A dificuldade não é nova. Afonso e Lobo (1996) identificam tendência clara de avanço na descentralização fiscal e financeira diretamente proporcional à consolidação do regime democrático na América Latina desde os anos 80, mas observam que

---

[33] AFFONSO, 2003, p.8.
[34] Idem, p.8-9.

> ...fatores econômicos, sociais, culturais e históricos moldam estruturas fiscais distintas de um país para outro. Não há um modelo teórico ideal nem um padrão uniforme ditado pela prática, para a configuração do sistema tributário, das atribuições de gasto e, sobretudo, das relações intergovernamentais.[35]

Como ficou claro na revisão das teorias, a principal limitação encontrada na literatura é o caráter normativo e sua inadequação às experiências concretas do federalismo, ao mundo "real".

Como a teoria não fornece elementos para a compreensão do fenômeno que se quer estudar, em vista da inexistência de uma abordagem teórica e da inadequação do uso de um instrumental que objetive caracterizar teoricamente um modelo "ideal" de federalismo contra o qual se possa avaliar a "eficiência" do arranjo brasileiro, buscou-se identificar categorias analíticas que permitissem avançar na direção de uma adequada compreensão do fenômeno federativo em toda a sua complexidade, abrangendo os diferentes aspectos envolvidos.

Em face da impossibilidade de reproduzir em países regimes fiscal-federativos de outros, por serem únicos e compatíveis com condições sociais, históricas e políticas determinadas, justifica-se a opção por trabalhar com categorias analíticas que permitam conhecer a peculiaridade da solução técnica adotada no caso específico e seus elementos relevantes, bem como avaliar a sua adequação em vista das mudanças ocorridas nas condições em que opera, já resumidas, que modificaram tanto o contexto sociopolítico como a estrutura econômica.

[35] AFONSO; LOBO, 1996, p. 5.

II O arranjo federativo brasileiro

Da revisão da literatura teórica sobre o tema do federalismo fiscal, é possível concluir pela dificuldade de encontrar uma abordagem teórica que não seja normativa, vale dizer, que não esteja assentada em hipóteses de "comportamento maximizador" que partem da lógica individual racional para explicar a lógica das ações coletivas e das decisões em sistemas federativos.

Por ser especificamente constituída dentro de um espaço nacional, cada federação é única, formada por um sistema político próprio e um quadro institucional a ele correspondente, construídos e modificados em conjunto ao longo do tempo e, portanto, de uma maneira exclusiva, peculiar, que se confunde com a própria história daquela sociedade. Não há, nessas circunstâncias, como estabelecer uma lei geral que seja válida para "explicar" fenômenos que são tão distintos entre si. [36]

Fica claro que, se não for com base em determinada ideologia, não existe – e nem poderia existir – um instrumental capaz de caracterizar um "modelo ideal de federalismo", um esquema teórico que permitisse avaliar a "eficiência" dos diferentes arranjos federativos existentes e a direção das mudanças necessárias para garantir o estabelecimento de um arranjo "eficiente".

A própria definição do que seria um "arranjo eficiente" pressupõe um conceito específico de eficiência e a "visão de mundo" que cada conceito traz implícita. Essa visão vai configurar a forma "ideal" de funcionamento das instituições e as "reformas necessárias" para alcançar a eficiência pretendida, que atenderão, necessariamente, apenas a uma parte dos distintos interesses dos grupos sociais e refletirão, em uma Federação, os conflitos entre os interesses dos entes que a compõem.

O exame dos estudos empíricos sobre sistemas federais, pelo fato destes se debruçarem sobre experiências concretas de funcionamento de sistemas existentes, tem confirmado que cada federação adota uma solução própria, única, que foi tornada possível pelas

[36] Como observou Watts (2002) em sua intervenção na Conference on Fiscal Equalization and Economic Development Policy within Federations realizada naquele ano, "The discussion at this conference has already made it clear that there is no single model of federalism or of federal financial relations that is universally applicable everywhere".

circunstâncias históricas e que resultou da inter-relação das forças políticas e da evolução das relações sociais e é, dessa forma, compatível com suas especificidades. [37]

Por serem específicas e não genéricas, é possível observar distintas formas de distribuição constitucional de poderes, responsabilidades e recursos em uma federação, que podem ser uniformemente ou simetricamente aplicadas a todas as unidades que a compõem ou apresentar diferenças ou assimetrias com o intuito de lidar com as diferentes circunstâncias ou requisitos de suas unidades constituintes, caracterizando, como se observou, um "arranjo fiscal-federativo" em que se insere uma determinada solução técnica específica. [38]

A análise desenvolvida no capítulo anterior permitiu confirmar que cada federação real adota uma solução própria, única, um arranjo institucional que foi tornado possível pelas circunstâncias históricas, resultante da inter-relação das forças políticas e da evolução das relações e preferências sociais quanto ao papel do Estado, sendo, dessa forma, compatível com suas especificidades. Mais ainda, por essas razões, existe em permanente processo de evolução e reforma. [39]

A reforçar o argumento, observa-se que, em muitas federações – como nos Estados Unidos, Suíça, Austrália e Alemanha – a distribuição constitucional da jurisdição legislativa e executiva foi simetricamente aplicada a todos os estados constituintes habilitados a exercê-las. Em outras, todavia, diferenças relevantes na composição social, política, na situação econômica ou no tamanho do território e da população das unidades constituintes, além de intensidades variáveis das pressões regionais por autonomia, levaram à provisão constitucional de assimetrias no grau de autonomia e de poderes atribuído a cada unidade, caracterizando um "federalismo assimétrico", diverso do "federalismo homogêneo" (ou simétrico), que é associado à igualdade dos subsistemas autônomos (estados ou unidades constituintes) que compõem o sistema federativo (federação ou confederação).

---

[37] Rodden (2005) apresenta uma revisão abrangente dos estudos empíricos sobre a descentralização, por correntes teóricas, dentro de cada "explicação" para as causas da descentralização e do federalismo – se endógena ou exogenamente determinados e suas implicações sobre o crescimento econômico, déficit fiscal, inflação e estabilidade macroeconômica, ou sobre a qualidade da governança (relação com corrupção, *accountability* e bom governo) ou ainda, estudos mais antigos que examinam a relação destes com o tamanho e o crescimento dos governos.

[38] PRADO, 2006, p.16.

[39] Idem.

Watts (2002) identifica cinco formas básicas de estabelecimento de assimetria constitucional na distribuição de poderes e competências dentro dos sistemas federativos, a saber: o aumento legal da autoridade federal nos estados para determinadas funções (citando o exemplo da Índia); o fortalecimento legal da jurisdição de alguns estados particulares (poderes diferenciados concedidos a províncias específicas da Federação da Malásia, por exemplo); a isenção da aplicação da autoridade central em áreas específicas (como a liberação da aplicação do Tratado de Maastrich na Inglaterra e na Dinamarca); a inclusão de provisões legais que permitam às unidades, sob certas circunstâncias, aderir ou não ao que lhes está designado de forma simétrica pela Constituição, o que permite acomodar uma assimetria *de facto* no exercício dos poderes e atribuições (caso da Espanha, que garante a cada Comunidade Autônoma o seu próprio Estatuto de Autonomia adequado às suas circunstâncias e particularidades); e a assimetria constitucional que reside não apenas nas diferenças de jurisdição entre as regiões territoriais, mas também na inter-relação entre outras instâncias de poder (exemplo do federalismo complexo da Bélgica, com os Conselhos Regionais e os Conselhos das Comunidades). [40]

Independentemente das simetrias e assimetrias mais ou menos presentes na distribuição de poderes e autonomia, os sistemas federativos caracterizam formas de "federalismo funcional" no sentido de que as partes que constituem o sistema têm que ter, além de um sistema democrático próprio, autonomia para exercer as atividades que lhes são designadas – as funções públicas dentre as quais se incluem legislar, administrar e controlar o território – e os meios, os seja, os recursos financeiros necessários para financiá-las. Quanto a estes, tem sido observada em todos os sistemas federativos a introdução de assimetrias na redistribuição dos recursos financeiros por meio das transferências intergovernamentais, de modo a tornar a capacidade fiscal de suas entidades constituintes mais simétricas. [41]

A adoção desses mecanismos decorre da constatação de que, nos sistemas onde a Constituição estabeleceu uma alocação simétrica dos poderes para tributação, diferenças entre a capacidade fiscal e de renda (riqueza) das unidades constituintes levaram a

---

[40] WATTS, 2002.

[41] Evidências da adoção generalizada de dispositivos assimétricos na distribuição de recursos nos sistemas federativos estão relatadas na literatura que trata do federalismo fiscal (PERNTHALER, 2002; WATTS, 2002).

diferenças expressivas nos serviços que estavam aptas a oferecer aos seus cidadãos. A necessidade de correção de desequilíbrios horizontais e verticais induz, por essa via, ao estabelecimento de regras assimétricas de transferências de recursos entre as diferentes entidades governamentais.

Por outro lado, a interdependência e justaposição no exercício das responsabilidades e poderes, inevitáveis nos arranjos federativos, requerem, na prática, o desenvolvimento de instituições e relações intergovernamentais que assegurem a cooperação e coordenação entre os governos que os constituem, fundamentais para resolver os conflitos que emergem e para fornecer os meios necessários à adaptação a circunstâncias mutáveis. Pode-se concluir que essas instituições são ainda mais necessárias em sistemas assimétricos, em vista dos inúmeros arranjos alternativos – tantos quanto são as federações – e da complexidade de coordená-los.

O sistema federativo brasileiro não foge à regra (vale dizer, à ausência de uma regra) e apresenta hoje peculiaridades que o diferenciam de outras experiências federativas e do que pode ser considerado um sistema "ideal" de federalismo, baseado nos pressupostos da teoria do federalismo fiscal.

O principal traço distintivo do regime federativo brasileiro é exatamente a elevada descentralização das competências tributárias, que se traduz na autonomia que os governos subnacionais possuem para instituir alíquotas e cobrar impostos que representam parcela considerável do bolo tributário nacional. [42]

Não obstante as características peculiares do arranjo federativo brasileiro e a elevada autonomia, observa-se que a divisão de competências tributárias que hoje prevalece no país segue, em larga medida, as prescrições da teoria tradicional, tais como a competência do imposto sobre a renda atribuída ao governo central e do imposto sobre a propriedade aos governos subnacionais. A competência do principal imposto nacional, o imposto sobre o consumo, atribuída no Brasil aos governos estaduais, constitui importante exceção relativamente à distribuição "ideal" de competências, ponto que se analisará com mais detalhes.

---

[42] Particularmente no caso dos estados, que têm a competência sobre o principal imposto nacional – o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, responsável por 22% do bolo tributário –, com liberdade para fixar as alíquotas, dentro de certos limites, resultando na situação de 27 diferentes legislações do imposto e 44 alíquotas diferentes que hoje se observa no país.

Quanto à atual divisão de encargos, é possível constatar que os governos subnacionais têm responsabilidade predominante em relação ao total dos gastos com pessoal (ativo), à compra de bens e serviços de custeio e, principalmente, a investimentos, em consonância com a estratégia descentralizadora. O governo central (federal) responde pelo pagamento de juros e encargos da dívida pública e pela maior parte do pagamento de benefícios assistenciais e previdenciários. [43]

A divisão da despesa por função, entre os três níveis de governo – nacional, estadual e municipal – é presidida pela lógica da eficiência alocativa acompanhando em grande medida, a exemplo do que ocorre com as competências tributárias, as recomendações da teoria do federalismo fiscal e os arranjos prevalecentes em outros países federativos, na direção da descentralização, como se depreende dos trechos a seguir transcritos: [44]

> *...there is broad consensus in the literature that decentralization of spending responsibilities can entail substantial welfare gains. According to this view, efficiency in the allocation of resources is best served by assigning responsibility for each type of public expenditure to the level of government that most closely represents the beneficiaries of these outlays. In this perspective, a clear case for centralized provision can be made – at least on allocative grounds – only for national public goods, that is goods whose benefits extend nation-wide or whose provision is subject to substantial economies of scale. Defense, foreign affairs, and infrastructures for interstate transport and telecommunications are the categories of expenditure that most closely fit these criteria.*
>
> *[...]*
>
> *The central government is also generally responsible for the promotion of research and development. State or provincial governments tend to share responsibility with the central government in the areas of agriculture, forestry, fishing and environmental protection. They are generally responsible for regional infrastructures, notably the road network. Local governments tend to regulate locally based businesses.*

---

[43] AFONSO, 2001.

[44] TER-MINASSIAN, 1997, p.4-7.

Na área do gasto social, a divisão de atribuições entre as esferas de governos apresenta expressiva diversidade entre as experiências federativas, identificando-se tendências de concentração das responsabilidades sobre a previdência social e as políticas de emprego (e desemprego) nos governos centrais, que desempenham também, em geral, papel central na formulação e financiamento dos programas da área de assistência social, ficando a execução, em muitos países, a cargo dos governos locais. Na educação e na saúde, o padrão predominante é de responsabilidades concorrentes entre os níveis de governo. [45]

Em sintonia com a lógica da teoria do federalismo fiscal e com as tendências observadas nos demais países federais, cabe ao governo federal do Brasil maior parcela de responsabilidade pelo ensino superior, defesa e segurança nacional, previdência, parte de transportes (rodovias maiores e interestaduais), administração financeira e desenvolvimento econômico. Os governos estaduais assumiram, historicamente, o ensino médio, as rodovias estaduais e a segurança pública, enquanto os governos municipais respondem pelo ensino fundamental, transporte urbano, habitação e urbanismo e limpeza pública.

O saneamento é dividido entre estados e municípios, assim como a saúde, embora esta, como se viu, esteja dividida entre os três níveis no âmbito de um sistema articulado, com comando único em cada esfera.

Em alguns casos, porém, observam-se aqui, assim como em outros países federais, superposição e duplicidade de atribuições, ambigüidades na distribuição de responsabilidades e/ou ainda "vácuos" na prestação dos serviços que redundam na ineficiência ou insuficiência na provisão de bens e serviços e na execução das políticas públicas, e permitem concluir pela ocorrência do fenômeno da "municipalização por ausência", especialmente em algumas áreas sociais. [46]

Como se observa, a distribuição de encargos na federação brasileira segue, de modo geral, as recomendações da teoria tradicional do federalismo fiscal. Dependendo da natureza dos bens públicos e de seus efeitos sobre o "estoque de capital humano" do

---

45 TER-MINASSIAN, 1997.

46 A descentralização na política habitacional brasileira constituiria um "caso exemplar de descentralização espontânea ou por ausência", por meio do qual estados e municípios foram desenvolvendo políticas próprias e assumindo responsabilidades por decisões sobre programas e seu funcionamento na medida em que o governo federal foi perdendo a capacidade de ação (ALMEIDA, 1995). Este ponto será retomado no próximo capítulo.

país – e por conseqüência sobre as perspectivas de crescimento de longo prazo –, no entanto, como advertem os próprios teóricos do federalismo fiscal, as considerações de caráter alocativo, que recomendam a descentralização da provisão dos bens com base nos ganhos de eficiência esperados, podem conflitar com os objetivos das atribuições distributiva e estabilizadora dos governos e, ainda, ser prejudicadas, na prática, por constrangimentos de ordem institucional. [47]

A capacidade dos governos subnacionais de ofertar bens e serviços públicos a seus habitantes, efetivamente, e segundo reconhece a teoria, pode variar consideravelmente entre jurisdições, com resultados "indesejados", como migrações internas e pressões políticas e sociais insustentáveis, especialmente em grandes países, caracterizados por substanciais disparidades regionais de recursos produtivos e renda, como o Brasil.[48]

No Brasil, o estágio atual da descentralização fiscal indica, não obstante as dificuldades apontadas, que os municípios foram os entes da federação mais beneficiados pelo processo de descentralização consagrado com a promulgação da Constituição de 1988.[49]

Com efeito, ao definir os municípios como entidades federativas autônomas[50], a Constituição de 1988 alterou substancialmente sua estrutura e funcionamento, com destaque para os seguintes aspectos:

- Reconheceu as capacidades de auto-organização dos governos municipais (mediante carta própria – a Lei Orgânica Municipal, uma espécie de Constituição do município, elaborada e promulgada pela respectiva Câmara de Vereadores), de autogoverno (exercida pelos agentes políticos locais, eleitos

---

47 Problemas com a capacidade administrativa dos governos locais (que pode ser "fraca" em muitos casos) para a formulação e execução das políticas, o que inclui deficiências de gestão e de controle, com pouca transparência e elevada incidência de corrupção, além de problemas de tamanho das localidades que dificultam o sucesso na implementação de políticas descentralizadoras (TER-MINASSIAN, 1997, p.5-6).

48 O que leva Ter-Minassian (1997, p.5) a concluir que, nesse caso, "there can be even significant efficiency costs from the decentralization of these types of expenditures".

49 Prado (2001), ao analisar a distribuição vertical de recursos na federação brasileira, argumenta que o processo de descentralização no Brasil corresponde, na realidade, a um processo de municipalização, enquanto a situação dos estados praticamente não se alterou desde a promulgação da Constituição de 1988, como se analisará adiante.

50 Tal situação seria extremamente peculiar, não encontrada facilmente em outros países com organização federativa, nos quais, em sua maioria, são divisões administrativas das unidades federadas que delegam diferentes níveis de autonomia aos governos locais (TOMIO, 2002). O autor observa que apesar de mencionado como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas, exceto na de 1937, só na Constituição de 1988 o município conquistou autonomia plena, obtendo, de fato, o *status* de ente federativo.

pelo voto direto e secreto), de autolegislação (sobre assuntos de interesse local e outros, de forma suplementar e concorrente), e de auto-administração ("para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local"); [51]

- Ampliou a competência tributária da esfera municipal de governo, conferindo-lhe o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos sobre a propriedade territorial e urbana – IPTU, sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis – ITBI, e sobre serviços de qualquer natureza – ISS, prevendo ainda a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo;
- Complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para gastos dos municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

A montagem do atual sistema será resumida na seqüência de forma a embasar a discussão das características do atual sistema fiscal brasileiro, que consta da seção seguinte.

51 SANTOS; MATTOS, 2006.

II . 1 Breve histórico da montagem do arranjo federativo brasileiro

Os fundamentos do sistema de federalismo fiscal em vigor no Brasil remontam à reforma tributária de 1966/67. A Constituição de 1988 promoveu alterações em sua estrutura, sem contudo reformulá-lo em suas bases, e desde então o sistema tem sofrido alterações pontuais, que contribuíram para introduzir distorções.

O modelo federativo instituído na década de 1960 foi desenhado para auxiliar o Estado brasileiro na promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico, em um contexto específico, de forte centralização política e fiscal. Insere-se, portanto, no modelo de desenvolvimento econômico então adotado no país, liderado pelo Estado, e foi desenhado para financiá-lo. Para isso, entre as várias mudanças empreendidas à época – "recomposição da capacidade de financiamento do Estado, transformação do instrumento tributário num poderoso meio de acumulação de capital, criação de um leque de incentivos econômicos destinados a setores considerados estratégicos no processo, etc." [52], buscou-se ajustar o modelo federativo para auxiliar nessa tarefa, dando condições aos entes da federação para adotarem as medidas de política necessárias ao desenvolvimento.

Pelo lado da receita, além de fortalecer e estimular a exploração das bases tributárias próprias de estados e municípios – criando o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) na competência dos estados e o Imposto sobre Serviços (ISS), na competência dos municípios –, foram criados os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), fundos redistributivos que tinham como objetivo compensar as desigualdades na capacidade de gasto dos entes, apesar de terem sua destinação crescentemente definida pelo governo federal até o final dos anos 70, reduzindo a liberdade orçamentária dos entes. [53]

Além desses, foram instituídos fundos setoriais de infra-estrutura, com funções de cooperação, e mantidos os fundos destinados a incentivar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, criados anteriormente (1961-63), por meio do apoio à realização de investimentos privados com a finalidade de reduzir as diferenças de

---

52 REZENDE, 2003, p. 13.

53 Para compensar a concentração excessiva da arrecadação tributária no governo federal e nos estados, as receitas dos impostos municipais, de produtividade limitada principalmente nos municípios pequenos, foram complementadas pelo FPM e pela cota-parte do ICM (PRADO, 2003a, p. 51). Ver também Prado (2001), para uma discussão pormenorizada dos fundos.

crescimento econômico entre as regiões, financiados com renúncia de receita do Imposto de Renda.

Pelo lado da despesa, foram criados mecanismos para a cooperação intergovernamental na implementação das políticas de modernização da infra-estrutura necessária à industrialização do país – nas áreas de transportes, comunicações e energia – com recursos provenientes dos impostos incidentes sobre esses setores. As vinculações estabelecidas buscavam promover o alcance da estratégia de desenvolvimento então priorizada, centrada, basicamente, na modernização da infra-estrutura.

O modelo federativo acima descrito, ajustado aos objetivos do crescimento, foi-se revelando inadequado nos anos 80, com o enfraquecimento político do governo militar e o esgotamento do modelo de desenvolvimento brasileiro que vigorara por trinta anos. A mudança no papel do Estado, precipitada pela deterioração da situação fiscal do governo federal desencadeada pela crise da dívida externa, e a pressão política na direção da redemocratização do país, deram forte impulso ao movimento de descentralização.

A aprovação da Constituição de 1988 marcou o fim do modelo anterior e instituiu novo sistema fiscal em substituição às regras de cooperação intergovernamental até então vigentes. O equilíbrio do regime de competências e partilhas de recursos aprovado em 1967 foi alterado, mas os fundamentos em que se apoiava não foram reformulados.

As modificações introduzidas em 1988 atenderam, principalmente, à reivindicação de maior autonomia e participação política dos governos subnacionais, no contexto de redemocratização do país, pela via tanto da ampliação das competências tributárias (demandada pelas unidades mais desenvolvidas) quanto pelo aumento das transferências sem a imposição de condicionalidades quanto ao seu uso (pelas unidades mais pobres).

O novo texto constitucional repartiu o poder tributário entre as esferas governamentais de forma pormenorizada, conferindo-lhes competências impositivas privativas (exclusivas) quanto aos impostos e competência impositiva comum com relação às taxas e às contribuições de melhoria. Aos estados, foi concedida competência para incorporar os impostos federais sobre combustíveis, energia e comunicações ao seu principal imposto, o ICM, que ganhou um S, de Serviços, e passou a se denominar Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

A Constituição atribuiu à União competência residual para impostos inominados e extraordinários, e competência privativa para os empréstimos compulsórios e para as contribuições especiais (de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais e as sociais).

O ordenamento constitucional então aprovado atendeu as demandas de maior autonomia dos municípios e, além de reconhecer a capacidade de auto-organização a ser exercida por meio da Lei Orgânica Municipal, garantiu competência tributária exclusiva aos governos locais para instituir e cobrar impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza (ISS), além da competência comum aos três níveis de governo para taxas e contribuição de melhoria.

Com a atribuição desses poderes, a autonomia financeira dos municípios contrasta com o que se verifica na maior parte das demais federações ao redor do mundo, e reserva aos municípios brasileiros papel de destaque na Federação.

Em que pese a autonomia impositiva assegurada constitucionalmente, a arrecadação dos tributos municipais representava apenas 5,7% da carga tributária nacional em 2004, apesar de ter sido registrado, nos últimos anos, esforço considerável por parte das esferas locais no sentido de crescimento da arrecadação dos impostos de competência municipal. [54]

Essa *performance* é explicada pelas limitações das bases sobre as quais incidem os tributos reservados aos municípios, cuja receita depende do desenvolvimento econômico e do grau de urbanização do município. Como conseqüência, a arrecadação é mais elevada e tende a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas do país.

A Constituição prevê, ainda, a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados aos municípios e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo.

A repartição da competência tributária acima resumida, como se observou, foi complementada pelo aumento dos valores que integram o sistema de transferências intergovernamentais de receitas, com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis

---

[54] AFONSO; ARAÚJO, 2001. A evolução da receita arrecadada pelas três esferas e da receita disponível será analisada mais adiante.

para os municípios, antes mesmo destes assumirem maiores responsabilidades sobre os gastos sociais.

Assim, foram aumentadas para 22,5% as parcelas da arrecadação dos impostos federais destinadas a compor o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (a saber, o Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI[55]) e para 21,5% as parcelas desses mesmos impostos destinadas ao Fundo de Participação dos Estados – FPE, recursos isentos de qualquer vinculação. Dessa forma, os fundos – que em 1967, quando foram criados, eram compostos com parcelas de 10% cada, das mesmas receitas federais – passaram a absorver quase a metade da arrecadação dos principais impostos da União. [56]

Além do aumento dos recursos do FPM, ampliaram-se as participações municipais sobre a arrecadação dos principais impostos de competência da União e estados[57]. A Constituição assegurou aos municípios, em 1988:

- 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (federal), relativo aos imóveis neles situados; [58]
- 100% do Imposto de Renda Recolhido na Fonte – IRRF (federal) sobre rendimentos pagos pelo próprio município, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (hoje diretamente retidos pelos municípios);
- 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (estadual), licenciados em seus territórios; e
- 25% da receita do ICMS (estadual), percentual que era de 20% até então.

A competência tributária federal, como se deduz, foi parcialmente reduzida ao mesmo tempo em que aumentaram as transferências intergovernamentais, compensando-se em

---

55 As receitas do IR e do IPI são líquidas de incentivos fiscais (FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia; FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste; e FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo) e de restituições (STN/MF, 2005).

56 Desde então, os recursos transferidos foram sendo crescentemente vinculados a finalidades específicas, o que se por um lado limita o exercício da plena autonomia, por outro garante a provisão de bens e serviços localmente. Este ponto será retomado adiante.

57 Em 2000, estima-se que os municípios tenham recebido cerca de 5% dos tributos do país via transferências do FPM, e mais 5% pelas transferências do ICMS, principal imposto estadual. (ARAÚJO, 2001).

58 Desde 2003, os municípios podem cobrar e fiscalizar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR mediante lei, desde que isso não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal, (art. 153, § 4º, III da CF, acrescentado pela EC nº42/03, regulamentado pela Instrução Normativa SRF nº 643/06).

parte o desequilíbrio vertical na repartição das receitas tributárias entre os entes. Por outro lado, a inadequação e rigidez dos critérios adotados pelo sistema de partilha das receitas baseado nos fundos de participação, em lugar de compensar, agravam os desequilíbrios horizontais, isto é, as disparidades de renda entre estados e entre municípios.

Com efeito, a eficácia do sistema atual de transferências intergovernamentais de impostos federais e estaduais para a correção das disparidades das receitas dos municípios e das desigualdades econômicas regionais, especialmente do FPM, tem sido duramente criticada por diversos estudiosos. [59]

Formado hoje, como se descreveu, por uma parcela de 22,5% dos principais impostos federais – IR e IPI -, desde a década de 1970 os recursos disponíveis ao FPM vêm aumentando, como se verifica no quadro a seguir: [60]

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88[1]	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

[1] Até 4/10/1988, data da promulgação da Constituição Federal.
Fonte: STN/MF, 2005.

[59] GOMES; MacDOWELL, 1999, 2000; PRADO, 2001, 2003; REZENDE, 2003.

[60] Por seu elevado montante, os fundos de participação constituem o núcleo do sistema de partilha de recursos fiscais e principal fonte de recursos, em conjunto com a cota-parte do ICMS, para a maior parte dos municípios brasileiros.

Como se depreende do exame do quadro anterior, os valores destinados aos Fundos de Participação variaram significativamente desde sua instituição pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, com 10% cada do IR e do IPI, associando-se freqüentemente a variação do volume destinado aos fundos ao "momento político", de modo inversamente proporcional às tendências de maior (redução dos percentuais) ou menor (aumento) centralização de poder no governo federal. Desde o início, atribuiu-se ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade pelo cálculo da aplicação dos fundos entregues mensalmente aos beneficiários pelos estabelecimentos oficiais de crédito, sistemática que perdura até os dias atuais.

A Emenda dispôs ainda que os entes deveriam destinar obrigatoriamente pelo menos 50% do valor recebido ao respectivo orçamento de capital. Apesar das posteriores mudanças na legislação, a autonomia dos municípios para gastar os recursos do Fundo nunca foi absoluta, mantendo-se sempre alguma forma de controle mais ou menos rígida ao longo de sua vigência – em alguns momentos inclusive condicionando a entrega de recursos – até 1988, quando a Constituição Federal então aprovada, em seu artigo 160, vedou "a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos" atribuídos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, aumentando assim, além do volume de recursos destinados ao FPM, a autonomia de gastos dos municípios sobre esses recursos. [61]

Originariamente, a legislação que regulamentou os Fundos previa que os recursos do FPM seriam divididos entre os municípios das capitais (10%) e os demais municípios do país (90%) [62]. Os primeiros seriam distribuídos proporcionalmente a um fator representativo da população de cada capital em relação à população total do conjunto das capitais, por faixas, e a um fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo estado, enquanto os 90% restantes deveriam ser distribuídos atribuindo-se a cada município um coeficiente individual de participação, que variava entre 0,2 e 4,0, enquadrando-se os municípios em faixas, de acordo com a população.

Em 1981, a mudança na legislação introduzida pelo Decreto-Lei nº 1.881 alterou os coeficientes de participação, criando novas faixas (dezoito) que variavam, de acordo

---

61 Até o final dos anos 1970, novas condicionalidades e vinculações foram sendo atreladas aos recursos transferidos pelos fundos, reduzindo dessa forma a liberdade orçamentária dos governos receptores, e desvirtuando o caráter destes de "mecanismos de equalização orçamentária *strictu senso,* ou seja, como mecanismos que aportavam recursos livres aos orçamentos dos GSN." (PRADO, 2003a, p.51).

62 Ato Complementar nº 35 de 1967 e Lei nº 5.172 de 1966 (Código Tributário Nacional).

com a população dos municípios, entre 0,6 (para qualquer município com população até 10.188 habitantes, o que elevou o volume de recursos repassados aos pequenos municípios, que constituem a maioria dos municípios brasileiros[63]) e 4,0 (acima de 156.216 habitantes).

O Decreto criou ainda a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, constituída por 4% dos recursos que eram divididos entre os municípios não capitais (90% do total), destinada exclusivamente aos municípios que se enquadrassem no coeficiente individual de participação 4,0, prevendo a distribuição de acordo com os mesmos critérios definidos para a distribuição dos 10% das capitais (proporcionalmente à população e ao inverso da renda *per capita* do respectivo estado). [64]

Em 1988, foi aprovada nova alteração legal considerando, para fins da distribuição do FPM, os municípios regularmente instalados e prevendo a revisão anual das quotas, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pelo IBGE. [65]

Os recursos do Fundo, desde então, passaram a ser subdivididos em três grupos: 10% do total são destinados às capitais dos estados (FPM-Capitais); 3,6% dos recursos formam um fundo adicional para os municípios do interior com grande população (mais de 156.216 habitantes, FPM-Reserva[66]) e o restante, 86,4%, é destinado a todos os municípios do interior (FPM-Interior).

A criação da Reserva do FPM pretendeu compensar as distorções decorrentes das regras até então vigentes, que penalizavam os grandes municípios que já apresentavam, à época, problemas de metropolização. É que, na realidade, a forma de distribuição do FPM, enquadrando os municípios em faixas de acordo com o número de habitantes, com coeficientes que crescem proporcionalmente menos que o crescimento da população, reduzindo a receita *per capita* daqueles com tamanho acima do máximo previsto, embora justificada pela lógica redistributiva do Fundo – compensar as disparidades econômicas e sociais que limitam a capacidade de arrecadação decorrente

---

63 Em 2000, 2.695 dos municípios brasileiros, ou 49% do total, tinham até 10 mil habitantes (dados do Censo Demográfico do IBGE).

64 Decreto-Lei nº 1.881 de 1981. Com essa alteração, os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, além do valor da cota do FPM-Interior a que tinham direito, também passaram a receber o valor da cota estabelecida por esse Decreto.

65 Lei Complementar nº 59 de 1988.

66 A inclusão posterior dos municípios de coeficiente 3,8 no FPM-Reserva, mencionada adiante, reduziu para 142.632 habitantes a população acima da qual os municípios passaram também a ter direito, a partir de 1999, a receber recursos adicionais dessa cota.

das reduzidas bases tributárias dos pequenos municípios – introduzira significativa distorção em favor destes últimos. [67]

Esses eram os critérios existentes até 1990, os quais, apesar das distorções mencionadas, igualavam as transferências das cotas do FPM para todos os municípios brasileiros de uma mesma faixa populacional. O fato dos recursos serem distribuídos unicamente em função da população para a grande maioria dos municípios sem levar em conta as disparidades de renda (a renda *per capita* só era considerada como critério no caso dos grandes municípios, que recebiam também parcelas do FPM-Reserva e FPM-Capitais), limitava a possibilidade concreta de que o Fundo alcançasse o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, mas assegurava um caráter minimamente dinâmico aos critérios.

Entretanto, possivelmente em função do excesso de emancipações e criação de novos municípios, a legislação tornou a ser alterada, criando índices de participação no FPM fixos para cada unidade da Federação, o que introduziu distorções adicionais ao sistema. [68]

Com efeito, a Lei Complementar nº 62 de 1989 estabeleceu novos critérios de rateio, fixando os coeficientes individuais do FPE e do FPM para cada estado, assim como a participação de cada capital no FPM-Capitais, congelando as regras que correspondiam aos critérios legais então vigentes, prevendo, no entanto, uma revisão dos percentuais em 1992, com base no Censo de 1990 – que não foi realizado naquele ano. [69]

Durante a década de 90, em função de discordâncias dos municípios com os números da população apurados no Censo Demográfico de 1991, surgiram diversos dispositivos que congelaram os coeficientes do FPM dos municípios que teriam seus coeficientes reduzidos.

Finalmente, em 1997, com o intuito de solucionar as distorções, foi aprovada a Lei Complementar nº 91/97 que incluiu os municípios de coeficiente 3,8 no FPM-Reserva e

---

67 Por isso, "o fundo teve sempre o caráter de um certo tipo de "renda mínima" fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades" (PRADO, 2003a, p.65).

68 A mudança teria sido uma reação ao "milagre da multiplicação dos pães", incentivo à criação de municípios, representado pelas regras anteriores de rateio (VILLELLA, 1995, citado por PRADO, 2003a, p. 66). O processo de criação de municípios será analisado no capítulo IV.

69 Os coeficientes congelados sofreram um certo ajustamento "político" beneficiando as regiões mais atrasadas do país. O atraso na realização do Censo fez com que os critérios só fossem revistos, e ainda assim apenas parcialmente, em 1994 (PRADO, 2003a, p.66).

estabeleceu o enquadramento de todos os municípios de acordo com a população efetiva, fixando um prazo de 5 anos para o enquadramento nos novos índices, com redutores anuais de 10%. O prazo foi posteriormente ampliado até 2008, quando finalmente todos os municípios deverão estar enquadrados em coeficientes que corresponderão à sua real situação em termos populacionais. [70]

A fixação dos coeficientes do FPM de cada estado e das capitais limitou drasticamente a possibilidade do Fundo alcançar seus objetivos redistributivos, mantendo alguma capacidade de acompanhar, e dessa forma compensar, as mudanças nas condições econômicas e sociais dos entes, apenas no que diz respeito à distribuição dos recursos entre os municípios de cada estado.

A necessidade de revisão dos critérios de rateio para assegurar a redistributividade dessas transferências, corrigir as distorções e devolver o dinamismo ao sistema, embora amplamente reconhecida, esbarra na dificuldade política de alterar as regras de partilha das transferências de recursos de uma esfera de governo para outra e entre os governos de uma mesma esfera, reforçando o caráter não-cooperativo do federalismo brasileiro.

[70] Lei Complementar nº 106/2001.

II . 2 A Constituição de 1988 e a autonomia municipal

Um retrospecto da descentralização permite constatar que as novas disposições descentralizadoras da CF/88 foram, em grande medida, determinadas pela retomada do poder dos governadores, em um contexto de prolongada crise do Estado nacional desenvolvimentista, quando coincidiam as aspirações de descentralização fiscal dos governos locais e a luta para recuperar a democracia. Foram eles os primeiros a ser eleitos pelo voto direto, depois de mais de 20 anos sem eleições no país, e ganharam uma legitimidade que, no novo contexto de abertura política, o governo federal – e os militares – já tinham perdido.

Iniciado no final dos anos 70, o processo de descentralização não foi impulsionado pelo governo federal, por força da crise fiscal, como ocorreu em outros países da América Latina, como México, Colômbia, Chile e Venezuela.

A luta de estados e municípios em favor da descentralização tributária coincide com a crise econômica de fins dos anos 70 e com o processo de restauração da democracia no país, vista como agravante do problema hiperinflacionário pelo governo federal, que reagiu, confrontado com o fim do padrão de endividamento externo a que sempre recorreu e tendo que lidar com o agravamento do endividamento em todas as esferas e com a perda de recursos para estados e municípios.

Esse processo caracteriza, portanto, uma "descentralização a partir da demanda" e não "descentralização de oferta", como ocorreu naqueles países. [71]

Affonso (2000) destaca que a simultaneidade dos processos de recuperação da democracia e de abertura política por um lado e de descentralização, por outro, resultou em ausência de coordenação suficiente da descentralização pelo nível federal, causada pela própria debilidade política do governo central. A coordenação foi desarticulada, porque o governo era visto como "entulho" da ditadura, um governo fraco, em decomposição e fim de mandato, em contraposição aos governos subnacionais já eleitos pelo povo, que se destacavam como a nova institucionalidade democrática do país, movimento que reforçou o caráter federal do Estado brasileiro. Este aspecto será retomado no próximo capítulo, quando se discute o processo de descentralização.

---

[71] No sentido de que a pressão para a descentralização teria vindo de "baixo para cima", de maneira oposta à dos demais países (AFFONSO, 2000).

A ausência de uma política global de descentralização e a extrema heterogeneidade socioeconômica do país contribuíram para a existência de lacunas e superposição de atribuições em diversas áreas e níveis de governo, resultando em aumento da descentralização de recursos fiscais, principalmente em favor dos municípios, e no aumento de atribuições das esferas subnacionais, além da descentralização inter-regional, em favor das regiões menos desenvolvidas. [72]

Almeida (1995), ao discutir os condicionantes e as características mais gerais do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social, desde os anos 80, constata o mesmo sentido inequívoco da descentralização, com o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo.

Para a autora, entretanto, os "macrocondicionantes" dessa transformação do sistema federativo brasileiro teriam sido a democratização e a crise fiscal – esta no início da década, embora suplantada em importância a partir de 88, quando a crise econômica ganha destaque. [73]

As "poderosas correntes descentralizadoras", originadas da "crise do regime autoritário" e da transição democrática, que lograram promover na Constituição "uma verdadeira revolução descentralizadora" [74] operaram no seguinte sentido:

- O impulso pela redefinição descentralizadora do pacto federativo derivou da importância da política estadual e da liderança política dos governadores;
- A descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia e devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares; e,
- Na área social, a proposta descentralizadora derivou da crítica às características do modelo de proteção social construído pelos governos autoritários ("hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos") e propunha corrigir as distorções do sistema para reduzir desigualdades sociais, pela universalização do acesso da

---

72 Isso explicaria, para Affonso (2000), porque o Brasil é hoje, em termos fiscais, um dos países mais descentralizados da América Latina apesar da descoordenação geral do processo de descentralização e da falta de definições claras com relação às novas competências.

73 Almeida (1995) considera que estes seriam condicionantes da mudança do "federalismo centralizado" para o descentralizado, interpretação diversa da que foi proposta por Affonso (2000), para quem a crise fiscal não foi fator determinante do processo de descentralização.

74 ALMEIDA, 1995, p.92.

população e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços – mais fácil de ser exercido nos municípios.

Com o novo arranjo federativo pactuado em 1988, houve significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e especialmente para os municípios, por um lado, enquanto por outro aumentou "o poder de um Legislativo onde as duas casas consagram – naturalmente, em graus diversos – a representação desproporcional dos sistemas federais e são de fato arenas de embate e negociação de conflitos federativos.". [75]

Em suma, a Constituição de 88 foi francamente descentralizadora, ao garantir autonomia política a todos os entes federativos, fundamentada na idéia de que a descentralização das ações e a participação popular nas decisões eram o caminho para o fortalecimento da democracia.

Para garantir o financiamento necessário às ações governamentais em cada esfera de governo, a Constituição tratou de definir com precisão a repartição das competências tributárias, exclusivas e comuns, além de adequar o esquema de partilha intergovernamental de recursos então existente às novas orientações do modelo federativo pactuado.

Apesar de considerar a prestação dos serviços de forma descentralizada essencial para melhorar a provisão dos bens e serviços públicos, especialmente nas chamadas áreas sociais, com base no princípio da universalidade – definindo a educação, a saúde e a habitação, entre outros, como direitos dos cidadãos e sua garantia um dever do estado[76] – o texto constitucional não logrou definir, com a mesma precisão com que define as receitas, a parcela de responsabilidade de cada ente federativo pelos encargos.

As dificuldades e as razões para essa indefinição na distribuição de encargos foram interpretadas por Arretche (2004) nos seguintes termos: [77]

> Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com

---

[75] ALMEIDA, 1995, p.92.

[76] São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (CF/88, art. 6º).

[77] ARRETCHE, 2004, p.22.

> descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987-88 (Souza, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996; Affonso,1999; Willis et al., 1999).
>
> Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas.

Aos municípios, como se discutiu, a Constituição assegurou elevada autonomia política, financeira e fiscal. Os recursos municipais aumentaram significativamente não só pela ampliação das competências tributárias exclusivas (e pela extinção da possibilidade de ingerência das demais esferas), quanto pela elevação dos montantes das transferências de receitas da União e dos estados livres de vinculação – FPM e ICMS, fundamentalmente.

Desde o início da década de 90, no entanto, a autonomia municipal consagrada na CF/88 foi sendo reduzida, entre outras, pelas seguintes razões:

- Em reação à perda relativa de recursos na federação, decorrente do aumento das transferências e da ampliação do pagamento de benefícios de caráter social definidos na Constituição, com a crescente rigidez introduzida em seu orçamento, a União passou a se financiar crescentemente por tributos não partilhados com os demais entes – as contribuições sociais –, reduzindo relativamente a arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados que compõem os Fundos de Participação e, com isso, as transferências de recursos que poderiam ser livremente utilizados pelos governos subnacionais (sem vinculação);

- Aumentaram as vinculações das receitas, afetando a autonomia de gasto e o estabelecimento de prioridades localmente: na educação, apesar da Constituição já ter estabelecido a vinculação de 25% da receita de impostos e transferências, a criação do FUNDEF introduziu condicionalidades para transferência de recursos; na saúde, com a Emenda 29/00; e com a criação dos Fundos de Combate à Pobreza nos Estados (que reduzem os repasses de ICMS), entre outros; e,

- A competência tributária sobre o IPTU e sobre o ISS foi restringida por emendas constitucionais, que acabaram com a progressividade do IPTU (só recentemente reintroduzida) e fixaram alíquotas máximas e mínimas para a cobrança do imposto sobre serviços, principal imposto municipal.

Se o processo de descentralização, em um primeiro momento, foi efetivamente de municipalização, o controle das decisões foi sendo gradualmente retomado pela União, que passou a organizar e disciplinar a definição das diretrizes gerais das políticas, introduzindo crescentemente restrições e condicionantes para as transferências de recursos[78]. As transferências "livres" foram sendo substituídas por transferências condicionadas, com objetivos setoriais. Em grande medida, assiste-se no período recente a um processo de recentralização, com a tendência de retomada dos "ganhos" dos municípios para a União, enquanto o papel dos estados pouco se alterou ao longo desse período.

Dentre as emendas constitucionais que mais impactos produziram na autonomia dos municípios[79] – seja por reduzirem competências tributárias ou transferências, seja por restringirem a autonomia política e/ou sobre gastos – destacam-se:

- A Emenda Constitucional (EC) nº 3, de 18/03/1993, que extinguiu o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (IVVC) a partir de 1996 e revogou o dispositivo que permitia a progressividade

---

[78] Como é o caso do SUS e dos conselhos com múltipla representação, que têm logrado instituir normas que organizam todo o sistema de saúde pública, em todos os níveis, mesmo sem a aprovação de leis ou a discussão legislativa (apenas por Portarias Ministeriais).

[79] Santos e Mattos (2006) avaliam, de uma maneira geral, as emendas promulgadas nesse período como emendas "anti-autonomia municipal" por ferirem a autonomia municipal e trabalharem "rumo à reconcentração dos poderes distribuídos em 1988" (p. 743), concluindo que o modelo de federação então pensado, não corresponde ao que se desenha na Carta atual, reformada mais de 40 vezes. O cenário que se desenha, na visão das autoras, é de uma "verdadeira 'queda de braço' entre os entes federativos – cujos atores principais têm sido o Município, de um lado, como 'perdedor' e a União, de outro, como recorrente 'ganhadora' [...]" (p.746).

do IPTU no tempo, que vinha sendo considerado bitributação, competência que foi posteriormente retomada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/1999 (cujo principal impacto foi a limitação da competência tributária municipal);

- A EC de Revisão nº 1, de 01/03/1994, que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE) no orçamento federal, restringindo dessa forma o volume das transferências vinculadas da União para estados e municípios, e revogou artigo da EC nº 3/1993 que destinava 20% do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) ao custeio de programas de habitação popular, de interesse dos municípios (principal impacto foi a redução das transferências discricionárias);

- A EC nº 10, de 4/03/1996 que "reinstituiu" o FSE com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), mantendo e ampliando limitações das transferências, e cuja vigência foi posteriormente prorrogada pela Emenda nº 17, de 22/11/1997 (principal impacto foi a redução das transferências discricionárias);

- A EC nº 12, de 15/08/1996, que permitiu à União instituir a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) a ser cobrada por dois anos (no máximo) com alíquota máxima de 0,25%, que seria integralmente destinada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), com prazo de cobrança prorrogado pela EC nº 21, de 18/03/1999[80] e pela EC nº 31, de 31/12/2000, que ainda aumentou o percentual para 0,38% com o intuito de aplicação em um Programa de Combate à Pobreza (principal impacto foi a redução da participação relativa dos municípios no bolo tributário, já que a contribuição não é partilhada);

- A EC nº 14, de 12/09/1996, que estabeleceu novas obrigações com ensino e autorizou a criação do FUNDEF[81], programa de maior capilaridade na Federação, só comparável ao SUS em abrangência e volume de recursos

---

80 A EC nº 21 prorrogou o prazo para cobrança da CPMF por mais 36 meses e aumentou a alíquota da contribuição para 0,38% nos 12 primeiros meses e 0,30% nos 24 meses seguintes.

81 Segundo a lógica municipalista, a EC nº 14 "feriu a autonomia do Município, posto que fez evaporar, antes mesmo de chegar em seus cofres, parte dos recursos que, pela Constituição, deveriam ser-lhe integralmente destinados." (SANTOS; MATTOS, 2006, p.742). Para as autoras, a lógica do Fundo é altamente complexa e beneficiou a União, "ficando o Município com escolas de mais e recursos de menos, sem saber se estavam, ou não – e com certeza estavam – sendo atacados em sua autonomia financeira". (Idem, p.740).

(principais impactos foram a redução da autonomia de decisão sobre recursos próprios e o aumento de encargos);

- A EC nº 15, de 12/09/1996, que previu que Lei Complementar Federal determinaria o período no qual lei estadual procederia à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, que dependeriam de consulta prévia mediante plebiscito às populações dos municípios envolvidos, após a realização dos Estudos de Viabilidade Econômica, com o objetivo de conter a proliferação de municípios[82] (principal impacto foi a redução da autonomia política);
- A EC nº 25, de 14/02/2000, que alterou o limite das despesas com o poder legislativo municipal, incluindo os subsídios dos vereadores (principal impacto foi a redução da autonomia sobre gastos);
- A EC nº 26, de 14/02/2000, tornou a moradia direito social, incluída nos direitos sociais fundamentais dos cidadãos, que passam a poder exigir sua prestação de imediato, aumentando a responsabilidade do município (principal impacto foi o aumento de encargos);
- A EC nº 27, de 21/03/2000, que instituiu a Desvinculação das Receitas da União (DRU) flexibilizando o orçamento federal em 20% dos impostos e contribuições sociais da União, sem reduzir a base de cálculo das transferências constitucionais (principal impacto foi a redução das transferências discricionárias); [83]
- A EC nº 29, de 13/09/2000, que impôs restrições e condições para aplicação de recursos para financiamento das ações e serviços públicos de saúde por parte dos estados e municípios, vinculou 15% das receitas correntes municipais à assistência à saúde e retomou a progressividade do IPTU (impactos diversos, de redução da autonomia sobre recursos próprios e de aumento da competência tributária municipal);

---

[82] Apesar das críticas de que teria resultado em aumento de gastos – com instalação dos Poderes Executivo e Legislativo e com pessoal administrativo – e em perda de receita nos municípios já instalados, o processo de criação de municípios no período pós-88 teria garantido redistribuição de recursos para distritos não beneficiados pelos investimentos públicos municipais antes da emancipação (SANTOS; MATTOS, 2006).

[83] A DRU foi aprovada com caráter transitório para vigorar até 2003, sucedendo o FEF, e destinava-se a desvincular "vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União", excetuando da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação.

- A EC nº 31, de 14/12/2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de âmbito federal, para vigorar até 2010, reduzindo recursos da União que iriam para estados e municípios, também obrigados a instituir seus próprios Fundos de combate à pobreza com recursos do ICMS (até 2%) e do ISS (até 0,5%), respectivamente (principais impactos foram a redução de transferências e de autonomia sobre recursos próprios, além do aumento de encargos);
- A EC nº 33, de 11/12/2001, que criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, para ser aplicada, obrigatoriamente por estados e municípios, no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, tendo sido os percentuais de distribuição majorados pela EC nº 44, de 30/06/2004, estabelecendo-se que 29% do total iriam para os estados e o Distrito Federal, sendo 25% para os respectivos municípios (principal impacto foi o aumento de transferências vinculadas);
- A EC nº 37, de 12/06/2002, que prorrogou o prazo de cobrança da CPMF, cujos recursos passam a financiar, além da saúde (recursos diminuídos), a Previdência e o Fundo de Combate à Pobreza, e instituiu alíquota mínima de 2% para o ISS, com o objetivo de coibir a guerra fiscal entre os municípios[84] (principais impactos foram a redução da participação relativa dos municípios no bolo tributário e a redução da autonomia política pela limitação da competência tributária municipal); e
- A EC nº 39, de 19/12/2002, que facultou aos municípios e ao Distrito Federal instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP), e efetuar a cobrança na fatura de consumo de energia elétrica[85] (principal impacto foi o aumento da competência tributária).

---

[84] O ISS, embora de competência municipal, passou a ser regulado pela Lei Complementar Federal nº 116/03, que praticamente anulou as normas anteriores de arrecadação e tributação do imposto, gerando reações contrárias dos municípios. Como observaram Santos e Mattos (2006, p. 745) "Não obstante a legitimidade dos objetivos perseguidos, trata-se de uma afronta à autonomia municipal instituída na Constituição Federal".

[85] "Essa foi a primeira Emenda Constitucional que atendeu apenas ao interesse dos Municípios, ampliando sua competência tributária, o que lhes propiciará maior autonomia financeira." (SANTOS; MATTOS, 2006, p.745).

Do ponto de vista da autonomia financeira dos municípios, é importante estabelecer uma diferenciação entre os impactos das medidas que afetam as competências tributárias e, dessa forma, elevam a arrecadação própria municipal (mais relevantes para os municípios que têm base econômica mais significativa, em geral cidades com mais de 100 mil habitantes, e as maiores e capitais, que querem ampliação das competências) e os decorrentes de medidas que aumentam as transferências de recursos de outras esferas, sejam legais ou discricionárias, que têm mais impacto nas pequenas cidades, que possuem menor capacidade tributária (que constituem 85% dos municípios brasileiros). [86]

Quanto aos estados, embora tenham saído fortalecidos politicamente com a democratização e o fortalecimento do poder regional pós-88, passaram a ser crescentemente "prisioneiros da armadilha financeira" em que se envolveram, com a perda das fontes tradicionais de financiamento e a deterioração das condições do endividamento em que se apoiavam, que se seguiu ao Plano Real. [87]

Naquele contexto de crise econômica, a adesão ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados[88], na segunda metade da década de 90, significou um alívio para as finanças estaduais ao permitir a "federalização" das dívidas, assumidas pela União, firmando-se acordos, com regras iguais, com cada um dos estados e o Distrito Federal[89], solução que permitiu "compatibilizar a capacidade de pagamento dos estados com o estoque de dívida para reverter a trajetória explosiva do endividamento.". [90]

Se por um lado essa adesão contribuiu para reduzir o saldo devedor da dívida financeira por meio do alongamento do prazo de pagamento e, principalmente, pela redução dos

---

86 Não obstante a importância da distinção, Santos e Mattos (2006) concluem que a medida de maior impacto para a autonomia financeira dos municípios seria a retomada do crescimento, pois isso significaria elevação da cota-parte do ICMS, principal fonte de receita municipal.

87 Lopreato (2002) analisa com profundidade o colapso do padrão de financiamento dos governos estaduais na federação brasileira, desde a sua montagem à falência do sistema, que culminou com a crise financeira e o acirramento dos conflitos federativos.

88 O programa deu continuidade ao esforço de equacionamento da dívida dos estados, iniciado ainda nos anos 80, caracterizando uma "terceira rodada de refinanciamento". Ver Mora (2002) para uma discussão do papel do endividamento como relação intergovernamental no contexto federativo brasileiro e na negociação da autonomia dos estados, e para a análise do processo de endividamento e equacionamento da dívida.

89 Os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, foram estabelecidos pela Lei nº 9.496/97. As condições dos acordos compreendem o refinanciamento pelo prazo de até 30 anos com juros de 6% ou 7,5% a.a., correção pelo IGP-DI, amortização pela tabela Price de dívidas mobiliárias, dívidas bancárias contratuais, inclusive AROs e dívidas com a Caixa Econômica Federal, com um teto de comprometimento de receita com encargos de no máximo 15%.

90 MORA, 2002, p.22.

encargos financeiros sobre ela incidentes, por outro, obrigou os entes beneficiados ao pagamento das prestações da dívida refinanciada, que devia ser garantido pelo cumprimento de metas e compromissos pactuados com a União, que envolveram o controle da dívida financeira em relação à Receita Líquida Real – RLR; metas de resultado primário e de arrecadação de receitas próprias, para reverter o quadro deficitário; controle de despesas com o funcionalismo público; reforma administrativa e patrimonial, com a privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; e despesas de investimento em relação à RLR.

Os acordos firmados envolveram o pagamento imediato pelos estados de, no mínimo, 20% da dívida a ser refinanciada pela União – a chamada "Conta Gráfica", montante a ser pago à vista ou como garantia sobre o valor total – por meio da transferência de ativos ao governo federal a serem incluídos imediatamente no Plano Nacional de Desestatização (PND), o que garantia uma taxa de juros menor. As dificuldades de obtenção dos recursos para o pagamento da Conta Gráfica fizeram com que o estado do Rio fosse o último estado da Federação a renegociar a dívida, como se analisa no capítulo V.

A renegociação das dívidas estaduais, como se pode inferir, limitou a autonomia fiscal dos estados, tanto do lado da receita como da autonomia sobre os gastos, contribuindo decisivamente para o processo de enfraquecimento político e "esvaziamento" do papel desses entes na Federação.

Com efeito, após as conquistas alcançadas em 1988, os compromissos referentes às prestações reconduzem os estados à situação anterior: subordinados às decisões do governo central, dependentes de negociação para obtenção de recursos, na forma de operações de crédito, negociação de metas e compromissos, transferências voluntárias.

Estabelece-se paralelamente, nesse vácuo, um padrão de relacionamento direto da União com os municípios, sem qualquer mediação, característico do atual sistema fiscal brasileiro. Assim é que, ao longo da década de 90, os municípios foram sendo instados a assumir novas responsabilidades.

Enquanto transferia responsabilidades aos governos subnacionais, como se analisou, o governo federal dedicou-se a criar novos tributos capazes de garantir os recursos necessários para financiar as novas responsabilidades sociais criadas ou ampliadas pela "Constituição Cidadã". Aproveitando a competência exclusiva dada

constitucionalmente, a União ampliou as contribuições sociais destinadas ao orçamento da seguridade social, apesar de as responsabilidades terem sido, em grande medida, municipalizadas.

Com isso, as atribuições dos municípios foram se tornando mais complexas e diversificadas, forçando o equacionamento da questão do financiamento das ações governamentais locais, cruciais para o desenvolvimento urbano, evidenciando a importância da capacidade técnica, de gestão, para um adequado planejamento e efetiva implementação das políticas públicas.

Apesar do aumento dos volumes de recursos progressivamente incorporados aos orçamentos municipais, no contexto de crise fiscal, intensificou-se a necessidade de recursos financeiros adicionais em todas as esferas de governo e, conseqüentemente, alimentaram-se as disputas federativas.

A partir de 1995, a União passou a ampliar as transferências voluntárias de recursos a estados e municípios, vinculados ao financiamento de obras ou à prestação de serviços. As receitas transferidas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para financiar o processo de municipalização dos gastos sociais, em especial nas áreas da educação e da saúde, foram sendo crescentemente vinculadas a despesas daquelas funções, limitando a autonomia sobre gastos, restringindo a discricionariedade dos governos e agravando as tensões no equilíbrio federativo.

Os dados reunidos na Tabela 1 a seguir mostram a evolução da arrecadação direta pelas três esferas de governo, evidenciando a carga tributária desde 1960 e a participação de cada esfera no total.

Tabela 1

Brasil – Evolução da Arrecadação Direta por Esfera de Governo: 1960-2004

(em % PIB)					(em % total)				
ANO	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**	**ANO**	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**
1960	11,1	5,5	0,8	17,4	**1960**	64,0	31,3	4,7	100,0
1970	17,3	8,0	0,7	26,0	**1970**	66,7	30,6	2,7	100,0
1980	18,3	5,3	0,9	24,5	**1980**	74,7	21,6	3,7	100,0
1983	20,7	5,6	0,8	27,0	**1983**	76,6	20,6	2,8	100,0
1988	16,1	5,7	0,6	22,4	**1988**	71,7	25,6	2,7	100,0
1996	19,6	8,1	1,5	29,1	**1996**	67,3	27,7	5,0	100,0
2000	22,3	9,2	1,9	33,4	**2000**	66,7	27,6	5,7	100,0
2004	25,1	9,8	2,1	37,0	**2004**	67,8	26,5	5,7	100,0

Fonte: AFONSO; MEIRELLES, 2006.

O que se destaca na análise da Tabela 1, em primeiro lugar, é a elevação da carga tributária global nesses 40 anos: a arrecadação direta total dos três níveis de governo, medida em termos de participação no PIB, mais do que dobrou entre 1960 (17,4%) e 2004 (37%). A carga tributária total cresceu cerca de 15 pontos percentuais desde 1988, evoluindo de 22,4% do PIB – percentual que se situava pouco abaixo da média de 25%, observada desde o início da década de 70 – para 37% em 2004, o percentual mais elevado desde 1960.

A responsabilidade de cada esfera na carga tributária é bastante diferenciada, como se infere do exame das colunas à direita, que apresentam a parcela de cada uma no total. A União é a que mais arrecada, respondendo por 67,8% do total recolhido em 2004. Observa-se, na Tabela 1, que a União elevou sua participação no total da carga desde a década de 60, até alcançar o ponto máximo no início dos anos 80, quando o governo federal chegou a responder por 76,6% de tudo que foi arrecadado no país. Desde então, a parcela relativa do governo federal na carga tributária nacional inicia trajetória de queda, acentuada a partir de 1988, contrabalançada pela elevação da participação de estados e municípios que se segue à aprovação da Constituição, movimento que se observa até meados da década de 90.

É nítida, a partir de 2000, uma inflexão dessa trajetória, marcando a reação federal à perda de receita, por meio da elevação da arrecadação das contribuições sociais, não-partilhadas com os governos subnacionais, como já analisado.

Os estados, que já chegaram a responder por mais de 30% do total arrecadado na década de 60, viram sua participação na carga total reduzir-se significativamente principalmente desde o segundo choque do petróleo (1973) até a crise do início dos anos 80, chegando a 20,6% em 1983, a menor participação em todo o período analisado. Desde 1988, registra-se tendência de crescimento, observada até 2000, ano a partir do qual a arrecadação dos estados volta a perder espaço no bolo nacional.

Em 1996, após o Plano Real, observa-se aumento substancial da arrecadação em todos os níveis de governo, apesar do grave desajuste fiscal e financeiro nos estados, decorrente do crescimento da dívida mobiliária.

Quanto a este aspecto, destaca-se outra mudança marcante em 1996 – o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (Lei nº 9.496/97) destinado a equacionar o endividamento estadual, que permitiu aos Estados assinar contratos com a União para o

refinanciamento de suas dívidas, compatibilizando a capacidade de pagamento e o estoque das dívidas, como se examinou.

Além do crescimento das transferências e apesar das dificuldades enfrentadas pelas prefeituras para aumentar suas receitas próprias, derivadas da natureza dos tributos locais, registra-se, desde 1988, um incremento significativo da arrecadação tributária municipal no Brasil, que passou de 0,6% para 2,1% do PIB, e que resulta, principalmente, de investimentos na melhoria da administração tributária dos governos locais e das exigências introduzidas pela LRF, já que não houve mudança significativa das disposições relativas aos tributos municipais (apenas a contabilização da receita do IRRF, que passou a ser considerada, desde 2001, receita tributária e não mais transferência da União, e a extinção do IVVC).

No período mais recente, em que se centra a análise aqui empreendida, observa-se que o maior crescimento ocorreu entre 1996 e 2000, quando a arrecadação municipal cresceu 0,4% do PIB, desacelerando-se o crescimento daí em diante, registrando-se elevação de 0,2% do PIB até 2004. Este comportamento será confirmado também no estado do Rio, na análise desenvolvida no capítulo V.

Na Tabela 2 abaixo, estão apresentados, para os mesmos anos, os dados relativos à evolução da receita disponível de cada esfera de governo, que resulta da operação do sistema de transferências intergovernamentais.

Tabela 2

Brasil – Evolução da Receita Disponível por Esfera de Governo: 1960-2004

(em % PIB)					(em % total)				
ANO	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**	**ANO**	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**
1960	10,4	5,9	1,1	17,4	**1960**	59,5	34,1	6,4	100,0
1970	15,8	7,6	2,6	26,0	**1970**	60,8	29,2	10,0	100,0
1980	16,7	5,7	2,1	24,5	**1980**	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,5	6,0	3,0	22,4	**1988**	60,1	26,6	13,3	100,0
1996	16,3	8,0	4,8	29,1	**1996**	56,0	27,6	16,3	100,0
2000	18,6	8,8	6,0	33,4	**2000**	55,8	26,3	17,9	100,0
2004	21,4	9,4	6,3	37,0	**2004**	57,8	25,3	17,0	100,0

Fonte: AFONSO; MEIRELLES, 2006.

Chama a atenção, na Tabela 2, a mudança no volume de recursos distribuídos a cada esfera depois das transferências de receitas da União para estados e municípios, permitindo concluir que os municípios foram efetivamente os entes mais beneficiados pelo processo de descentralização.

A comparação entre os valores da receita disponível e os valores da arrecadação direta de 2004 revela que a União e os estados transferiram mais receitas do que receberam, permitindo que a participação dos municípios no “bolo tributário” crescesse de 2,1% do PIB para 6,3% (última linha da Tabela acima).

Quem mais transfere é a União, o que fez com que a participação dessa esfera na receita disponível em 2004 (colunas à direita) caísse de 67,8% do total arrecadado para 57,8%. A situação dos estados é a que menos se altera: arrecadaram, em 2004, 26,5% do total das receitas, permanecendo, depois de receber transferências da União e repassar recursos aos municípios, com 25,3% da receita disponível. Os municípios, como se observou, foram os que mais lucraram, já que apesar de terem arrecadado diretamente apenas 5,7% do total das receitas, ficaram com 17% do bolo tributário (receita disponível). Resta claro que o ganho da esfera municipal é devido, principalmente, às transferências da União.

A Tabela 2 evidencia, no entanto, a tendência de recentralização das receitas no período mais recente, com a perda da participação relativa dos municípios e dos estados na receita disponível, de cerca de 1% cada, em favor de um aumento de 2% na participação da União entre 2000 e 2004.

Apesar disso, é possível constatar o ganho relativo dos municípios desde 1988, uma vez que a participação da receita disponível municipal no total evoluiu de 13,3% naquele ano para 17,0% em 2004. O ganho dos municípios fica evidente quando se comparam tais percentuais à participação vigente em 1960, quando estes entes ficavam com apenas 6,4% da receita disponível.

A seção a seguir analisa as características e o funcionamento do atual sistema de gestão fiscal brasileiro, com ênfase nas transferências intergovernamentais.

II . 3 Caracterização do atual sistema de gestão fiscal brasileiro

Os estudos e trabalhos dedicados à análise do arranjo federativo brasileiro são unânimes em apontar as profundas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e administrativa, entre e intra-regionais, que caracterizam o país.

Combinam-se, de um lado, a heterogeneidade geográfica e territorial em um país de dimensões continentais, com distribuição muito irregular de uma população numerosa, altamente concentrada em poucos municípios de grande porte, mas dividida em um grande número de municípios de pequeno porte, e, de outro, a heterogeneidade socioeconômica, decorrente da expressiva concentração da geração de valor e renda em espaços específicos do território.

Evidências dessas disparidades, que têm sido tão discutidas e divulgadas nos últimos anos, são encontradas no exame dos dados relativos ao produto interno bruto por estado, município ou região, e em diversos indicadores das condições de vida e desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que comprovam a concentração de riqueza nas regiões Sul e Sudeste, *vis-à-vis* a pobreza reinante nas demais regiões, especialmente as do Norte e Nordeste. As disparidades regionais e individuais repercutem em todos os setores do país, com reflexos no acesso diferenciado da população a bens e produtos e a serviços públicos.

De fato, a heterogeneidade se manifesta ainda nas diferentes capacidades políticas, financeiras e administrativas de estados e municípios, que conformam as perspectivas de implementação bem-sucedida de políticas sociais voltadas para a inclusão social, a redistribuição da renda e a redução das iniqüidades estruturais.

A este quadro de profundas desigualdades corresponde uma significativa heterogeneidade na capacidade de financiamento das ações governamentais.

Como discutido anteriormente, nas regiões e municipalidades em que são maiores as necessidades e demandas por bens e serviços públicos, onde a intervenção governamental para provisão desses serviços é fundamental para garantir condições mínimas de bem-estar social a populações desprovidas de renda, a capacidade de arrecadação de recursos dos governos locais é muitas vezes limitada e proporcionalmente muito menor do que das cidades mais desenvolvidas, em razão da limitação das bases econômicas.

O desenho ideal de um sistema de financiamento, dentro da Federação, impõe adequar a disponibilidade de recursos às demandas sociais de cada localidade, ou seja, promover uma redistribuição dos recursos, entre os níveis de governo – vertical – e dentro de cada um – horizontal –, que seja compatível com a correspondente atribuição de responsabilidades e encargos visando o atendimento das demandas sociais.

Embora não seja muito diferente da que se verifica em outros países, especialmente naqueles que também possuem grandes dimensões e contrastes, o atual desenho dos sistemas brasileiros de competências tributárias e de partilha de recursos não favorece a redução das desigualdades no país, mas, pelo contrário, agrava-as, acirrando as tensões federativas e prejudicando a capacidade de alcance dos objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico da nação, respeitado o princípio da equidade fiscal.

A análise do funcionamento do atual sistema fiscal brasileiro, que se desenvolve neste trabalho, segue, em sua essência, o modelo analítico formulado por Prado (2001; 2003a) para análise do sistema de transferências fiscais em federações, que parte da receita arrecadada diretamente, derivada da atribuição de competências tributárias, e vai agregando, sucessivamente, categorias de transferências, gerando diferentes perfis da receita até chegar à receita final disponível, que define a capacidade de gasto efetiva de cada ente. [91]

O ponto de partida da análise é a constatação de que a apropriação final de recursos, pelos diferentes níveis de governo, depende menos das competências tributárias do que do amplo e complexo sistema de transferências governamentais em vigor no país, que se foi construindo da forma descrita na seção anterior.

Hoje, o sistema de gestão fiscal instituído no país inclui:

[91] PRADO, 2003a, p.45. O modelo é utilizado para a análise das finanças dos municípios fluminenses desenvolvida no capítulo V.

- Sistema de repartição de competências tributárias (próprias, exclusivas e comuns);
- Sistema de partilhas de receitas (participação dos entes em competências tributárias alheias, transferências que podem ser diretas, por participação nos impostos, ou indiretas, por meio de fundos); e
- Divisão de encargos e responsabilidades entre as três esferas.

Da operação desses sistemas e de sua interação resulta a apropriação final de recursos pelos diferentes níveis de governos. Como apontou Lobo (2006),

> É pois, enfim, sobre esses dois *eixos fundamentais* que se estrutura em grande medida o Federalismo Fiscal como esboçado originalmente na Constituição de 1988: *a discriminação horizontal de rendas* (obtenção direta de recursos próprios pelos entes federativos, com a cobrança e arrecadação dos tributos de sua competência impositiva) *e a distribuição vertical das receitas* (obtenção indireta de recursos pelos entes federativos, com a transferência de parcela do produto da arrecadação de tributos da competência impositiva alheia).[92]

Com relação ao primeiro dos dois eixos fundamentais, cabe assinalar que a busca da definição de uma "distribuição ideal" das competências tributárias em federações constitui objeto de preocupação da teoria do federalismo fiscal, desde a segunda metade do século XX.

Os principais trabalhos no âmbito dessa teoria, como se analisou no capítulo I, procuraram avançar na definição de critérios para a distribuição "ideal", ou mais eficiente, das competências (tributárias) e encargos (responsabilidades) entre os diferentes níveis de governo, que permitem atender aos três objetivos fiscais – melhor alocação de recursos, distribuição de renda mais justa e estabilização da economia – estabelecendo as vantagens e desvantagens da oferta de bens públicos das formas centralizada e descentralizada.

---

92 LOBO, 2006, p.84, grifos do autor.

O estudo das diversas correntes teóricas que se sucederam, no tempo, na tentativa de estabelecer tal modelo, permite concluir que não existe um modelo único de relações fiscais federativas que possa ser aplicado universalmente, um padrão ótimo de distribuição de recursos ou uma distribuição ótima de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. O arranjo difere de país para país e é determinado, entre outros, por fatores históricos, econômicos e culturais. [93]

Não obstante essas limitações, por razões relacionadas principalmente à eficiência e facilidade de administração e fiscalização do sistema tributário, a arrecadação, em sistemas federativos, tende a se concentrar nos níveis mais altos de governo; em geral, os principais impostos sobre a renda e o consumo são de competência do governo central.

No Brasil, como se observou, são os governos estaduais que detêm a competência para fixar as alíquotas do mais importante imposto nacional sobre consumo, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, responsável por 22% do bolo tributário. Tal prerrogativa concedida a governos subnacionais é pouco usual e, na ausência de instituições efetivamente capazes de solucionar conflitos e produzir a cooperação, agrava o caráter competitivo do federalismo brasileiro.

Com efeito, existem hoje 27 legislações e 44 alíquotas diferentes para o mesmo imposto, alimentando a concorrência para atração de investimentos, a chamada "guerra fiscal" entre os estados. Tal situação se repete, em menor escala, nos municípios, com a competição por investimentos via manipulação de alíquotas do ISS.

A União opera como arrecadadora substituta dos impostos federais para estados e municípios, e os estados para seus respectivos municípios. Arretche (2005) destaca que "a partir da Constituição de 1946, a parte mais expressiva do embate federativo em torno da questão tributária disse respeito fundamentalmente à extensão em que a União operaria como arrecadadora substituta dos estados e municípios". [94]

Em razão da tendência de concentração da arrecadação no nível central (superior) de governo[95], uma vez estabelecida a distribuição de competências, deverá ser definido um

---

[93] O capítulo I resume a discussão crítica das teorias do federalismo e de sua evolução, seguindo o trabalho de Affonso (2003).

[94] ARRETCHE, 2005. Para Prado (2001, p.16), o papel do governo federal, nessa função, é discreto.

[95] A inadequação crescente, nos níveis subnacionais, entre encargos (que aumentam com a descentralização) e arrecadação própria de cada nível de governo (em face da concentração da

conjunto de regras para a repartição das receitas tributárias entre os níveis de governo, de maneira a garantir recursos suficientes e necessários para que cada esfera possa desincumbir-se, a contento, de suas atribuições.

Seguindo a conceituação proposta por Prado (2001; 2003a), a partilha das receitas assume as seguintes formas: [96]

- A participação direta e incondicional de um nível de governo na receita arrecadada por outro, que constitui devolução tributária, no sentido de corresponder à base tributária contida em seu território. Essa receita possui um caráter neutro, pois corresponde à capacidade fiscal de cada ente, ou seja, o próprio governo poderia arrecadar se não houvesse um "arrecadador substituto" [97]; classificam-se, nesta categoria, as transferências da cota-parte municipal do ICMS e do IPVA, pelos estados, e do IOF-Ouro e ITR, pelo governo federal.

- A redistribuição de parcelas, legalmente estabelecidas, de receitas de um dado nível de governo, de caráter redistributivo geral, como são os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, FPM e FPE, de natureza redistributiva, que têm o objetivo de reduzir as disparidades inter-regionais e não têm vinculação de gastos [98], e os mecanismos de compensação tributária decorrentes da desoneração de exportações; e

- Recursos também legalmente definidos de modo a constituírem direitos de níveis de governo inferiores perante os superiores (embora não constituam participação em impostos ou fundos), o que seria o caso dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS.

Não são consideradas, no modelo do autor, as chamadas transferências voluntárias, uma vez que, por não constituírem obrigação legal, são variáveis, tipicamente conjunturais,

---

arrecadação no nível central) tem raízes históricas no modelo do Estado Keynesiano, que foram reforçadas com a globalização. (PRADO, 2003a, p.46).

96 O conceito de redistributividade adotado por Prado (2003) inclui todas as transferências que não constituem devolução tributária, por meio das quais se entregam a governos recursos que estes não teriam condições de arrecadar, dado o sistema de distribuição de competências tributárias vigente (não guardam relação com as bases tributárias).

97 As transferências devolutivas têm, portanto, "total aderência à distribuição espacial das bases tributárias". (PRADO, 2003a, p.46).

98 Exceto as vinculações "genéricas" constitucionalmente definidas para os municípios, de aplicação de 25% da receita de impostos e transferências na educação e de 15% na saúde.

dependentes de decisões de natureza orçamentária (decorrem basicamente de convênios e necessidades localizadas, negociadas politicamente).

Como se verifica, a definição do sistema de partilhas tal como formulada por Prado (2001) envolve a consideração de aspectos quantitativos (quanto deverá caber a cada governo, partilha tanto vertical – entre as diferentes esferas – como horizontal – dentro de cada esfera, entre governos de mesmo nível) e do grau de condicionalidade associado às transferências (que remete à discussão da autonomia de gestão dos recursos).

A repartição vertical relevante seria, ainda segundo Prado (2001), aquela que considera as transferências necessárias para uma adequada distribuição horizontal, de modo a equalizar a capacidade de gasto entre os governos estaduais e municipais.

Um último aspecto que não pode deixar de ser considerado diz respeito ao acesso ao crédito pelos municípios. Com efeito, não obstante o processo de municipalização mencionado nas seções precedentes e a redução dos recursos disponíveis por força da recomposição das "perdas" da União desde principalmente a segunda metade da década de 90, já analisada, constata-se o estabelecimento de dificuldades legais e administrativas para a contratação de operações de crédito, reduzindo a capacidade de investimento local e a autonomia financeira.

Os municípios enfrentam hoje severas limitações no que diz respeito às fontes de financiamento para investimento, tanto em razão da autonomia limitada da poupança corrente, comprometida com a contribuição a que estão obrigados a dar para a geração de superávits primários (4,25% do PIB para o conjunto do setor público), quanto pelas limitações à contratação de operações de crédito, seja de ordem legal, impostas pelas Resoluções do Senado Federal n^{os} 40/2001 e 43/2001 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja pela própria oferta de recursos, em vista do contingenciamento imposto pelo Conselho Monetário Nacional para empréstimos ao setor público, além de outros limites para realização de operações de crédito entre agentes do setor público. [99]

Essas limitações, como se depreende, se fazem sentir de forma mais contundente nas grandes cidades e nas cidades metropolitanas onde são maiores as demandas pelos gastos públicos ligados à urbanização (com destaque para habitação, urbanismo, transportes e saneamento).

---

[99] MAC DOWELL, 2005.

Em suma, as principais características do sistema federativo em vigor, que acrescentam dificuldades adicionais ao ordenamento eficiente das finanças federativas, podem ser assim resumidas:

- Forte descentralização das competências tributárias, com áreas de tributação exclusiva de cada nível de governo: na prática, significa que os governos subnacionais possuem autonomia para instituir alíquotas e cobrar impostos responsáveis, hoje, por parcela considerável dos recursos tributários nacionais (30 % da arrecadação total do país, em média);
- Autonomia municipal acentuada, *status* similar ao dos estados, sendo o padrão de relacionamento predominante na Federação, o da União com cada nível local (e não entre eles), sem articulação ou coordenação do nível intermediário (governos estaduais);
- Competências simétricas: iguais para todos os entes que integram cada nível de governo, definidas constitucionalmente, independentemente das características de tamanho e/ou situação socioeconômica;
- Expressiva disparidade inter e intra-regional do ponto de vista fiscal: regiões mais atrasadas têm arrecadação efetiva *per capita* em média três vezes menor que a da região Sudeste, em função dos diferenciais de produção e renda, e, mesmo dentro das regiões, observa-se significativa heterogeneidade e diversidade de situações entre os estados que as compõem e entre os mais de 5.560 municípios brasileiros[100]; e
- Complexidade do sistema de transferências fiscais.

A consolidação do modelo descentralizado de governo no Brasil, tendo em vista os conflitos federativos envolvendo principalmente o acesso aos recursos fiscais, depende ainda de uma série de importantes ajustes, dentre os quais se destaca a necessidade de uma maior cooperação e harmonização entre as três esferas de governo, com definição mais precisa de suas respectivas responsabilidades.

[100] A intervenção da União para reduzir as disparidades na arrecadação própria dos governos subnacionais é crucial, já que não existe mecanismo de redistribuição horizontal da receita dos governos subnacionais (PRADO, 2001, p.1).

III Mudanças institucionais, legais e políticas que mais afetaram a gestão municipal: o Processo de Municipalização

Este capítulo apresenta uma descrição das mudanças institucionais, legais e políticas recentes com mais impactos na autonomia e na gestão fiscal dos municípios, com ênfase na descentralização política e fiscal pós-redemocratização e, principalmente, na municipalização das políticas sociais.

As reformas constitucionais dos anos 90 modificaram o perfil da intervenção do Estado na economia e foram orientadas pela busca de uma "inserção mais favorável" do Brasil no cenário internacional. Esse movimento de reformas na direção da desregulamentação dos mercados e atividades e da reformulação do papel do Estado não se restringiu ao Brasil, conforme já apontado, tendo sido observado em diversos países da Europa Ocidental e da América Latina, defendido e apoiado pelos organismos financeiros multilaterais.

No Brasil, a urgência da agenda de reformas era justificada por uma dupla necessidade, econômica e política. No plano econômico, pela necessidade de superação da crise fiscal do Estado, agravada com a crise da dívida deflagrada no início dos anos 80 e do padrão de financiamento do setor público brasileiro, para a qual se recomendava, seguindo as recomendações dos organismos multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional, a modificação do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, que mostrava claros sinais de esgotamento.

Buscavam-se, naquele momento, novas formas de financiamento externo, capazes de assegurar investimentos – principalmente em infra-estrutura – que o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, não tinha mais condições de garantir. A viabilização de mudanças dessa magnitude, entretanto, impunha a adequação das normas constitucionais e das instituições que balizavam a ordem até então vigente, de modo a remover entraves à maior abertura do mercado doméstico e ao ingresso de capitais estrangeiros.

No plano político, todos os esforços estavam voltados para a reconstrução e consolidação das instituições democráticas, com vistas ao aumento da participação

política da sociedade civil e ao combate à corrupção. Ao mesmo tempo em que se manifestava a fraqueza do governo federal na condução e definição de rumos do acelerado processo de redemocratização, crescia o poder dos governadores, que saíram fortalecidos da resistência à ditadura militar, e se revelaram a força política representativa das mudanças, com grande legitimidade adquirida em 1982, primeira eleição direta desde a década de 60, em que se elegeram governadores de partidos de oposição ao governo[101].

Para Arretche (2002), esse período da democratização permitiu que se recuperassem as bases do Estado federativo no Brasil, pela via do fortalecimento da autoridade política dos governos locais – com governadores e prefeitos retomando a autoridade baseada no voto popular direto –, como também expandindo sua autoridade sobre recursos fiscais, por força da garantia de transferências automáticas de recursos das demais esferas e pela maior autoridade tributária sobre impostos de significativa importância[102].

A redefinição de responsabilidades sobre os gastos sociais dentro desse contexto, com destaque para a saúde e educação, teve um sentido claro e quase inevitável de descentralização, transferindo-se decisões, encargos e a prestação de serviços essenciais à população para estados e principalmente municípios – instâncias mais adequadas, em princípio e de acordo com as prescrições da teoria tradicional das finanças públicas já resumidas, por estarem mais próximas, para lidar com as necessidades e especificidades de cada comunidade e alocar de forma mais "eficiente" os recursos.

A definição do novo arranjo federativo pactuado na Constituição de 1988, em consonância com o "espírito redemocratizador", envolveu significativa transferência de capacidade decisória, funções e principalmente recursos do governo central para os governos subnacionais, movimento que foi sendo gestado ao longo dos anos 80, de maneira mais ou menos articulada nos diferentes setores, e que viria a constituir um novo padrão de intervenção estatal na área social.

---

[101] Melo (2005, p. 855) argumenta que os governadores negociaram ativamente a transição com os militares, e "jogaram um papel central" na elaboração da Constituição, fortemente influenciada pelos interesses subnacionais, enquanto o "Executivo não desempenhou efetivamente qualquer papel". A evolução das relações intergovernamentais no governo de Fernando Henrique Cardoso refletiu a reação do governo federal contra as implicações fiscais da Constituição, só percebidas no início dos anos 90.

[102] ARRETCHE, 2002, p. 29.

Com efeito, a Constituição representou um marco decisivo nesse processo, na medida em que estabeleceu vários princípios que modificaram o regime vigente, refletindo as prioridades políticas daquele momento específico. O novo modelo de proteção baseou-se na universalização do acesso à seguridade, saúde e educação básica.

Esse objetivo de ampliação dos direitos da cidadania ficou explicitado nas disposições inseridas nos capítulos que tratam da ordem social (capítulo específico da seguridade social) e do sistema tributário nacional, com vistas ao financiamento do novo modelo, que resultaram no fortalecimento do federalismo no país[103]. O modelo então concebido caracterizava um "federalismo cooperativo", com significativa ampliação das atribuições dos municípios e correspondente descentralização fiscal[104].

Mudança de tal magnitude, entretanto, não se opera de uma vez, mas supõe um demorado e **"**complexo processo de trânsito" [105]**,** envolvendo:

- A promulgação de legislação complementar aos dispositivos da CF, que definiu regras e instrumentos para a realocação, consolidação ou devolução de funções entre instâncias de governo;
- A negociação de conflitos resultantes das mudanças propostas; e
- A redefinição de objetivos e a reforma administrativa das máquinas governamentais cujas atribuições se modificaram.

O processo de consolidação das mudanças constitucionais foi dificultado pela perda de comando do governo federal, por fatores de ordem política e econômica, que limitaram sua capacidade efetiva de atuação e negociação.

Quanto aos primeiros, registram-se as dificuldades políticas dos governos civis para compor maiorias estáveis e, dessa forma, definir os rumos para a ação do executivo.

---

[103] "Elas ampliaram a autonomia dos governos estaduais e municipais, promoveram considerável redistribuição do bolo tributário em prol dos estados e municípios e inverteram a equação da distribuição das receitas característica do regime militar". (REZENDE, 2006, p. 263).

[104] ALMEIDA (2005).

[105] As correntes geradas na luta pela democratização "promoveram uma verdadeira revolução descentralizadora" (ALMEIDA, 1995, p. 92). A mesma visão é compartilhada por Rezende (2006, p. 262), para quem a Constituição catalisou o sentimento dominante das forças de oposição ao regime militar que identificavam a descentralização como redemocratização, e acreditavam que "descentralizar o poder e a oferta de políticas públicas fosse uma ação eficaz para responder aos anseios da sociedade por mais direitos de cidadania". No entanto, o descasamento entre estes dois objetivos – ampliação dos direitos sociais e aumento das transferências de recursos aos governos subnacionais – estaria na raiz das dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro desde os anos 90.

As dificuldades econômicas prendiam-se à questão do financiamento das ações do governo, pressionado pela persistência do ambiente inflacionário e pelo crescimento e elevada rigidez das despesas federais definidas constitucionalmente (aumento das transferências automáticas às demais esferas, aumento de gastos na área social, da ampliação de benefícios previdenciários e do aumento de despesas com pessoal, entre outros) *vis-à-vis* a perda de participação federal no bolo tributário.

Assim, enquanto a área econômica do governo tinha como objetivos centrais o controle da inflação e o ajuste fiscal, procurando desonerar a União de gastos e atribuições dentro de uma lógica voltada para o curto prazo, os segmentos da área social, comprometidos com a defesa da continuidade das políticas setoriais defendiam, com capacidades de articulação variáveis, as conquistas constitucionais, no que "se irmanaram no empenho comum de escapar às conseqüências do ajuste do setor público". [106]

As dificuldades econômicas aliadas à ausência de coordenação no âmbito do governo federal fizeram prevalecer a lógica antiinflacionária e as visões setoriais, impedindo a construção de um modelo de federalismo cooperativo, com uma estratégia mais abrangente de atuação das três esferas no domínio social, definindo atribuições e formatos organizacionais mais adequados – seja pelo Executivo, seja pelo Congresso.

O contexto foi agravado pelo sistema de repartição de receitas instituído pela Constituição, que limitou decisivamente a capacidade de gasto do governo federal e, por conseqüência, sua capacidade de coordenação de políticas, já dificultada pela elevada autonomia política assegurada a estados e municípios. [107]

Estados e municípios, por sua vez, não foram capazes de definir seus papéis com clareza onde as competências são concorrentes e resistiram a assumir novas funções, apesar da transferência de recursos[108]. Os conflitos tendem, em um cenário como este, a se acirrar inviabilizando a redefinição do pacto federativo em bases cooperativas.

Ao analisar as experiências de reforma nas áreas sociais, Almeida (1995) chama a atenção para um aspecto fundamental desse processo, que prejudicou a consolidação de

---

[106] ALMEIDA, 1995, p. 93.

[107] ARRETCHE, 2004, p.17.

[108] O que induziu à conclusão de que esses entes "desejam a descentralização sempre e quando ela for financiada pelo governo federal" (ALMEIDA, 1995, p. 94).

um caráter mais cooperativo do federalismo brasileiro. Refere-se ao fato de que, embora houvesse uma "inclinação generalizada pela descentralização", considerada pelas forças de oposição ao autoritarismo, meio e condição para atingir a eficácia e a equidade[109], não existiu uma verdadeira política de descentralização, por parte do governo federal, que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais (ou a manutenção do *status quo*, em alguns casos), consideradas iníquas e ineficazes.

A falta de um "centro que comandasse o processo", como coloca a autora, constituiu obstáculo importante à continuidade da redefinição de competências e funções pós-88. A importância de uma deliberada ação descentralizadora do governo federal seria fundamental por duas razões. Primeiro, para definir atribuições específicas e áreas de cooperação por meio de políticas governamentais, já que a Constituição não definiu com clareza uma "hierarquia de competências" na federação, mas "ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte delas na área social".

Segundo, para definir formas de financiamento, tanto no que diz respeito ao grau de envolvimento de cada esfera quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União. Com exceção da Previdência Social, o financiamento em todas as demais áreas depende do envolvimento das três esferas, em grande medida, com recursos das contribuições sociais, transferidas à época sem regras de partilha preestabelecidas (voluntárias). Por não serem compartilhadas, essas receitas tornaram-se cruciais para o governo federal custear suas despesas e com isso atingir o equilíbrio fiscal (e orçamentário) perseguido pela política econômica.

O governo federal não foi capaz de formular uma estratégia de redefinição das funções dos três níveis de governo na área social, contemplando especificidades dos setores e diversidade das situações regionais. A cooperação financeira das esferas subnacionais, no entanto, era fundamental para viabilizar o novo modelo de seguridade social, em que se ampliaram direitos individuais – via Previdência Social – e coletivos – com a

[109] [...] "a descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares" (ALMEIDA, 1995, p.91).

universalização da saúde e assistência – a serem financiados pelas três esferas com o orçamento da seguridade social, cuja proposta não chegou a ser regulamentada[110].

Com isso, a redistribuição de competências e atribuições nas diferentes áreas – saúde, educação, habitação, assistência social – foi conduzida por lógicas particulares, setoriais, e subordinada às necessidades de ajuste fiscal e da política de curto prazo, em função das limitações impostas pelas dificuldades econômicas e de controle da inflação.

A ausência de uma visão estratégica, mais abrangente, da atuação das três esferas no domínio social, na visão da autora, impediu uma distribuição de atribuições adequada e a "redefinição do pacto federativo em bases cooperativas" [111], acirrando o conflito entre os diferentes níveis de governo.

A análise da autora de como se deu o processo de mudança de poderes das instâncias de governo revelou que só na saúde o ordenamento de funções foi desencadeado por uma política deliberada e de amplitude nacional, apesar de, ainda assim, ter enfrentado inúmeros problemas econômicos e políticos em sua implementação que o transformaram em "processo caótico". As demais experiências foram ocorrendo sem uma política nacional orientadora e definidora das novas responsabilidades, acarretando conseqüências sociais e políticas perversas.

Para Almeida (1995), a reorganização de competências e funções nas áreas sociais colocava então três grandes questões: [112]

- Características do sistema em gestação;
- Grau de desigualdade social e regional presente no novo arranjo federativo; e
- Duração e resultados prováveis do processo de mudança em curso.

Quanto à primeira questão, enquanto o processo de mudança então em curso implicava o "desmantelamento do federalismo centralizado", não há indicação de geração espontânea das bases e mecanismos de funcionamento de um federalismo cooperativo – arranjo que pressupõe definição clara tanto das responsabilidades exclusivas quanto das

---

110 Isso explicaria o crescimento da carga tributária federal com base nas contribuições sociais previstas no artigo 195 da CF/88 para o financiamento da seguridade social, que representaram 45% do total arrecadado em 2003, prejudicando a qualidade do sistema tributário (REZENDE, 2006, p.266).

111 ALMEIDA, 1995, p.94.

112 Naquelas condições, em 1995, o governo nacional, confrontado com propostas radicais de devolução de funções, propostas setoriais que desafiavam as exigências do ajuste fiscal e resistências setoriais à descentralização, não dava conta de "oferecer resposta adequada aos desafios da construção de um novo federalismo" (Idem, p.104).

compartilhadas pelas três esferas, na decisão, financiamento e implementação das iniciativas governamentais, ou seja, a substituição de competências concorrentes por meio de ação concertada e de colaboração entre os três níveis para a utilização mais racional das capacidades e dos recursos disponíveis.

Quanto à segunda, a forma pela qual se processou a descentralização, especialmente nos casos em que se deu por "ausência", em lugar de reduzir "corre o risco de confirmar, quando não de agravar, as disparidades intra e inter-regionais geradas sob o federalismo centralizado", pervertendo assim o objetivo de equidade social inerente a toda a política social.[113]

Finalmente, quanto à terceira, a reordenação das relações intergovernamentais nas áreas sociais é necessariamente, na visão da autora, um processo de longa duração e que ocorre a diferentes velocidades nos diversos estados e regiões, não resultando, ainda que orientado por políticas nacionais coerentes, em distribuição uniforme de competências e responsabilidades entre estados. Para enfrentar essas questões seria necessário discutir o modelo de federalismo cooperativo que se deseja e as políticas mais adequadas – deliberadas e contínuas, em lugar de processo desordenado – para implantá-lo.

A questão central seria a de encontrar formas institucionais capazes de compatibilizar igualdade jurídica com as enormes assimetrias econômicas e sociais, que se projetam em desigualdades regionais. Nas áreas sociais, a redistribuição de competências tem que ser flexível, levar em conta a capacidade efetiva das unidades subnacionais para assumir cada uma das funções e redefinir o que compete ao governo federal, que deve ter papel ativo na compensação das desigualdades regionais.

Em que pesem as dificuldades enfrentadas ao longo desse processo, a partir da segunda metade da década de 90, o governo federal intensificou a política descentralizadora de suas ações, passando a transferir um volume crescente de recursos financeiros vinculados aos gastos sociais para os demais níveis de governo, principalmente os municípios.

Como conseqüência, entre 1995 e 1999, os gastos nacionais com saúde totalizaram em média 3,6% do PIB, sendo mais de 1/3 financiados por transferências da União.

[113] "Nessa medida, tende a alimentar as tensões que atravessam a federação, reavivam as disputas regionais e minam a estabilidade de seu pacto constitutivo." (ALMEIDA, 1995, p.105).

Os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) foram preponderantemente efetuados em benefício dos municípios, que receberam naquele período mais de 70% do total transferido anualmente pela União[114]. Já no ano de 2000, 83% dos R$ 8,2 bilhões do SUS foram entregues aos municípios. [115]

Os governos municipais também foram responsáveis pelo aumento das despesas educacionais no país. Entre 1995 e 1997, as despesas apresentaram uma taxa anual de crescimento real da ordem de 0,8%: enquanto as federais caíram 5,7% em média, as estaduais e municipais aumentaram em 3,9% e 3,3%, respectivamente, no mesmo período. A análise dos indicadores físicos (de expansão das redes municipais) e financeiros (de aumento dos gastos dos municípios nas áreas sociais) sugeria, no início deste século, que a taxa de expansão dos serviços prestados pelos municípios já superava a do gasto estimado. [116]

Em 2005, o gasto social nacional consolidado já chegava a 22% do PIB. No entanto, com a saúde, os gastos públicos somaram R$ 69 bilhões, valor equivalente aos mesmos 3,6% do PIB alocados na segunda metade da década de 90 e a apenas 16% do gasto social amplo[117]. Do total de gastos, 37% foram executados pelos estados e 44% pelos municípios, ficando a União responsável por 19%. Com a educação, foram gastos R$ 88 bilhões, ou 4,5% do PIB, 48% pelos estados, 38% pelos municípios e 14% pela União.

---

[114] Araujo; Garson, 2001, p.3..

[115] A Emenda Constitucional n° 29/2000 estabeleceu que anualmente, a partir de 2004, os estados e municípios aplicassem 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas próprias e de transferências na saúde, aumentando significativamente o aporte de recursos a esta área social (Araujo; Garson, 2001). A próxima seção analisa o processo de municipalização na saúde.

[116] Para Araujo e Garson (2001, p.1) essa evidência sugere,"salvo distorções estatísticas", que a municipalização do ensino e da saúde provocou "melhoria da racionalização e eficiência do gasto público".

[117] Que considera toda a "Ordem Social" estabelecida na Constituição, incluindo a previdência social (52%), educação (21%), assistência social (20%), trabalho (14%), saneamento (6%), organização agrária (3%) e habitação (3%). (AFONSO, 2006).

III . 1 Municipalização da saúde

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a saúde passa a ser reconhecida como direito social e dever do Estado, "garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao *acesso universal e igualitário* às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196, grifos nossos).

A reorganização do sistema brasileiro de saúde pública, desencadeada a partir de então, partiu das diretrizes estabelecidas no artigo 198 da Constituição: a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; e a participação da comunidade, para garantir o controle social. [118]

A montagem do novo modelo – um sistema único que integra "em uma rede regionalizada e hierarquizada" as ações e serviços públicos de saúde – exigiu mudanças na organização de todo o setor da saúde, de modo a viabilizar a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS, que viria a ser regulamentado dois anos depois da promulgação do texto constitucional, por meio da Lei Orgânica da Saúde. [119]

Integrando as ações curativas (até então financiadas pelo sistema previdenciário, por intermédio do INPS) às preventivas, o SUS passa a ser financiado, conforme a previsão constitucional, com recursos do orçamento da Seguridade Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes[120], prevendo-se, de acordo com o princípio do comando único em cada esfera, responsabilidades e prerrogativas para o Ministério da Saúde e para as secretarias estaduais e municipais de saúde, ou órgão equivalente, na formulação da política setorial da respectiva esfera.

Embora a Constituição estabelecesse que "cuidar da saúde e da assistência pública" compete às três esferas de governo, caracterizando uma competência comum[121], apenas

---

[118] Substituía-se o conceito de seguro até então prevalecente, assegurado ao contribuinte direto nas áreas da saúde, previdência e assistência social, pelo conceito de seguridade social, assegurando cobertura ao cidadão.

[119] Formada pelas Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispondo sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, constitui o arcabouço jurídico-legal básico para a implementação do Sistema Único de Saúde (LUCCHESE, 1996).

[120] Art. 198.

[121] Art. 23, II.

o município recebeu a missão específica de "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população". [122]

Um primeiro marco importante no movimento de municipalização das ações de saúde foi a aprovação, em 1993, da Norma Operacional Básica 1/93 (NOB-SUS 1/93), que iniciou a transferência da gestão das ações de saúde para estados e municípios[123], implantando progressivas formas de gestão municipalizada das ações de saúde. Da forma incipiente, passando pela parcial até a semiplena, os municípios habilitados passaram a dispor de tetos financeiros definidos, a serem repassados pelo governo federal, e autonomia de gestão de todas as unidades de abrangência municipal ou regional (dependendo do porte do município).

Adicionalmente, essa norma institucionalizou a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) que, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), são fóruns de pactuação da política nacional de saúde. [124]

Apesar dos avanços, no entanto, a NOB-SUS 1/93 não conseguiu superar vários obstáculos na descentralização. Os resultados alcançados ficaram muito aquém dos esperados, tanto em termos do ritmo da descentralização e alcance de municípios e de ações de saúde abrangidas pela transferência fundo a fundo (restrita à área da assistência, permanecendo a sistemática de convênios nas demais áreas), como de avaliação do desempenho dos recursos descentralizados (que continuou sendo feita apenas em cima do quantitativo de procedimentos em saúde, sem incorporar componentes de avaliação de resultados ou de qualidade), e de estabelecimento de novo padrão de relacionamento com o setor privado complementar.

---

[122] Art. 30, VII.

[123] Até 1993, as ações de saúde de caráter curativo, individual, produzidas pelos estados e municípios eram "compradas" pelo governo federal, através do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS.

[124] De acordo com o Decreto 5.839/2006, o CNS é formado por 48 conselheiros titulares e 96 suplentes. Desse total, 24 titulares e 48 suplentes representam entidades e movimentos sociais de usuários do SUS; 12 titulares e 24 suplentes representam entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica; dois titulares e quatro suplentes representam entidades prestadoras de serviço; e dois titulares e quatro suplentes representam entidades empresariais da área da saúde. As Comissões, integradas pelos gestores municipal, estadual e federal, constituem as instâncias básicas para a viabilização dos propósitos do SUS: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é integrada paritariamente por representantes do Ministério da Saúde e dos órgãos de representação dos conjuntos dos Secretários Estaduais de Saúde – CONASS e dos Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS; a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) é composta igualmente de forma paritária, por representação da Secretaria Estadual de Saúde (SES) e do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) ou órgão equivalente (www.saude.gov.br).

Em 1996, outra Norma Operacional, a NOB-SUS 1/96, foi editada com o objetivo de superar as dificuldades encontradas no processo de descentralização, estabelecendo novos procedimentos para a gestão e o financiamento do Sistema Único de Saúde, com vistas ao aumento da autonomia de estados e municípios. [125]

Com as normas para o financiamento das ações e serviços e os requisitos para a habilitação dos entes às condições de gestão da saúde contidas na NOB-SUS 1/96, a municipalização foi aprofundada, definindo-se o município como o gestor dos serviços de saúde, responsável pelo controle, avaliação e auditoria dos prestadores de serviços situados em seu território.

O grande avanço da NOB-SUS 1/96 residiu na proposição de duas condições de gestão: a Gestão Plena da Atenção Básica, condição que buscava que os municípios, sobretudo os de pequeno porte, pudessem assumir com autonomia a gestão da assistência básica de seu território, incluindo a assistência médica curativa e a promoção da saúde; e a Gestão Plena do Sistema Municipal, que, além de conter os mesmos propósitos, permitisse principalmente aos grandes municípios, responsáveis pela referência microrregional ou regional, organizar de forma integrada e pactuada os vários níveis da assistência à saúde.

O estabelecimento do Piso Assistencial Básico (PAB), montante de recursos financeiros destinado ao custeio de procedimentos e ações de assistência básica, de responsabilidade tipicamente municipal, foi uma importante inovação introduzida pela NOB-SUS 1/96. Este piso é definido pela multiplicação de um valor *per capita* nacional pela população de cada município (fornecida pelo IBGE), e transferido regular e automaticamente ao fundo municipal de saúde ou conta especial dos municípios e, transitoriamente, ao fundo estadual, até a habilitação municipal.

Os procedimentos financiados pelo PAB e o valor *per capita* nacional único são propostos pela CIT e votados no CNS, com base no perfil de serviços disponíveis na

[125] Portaria n.º 2.203 de 05 de novembro de 1996. Embora as NOB sejam portarias ministeriais, se distinguem pela forma compartilhada que tem sido adotada para a definição de seus conteúdos. A NOB-SUS 1/96 resultou de intenso processo de negociação conduzido pelo Ministério da Saúde, com a participação de representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS. Disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/legislacao/nobsus96.htm.

maioria dos municípios, objetivando o progressivo incremento desses serviços até que a atenção integral à saúde esteja plenamente organizada, em todo o país. [126]

Os incentivos do PAB significaram melhoria do modelo assistencial ao romper com a lógica do pagamento por produção de serviços, estimulando os municípios a construírem sistemas de saúde voltados à promoção, prevenção, tratamento e reabilitação do conjunto de seus cidadãos.

Na prática, a NOB-SUS 1/96 entrou em vigor em 1998, com grande resposta dos municípios. De março a outubro daquele ano, 90,85% dos municípios habilitaram-se a alguma das modalidades de gestão, sendo 4.553 na gestão plena da atenção básica e 449 na gestão plena do sistema municipal de saúde. Em outubro de 1998 apenas 504 municípios não estavam habilitados a alguma das modalidades de gestão. Dos 91 municípios do Rio de Janeiro instalados em 1998, 84 pleitos haviam sido aprovados, sendo que 72 haviam se habilitado na condição de gestão plena da atenção básica e 12 na gestão plena do sistema municipal.

Em 2000, foi aprovado novo conjunto de normas legais relativas à saúde, consolidadas na Emenda Constitucional nº 29, que modificou diversos artigos da Constituição e acrescentou novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar que os entes destinassem um percentual de recursos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. [127]

Pela EC nº 29/00, os percentuais de vinculação estabelecidos para os municípios foram de 15% da receita de impostos e transferências, a serem alcançados no prazo de cinco anos – percentuais que foram de 12% para os estados. Para a União, estabeleceu-se que o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no ano de 2000 seria igual de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento e, nos anos de 2001 a 2004, seria equivalente ao valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do

---

[126] O valor do PAB foi fixado em R$ 10 por habitante/ano em 1998. Em 2006, o Ministério da Saúde elevou em 15% o valor do PAB-fixo para R$ 15 por habitante/ano. A assistência ambulatorial básica custeada pelo PAB consiste nos procedimentos AVEIANM (vacinas, curativos, inspeção sanitária, visita domiciliar etc.), nas consultas em especialidades médicas básicas (clínica médica, pediatria, gineco-obstetrícia e pequena cirurgia ambulatorial) e nos procedimentos preventivos de odontologia. Além da parte fixa do PAB, existe outra, variável, composta por incentivos para o Programa de Saúde da Família - PSF e Programa de Agentes Comunitários - PACS, para a aquisição de medicamentos básicos, vigilância sanitária, combate a endemias e ações sobre o ambiente, sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde.

[127] Os novos dispositivos buscavam assegurar recursos para a saúde, em face do sistemático descumprimento do art. 55 do ADCT da Constituição, que previa que 30%, no mínimo, do orçamento da seguridade social seriam destinados à saúde.

Produto Interno Bruto (PIB). O estabelecimento de percentuais mínimos das receitas resultou no aumento dos recursos destinados à área da saúde em todo país.

Em janeiro de 2001, o Ministério da Saúde editou a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), que obedeceu aos mesmos moldes de negociação das NOB, revogou algumas das disposições da NOB-SUS 1/96 e adotou a estratégia de "regionalização da assistência" como reorientadora do processo de descentralização do sistema, induzindo a organização de sistemas ou redes funcionais, para facilitar e garantir o acesso dos cidadãos à integralidade da assistência, bem como fomentar comportamentos cooperativos entre os gestores. Em fevereiro de 2002, foi publicada a NOAS-SUS 1/2002, que procedeu à revisão da norma anterior, em razão de resistências dos gestores estaduais e municipais à transferência do comando de unidades assistenciais e de dificuldades na definição de municípios-sede de módulo e pólos regionais. Por outro lado, possibilitou a persistência do comando sobre os serviços de média e alta complexidades pelo gestor estadual, dela decorrendo os demais ajustes.

A essa estratégia de regionalização da assistência, consubstanciada em Planos Diretores de Regionalização coordenados pelos estados, correspondem mudanças significativas no financiamento da assistência envolvendo a ampliação do escopo da Atenção Básica, com acréscimo de atividades a serem realizadas pelos municípios[128] e a criação do Primeiro Nível de Referência Intermunicipal, o EPM-1, estratégia de ampla disponibilidade de serviços de média complexidade viáveis em menor escala, que deverão ser garantidos tanto para os cidadãos do município-sede do módulo assistencial ou do pólo microrregional quanto dos municípios que compõem aqueles recortes territoriais.

A NOAS-SUS se distingue das demais normas operacionais do SUS pela proposição de um padrão de descentralização que buscou superar as situações de excessiva autonomia de alguns municípios, viabilizadas pela radicalização nas transferências de recursos e responsabilidades, decorrentes da expansão dos municípios habilitados em gestão plena do sistema municipal[129]. Nesta nova norma, podem ser encontradas estratégias e instrumentos voltados para a pactuação e articulação intermunicipal que, ao serem

[128] Tais como o controle da tuberculose, a eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, controle do diabetes *mellitus,* saúde bucal, saúde da criança e saúde da mulher, os quais serão custeados com um Piso de Atenção Básica Ampliado, o PABA, que não substituiu ou modificou qualquer um dos componentes do chamado PAB variável, ficando mantidas as sistemáticas de seu cálculo.

[129] QUEIROZ, 2004.

implantados, aportariam avanços qualitativos de relevância para abordagens regionalizadas dos problemas e necessidades assistenciais da população.

Em que pese o avanço proposto, principalmente por representar a busca de maior coordenação e articulação das ações entre as esferas de governo, foram identificadas dificuldades em sua implementação, que se refletiram na lentidão das habilitações municipais nas duas modalidades de gestão vigentes, e na definição de regiões assistenciais qualificadas, atrasando o aumento das transferências de recursos referentes à garantia de acesso ao primeiro nível da referência assistencial, previsto para ser oferecido pelos serviços localizados nos municípios-sedes do módulo assistencial.

Finalmente, em 2006, foi instituído o Pacto pela Saúde que estabeleceu três componentes para a transformação e o fortalecimento do SUS, pela gestão compartilhada e solidária do sistema: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão do SUS, que estabelece nova forma de transferências de recursos entre o Fundo Nacional de Saúde e os fundos estaduais e municipais, em cinco blocos de financiamento, para vigorar a partir de março de 2007[130]. Pela nova sistemática, os gestores terão maior autonomia na aplicação dos recursos, com base no plano de saúde aprovado pelo respectivo conselho, além de mais recursos para uma melhor qualificação da gestão, condicionados a metas e compromissos sanitários pactuados pelos gestores.

Como se depreende da análise acima, a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS representou uma profunda transformação do sistema até então vigente, modificando desde o modelo de atenção à saúde, até as práticas sanitárias e a organização institucional, e permanecendo em constante evolução, com a discussão e aperfeiçoamento das normas em busca de melhoria da qualidade das ações e serviços de saúde.

A experiência da descentralização da saúde foi condicionada por uma série de determinantes próprios, apontados por Almeida (1995) em análise das formas e ritmos dos processos da descentralização ocorrida nas áreas sociais, e que merecem ser mencionados.

Segundo aquela autora, a descentralização contida no modelo SUS foi radical, no sentido de que implicou realocação de capacidade decisória, de recursos e funções nos

[130] Atenção Básica, Atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, Vigilância em saúde, Assistência farmacêutica e Gestão do SUS.

municípios, mas não ocorreu de uma só vez – fato que restou claro na análise feita, que evidencia que o processo esteve em permanente evolução desde a criação do SUS.

Basicamente, como se discutiu, a reforma no setor da saúde promoveu a racionalização dos serviços por meio de integração das redes de saúde (federal, estadual e municipal), pela municipalização do atendimento primário, contando com a definição das fontes de financiamento, estabelecimento de funções para as instâncias de governo e criação de mecanismos automáticos de transferências de recursos no interior da rede pública e no setor privado. [131]

A profunda transformação do sistema público de saúde teria sido tornada possível pela existência de uma política nacional de reforma, resultante em grande medida da presença de uma coalizão reformadora, importante fator condicionante da reforma na saúde, que conseguiu inscrever suas propostas na agenda política e na opinião pública. Essa, aliás, teria sido a única área social que contou com uma política deliberada de descentralização nacional, estruturada e definida no âmbito federal, envolvendo Executivo e Legislativo.

O núcleo da coalizão reformadora era composto de uma elite profissional, "um grupo coeso quanto ao diagnóstico e aos objetivos gerais da reforma" – com capacidade de formulação de políticas, liderança e capacidade de organização, ligação com associações profissionais da área e entidades internacionais, e conhecimento da máquina pública e experiência de governo. Prefeitos, governadores, secretários e parlamentares contribuíram com a reforma, em função da importância dos serviços de saúde para o eleitorado.

Um outro fator determinante para a reforma do setor, que facilitou a descentralização, refere-se à estrutura anterior da área da saúde, marcada por forte centralização decisória e financeira federal e pela presença nos estados e municípios de redes próprias (e experiência de operá-los), além de competências definidas e exclusivas.

Se por um lado a descentralização na saúde foi, naquele momento, uma política deliberada, não deu atenção à dimensão federativa do Estado brasileiro, permanecendo grande o papel do centro como motor, financiador e coordenador de um sistema

[131] ALMEIDA, 1995.

municipalizado, sem levar em conta o poder e a iniciativa de estados e municípios naquele contexto modificado, nem prever um papel ativo para os estados.

A partir dos anos 90, no entanto, o governo federal perdeu a capacidade de orientar a implementação do sistema de saúde descentralizado, por força do agravamento dos desequilíbrios fiscais, comprometendo a capacidade de ação coordenadora e financiadora do processo de descentralização. [132]

Onde a municipalização avançou, aumentou a demanda e os municípios enfrentaram dificuldades com as mudanças na escala dos serviços de saúde, seja na forma de pressão sobre os gastos, seja na falta de capacidade gerencial para operar um sistema complexo, seja na carência de recursos humanos qualificados.

Os principais problemas na implantação do sistema, enfrentados nos primeiros anos, derivaram do fato de que o ritmo e as formas de implantação do SUS variaram muito entre os estados, e a autonomia política dos entes federativos, principalmente dos municípios, dificultou a racionalização, especialmente das ações que supõem coordenação regional.

A falta de rumos políticos, nos anos 90, resultou no aumento das resistências burocráticas e corporativas à descentralização. A redução dos recursos federais e a irregularidade das transferências federais para estados e municípios aumentaram a incerteza quanto aos rumos do SUS. Como resultado, diminuiu, na mesma proporção, a disposição dos estados em desenvolver políticas ativas de descentralização e a dos municípios em assumir plenamente as responsabilidades de gestão dos equipamentos e de prestação de serviços.

Em conclusão, é possível afirmar que o desenho do sistema descentralizado instituído se, por um lado, apresentava vantagens identificadas em teoria, com o aumento da eficiência alocativa, de qualidade e de transparência na prestação de serviços, que decorreriam da maior proximidade entre os responsáveis pela tomada de decisões e os cidadãos usuários dos serviços, por outro, dada à complexidade do processo, apresentou

---

[132] A avaliação do andamento do processo, em 1995, foi assim resumida por Almeida: “A perda de rumos políticos e, sobretudo, a crise financeira do governo federal estão transformando a política descentralizadora em descentralização caótica.” (ALMEIDA, 1995, p.97). A previsão, naquele momento, era de que se acentuassem as diferenças de nível e qualidade de atendimento no interior do SUS, já que a descentralização progredia ao “sabor” da demanda da clientela, da disponibilidade de recursos e do engajamento político (e jogo de alianças e oposições) dos executivos municipais e estaduais.

inúmeras dificuldades para sua implementação – associadas à cooperação técnica entre as esferas e à coordenação das políticas e ações, além dos problemas de gestão, apontados como ineficiências por perdas de escopo e de escala, resultantes da fragmentação dos serviços de saúde.

III . 2 Municipalização da educação

O processo de municipalização do ensino fundamental, que compreende oito anos da vida do estudante, remonta ao início da década de 70, quando a Lei nº 5.692, de 11/08/1971, Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus (LDB), propôs a progressiva transferência dos encargos com a prestação de serviços educacionais de primeiro grau para os municípios. De acordo com aquela lei, caberia à União estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e prestar assistência financeira aos estados (aos quais se garantiu o direito de legislar supletivamente) e municípios para a execução dos serviços.

A Constituição de 88 estabeleceu as competências privativas, comuns e concorrentes da União, dos estados e dos municípios com relação à educação. [133]

A partir da década de 1990, intensificou-se o processo de municipalização do ensino fundamental com o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação do processo de ensino/aprendizagem. Um dos principais argumentos em defesa da municipalização é que tanto professores como diretores, além dos próprios pais e alunos, tinham uma relação distante com o governo estadual e, ao tornar o município responsável pela educação, eles estariam mais próximos da administração.

Mas, assim como já se observou para a saúde, a implementação da descentralização das ações da educação apresentou também dificuldades. A análise desenvolvida por Almeida (1995), já mencionada na seção anterior, aponta que a área da educação caracterizou-se por numerosas e variadas experiências de descentralização, apesar de escassas mudanças no plano institucional-legal.

Entre os anos 1930 e 1970, observou-se forte tendência centralizadora na educação, com fortalecimento do governo federal e forte poder decisório nos estados.

As características estruturais prévias, que desde a origem do sistema público compreendiam competências diferenciadas (embora não exclusivas, permitindo que as três esferas atuassem em todos os níveis de ensino) e a descentralização (a oferta

[133] Artigos 22, XXIV e § único, 23, V, 24, IX e 30, VI da Constituição Federal.

pública de formação básica e secundária esteve sempre a cargo dos estados) definiram como a educação sofreu os impactos da descentralização.

O impulso descentralizador dos anos 80, acompanhando as tendências de redemocratização e descentralização de políticas analisadas nos capítulos precedentes, atuou com dois objetivos. Em primeiro lugar, a redução da centralização no plano federal – transferindo funções do Ministério da Educação (gestão da merenda e da rede de escolas técnicas) e estabelecendo mecanismos automáticos de repasse de recursos, com vistas a limitar o poder de gasto da parcela federal do salário-educação. Em segundo lugar, perseguiu-se a realocação das capacidades decisória e administrativa, concentradas nos estados, por meio da municipalização do ensino e/ou autonomia da escola.

O primeiro objetivo não foi alcançado: não houve política ou esforço de descentralização consciente do governo federal, que permaneceu com as funções e o poder decisório em virtude da instabilidade política dos anos 80 que, pela permanente troca de ministros e equipes, fortaleceu as resistências e o poder de ação da burocracia, interessada em manter competências, atribuições e recursos no Ministério da Educação.

Em compensação, o segundo objetivo, de municipalização do ensino, registrou avanços apesar de caracterizar política de âmbito estadual e não objeto de política nacional, assumindo, portanto, diferentes rumos e ritmos em cada estado.

Com efeito, por terem sido decididas e empreendidas majoritariamente pelos governos estaduais em suas redes próprias, as experiências de descentralização da rede escolar variaram muito quanto à natureza, ritmo, intensidade e continuidade do processo de descentralização, "em conseqüência da extrema variedade de orientações políticas, da disponibilidade de recursos humanos e financeiros e da forma como os sistemas de ensino estavam estruturados em cada unidade subnacional". [134]

A reforma seguiu, a partir de então, dois "caminhos de reforma deliberada" [135]: o da municipalização (com transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos dos estados para os municípios) e o da desconcentração (delegação limitada de atribuições, dentro do mesmo nível de governo, para unidades administrativas, escolas ou até para instituições privadas).

---

[134] ALMEIDA, 1995, p.103.
[135] Idem.

Em que pese a definição de rumos mencionada, até 1995 a reforma da educação não havia conseguido se transformar em política de estado, com continuidade assegurada[136]. Não existiu, efetivamente, uma política nacional de descentralização das funções da área federal. Apesar do consenso acerca dos efeitos perversos da centralização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da operação da Fundação de Apoio ao Estudante e da atuação do Ministério, o processo foi lento e emperrado pela resistência da burocracia e pelos interesses de utilização político-eleitoral dos recursos do FNDE.

As forças favoráveis à redução das funções federais formaram uma coalizão instável, composta essencialmente pelos secretários estaduais de educação, além de intelectuais e profissionais da área, secretários municipais, parlamentares. Aliadas à ausência de um projeto reformista e de força de pressão, estas forças não foram capazes de desencadear e sustentar um processo de descentralização das competências e das funções de governo, um dos objetivos da agenda de reformas. Mais importante que a descentralização foi a defesa do ensino público gratuito e o estabelecimento de percentuais fixos dos orçamentos das três esferas para os gastos com a educação. [137]

Podem ser apontados alguns obstáculos à municipalização[138], que tornaram a realocação de responsabilidades pelo ensino básico um processo lento, sinuoso e desigual em termos nacionais:

- Institucionais – a falta de delimitação clara de competências e atribuições para os diferentes níveis de governo dificultou a reforma: a maior dificuldade decorreu da atribuição de competências concorrentes às três esferas em todos os níveis de ensino (vincula constitucionalmente recursos, limitando raio de ação, enquanto a alocação e reforma permaneceram dependentes da vontade dos governos);

---

[136] Possivelmente por isso identificou-se que teria ocorrido também uma "municipalização por ausência" nessa área, tal como ocorreu na área da habitação, uma vez que a demanda por novas vagas, não ofertadas pelo governo estadual, passou a ser atendida pelas administrações municipais, mais próximas das "pressões da clientela" (ALMEIDA, 1995).

[137] Idem. O que leva a autora a concluir que "A descentralização da educação pública tem se revelado, simultaneamente, um objetivo consensual e uma política de difícil implementação."

[138] Embora possa coexistir com a desconcentração, tem lógica distinta, já que apenas a primeira tem impacto sobre o funcionamento da Federação, acarretando reorganização de competências e funções entre níveis de governo (ALMEIDA, op. cit.).

- Administrativos e financeiros – residiam na distribuição desigual dos recursos entre os municípios, tanto de capacidade de gasto como da capacidade técnica para a gestão e operação de rede escolar; e
- Políticos – de muitas ordens: resistências das burocracias estaduais (medo de perder prestígio e poder) e de associações sindicais estaduais da área (professores, diretores etc.), incerteza quanto à continuidade do processo de municipalização, e a complexidade dos acordos políticos entre autoridades das três esferas.

Em 1996, registra-se mudança significativa nos rumos do processo de descentralização do ensino, com a aprovação de um conjunto importante de normas legais, consubstanciado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e na Emenda Constitucional nº 14/96.

Baseada no princípio do direito universal à educação para todos, definido na Constituição (art.205), a LDB de 1996, aprovada depois de um longo processo de oito anos de tramitação no Congresso, trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica, a gestão democrática do ensino público e progressiva autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares, o ensino fundamental obrigatório e gratuito, dentre outras.

A Emenda Constitucional nº 14/96, por outro lado, modificou diversos artigos da Constituição Federal, destacando-se, por sua importância, a defesa da universalização dos ensinos médio e fundamental gratuitos, reforçada pela possibilidade de intervenção no estado que não aplicar os recursos mínimos exigidos nas ações de educação[139], e o reforço do financiamento ao ensino fundamental, tanto pela destinação da contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas, como pela determinação de que, até 2006, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam destinar não menos de sessenta por cento dos recursos definidos no art. 212 à manutenção e ao desenvolvimento desse nível de ensino.

A Emenda previu ainda a criação de um fundo específico, de natureza contábil, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e

[139] A Emenda nº 29/00 estendeu essa disposição também à saúde.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), constituído por 15% dos recursos de impostos e transferências, sendo os recursos distribuídos entre o estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. A União complementaria os recursos dos fundos estaduais quando o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Com as modificações introduzidas pela EC nº 14/96, a Constituição estabeleceu que os municípios atuariam prioritariamente na oferta do ensino fundamental e da educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio, cabendo à União função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes[140]. A União passa a ter papel de coordenadora das atividades conduzidas na esfera subnacional, além da responsabilidade de promover a equalização do ensino oferecido no país. [141]

Ainda que a Constituição tenha previsto que as duas esferas devam definir formas de articulação para assegurar a universalização do ensino obrigatório, atribuiu simultaneamente a prioridade para a oferta do ensino fundamental aos governos estaduais e municipais, permitindo uma superposição que tornou mais complexos os processos de provisão dos serviços e de responsabilização por problemas na oferta.

Nesse contexto foi instituído o FUNDEF, que começou a vigorar nacionalmente em 1998, trazendo como maior inovação a nova estrutura de financiamento do ensino fundamental, que subvincula a esse nível de ensino uma parcela dos recursos destinados, pela Constituição Federal, à educação[142]. Apesar de ser uma medida constitucional transitória, aprovada para vigorar até 2006, tinha como principal objetivo

---

[140] CF, art. 211.

[141] Segundo estudo da FGV-RJ em parceria com o TCE-RJ, existem estudos que mostram que "desde a implementação do FUNDEF, a atuação da União no sentido de complementar recursos que garantam o mínimo de equidade no ensino público oferecido no país tem sido limitada (Mendes, 2001; Sobreira e Campos, 2005). Cria-se, assim, um embaraço na autonomia federativa brasileira: de um lado, o Governo Federal age como agente de estruturação do ensino público no Brasil sem observar, contudo, o rigor nas responsabilidades a ele atribuídas." (TCE-RJ; FGV-RJ, 2006, p.6).

[142] O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, e implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

universalizar a cobertura da educação fundamental, induzindo os municípios a assumir uma parte cada vez maior da rede pública. [143]

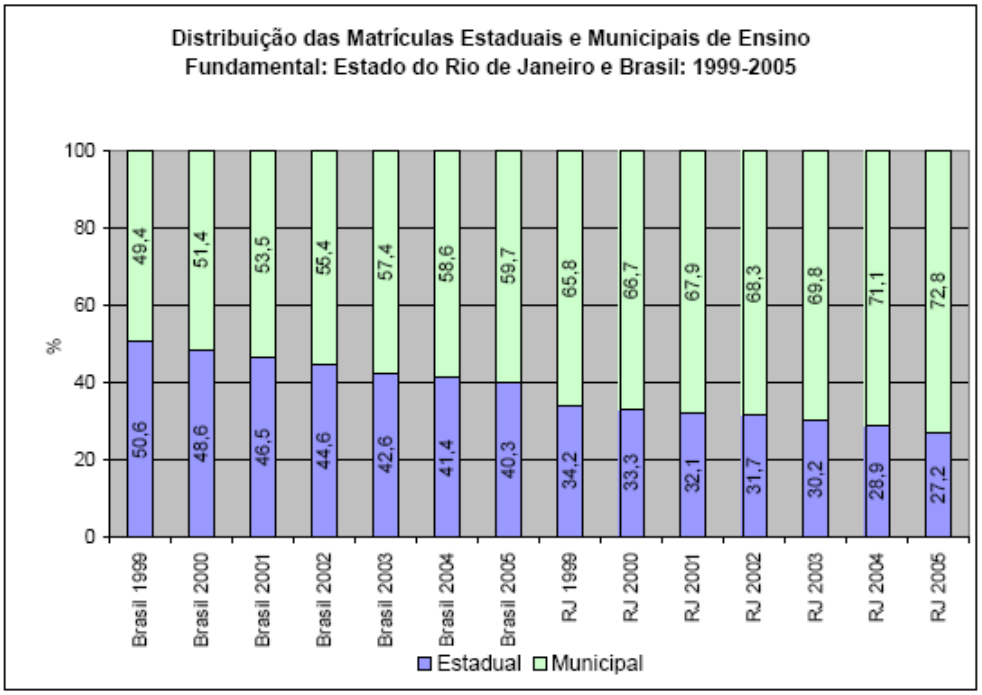
Desde então, apesar de não definidos os encargos de forma precisa na Constituição, registra-se, por força da operação e da própria dinâmica do FUNDEF, tendência de nítida especialização dos governos estaduais na oferta do ensino médio, ao mesmo tempo em que as redes municipais tenderam a se especializar na oferta do ensino fundamental e da educação infantil. Os municípios, responsáveis pela maior parte das matrículas de ensino fundamental, passaram a absorver, de maneira geral, um volume de recursos superior à sua contribuição, tornando-se "receptores" líquidos do Fundo, que funciona redistribuindo e equalizando os recursos no âmbito de cada estado. Os governos estaduais acabam, na maior parte dos casos, assumindo o papel de "transferidores" líquidos de recursos, recebendo uma quantia inferior à sua contribuição e registrando perda líquida de recursos com a operação do Fundo. [144]

Desde 1999, em decorrência do incentivo dado pelo FUNDEF para que as prefeituras assumissem uma maior fatia do ensino fundamental, a participação da rede municipal na proporção de matrículas públicas nesse nível de ensino, em todo o país, aumentou em torno de 10 pontos percentuais, passando de 49,4% naquele ano para 59,7% em 2005[145].

No Rio de Janeiro, o fenômeno da municipalização se deu de forma menos intensa que em outros estados, possivelmente em razão de haver uma maior participação da rede municipal na oferta do ensino fundamental público do estado antes mesmo do FUNDEF. O fato é que, em 2005, os municípios fluminenses respondiam por 72,8% do total de alunos da rede pública de ensino fundamental, uma proporção consideravelmente superior à proporção brasileira no mesmo ano (59,7%), como se observa a seguir, no Gráfico 1 que compara a evolução da distribuição das matrículas estaduais e municipais no país e no estado.

[143] AFONSO; SERRA, 2007, p.45.
[144] TCE-RJ; FGV-RJ, 2006, p.21.
[145] Idem, p.7.

Gráfico 1



Fonte: TCE-RJ; FGV-RJ, 2006, p.8.

Em dezembro de 2006, tendo em vista a extinção do Fundo criado em 1996, foi aprovada nova Emenda Constitucional, de nº 53, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com o objetivo de dar continuidade ao processo de descentralização, desta vez ampliando-se o escopo. O novo Fundo deverá vigorar por 14 anos e, comparado ao FUNDEF, proporcionará a elevação dos investimentos em educação, com novas regras de distribuição, decorrentes de mudanças relacionadas às fontes financeiras, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, além do maior alcance[146].

Com efeito, de acordo com as modificações introduzidas, o Fundo pretende atender não só o ensino fundamental, como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, garantindo a educação básica a todos os brasileiros, da creche ao final do ensino médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

[146] As fontes de recursos incluem contribuição crescente de estados, DF e municípios, de 16,66% no 1º ano, 18,33% no 2º ano e 20% a partir do 3º ano, das receitas de FPE, FPM, ICMS, IPIexp, Desoneração de Exportações (LC 87/96), e contribuição de 6,66% no 1º ano, 13,33% no 2º ano e 20% a partir do 3º ano sobre ITCMD, IPVA e ITR, além de previsão de complementação da União, estimando-se recursos totais que podem chegar a R$ 55,2 bilhões no terceiro ano.

III . 3 Mudanças no setor de petróleo

Outro conjunto de mudanças legais com importantes reflexos nas finanças públicas fluminenses teve início também na década de 90. Por força das mudanças na legislação, do aumento da produção nacional e da evolução favorável dos preços do petróleo no mercado internacional, os pagamentos ao estado e aos municípios fluminenses, a título de *royalties* e participações especiais decorrentes das atividades petrolíferas, cresceram de forma espetacular, com forte impacto positivo nas receitas dos entes. A magnitude do impacto deriva das modificações na legislação resumidas a seguir, já que o Rio de Janeiro é responsável por mais de 80% da produção nacional e 80% das reservas totais de petróleo do país.

Com efeito, o aparato legal e institucional que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural no Brasil foi sensivelmente alterado nas últimas décadas. Tais modificações operaram no sentido de progressiva ampliação da área e das atividades sobre as quais incide o pagamento das compensações financeiras; aumento nos percentuais a elas correspondentes; e redução do prazo de recolhimento dos pagamentos devidos, resultando em expressivo aumento do volume total das participações governamentais pagas aos beneficiários.

O conjunto de normas legais referentes ao pagamento de *royalties* tem origem na Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que, entre outras disposições relevantes, criou a Petrobras e a obrigatoriedade de que a empresa e suas subsidiárias pagassem, trimestralmente, aos estados e territórios brasileiros onde estivessem localizadas a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% sobre o valor do óleo, do xisto ou do gás extraídos, cabendo 20% do que recebessem aos municípios, ou seja, 1% do total dos *royalties*, segundo a produção de óleo de cada um. Cuidou ainda de estabelecer que os recursos recebidos pelos entes beneficiados deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias. [147]

As normas então definidas vigoraram por mais de 40 anos, já que a Lei nº 2.004/53 só foi revogada em 1997. O fato de ter regulado as atividades do setor por tantos anos, apesar das mudanças estruturais na indústria do petróleo ocorridas ao longo desse

[147] Art. 27, §§ 1 a 4 da Lei nº 2.004/53.

período, talvez encontre explicação nas dificuldades políticas que cercaram a sua aprovação, depois de intensa campanha e debates acalorados que se arrastaram por vários anos, e que podem ser reveladoras da complexidade envolvida na mudança do marco legal e institucional que regula uma das indústrias de maior sensibilidade política do capitalismo.

Vale recordar que a questão petrolífera ganhou grande importância a partir da crise de 1929 e da deterioração do poder de compra das exportações brasileiras que se seguiu. Naquele contexto, a política de importações ganhou um papel estratégico no qual se destacavam o petróleo e seus derivados por seu peso na pauta de importações, que tendia a crescer à medida que a industrialização avançava.

Iniciou-se, então, amplo debate sobre as possibilidades de produção e refino de petróleo no país e sobre o modelo de organização do setor, a partir de propostas e iniciativas que surgiam. A polêmica avançou nos anos que se seguiram, ganhando *status* de questão nacional, diante do agravamento do problema da importação com o crescimento do consumo de derivados do petróleo. [148]

O fortalecimento do poder político do governo federal permitiu aumentar o controle sobre o conjunto da indústria do petróleo, registrando-se a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) em 1938, "com poder de fixar preços dos derivados, demarcar concessões para exploração e impedir o refino por firmas estrangeiras, ferindo dessa forma os interesses das companhias petrolíferas", reservando um papel marginal aos capitais privados nacionais na indústria. [149]

No pós-guerra, consolidada a hegemonia americana, os empresários nacionais passaram a defender e buscar uma associação com o cartel do petróleo para desenvolver a indústria petrolífera brasileira, posição que dividiu os militares, opondo de um lado os defensores da tendência nacionalista, liderados pelo general Horta Barbosa, e do outro, os que defendiam a participação do capital internacional no setor, tendência liderada pelo general Juarez Távora. [150]

---

[148] Entre 1934 e 1940 as importações de petróleo e seus derivados aumentaram de 846,3 mil para 1.256,5 mil toneladas, enquanto o valor mais que dobrou, passando de MCr$ 213,4 para MCr$ 506,4, em função do aumento dos preços médios. (ARAÚJO, 2001, p. 252)

[149] ARAÚJO, 2001, p. 253.

[150] Segundo Araújo (2001, p.253), "o caráter estratégico do problema petrolífero provocou a tomada de posição dos militares".

Em meio a essa disputa, em 1948, o governo enviou ao Congresso Nacional um anteprojeto de lei para regulamentar o setor. O Estatuto do Petróleo permitia a participação dos capitais internacionais na indústria brasileira – ainda que restrita a 40% no transporte e no refino – e impunha controles sobre a exportação, com o intuito de garantir o abastecimento interno. Araújo (2001, p.254) descreve as reações populares ao anteprojeto e o ambiente em que a polêmica se intensificou:

> O debate sobre os destinos da indústria ganhou as ruas. Militares, técnicos, estudantes e jornalistas que lideravam a tendência nacionalista qualificavam como entreguista o Estatuto do Petróleo. A palavra de ordem dos nacionalistas era "o petróleo é nosso", um lema cunhado no movimento estudantil que ganhou a boca do povo. Manifestações se multiplicaram pelo Brasil afora e o Estatuto do Petróleo permanecia sem aprovação no Congresso Nacional. As companhias petrolíferas também boicotavam o projeto porque desconfiavam da ingerência do CNP na regulamentação do setor e sobretudo temiam não ter o controle do mercado nacional de refino e transporte.
>
> Essa participação do povo numa discussão de cunho estritamente de política econômica foi algo ímpar na história do Brasil. O movimento popular cresceu e difundiu-se pelo Brasil afora.

O impasse e a campanha de "o petróleo é nosso" prosseguiram, com os ânimos acirrados, até 1951, quando Getúlio Vargas, eleito em 1950, substituiu o anteprojeto do Estatuto enviado ao Congresso Nacional por outro, que propunha a criação da Petrobras, Petróleo Brasileiro S.A., mas tratando de forma "muito cautelosa" a questão do monopólio, "refletindo a própria divisão existente na sociedade e o peso dos conservadores"[151], fixando a propriedade estatal de 51% das ações da companhia. Após longas discussões e negociações que envolveram a apresentação de emendas e mudanças no projeto, por pressão das forças nacionalistas favoráveis ao monopólio estatal, o projeto foi finalmente aprovado em 21 de setembro de 1953 e sancionado pelo presidente em 3 de outubro do mesmo ano.

A lei aprovada dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo, estabelecia o monopólio da União sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo – exploração, extração,

[151] ARAÚJO, 2001, p.255.

refino e transporte de óleo bruto[152] – e definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) como órgão de orientação, fiscalização e controle da política nacional do petróleo, além de autorizar a União a constituir empresa estatal para execução do monopólio – a Petrobras –, incluindo a execução de quaisquer atividades correlatas ou afins àquelas monopolizadas. [153]

Foi a "racionalidade econômica", na avaliação de Araújo (2001, p. 257), que impôs a solução do monopólio estatal: "além de reduzir os riscos políticos e de mercado, o monopólio diminuía os riscos econômicos e financeiros, porque permitia concentrar os recursos financeiros e técnicos que o país possuía".

Diante da pressão crescente sobre a balança de pagamentos, decorrente das importações de petróleo e derivados, essenciais para suprir a industrialização e o desenvolvimento do transporte ferroviário, identificava-se a necessidade de construir uma indústria nacional de petróleo eficiente, que não limitasse o crescimento da economia brasileira.

Nessas condições, o monopólio permitia racionalizar e programar os recursos escassos para a exploração das bacias, reduzindo riscos de todas as ordens – econômicos, geológicos e políticos – e assegurando a exploração de economias de escala, que de outra forma não seriam possíveis. Quanto ao financiamento dos investimentos necessários, "a enorme lucratividade da atividade petrolífera se encarregaria de tornar a empresa autofinanciável, apesar de seus objetivos ambiciosos"[154], que consistiam em encontrar óleo bruto no território nacional que conduzisse o país, no longo prazo, à auto-suficiência e, no médio prazo, à ampliação do parque de refino, imprescindível à industrialização.

Apesar do enorme esforço de investimento em prospecção e refino empreendido na década de 50 e início dos anos 60, período em que construiu diversas refinarias, a Petrobras só assumiu a condição de "indústria integral" em 1963, quando o monopólio de importação de óleo bruto pela Petrobras foi instaurado, permitindo obter preços de compra mais favoráveis e desenvolver o setor de transporte de óleo.

---

[152] ARAÚJO, 2001, p.259.

[153] A Petrobras – Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro, sociedade de economia mista, integrada, foi instituída pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, e aprovada por Decreto do Poder Executivo Federal nº 35.308, de 2 de abril de 1954.

[154] Idem, p.258.

Desde 1961, a empresa tinha sido autorizada pelo CNP a fazer a distribuição dos derivados aos consumidores, concorrendo com as empresas do cartel internacional do petróleo que controlavam até então as operações a montante (abastecimento do óleo bruto) e a jusante (valorização final no mercado nacional). Com isto, a empresa logrou a integração total de suas atividades, extremamente importante, tendo em vista que até então só ficava com as fases de maior risco da cadeia produtiva.

O choque dos preços do petróleo em 1973 obrigou a reorientação dos investimentos da Petrobras para a exploração, com vistas a aumentar a produção interna para reduzir a dependência e os impactos da importação de óleo e gás natural sobre a balança comercial.

A história da exploração da Bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro, começou ainda antes do choque, em 1968, quando foi perfurado o primeiro poço submarino[155]. Os esforços da Petrobras para a prospecção de hidrocarbonetos na região foram intensificados nos anos 70, como parte dessa estratégia política de investimentos voltados para aumentar a produção interna de petróleo e gás natural. [156]

O primeiro sucesso na Bacia de Campos foi obtido em 1974, com a descoberta do poço 1-RJS-9-A, que deu origem ao campo de Garoupa, situado em lâmina d'água de 100 metros. A produção comercial, no entanto, só teve início em agosto de 1977, no poço 3-EM-1-RJS, situado no campo de Enchova, com vazão de 10 mil barris/dia. Em 1984 foi descoberto o primeiro campo gigante do país em região de águas profundas – Albacora.

Posteriormente, foram localizados os também gigantes campos de Marlim (em 1985) e Roncador (em 1996), levando a Petrobras a investir em pesquisas pioneiras para o desenvolvimento de tecnologia de exploração nessas condições – que a tornariam empresa líder mundial em explorações marítimas de grandes profundidades. [157]

Com o início da exploração e produção de petróleo no mar, a Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, sujeitou também esse tipo de atividade ao pagamento de *royalties*,

---

[155] Esta seção baseia-se no artigo publicado na Revista Síntese, nº 1, Nov.2006, em co-autoria com Conceição, Mello e Murta. (CONCEIÇÃO et al., 2006). Disponível em: http://www.ecg.tce.rj.gov.br/EstudosPesquisas/PETPetroleo.aspx.

[156] Em 1973, na época do "primeiro choque do petróleo", o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido.

[157] Essa posição viria a ser conquistada em 2000 quando iniciou a produção em Roncador, com lâmina d'água de 1.877 metros de profundidade (CONCEIÇÃO et al., 2006).

mantendo o mesmo percentual de 5%, assim distribuídos: 1,5% da arrecadação aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituir um Fundo Especial, a ser repartido entre todos os estados e municípios da Federação.

Acompanhando as mudanças na distribuição dos recursos, com ampliação dos beneficiários, essa lei estabeleceu que os valores da indenização recebidos pelos estados, territórios e municípios passariam a ser aplicados, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. [158]

Nova legislação veio a estabelecer normas complementares às então vigentes, introduzindo os conceitos de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, conceitos estes aplicados até hoje na distribuição dos *royalties* decorrentes da produção marítima de petróleo e gás natural. [159]

Para fins de cálculo dos valores indenizatórios, a lei atribuiu à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a responsabilidade pelo traçado das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios confrontantes. Os critérios utilizados foram: a linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos estados onde se localizam os municípios confrontantes; ou o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental, isto é, seqüência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos municípios confrontantes no território de cada estado. O Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios a ser utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.

O IBGE ainda ficou responsável, com base nas informações sobre a exploração de novos poços e instalações e reativação ou desativação de áreas de produção fornecidas pela Petrobras (que detinha o monopólio dessas atividades à época), pela definição da

[158] Lei nº 2.004/53, art. 27, § 3º, alterado pela Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985.
[159] Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986. (GUTMAN; LEITE, 2003).

abrangência das áreas geoeconômicas, bem como dos municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária. [160]

Em 1988, a Constituição Federal[161] assegurou aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da Administração Direta da União participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, então, compensação financeira por essa exploração. [162]

A alíquota de 1,5% devida aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas[163] passou a ser repartida entre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal (60%)[164], os integrantes da Zona de Produção Secundária (10%)[165], e aqueles integrantes da Zona Limítrofe (30%). [166]

A aprovação dessas normas alterou a distribuição dos *royalties*, incluindo entre os beneficiários os municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa mudança, reduziu-se de 1% para 0,5% o percentual relativo ao Fundo Especial, destinando-se os demais 0,5% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque. Complementando essa regulamentação, a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterou a periodicidade dos pagamentos da indenização, de trimestral para mensal, vedando aos entes a aplicação desses recursos em pagamento de dívidas ou no quadro permanente de pessoal, mas sem especificar em que áreas deveriam ser aplicados.

Como se pode constatar, até 1995, o mercado brasileiro de exploração de petróleo era exclusivamente estatal. O país estava fechado ao fluxo de investimento privado para os setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte, importação de

---

[160] Arts. 9 e 10 da referida lei.

[161] Arts. 20, § 1º, e 21, inc. XIX.

[162] A compensação financeira viria a ser posteriormente instituída pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.

[163] Art. 5º da Lei 7.525/86.

[164] Rateados entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrasse as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural 1/3 (um terço) da cota desse item.

[165] Rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos.

[166] Rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da Zona de Produção Secundária.

petróleo e seus derivados, bem como para o segmento de gás natural, com elevada dependência do petróleo importado.

Com o objetivo anunciado de incentivar a entrada de novos investimentos, aumentar a concorrência e acabar com distorções nas políticas de preços e subsídios, tem início a abertura do mercado brasileiro de petróleo, a partir da flexibilização dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 9/11/95.

Ao contrário do que é freqüentemente – e equivocadamente – entendido, a Emenda Constitucional nº 9/95 não acabou com o monopólio estatal do petróleo. A União continua sendo proprietária dos "depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva". O que mudou foi a forma pela qual esse monopólio é exercido. A Emenda inovou ao permitir que a União pudesse contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades ligadas ao petróleo e ao gás, acima descritas.

Em suma, as disposições constitucionais contidas nos artigos 176 e 177, com as alterações dadas pelas Emendas nº 6/95 e nº 9/95, reafirmam que os recursos minerais existentes pertencem à União. No interesse nacional, porém, a exploração desses recursos poderá ser efetuada por outras empresas e não mais exclusivamente pela Petrobras, que passa a contar com concorrentes no país, inclusive empresas estrangeiras, desde que constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, mediante concessão (atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural) ou autorização (atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte e importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural).

Finalmente, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como “a Lei do Petróleo”, aumentou de 5% para 10% a alíquota básica dos *royalties*[167], mantendo inalterados os critérios de distribuição para a parcela do valor dos *royalties* – prevista no contrato de concessão – que representa os 5% estipulados pela Lei nº 7.990/89, acima resumidos, e introduziu uma forma diferenciada de distribuição para a parcela que excede os 5%, dependendo se a lavra ocorre em terra ou na plataforma continental.

[167] A lei prevê que a alíquota poderá ser reduzida pela ANP até um limite de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

As regras introduzidas pela Lei nº 9.478/97 e atualmente em vigor incluem a indicação dos pagamentos a serem feitos pelas empresas exploradoras aos entes da Federação a título de compensação financeira pelo resultado da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, as chamadas participações governamentais[168], quais sejam:

- Bônus de assinatura – pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, pago na assinatura do contrato (art. 46);
- *Royalties* – incidentes sobre a produção comercial de cada campo de petróleo e gás natural, em montante correspondente a um mínimo de 5% e um máximo de 10% da produção, calculado em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo (arts. 47 a 49);
- Participação especial – calculada sobre os lucros dos campos de grande volume de produção ou grande rentabilidade (art. 50); e
- Pagamento pela ocupação ou retenção de área – fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, a ser pago anualmente, podendo ser aumentado pela ANP no caso de prorrogação do prazo de exploração.

Além dessas, a Lei estabeleceu o pagamento, aos proprietários de bloco localizado em terra, de participação equivalente a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP (art. 52).

Como já foi comentado, embora tenha estabelecido a alíquota básica dos *royalties* em 10%, a Lei do Petróleo manteve os mesmos critérios de distribuição da parcela até 5% anteriormente definidos pela Lei nº 7.990/89. Por outro lado, para a parcela do valor dos *royalties* que excede a cinco por cento da produção, a Lei estabeleceu, no seu art. 49, que quando a lavra ocorre no mar – caso do Rio de Janeiro –, deverão ser pagos, desse valor, 22,5% aos estados e 22,5% aos municípios, todos eles produtores confrontantes; 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 7,5% para a constituição de um Fundo Especial,

[168] O regime de participações governamentais foi regulamentado pelo Decreto nº 2.705/98, que definiu os critérios para o seu cálculo e sua cobrança.

a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios; e, por fim, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os estados e municípios onde ocorre a produção em terra ou confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, passaram a fazer jus, ainda, às participações especiais, caso de alguns dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos – o que tende a acentuar a concentração na distribuição dos recursos do petróleo entre os municípios beneficiários desta região.

Em contraste com a forma como são calculados e pagos os *royalties*, a participação especial é aplicada sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, ou seja, o lucro do campo, que é apurado deduzindo-se da receita bruta da produção os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Os recursos das participações especiais são calculados por campo, utilizando alíquotas progressivas, que variam de zero a 40%, em razão do tempo e da localização da lavra. [169]

De acordo com o art. 50 da Lei, 40% dos recursos das participações especiais vão para o estado onde ocorrer a produção em terra ou que seja confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção, e 10% para o município com aquelas mesmas características. Os 50% restantes vão para a União, sendo 40% destinados ao Ministério de Minas e Energia e 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. [170]

Além dessas disposições, a Constituição de 1988 assegurou a todos os municípios brasileiros (não apenas os produtores) a transferência de 25% da parcela do valor dos *royalties* até 5% recebida pelos respectivos estados, mediante os mesmos critérios de repartição do ICMS, dispositivo regulamentado pelo art. 9 da Lei nº 7.990/89.

Em suma, as mudanças na legislação elevaram o valor dos *royalties* recolhidos para as três esferas governamentais – beneficiando mais os municípios, relativamente, nessa

---

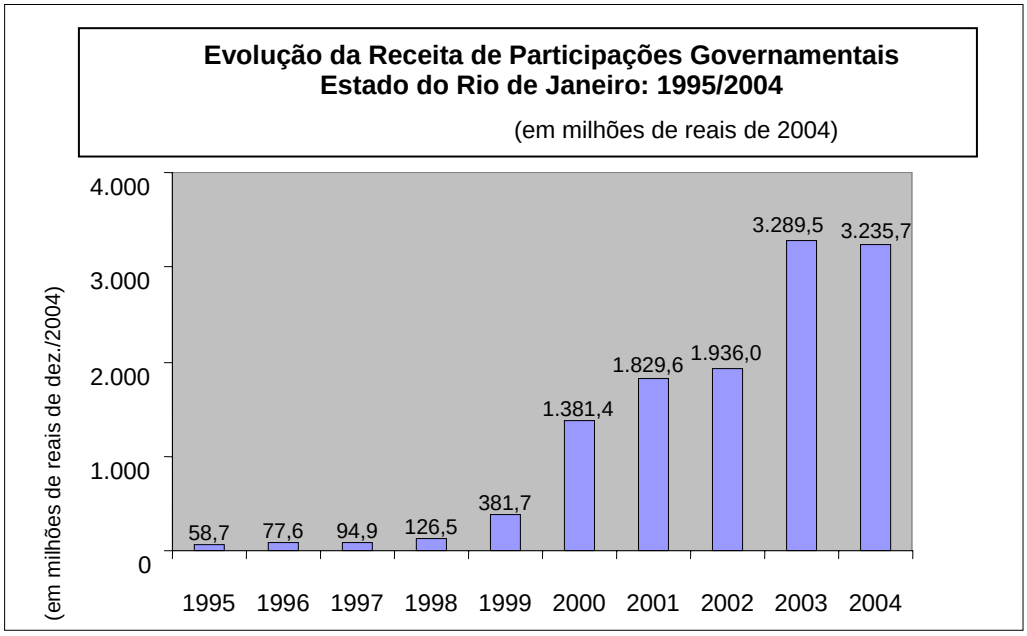
[169] Decreto nº 2.705/98, art. 21. Os procedimentos são detalhados nas Portarias da ANP. (GUTMAN; LEITE, 2003).

[170] Pela Lei, os recursos do Ministério de Minas e Energia destinam-se ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, e os do Ministério do Meio Ambiente, ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

repartição –, além de terem contribuído para reduzir o lapso temporal entre o fato gerador e o pagamento das compensações financeiras e promover um processo rápido de correção dos *royalties* em função da variação dos preços internacionais do petróleo e gás natural. [171]

Em conseqüência desse processo, desde 1998, depois da entrada em vigor da Lei do Petróleo, os recursos das participações governamentais previstas no artigo 45 daquela Lei, que englobam *royalties* e participações especiais, recebidos pelo governo estadual cresceram mais de 26 vezes, em termos reais, passando de R$ 126,5 milhões naquele ano para R$ 3,2 bilhões em 2004[172], um crescimento espetacular, como se observa no Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2



Fonte: TCE-RJ

Os repasses de valores referentes às mesmas participações governamentais distribuídos aos municípios fluminenses pela União e pelo estado também registraram um aumento expressivo entre 1998 e 2004, evoluindo de R$ 83,3 milhões para R$ 1,9 bilhão no período, montante que cresceu 22 vezes em apenas seis anos, já descontada a inflação

[171] SERRA, 2003.

[172] Em reais de dezembro de 2004 (atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ). Dados disponíveis em www.tce.rj.gov.br, Serviços à Sociedade, Contas de Gestão do Governo do Estado do RJ, exercício de 2005, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

acumulada no período[173]. Os impactos nas finanças estaduais e municipais, como é natural, são significativos, merecendo análise mais detida nos capítulos que se seguem.

O aumento da produção de petróleo no país, em razão da abertura do mercado e dos investimentos que se seguiram, aliado à escalada de preços no mercado internacional nos últimos anos explicam esse crescimento dos valores recebidos pelo estado e municípios fluminenses, que correspondem hoje a aproximadamente 50% do total distribuído a título de participações governamentais no Brasil. [174]

Considerada a maior reserva petrolífera da plataforma continental brasileira, a Bacia de Campos tem cerca de 100 mil quilômetros quadrados e se estende do estado do Espírito Santo até Arraial do Cabo, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Em 2005, já estavam em operação mais de 400 poços de óleo e gás, 30 plataformas de produção e 3.900 quilômetros de dutos submarinos. [175]

Com o início das operações da plataforma P-50 no campo de Albacora Leste – que possui capacidade de produzir cerca de 180 mil barris/dia de petróleo e seis milhões de metros cúbicos de gás natural/dia –, em 21 de abril de 2006, atingiu-se o objetivo da auto-suficiência nacional na produção de petróleo, ou seja, a partir dessa data, o Brasil passou a produzir tanto petróleo quanto consome.

Apesar dessa conquista, a necessidade de importação de petróleo "leve" permanece, em virtude da maior parte do óleo produzido no país ser "pesado" ou "ultrapesado" e a capacidade nacional de refino – instalada na década de 70, quando a maior parte dos investimentos da Petrobras ainda se concentrava na garantia do abastecimento dos derivados, e antes de ser conhecido o potencial da Bacia de Campos – ter sido projetada para o processamento de óleos mais "leves", tais como os que eram importados à época e considerados de qualidade superior.

O crescimento, nos últimos anos, da produção brasileira de petróleo do tipo "pesado", tal como o encontrado no campo de Marlim, na Bacia de Campos, agravou ainda mais a situação de insuficiência da capacidade de refino nacional frente a uma demanda crescente por derivados de petróleo. Tal se deve, em grande medida, ao fato de que, depois do segundo choque do petróleo, no final dos anos 70, a composição dos

[173] Valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, para dezembro de 2004.
[174] Dados de 2005 (CONCEIÇÃO et al., 2006).
[175] Informe da Petrobras, 2006.

investimentos da Petrobras passou a priorizar a aplicação de recursos nas atividades de exploração e produção, principalmente *offshore*, que permitem a redução da dependência energética externa brasileira. [176]

Em razão de suas características de densidade não serem compatíveis com a capacidade técnica (limitada) das refinarias nacionais, os crescentes volumes de petróleo produzidos na Bacia de Campos não podem ser inteiramente processados no país, tornando-se ainda necessária a exportação de parte da produção doméstica, de menor valor, e a importação de um óleo mais leve, de maior valor agregado, para ser misturado ao produzido internamente, adequando este último à capacidade de refino nacional.

O novo desafio que se coloca para o Brasil, portanto, é o domínio de tecnologias relativas a outras etapas importantes do processo, como o refino e o transporte, para garantir o abastecimento nacional de petróleo e seus derivados e reduzir a dependência externa com relação a estes últimos.

A Petrobras, em parceria com o grupo Ultra e o BNDES, deu início à implantação de uma refinaria conjugada a um pólo petroquímico em Itaboraí, na região Metropolitana, que deverá refinar diariamente mais de 150 mil barris de petróleo pesado, ampliando o consumo interno do óleo de baixo grau API produzido no país e, conseqüentemente, diminuindo os excedentes dos hidrocarbonetos exportados atualmente.

O projeto, denominado Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, demandará investimentos de US$ 3,5 bilhões na primeira etapa, quando está prevista a implantação de uma central de matérias-primas que produzirá 1,3 milhão de toneladas/ano de eteno e 900 mil toneladas/ano de propeno[177]. Além dos empregos que deverá gerar, o empreendimento deverá resultar em mais receitas de impostos para o governo estadual, na medida em que, ao contrário do que ocorre com o petróleo e os combustíveis dele derivados, a tributação do ICMS sobre os produtos petroquímicos segue a dos demais produtos (incidência na origem).

A Petrobras pretende, nos próximos anos, investir pesadamente em exploração e produção, tanto no Brasil como no exterior, para dobrar a atividade exploratória – o que

---

[176] Em 1983, no auge desse processo, os investimentos da Petrobras nesse segmento chegaram a representar 93% do total, ao passo que, em 1971, 74% do total dos investimentos da Petrobras foram direcionados para as atividades de refino e demais atividades ligadas ao abastecimento de derivados (ARAGÃO, 2005).

[177] Disponível em: http://www.arefinariaenossa.com.br/noticias_interno.asp?ID=244.

significa buscar novas áreas para sustentar, no longo prazo, o crescimento da produção e antecipar, o máximo possível, a produção de óleo leve e de gás natural, além de obter a recuperação de campos maduros, evitando o declínio da produção. A concretização dos planos de investimentos programados pela Petrobras será de especial relevância para a economia fluminense, como se deduz da análise dos dados relativos à elevada participação da produção estadual de petróleo e gás natural no total produzido pelo país.

De fato, em 2005, o Brasil produziu 617,2 milhões de barris de óleo equivalentes (boe) de petróleo, dos quais 519,4 milhões só no Rio de Janeiro – volume significativamente superior aos 262 milhões de barris produzidos neste estado em 1998, primeiro ano de vigência da nova legislação. Além de responder por 84,2% da produção nacional de petróleo em 2005, o estado do Rio de Janeiro (leia-se a Bacia de Campos) também foi responsável por 48,7% da produção de líquido de gás natural (LGN) e 45% da de gás natural. [178]

A concentração da produção no RJ deriva diretamente da concentração das reservas: ao final de 2004, 79,4% das reservas provadas[179] de óleo, condensado e gás natural estavam situadas na Bacia de Campos[180], em virtude tanto de novas descobertas em blocos exploratórios e em áreas de concessão de campos de produção como de revisões em campos existentes em 2005.

A partir do início da exploração comercial em 1977, a produção na Bacia de Campos expandiu-se continuamente – apesar da relativa estagnação no período 1985-1993 –, atingindo 1,4 milhão de barris por dia em 2005, ao passo que as demais regiões produtoras, somadas, mantiveram o mesmo patamar de produção nos últimos 20 anos, produzindo, em média, 250 mil barris de petróleo por dia, desde 1985.

A elevação de preço do petróleo no mercado internacional nos últimos anos também constituiu fator determinante – em conjunto com as mudanças na legislação, o aumento

---

[178] Disponível em: http://www.anp.gov.br.

[179] Reservas de petróleo e gás natural que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, se estima recuperar comercialmente de reservatórios descobertos e avaliados, com elevado grau de certeza; e cuja estimativa considere as condições econômicas vigentes, os métodos operacionais usualmente viáveis e os regulamentos instituídos pelas legislações petrolífera e tributária brasileiras (conceito ANP).

[180] Em 2005, as reservas provadas nos campos da Petrobras no Brasil atingiram 13,232 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), dos quais 86% de óleo e condensado e 14% de gás natural (critério da Society of Petroleum Engineers – SPE, adotado pela ANP). Para cada barril de óleo equivalente extraído no ano de 2005, foram apropriados 1,311 barris de óleo equivalente, resultando em um Índice de Reposição de Reservas (IRR) de 131,1%. Por esse critério, a relação Reserva-Produção (R/P) ficou em 19,7 anos.

da produção e a desvalorização cambial – para o significativo crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

A fórmula adotada para a fixação do preço mínimo do petróleo, base para a apuração dos *royalties* e participações especiais, leva em consideração, dentre outros fatores, a cotação do petróleo Brent[181] no mercado internacional e a qualidade do óleo bruto, classificado quanto ao grau de densidade API[182]. O preço do gás natural, por outro lado, é apurado com base na Portaria ANP nº 45/00 a partir do valor estabelecido nos contratos de venda do produto, ou, no caso de sua inexistência, no preço referencial do gás natural na entrada do gasoduto de transporte, estabelecido por Portaria Interministerial dos Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda.

A tendência de crescente elevação da cotação internacional do petróleo aumentou a rentabilidade apurada para fins de participações especiais nos campos da Bacia de Campos, que recebem participações governamentais sobre o lucro da exploração, principalmente em Albacora, Marlim e, mais recentemente, Roncador, contribuindo decisivamente para as consecutivas elevações dos valores de participações governamentais recebidos pelo estado do Rio de Janeiro no período de 1999-2005. [183]

A Tabela 3 a seguir apresenta a evolução comparada, para o período 1999-2005, de indicadores selecionados – de câmbio, volume de produção e cotação do petróleo no mercado internacional –, determinantes do valor das participações governamentais recebido pelo governo estadual, indicado na última linha.

A comparação da evolução dos valores entre 1999 e 2005 permite constatar a espetacular elevação do valor das participações governamentais pagas ao governo estadual. A última coluna da Tabela 3 mostra que, no mesmo período, o real depreciou-se 39,2% em relação à moeda norte-americana – não obstante a apreciação observada desde 2003 –, enquanto o preço médio do barril do petróleo no mercado internacional aumentou 165,1%.

---

[181] Mistura de petróleos produzidos no Mar do Norte e oriundos dos sistemas petrolíferos Brent e Ninian, com grau API de 39,4 e teor de enxofre de 0,34%.

[182] Escala hidrométrica idealizada pelo American Petroleum Institute – API, juntamente com o National Bureau of Standards, e utilizada para medir a densidade relativa de líquidos no teor. Petróleo leve = grau API>31º; petróleo mediano = 31º>grau API>22º; petróleo pesado = 21º>grau API>10º; e petróleo extrapesado = grau API<10º.

[183] Com isso, as participações especiais pagas em 2005 ao RJ (R$ 2,7 bilhões), representaram mais que o dobro da receita auferida com *royalties* e *royalties* excedentes (R$ 1,3 bilhão).

Tabela 3

Evolução Comparada de Indicadores Relacionados ao Petróleo: 1999-2005

DESCRIÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% 2005/ 1999
Taxa de câmbio média do ano – R$ X US$ (1)	1,81	1,83	2,35	2,92	3,19	2,95	2,52	**39,2%**
Preço (referência ANP) do barril de petróleo – US$ (1)	15,12	22,54	19,06	21,12	23,86	29,13	40,08	**165,1%**
Produção de petróleo e LGN, Bacia de Campos, mil barris/dia (2)	858,0	992,0	1.053,0	1.214,7	1.252,4	1.203,7	1.404,7	**63,7%**
Participações governamentais recebidas pelo ERJ (R$ milhões correntes) (1)	190,04	783,30	1.144,40	1.667,29	2.689,04	3.086,34	4.017,90	**2.014,2%**

Fonte: (1) http://www.anp.gov.br/participacao_gov/index.asp.
(2) http://www2.petrobras.com.br/portal/frame.asp?pagina=/ri/port/DestaquesOperacionais/ExploracaoProducao/ExploracaoProducao.asp.

As mudanças na legislação, com a abertura do mercado e o aumento dos investimentos, e a evolução dos indicadores analisados certamente contribuem para esclarecer a elevação de 63,7% no volume produzido na Bacia de Campos. As variações observadas nos indicadores que influenciam o cálculo dos *royalties* e das participações especiais – exceto pela apuração de rentabilidade dos campos para fins de cálculo das participações especiais –, explicam a expansão de 2.014,2% nos valores recebidos.

Em que pese a evolução extremamente favorável dos indicadores no passado recente, há que se ter em mente as incertezas associadas à percepção dessas receitas, uma vez que muitos são os fatores que podem influenciar o regime de participações governamentais, a começar pela própria possibilidade de esgotamento das reservas, passando pelo risco geológico, os custos de operação, novas alterações na legislação que regula o setor, e a estabilidade macroeconômica, que proporciona estabilidade de preços e câmbio e dá segurança à produção.

Além desses, outros fatores de ordem política e econômica que têm lugar no resto do mundo influenciam os preços do petróleo no mercado internacional, com destaque para a instabilidade política e insegurança militar no Oriente Médio, principal região produtora mundial, bem como o comportamento da demanda mundial de petróleo e seus derivados, com reflexos no preço referência para o cálculo dos *royalties* no Brasil.

A certeza do esgotamento de recursos naturais que são finitos e não renováveis, apesar de não ser possível antecipar quando ocorrerá, aliada às incertezas que cercam o recebimento dos valores correspondentes à sua exploração, acima descritas, devem inspirar cautela e prudência por parte das administrações públicas fluminenses

beneficiadas pelas receitas do petróleo e gás natural. Estas devem estar preparadas para reduções abruptas ou mesmo interrupção dos pagamentos a qualquer tempo, sob pena de sofrerem posteriormente com conseqüências indesejadas, tanto sobre as finanças públicas quanto sobre o desenvolvimento local que daí podem advir[184]. A importância do petróleo para a economia e as finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro será analisada nos capítulos IV e V, que evidenciarão a centralidade desses recursos na trajetória recente de recuperação econômica.

[184] No limite, a região poderia vir a sofrer a “síndrome da maldição dos recursos naturais", expressão que tem sido utilizada para descrever a situação de países que, apesar da abundância de recursos naturais, não conseguem converter essa riqueza em dinamismo econômico e desenvolvimento para a sua população.

IV A economia do Rio de Janeiro: uma história de transformações

Este capítulo apresenta, em linhas gerais, a evolução histórica da economia fluminense de maneira a permitir uma melhor compreensão da situação atual do estado e de seus municípios. A proposta é fornecer elementos para subsidiar e contextualizar a análise da economia e das finanças municipais que se desenvolve no capítulo V.

Para tanto, a primeira seção apresenta, com uma perspectiva histórica, alguns dos principais movimentos da história da conformação do espaço territorial que hoje constitui o Rio de Janeiro, destacando a posição política e econômica privilegiada que esse espaço ocupou na Colônia, no Império e na República.

A história de capitalidade[185], que durou 200 anos, conferiu um traço muito específico à identidade local, distinguindo o Rio de Janeiro dos demais estados e tornando mais complexo o processo da fusão do antigo estado do Rio de Janeiro com o novo estado da Guanabara – único na história de desmembramento e criação de novos estados e municípios da Federação brasileira, da qual se discute mais adiante, neste capítulo, o movimento mais recente.

As próximas seções resumem os principais fatos da história econômica fluminense, desde o período de região mais rica do Império, passando pela perda de dinamismo e crise no século XX, à recuperação centrada no petróleo.

Na seqüência, é apresentado o atual perfil demográfico e econômico do Rio de Janeiro, a partir da distribuição da população e das atividades econômicas no território estadual, por regiões e por tamanho dos municípios, agregados em faixas populacionais, de maneira a permitir a análise da evolução comparada no período 1996-2004 e embasar o estudo que se desenvolverá.

Tópico específico é dedicado ao processo de criação de novos municípios, que resultou na instalação de 11 novos municípios no Rio de Janeiro, desde 1996, com reflexos nas finanças públicas analisadas no capítulo V.

---

[185] Silva (2006) identifica a história de capitalidade, utilizando conceito trabalhado por Motta (2001), como fonte do dinamismo econômico dos territórios carioca e fluminense. Ao analisar as diferenças entre a cultura e o campo políticos da capital e do resto do estado no processo de fusão, Motta (2001, p. 21) resume a essência do argumento nos seguintes termos: "Cidade-Capital do Império e da República, o Rio de Janeiro construiu sua identidade como espaço-síntese da nação e da nacionalidade".

IV . 1 A evolução da economia fluminense

O território fluminense[186] se distingue das demais regiões brasileiras por ter abrigado durante quase 200 anos a capital da Colônia, do Império e da República, concentrando riquezas e acumulando uma importância política e cultural que se confunde com a própria história do país. [187]

Usufruindo das excelentes condições portuárias da baía do Rio de Janeiro (atualmente Guanabara), no meio da rota para a região platina do sul do continente, na várzea existente entre os Morros do Pão de Açúcar e Cara de Cão, foi fundada em 1565 a Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Como posto militar e comercial, fazia a defesa do sul da América portuguesa e traçou o destino da região, que viria a se tornar em breve a mais rica do país. [188]

A disseminação da cultura canavieira nas cercanias da baía do Rio de Janeiro[189] e o comércio de pau-brasil, ao lado da produção de sal, de farinha de mandioca e aguardente promoveram o povoamento da Cidade e da Capitania do Rio de Janeiro. O crescimento econômico, no entanto, foi lento até que a descoberta de ouro no interior de Minas Gerais, em 1690, transformou a vida do povoado e do seu porto. [190]

Com efeito, o século XVIII inicia-se com a grande corrida para o interior na busca das riquezas das Minas Gerais. A grande "febre do ouro" contagiou a população, registrando-se a importação de negros africanos em grandes quantidades e a chegada de colonos e aventureiros de Portugal. A abertura do Caminho Novo pelos bandeirantes, transpondo a Serra do Mar e a Serra da Mantiqueira, estabelece uma ligação direta entre o Rio de Janeiro e os distritos mineiros, transformando-se em rota comercial significativa.

A exportação do ouro obriga a adaptação do antigo porto do Rio de Janeiro, agora visitado por linhas regulares de navegação. O Rio de Janeiro torna-se uma cidade

---

[186] O território que é hoje ocupado pelo Rio de Janeiro pertenceu aos donatários da Capitania de S. Vicente (doada a Martim Afonso de Souza em 1534) e de S. Tomé (vizinha do Espírito Santo, doada a Pero Góis da Silveira em 1536).

[187] MELO, 2001.

[188] Idem, p. 220.

[189] Na segunda metade do século XVIII, mesmo sendo o momento de maior declínio do preço do açúcar no exterior, houve ampliação das áreas de cultivo da cana e produção do açúcar, iniciando-se a atividade açucareira de grande porte para exportação, no norte fluminense.

[190] MELO, 2001, p. 220.

mundialmente conhecida como ponto de partida e entreposto de fornecimento das Minas Gerais: é o principal centro exportador de ouro e metais preciosos e abastecedor da zona mineradora, recebendo alimentos, escravos, carne-seca, peles, aguardente, e variados artigos europeus, redistribuindo-os por via marítima e terrestre, integrando a região com o centro-sul da Colônia. [191]

Em 1763, apesar do ouro começar a ficar escasso, a necessidade de controlar o comércio intenso na região Centro-Sul levou a Coroa Portuguesa a transferir a capital da Colônia (sede do Vice-reino do Brasil) de Salvador para o Rio de Janeiro, que já contava, à época, com 50 mil habitantes, população que ainda era metade da de Salvador, região opulenta de açúcar e tabaco.

No final do século XVIII, a decadência da mineração provoca sérias alterações no panorama social e econômico da capitania do Rio de Janeiro, com o retorno de grande contingente populacional às suas terras: na região de Campos, no norte, os canaviais tornam-se mais numerosos; o café começa a ser plantado (com matrizes vindas do Pará, onde era plantado desde 1727); há produção de sal marinho em Cabo Frio; e Parati fabrica aguardente, trocada por escravos no litoral africano.

Assim como o setor exportador, fortemente dependente do trabalho escravo, a agricultura para o mercado interno também tinha na mão-de-obra escrava sua base de sustentação[192]. No Rio de Janeiro, registra-se no campo e no meio urbano, a supremacia do trabalho escravo: os escravos eram mais da metade da população da capitania em 1789, que chegava a 170 mil habitantes, e concentravam-se na área rural, nas grandes unidades agrícolas açucareiras.

O caráter exportador e escravista da economia fluminense resta evidenciado na análise do lugar ocupado pela região no quadro geral do comércio do império colonial português. Na virada do século XVIII para XIX, aproveitando uma época de grande crescimento econômico mundial e do comércio exterior, o porto do Rio era o principal pólo importador e exportador da Colônia, por onde passavam 38% das importações e

---

[191] A cidade firma-se aí como porto de escoamento de produtos tropicais e de entrada e redistribuição de escravos africanos e de importação de manufaturados europeus: “Estava selado seu destino de entreposto comercial, com uma burguesia mercantil urbana de origem portuguesa intermediando o comércio com Lisboa”. (MELO, 2001, p. 221).

[192] No norte do Rio de Janeiro, em 1785, 98% dos 217 engenhos possuíam escravos, embora em número reduzido. Dentre os lavradores de cana, de mandioca e aqueles que se dedicavam à pecuária no mesmo ano, 83%, 58% e 42%, respectivamente, também tinham cativos. (FRAGOSO et al.,1998, p. 56).

34% das exportações totais brasileiras, enquanto a Bahia, segundo porto mais importante, registrava, respectivamente, 27% e 26%, destacando-se o tráfico de escravos, trazidos em navios negreiros e vendidos aos fazendeiros e comerciantes. [193]

O Rio de Janeiro formava "área de ponta voltada para o mercado internacional", cujo abastecimento, por outro lado, implicou a criação de uma ampla rede intracolonial, com economia associada a outras formas de trabalho que não exclusivamente o do escravo. Internamente, havia um "verdadeiro mosaico de núcleos de produção" para o abastecimento da praça do Rio de Janeiro: o Rio Grande do Sul (trigo, charque), São Paulo (além da cana, alimentos como farinha e feijão e comércio de mulas e bovinos) e Minas Gerais (gêneros alimentícios). [194]

Em março de 1808, mudou-se para o Rio de Janeiro a família real portuguesa, acompanhada por mais de 10 mil pessoas, fugindo das tropas de Napoleão, que invadira Portugal. A chegada da Corte e sua instalação na cidade, transformada na capital do Império Português, tiveram um enorme impacto na vida econômica e social local: a cidade do Rio de Janeiro e as terras vizinhas passaram a se desenvolver extraordinariamente, com a transferência de instituições e vultosos gastos públicos que redundaram em inúmeros melhoramentos urbanos. [195]

A abertura de estradas em direção ao sul de Minas Gerais desenvolveu o intercâmbio regional, com o comércio marítimo (interno e externo) e o comércio terrestre do interior convergindo para o porto do Rio, enquanto o Príncipe Regente D. João decretou a abertura dos portos do Brasil às nações amigas, cujas embarcações haviam sido proibidas de aportar no Brasil em 1711. Com tudo isso, em 1820, o Rio já era a maior cidade brasileira, com a população crescendo duas vezes mais rápido que a do país.

Em 1821, as Capitanias do Brasil passam a chamar-se Províncias, sendo a mais importante a Província do Rio de Janeiro onde estava localizada, desde 1815, a sede do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. [196]

---

[193] Entre 1796 e 1811 saíam do porto carioca 36% das exportações de açúcar branco (FRAGOSO et al., 1998, p. 97).

[194] Essa proposição coloca em xeque a visão amplamente difundida de que as unidades exportadoras eram autônomas e não se relacionavam entre si, apenas com a metrópole. (FRAGOSO et al., 1998, p.62).

[195] Transferem-se para o Brasil órgãos da Administração Pública e da Justiça, criam-se academias, hospitais, quartéis, tornando-se a capital, o destino de estudiosos e artistas europeus e ponto de partida de inúmeras expedições científicas.

[196] Nessa época, a Capitania do Rio de Janeiro já tinha 330 mil habitantes, dos quais 170 mil escravos.

Com a proclamação da Independência em 7 de setembro de 1822, o Rio de Janeiro, no centro do processo, permanece como a capital do país. Em 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional separa da Província a cidade do Rio de Janeiro, agora denominada Município Neutro. [197]

Inicialmente cultivados nos arredores da cidade do Rio de Janeiro, os cafezais atingem, nessa época, Angra dos Reis e Parati evoluindo na direção do vale do Rio Paraíba do Sul até as encostas da serra fluminense, concorrendo com as lavouras tradicionais do açúcar, algodão e tabaco. Rapidamente o café se tornaria a principal atividade agroexportadora brasileira, beneficiando particularmente as três províncias do Sudeste: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, fortalecendo a aristocracia rural da região.

A projeção política dessas três províncias, as mais ricas e poderosas do Brasil, já se fazia sentir desde a transferência da Corte, em 1808. Representadas agora pelos "barões do café", elas fortaleceram ainda mais as suas posições relativas, com poder de impor nacionalmente a sua política. Como segmento mais rico e próximo do poder central, os barões do café estavam em condições de submeter à sua liderança, na direção do centralismo político e na defesa de seus interesses, a aristocracia rural das demais províncias.

Por causa de sua situação geográfica junto à capital do Brasil e, principalmente, por ser a maior produtora de café de todo o país, a Província do Rio de Janeiro – cuja primeira capital foi a cidade de Niterói [198] – experimentou uma fase de grande prosperidade durante o II Reinado. [199]

O sucesso da cafeicultura no interior da província fluminense atenuou a repercussão negativa da separação da capital. A efervescência comercial propiciada pela abertura dos portos e consolidada pela independência teve na expansão cafeeira, e na riqueza gerada pelas exportações de café a partir do porto do Rio, sua maior expressão. [200]

---

[197] O Ato Adicional à Constituição de 1824, primeira constituição brasileira, criou a Regência Una que vigoraria até 1840 e alterou a organização política e administrativa do Império.

[198] A Vila Real da Praia Grande, fundada em 1819 em terrenos da sesmaria concedida em 1568 a Araribóia, como recompensa pelos serviços prestados na luta contra os franceses, deu origem à cidade de Niterói, elevada a esta categoria em 28 de março de 1835.

[199] O Segundo Reinado iniciou-se a 23 de julho de 1840, com a declaração de maioridade de D. Pedro II, e terminou em 15 de novembro de 1889, quando o Império foi derrubado pela Proclamação da República.

[200] Nos últimos 40 anos do Império, o Rio era responsável por mais da metade de todo o comércio exterior brasileiro e, na década de 1870, por um quarto de todo o comércio entre as províncias. (MELO, 2001, p. 221-222).

Os cafezais ocupavam então extensas áreas dos municípios de Barra Mansa, Barra do Piraí, Resende, Vassouras, Valença, Paraíba do Sul, Sapucaia, Carmo, Cantagalo, Nova Friburgo, Santo Antonio de Pádua, Miracema, Itaperuna e Bom Jesus de Itabapoana. Mesmo no litoral, havia plantações nas zonas de São Pedro da Aldeia, Barra de São João, Macaé, São Gonçalo e perto de Niterói.

A ilustrar a importância da província na Federação, cabe assinalar que foi com a finalidade de facilitar o escoamento da produção cafeeira, por iniciativa do Barão de Mauá, que se construiu em 1854 a primeira estrada de ferro do país, ligando o Porto de Mauá (hoje Magé) à Raiz da Serra da Estrela, no caminho de Petrópolis.

O crescente consumo de açúcar no exterior provocou também a expansão da produção açucareira fluminense. Os engenhos primitivos deram lugar a grandes usinas, principalmente ao norte da província, sendo Campos de Goytacazes o maior produtor.

A abolição da escravatura, decretada em 13 de maio de 1888 pela Princesa Isabel, afetou fortemente a produção fluminense concentrada nas fazendas de café e de açúcar [201], atingindo mais duramente Campos, Valença, Cantagalo e Vassouras, que detinham a maior quantidade de escravos.

A produção nacional de café migra então para o oeste paulista e a região da mata mineira, movimento que assinala a perda de dinamismo da economia fluminense, que inicia uma trajetória declinante, acentuada com a explosão industrial da capital paulista. Apesar disso, a cidade do Rio continuava a ser a área mais rica do país, dona do principal parque manufatureiro e do mais importante mercado, dotada de uma malha ferroviária por onde eram exportados o açúcar e o café do interior fluminense e de Minas.

As curtas distâncias entre o interior e a capital foram decisivas para concentrar o comércio nesta última, o que "tolheu o surgimento de centros urbanos intermediários que permitissem compor uma melhor distribuição das atividades econômicas no espaço regional" [202], explicando a concentração espacial das atividades no entorno da cidade, que se estenderia por muitos anos.

---

[201] Ao contrário do que ocorreu nas fazendas paulistas, cujos proprietários tinham contratado milhares de imigrantes italianos para substituir os escravos. Em 1873, a população escrava da Província do Rio de Janeiro contava com mais de 300 mil indivíduos além dos 47 mil que viviam na Corte.

[202] MELO, 2001, p. 222.

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Governo Provisório, com o Marechal Deodoro da Fonseca à frente, decretou o regime republicano e federalista e a transformação das antigas províncias em estados da Federação, com a mudança do nome do Império do Brasil para Estados Unidos do Brasil.

A Província do Rio de Janeiro passou então a se chamar estado do Rio de Janeiro e o Município Neutro foi transformado em Distrito Federal, continuando a ser a capital do Brasil [203]. Já estava prevista, porém, naquela primeira Constituição da República, a mudança da Capital Federal para o interior do país [204] e a transformação do então Distrito Federal em estado [205], tendo sido nomeada uma comissão para realizar um levantamento da região do planalto central e elaborar o projeto, embora a construção de Brasília só tenha sido concretizada no governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1961).

[203] Art. 2º da Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

[204] "Art 3º – Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal."

[205] Art. 3º, parágrafo único, da Constituição de 1891. A Constituição de 1946, no artigo 4º do Ato das Disposições Transitórias, também determinou a transferência da capital para o planalto central, enquanto o parágrafo 4º estabeleceu que "efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara."

IV . 2 A trajetória industrial no século XX

No antigo estado do Rio de Janeiro, acentua-se, no período da República Velha [206], a crise iniciada no Império: lavouras tradicionais, café e açúcar estão em decadência; destacam-se núcleos artesanais e manufatureiros pequenos e restritos ao consumo local; e desenvolvem-se atividades extrativas, como a de pesca em Cabo Frio e a salineira em Araruama, além da exploração de florestas em escala predatória para o fornecimento de lenha e carvão. [207]

A produção de café concentra-se em Itaperuna, Muriaé e Itabapoana. Áreas cafeicultoras tradicionais em Cantagalo, Vassouras e Valença são substituídas pela pecuária, ocupando os solos esgotados. Outros cultivos também se desenvolvem em maior escala inclusive para mercados externos, como a laranja e a banana na baixada fluminense. A indústria de laticínios atinge algum desenvolvimento, apesar do baixo nível tecnológico.

A Cidade do Rio de Janeiro, por outro lado, concentrava no início do século XX a maior parte da produção industrial regional e nacional, situação proporcionada pela riqueza acumulada com o café e pelos investimentos federais em infra-estrutura e na instalação do aparato administrativo na cidade que havia sido Capital da Colônia e do Império, o que lhe garantiu também o lugar de importante centro comercial e financeiro. [208]

A interrupção do comércio internacional, em função da Primeira Guerra Mundial, aliada à crise da produção cafeeira afetou o movimento do porto do Rio e a acumulação local, reduzindo os investimentos na indústria de transformação, e com isso, conseqüentemente, o dinamismo da indústria carioca frente à paulista. [209]

A década de 30 foi marcada por profundas transformações na economia brasileira, decorrentes da crise mundial de 1929 e de seus efeitos adversos sobre a economia cafeeira, e no cenário político, com a Revolução de 1930, motivada pela insatisfação de

---

[206] 1889 a 1930.

[207] Em 1903, a Capital do Estado, que havia sido transferida em 1894 para Petrópolis, volta a ser Niterói.

[208] No início do século XX, o Distrito Federal detinha dois terços dos ativos dos bancos brasileiros, sediava a única Bolsa de Valores do país e a renda *per capita* era muito superior à dos estados do Rio, São Paulo e Minas Gerais que "formavam o epicentro da riqueza brasileira" (MELO, 2001, p. 224-225).

[209] Apesar disso, o eixo Rio/São Paulo continua desde então e até hoje formando "a mais significativa mancha industrial do país". (MELO, 2001, p. 223).

diversos setores sociais com a República Velha, culminando com a chegada ao poder de Getúlio Vargas. Sucederam-se a partir de então, na chefia do estado do Rio, vários interventores federais, sendo nomeado em 1937, com a implantação do Estado Novo, Ernâni do Amaral Peixoto, que viria a se tornar genro de Vargas em 1939.

Até a transferência da capital para Brasília em 1960, o estado do Rio e o Distrito Federal vivem o "final do período áureo da metrópole tropical" [210]. É a época da arrancada da industrialização no Brasil, impulsionada pelo processo de substituição de importações dentro do modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, que beneficiou o município do Rio de Janeiro, ainda Distrito Federal.

Acompanhando o significativo crescimento econômico então registrado, decorrente em grande medida do "transbordamento do processo industrial paulista" [211] e do desenvolvimento local de atividades de serviços, a população da cidade e, principalmente, do estado do Rio de Janeiro praticamente dobram no período, passando de pouco mais de 5 milhões em 1940 para quase 10 milhões em 1960.

A grande concentração dos investimentos na cidade e seu entorno impulsionou a expansão metropolitana, com expressivo adensamento populacional nas cercanias da Baía da Guanabara, o que estimulou a geração de empregos, caracterizando um círculo virtuoso. A diversificação das atividades econômicas que acompanhou essa expansão possibilitou que o Rio de Janeiro se destacasse como uma região muito rica, responsável por cerca de 20% do PIB nacional em 1939 [212]. No mesmo ano, a produção industrial no eixo Rio/São Paulo representava 67% da produção industrial do país, sendo o Rio ainda responsável por 22%. [213]

A análise dos indicadores econômicos do Brasil do século XX, contudo, permite constatar a progressiva perda de participação da economia do Rio de Janeiro que se seguiu e a correspondente apropriação por São Paulo do espaço até então ocupado pelo Rio na economia brasileira, questão que será retomada adiante.

---

[210] MELO, 2001, p. 226.

[211] Idem, p. 223.

[212] O Produto Interno Bruto (PIB) do Rio de Janeiro (a preços constantes de 2000), em 1939, primeiro ano da série calculada pelo IBGE, ultrapassou R$ 8,7 bilhões, valor equivalente a 20,3% do PIB nacional daquele ano (R$ 43 bilhões). Em 1960, essa participação já havia sido reduzida para 17% e continuou caindo daí em diante. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?90679828.

[213] Apesar da perda de importância relativa observada desde o início do século, quando respondia por 40% do total. (MELO, 2001, p. 225).

Em que pese o "lento declínio" da participação do estado na renda nacional, que "explicita o relativo processo de empobrecimento regional" [214] com a perda da liderança no processo de industrialização, a economia fluminense continuou como a segunda maior do país, com a estrutura industrial do Rio de Janeiro avançando na direção da produção de insumos básicos, mesmo sentido de diversificação e ampliação experimentado pela indústria nacional.

Em 1941, têm início as atividades da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, em Volta Redonda, primeira aciaria a coque da América Latina, estrategicamente localizada entre Rio de Janeiro e São Paulo, os dois maiores centros de consumo e distribuição dos produtos de siderurgia.

Melo (2001, p. 226) observa que os investimentos da CSN, com os respectivos efeitos de encadeamento que se fizeram sentir na região, a partir de então, "fomentaram um pólo metal-mecânico que, acoplado ao setor de construção naval (esta uma tradição colonial), consolidou esse complexo industrial na capital e no estado", aumentando, ao longo da década de 50, a participação da indústria metalúrgica fluminense no país, enquanto São Paulo perdia participação relativa nesse setor no mesmo período.

Com o crescimento econômico registrado no período 1940-1960, outros segmentos da indústria fluminense, que se consolidariam nas décadas seguintes como fundamentais para o desenvolvimento econômico do estado, também receberam forte impulso. Destacam-se a indústria de minerais não-metálicos nas regiões de Cordeiro e Cantagalo – que se beneficiou do desenvolvimento da construção civil, fomentado pela "febre de construções desencadeada desde o Estado Novo", pela abundância de cimento, indústria já desenvolvida no estado desde 1933 – e o setor químico-farmacêutico, com a inauguração da Refinaria de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro em 1957, e da Refinaria Duque de Caxias (REDUC) da Petrobras, no município de mesmo nome, em 1961[215], além da continuidade da concentração dos investimentos dos grandes laboratórios farmacêuticos, instalados há décadas no eixo Rio/São Paulo. [216]

---

[214] MELO, 2001, p. 226.

[215] Melo (2001, p. 227) observa que a construção da REDUC teve grande impacto nas atividades econômicas regionais, com efeito multiplicador em toda a cadeia produtiva do setor metal-mecânico, à semelhança do que ocorrera na instalação da CSN.

[216] Levantamento realizado pelo Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos indica a concentração da produção de medicamentos no eixo Rio/São Paulo em 1947 quando, das 611 empresas registradas, apenas 42 ficavam fora deste eixo. Devido à guerra, naquele período, as exportações

Foram também criadas no período a Fábrica Nacional de Motores – FNM, em 1942, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, e a Companhia Nacional de Álcalis, produtora de barrilha e sal, instalada em 1943 no município de Arraial do Cabo, mas que só entraria em funcionamento nos anos 50.

Em 21 de abril de 1960, em virtude da transferência da capital da República para a recém-criada cidade de Brasília, e conforme previsto na Constituição de 1946, como se viu, o antigo Distrito Federal passou a constituir uma nova unidade da Federação: o estado da Guanabara. [217]

A década de 60 foi marcada por grande intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, considerada uma verdadeira "cirurgia urbana" [218]. Grandes obras foram realizadas, como o alargamento da praia de Copacabana, o elevado sobre a Avenida Paulo de Frontin e os túneis Rebouças, Dois Irmãos e do Joá, a primeira etapa da auto-estrada Lagoa–Barra, o início da construção da ponte Rio–Niterói, a via expressa do Aterro do Flamengo, para citar as mais conhecidas. A renovação da estrutura viária e urbanística da cidade contou também com obras de infra-estrutura urbanística, destacando-se a Adutora do Guandu.

A principal motivação do conjunto dos investimentos urbanísticos era a incorporação à cidade de novas áreas geográficas até então de difícil acesso – basicamente na direção da baixada de Jacarepaguá – que permitissem intensificar o processo de industrialização da Guanabara e retomar, por essa via, a sua participação no PIB industrial brasileiro. [219]

De acordo com Silva (2006), a oferta de terrenos e infra-estrutura então empreendida era parte da "política de fomento focada na indústria, particularmente na organização de distritos industriais", que resultou em "rotundo fracasso" por estar fundamentada em diagnósticos e dados equivocados, que não correspondiam à história e potencialidades da região, e que consideravam que estaria ocorrendo um "derramamento do processo de

---

aumentaram e apenas 10,75% dos produtos consumidos internamente eram importados. Disponível em: http://sincamesp.com.br/pg.asp?txt=HIFB.

[217] A Lei nº 3.273, de 21 de outubro de 1957, fixou a data da transferência da capital para Brasília – 21 de abril, mesma data em que se constituiria o estado da Guanabara, conforme determinado na Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960.

[218] SANTOS, 2003.

[219] A hipótese subjacente era de que os investidores industriais tendem a evitar as "deseconomias" de aglomeração dos espaços metropolitanos, o que seria o caso da cidade do Rio de Janeiro (SANTOS, 2003).

industrialização do núcleo central para a periferia", a exemplo do que ocorria em São Paulo. [220]

Não obstante os pesados investimentos realizados na cidade no período – para a viabilização dos quais teria concorrido, além de investimento externo, a percepção simultânea de recursos estaduais e municipais que integravam o orçamento do estado da Guanabara em razão da peculiaridade de sua situação federativa –, a mudança da capital para Brasília marcou a perda da centralidade da metrópole carioca [221]. O trecho a seguir resume o impacto da mudança: [222]

> A partir de 1960, no entanto, com a transferência da Capital para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro, organizada desde a origem como porto e eixo de logística nacional e que a partir da vinda da Família Real consolida-se como centro de articulação nacional do ponto de vista político, cultural, econômico e social, sofre um processo de fratura em sua dinâmica institucional, o mesmo ocorrendo com a Velha Província, que deriva sua lógica econômica pós-ciclo cafeeiro do dinamismo existente em seu núcleo econômico central, a cidade do Rio de Janeiro, e dos investimentos federais nela realizados até 1960.

A mudança da capital foi acompanhada do deslocamento dos centros de negociação e de decisão e provocou, em vários casos, uma relocalização das sedes de diversas empresas do Rio de Janeiro em direção à nova capital ou, mais freqüentemente, para São Paulo (como a Bolsa de Valores, as sedes dos bancos etc.), além da perda significativa de mercado consumidor. [223]

Em 15 de março de 1975, fundiram-se o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, com o nome de estado do Rio de Janeiro, assumindo o governo o Almirante

---

[220] O texto analisa as estratégias (ou a ausência delas) de desenvolvimento econômico para a cidade e o estado do Rio de Janeiro desde a transferência da capital para Brasília. (SILVA, 2006, p. 10).

[221] Dominguez Perez (2007, p. 118-145) discute as diferentes versões que tentaram, à época, em meio ao "radicalizado campo de luta política da Guanabara" explicar a origem dos recursos empregados por Carlos Lacerda para o "imenso canteiro de obras" em que se transformou a cidade, que iam desde a ajuda financeira dos EUA com motivação política contra o governo de Jango; a dupla tributação estadual e municipal mencionada acima; a ajuda do governo militar no período final do governo, quando foram concluídas as obras mais conhecidas; o aumento de impostos; e, finalmente, a contratação de empréstimos, que teria comprometido financeiramente as gerações futuras, concluindo "como única alternativa lógica" que o financiamento se deu por meio de aumento da receita em torno de 30% (basicamente por elevação da alíquota do IVC, antecessor do ICMS, e pela recuperação da taxa de água).

[222] SILVA, 2006, p.2.

[223] HASENCLEVER; FAURE, 2004, p.18.

Faria Lima. A fusão dos dois estados, determinada pelo presidente Ernesto Geisel constitui "caso único no quadro federativo brasileiro" caracterizando a "junção de duas unidades que, apesar de próximas geograficamente, guardavam – e ainda guardam – profundas diferenças entre si" [224]. A extinção do estado da Guanabara foi "uma das últimas manifestações da intervenção do Estado na política territorialista". [225]

Existem diferentes versões do que teria conduzido à fusão, como a que garante ter sido esta uma decisão unilateral da ditadura, um ato de força cujo único propósito era diminuir o espaço político do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, partido de oposição ao governo federal em ascensão em 1974 – versão que propõe que seja ignorado o fato de que, nos anos que a precederam, houve grande discussão e inúmeros debates acerca da proposta.

Da revisão da literatura, podem ser apontadas três ordens de fatores que teriam influído conjuntamente para a fusão. O primeiro seria o fator econômico, já que enquanto a Guanabara apresentava quadro de maior prosperidade, o Rio de Janeiro estava esvaziado economicamente. A Guanabara era mais rica, arrecadava mais, dispunha de mais infra-estrutura do que o estado do Rio, gerando expectativa de melhor distribuição dos recursos.

O segundo fator seria de ordem política, mencionado anteriormente, com o intuito de "esvaziar" politicamente a Guanabara, tradicional "reduto oposicionista", já que o Rio sempre fora polarizador de opiniões, muitas delas contrárias ao regime militar em vigor.

O terceiro fator seria de ordem estratégica e militar, com o novo estado pensado como um ponto de partida para um "projeto nacional", que constituiria um novo centro econômico dinâmico, capaz de contrabalançar o predomínio econômico paulista na Federação e constituir um complexo industrial-militar no novo estado. [226]

Independentemente das motivações, possivelmente por uma conjugação dos fatores acima, o fato é que a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro atrasou o processo político interno, que passou a ser fortemente controlado pelo governo

---

[224] MOTTA, **in** Santos, 2003, p. 9. A fusão foi estabelecida pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.
[225] SANTOS, 2003, p.11.
[226] MOTTA, 2001, p.29.

federal através de intervenções, até os anos 80, retardando a "tomada de consciência da nova unidade estadual denominada estado do Rio de Janeiro". [227]

Cabe destacar ainda a complexidade do processo político e da institucionalidade construída no território carioca, no qual coexistiram, durante muitos anos, duas lógicas políticas diversas: a nacional, derivada do fato de ser capital da República, e a local, prejudicada pela ausência de eleições diretas locais e pelo foco permanente nas questões nacionais. [228]

O desalinhamento das forças políticas estaduais e federais, observado ao longo de toda a história fluminense recente, contribuiu para o declínio econômico e prejudicou a alavancagem do desenvolvimento do estado, em razão das dificuldades de comunicação e de afinidades, com efeitos adversos sobre o indispensável apoio federal para os grandes projetos de desenvolvimento local, viabilizado pelas agências federais de financiamento. [229]

Nos anos 80, o estado do Rio continuou sua trajetória de perda de participação na produção nacional, explicada em grande medida pela própria crise da economia brasileira, naquela que ficou conhecida como a "década perdida".

Na capital, o movimento de queda relativa do PIB carioca, já em andamento, acentuou-se com a fusão em 1975 e foi mais acelerado na década de 80. [230] A crise seria mais aguda no Rio do que em outras grandes cidades brasileiras pelo fato de ter passado por três importantes mudanças político-administrativas no espaço de apenas 15 anos – a mudança da capital para Brasília e a criação da Guanabara, ambas em 1960, e a fusão com o antigo estado do Rio em 1975.

Paradoxalmente, foram essas mudanças político-institucionais peculiares vividas pela economia regional que serviram para amortecer e retardar, por algum tempo, a crise dos anos 80. Além de se beneficiar da conjuntura econômica favorável do país nas décadas de 60 e 70, que permitiu que a estrutura produtiva se consolidasse como complementar à indústria paulista, os impactos negativos da transferência da capital, dados principalmente pela redução do gasto público e, conseqüentemente, da renda, foram de

---

[227] HASENCLEVER; FAURE, 2004, p.18.

[228] SILVA, 2006, p.7.

[229] HASENCLEVER; FAURE, 2004, p.18.

[230] "Como a cidade do Rio de Janeiro já tinha sido o pólo mais rico do país, enfrentar essa situação tornou-se o pesadelo dos cariocas/fluminenses." (MELO, 2001, p.227).

certa forma atenuados pela elevação da cidade à condição de estado, como se viu, com a qual passou a "usufruir vantagens tributárias de sua peculiar condição: ser simultaneamente estado e município da federação." [231]

A Tabela 4 abaixo compara o PIB do município do Rio de Janeiro ao PIB do estado, destacando na última coluna a perda da importância da capital na economia estadual. Depois de ter sido responsável por mais de 90% do produto fluminense na década de 50 e por três quartos da riqueza gerada à época da fusão, a queda da participação da capital, em andamento desde os anos 80, se acentua a partir de 1996 quando a variação negativa do produto carioca, em termos reais, coincide com a emergência do petróleo na região Norte, novo fator dinâmico da economia fluminense.

Tabela 4

Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e do Município do RJ: 1949-2004

(R$ milhões de 2000)

Ano	PIB do Estado RJ	Variação % no período	PIB da Capital	Variação % no período	% PIB Capital/ PIB-RJ
1949	12.650	-	11.581	-	92%
1960	21.331	69%	n.d.	-	-
1975	68.214	220%	50.951	-	75%
1985	97.364	43%	62.321	22%	64%
1996	112.781	16%	78.039	25%	69%
2000	137.877	22%	57.754	-26%	42%
2004	151.161	10%	50.242	-13%	33%

Fonte: IpeaData
Obs: PIB a custo de fatores, a preços constantes de 2000; deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

O exame dos dados da Tabela 4 sugere que o interior do estado resistiu melhor às dificuldades econômicas enfrentadas no século passado do que a capital, fenômeno que não é exclusivo do Rio de Janeiro e que, em certa medida, independe do petróleo, já que se observa uma tendência generalizada de perda relativa de espaço das atividades econômicas nas grandes metrópoles em favor do interior, em razão principalmente das deseconomias de aglomeração das grandes cidades, em especial a falta de segurança. [232]

Em 1982, pela primeira vez desde 1964, houve eleições diretas para governadores. O primeiro governador do estado do Rio de Janeiro no novo contexto de abertura

[231] SILVA, 2004, p. 89.
[232] HASENCLEVER; FAURE, 2004, p.20. Este ponto será explorado na próxima seção.

política foi Leonel Brizola (1983-1987), eleito pelo voto direto em meio à crise estadual "longeva, complexa e profunda", caracterizada pela "decadência e perda de competitividade industrial, redução do gasto público federal no estado e agravamento da questão social e dos conflitos de natureza federativa" [233], crise que se prolongaria pelos anos 90.

No período 1970-2000, como resultado desse processo, a região do atual estado do Rio de Janeiro apresentou uma variação do PIB significativamente menor que as observadas nos demais estados e uma perda de empregos formais na indústria de 37%, ao mesmo tempo em que se registrava no país crescimento de 13%.

A perda de empregos na indústria não foi compensada pelo aumento da oferta de trabalho em outros setores, o que é comprovado por uma menor ampliação de empregos no setor serviços, de 29%, em contraste com um crescimento nacional no setor, no mesmo período, de 66%. [234]

Com a perda de posição relativa na Federação em finais da década de 80, foi identificado o risco do estado do Rio perder para Minas Gerais a posição de segunda para terceira economia regional do país, o que não chegou a ser confirmado. Esse seria o segundo desafio da fusão perdido, depois da falta de integração entre a capital e o estado: em lugar da "prometida transformação do Rio de Janeiro em um pólo econômico capaz de rivalizar com São Paulo na disputa pela hegemonia nacional, o que lhe restou foi concorrer com Minas Gerais pelo lugar de segundo estado mais desenvolvido da federação". [235]

Na comparação com Minas, no entanto, o Rio conseguiu crescer mais ao longo da década, passando sua participação relativa de 10,9% em 1990 para 12,1% em 2004. A "inequívoca recuperação da economia fluminense" [236] a partir de meados da década de 90, está retratada na Tabela 5, a seguir, que compara o PIB do estado ao PIB do Brasil no período de 1939 a 2004, e onde se confirma que o PIB estadual cresceu sistematicamente abaixo do PIB do país até 1996, resultando na perda de espaço do produto fluminense na Federação.

---

[233] NATAL, 2004, citado por SILVA, 2005.
[234] SILVA, 2006, p. 15.
[235] MOTTA, 2001, p. 53.
[236] SILVA, 2005.

Tabela 5

Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro: 1939-2004

(R$ milhões de 2000)

Estado	PIB do ERJ	Variação % no período	PIB Brasil	Variação % no período	% PIB-ERJ/ PIB-BR
1939	8.734	--	42.948	--	20%
1949	12.650	45%	77.121	80%	16%
1960	21.331	69%	125.217	62%	17%
1970	43.729	105%	296.026	136%	15%
1975	68.214	56%	496.829	68%	14%
1980	95.956	41%	766.490	54%	13%
1985	97.364	1%	829.172	8%	12%
1990	92.068	- 5%	847.945	2%	11%
1996	112.781	22%	1.090.551	29%	10%
2000	137.877	22%	1.159.008	6%	12%
2004	151.161	10%	1.250.096	8%	12%

Fonte: IpeaData
Obs: PIB a custo de fatores, a preços constantes de 2000;
Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

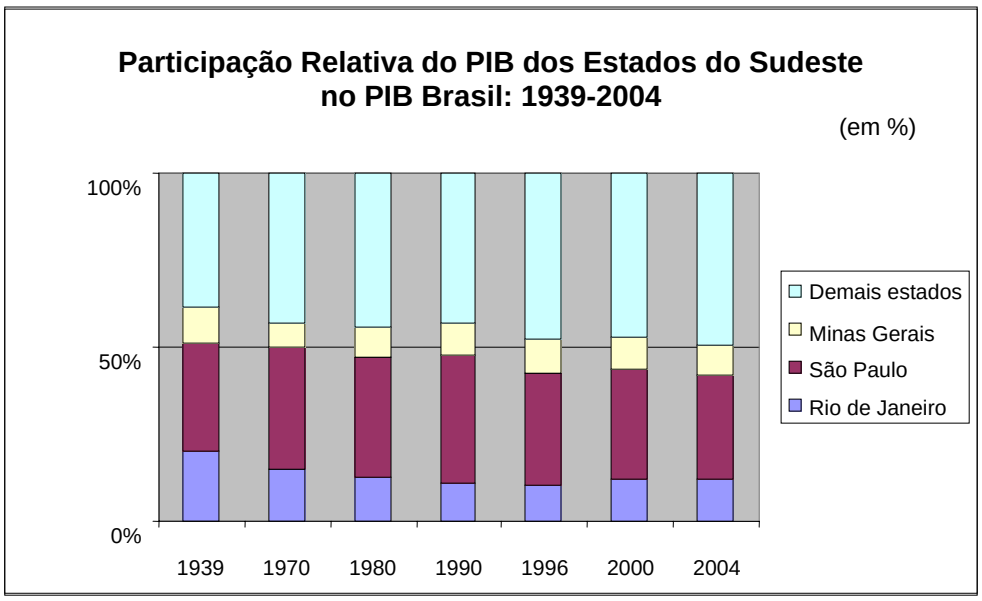
O baixo crescimento observado desde o final dos anos 70, relativamente ao restante do país, continuou na primeira metade da década de 90, considerada "representativa da dinâmica estadual observada na década anterior", embora já estivesse em andamento "parte das transformações que culminariam na alteração da trajetória de 'esvaziamento relativo' regional no período pós-1995." [237]

As taxas de variação do PIB do Rio de Janeiro e do Brasil mostram, efetivamente, que desde 1996 o produto fluminense passou a crescer acima do produto nacional, desempenho que deve ser creditado à indústria extrativa e mais especificamente ao petróleo, como se analisará. Acumuladamente, entre 1995 e 2000, a renda industrial fluminense cresceu cerca de 70%, enquanto a média nacional foi de 20%.

O Gráfico 3 abaixo apresenta a evolução da participação relativa do PIB dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais no PIB nacional, calculado a preços constantes, e evidencia a progressiva perda de participação do produto estadual no produto nacional, ao longo do século XX, já analisada.

[237] Idem, p. 13.

Gráfico 3



Fonte: IpeaData (dados do IBGE); calculado a preços constantes (R$ de 2000).

Depois de responder por 20% da produção da riqueza nacional em 1939 (quase o dobro da participação do PIB de Minas Gerais), o PIB fluminense perdeu metade da sua participação relativa, crescendo mais lentamente que os demais, até chegar a representar, em 1996, apenas 10% do PIB brasileiro – menos de um ponto percentual superior à participação de Minas Gerais. A análise da composição setorial do produto mostra que o acentuado declínio fluminense desde a década de 80 foi generalizado, com perdas significativas em quase todos os setores de atividade. [238]

A partir de 1996, como se detalhará na seção seguinte, a participação fluminense no PIB brasileiro cresce, ultrapassando 12% em 2004, alcançando o mesmo nível que ocupava antes da crise dos anos 80. Dois setores tiveram crescimento espetacular, a indústria extrativa e comunicações, constatando-se declínio da indústria de transformação, acompanhando a queda da indústria nacional, entre 1985 e 2000.

Vale observar que o PIB mineiro, depois de perder participação no PIB nacional até 1970, apresentou uma recuperação que lhe garantiu retornar a um patamar bem próximo

[238] Na agropecuária, serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, gás, água), construção civil, atividades de alojamento e alimentação, transportes e armazenagem, comunicações, intermediação financeira, imobiliária e prestações de serviços às empresas. (HASENCLEVER; FAURE, 2004).

ao de 1939, mantendo-se em torno de 9% desde o início dos anos 90. O estado de São Paulo, que desde o início do século XX disputava com o Rio de Janeiro a liderança do processo de industrialização – posição que alcançou com a crise cafeeira e o declínio da produção industrial fluminense – já respondia por 31% do PIB nacional em 1939.

A participação relativa do produto paulista no PIB do país manteve-se praticamente estável até 1950, e, ao contrário do que ocorreu com o Rio, o PIB de São Paulo voltou a crescer, chegando a representar mais de um terço do produto nacional em 1975. Depois de também perder participação na crise dos anos 80, São Paulo voltou a responder por 37% do PIB do Brasil em 1990 e, desde então – enquanto a economia fluminense passou a crescer, invertendo a trajetória de queda –, a participação de São Paulo declinou até chegar a menos de 30% em 2004.

IV . 3 A recuperação econômica

A inflexão da trajetória de declínio da produção fluminense foi fortemente induzida pela expansão da atividade petrolífera, apesar de alguns importantes investimentos realizados na indústria de transformação fluminense ao longo dos anos 90, mais especificamente no interior. Essa expansão possibilitou à economia estadual recuperar parte da participação relativa que havia perdido e apresentar um movimento de desconcentração espacial das atividades até então sediadas na capital.

Não obstante, enquanto a indústria extrativa apresentou ao longo do período uma expansão de tal ordem que permite considerá-la, hoje, como base da economia fluminense, a indústria de transformação só mais recentemente, desde o ano de 2000, passou a apresentar sinais de recuperação (especialmente nos gêneros de material de transporte e metalurgia, responsáveis por 15% e 25%, respectivamente, do valor da produção da indústria de transformação em 2004). [239]

A Tabela 6, a seguir, permite visualizar como evoluiu a participação dos principais setores de atividade no PIB estadual, nos anos selecionados. Os dados são da Fundação CIDE e, por questões metodológicas, os valores são diferentes daqueles do IBGE. Tais diferenças, no entanto, não invalidam o objetivo que aqui se propõe: evidenciar a mudança significativa da composição do produto estadual nos anos enfocados neste trabalho, o que permite afirmar que as mudanças analisadas nos capítulos anteriores, em virtude do petróleo, impactaram de forma mais expressiva os entes federativos fluminenses do que os demais, resultando na recuperação da participação do Rio de Janeiro no produto nacional, já examinada.

Optou-se, por essa razão, por analisar a evolução das participações dos diferentes setores no PIB, a cada ano, evidenciadas nas colunas que detalham a participação percentual de cada setor no total.

[239] Possivelmente em função do prazo de maturação de grandes investimentos realizados. Dados da Fundação CIDE para 2004 (Estimativas do Produto Interno Bruto – PIB das indústrias extrativa e de transformação, a preços básicos, segundo os gêneros). Disponível em: http://200.156.34.70/cide/secao.php?secao=3.1.

Tabela 6

Estimativas do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do RJ, por Setor de Atividade: 1996-2004

(em milhões de reais correntes)

SETORES DE ATIVIDADE	1996	% do total	2000	% do total	2004	% do total	Variação % do Peso no PIB 1996/ 2004
AGROPECUÁRIA	**437**	**0%**	**483**	**0%**	**953**	**0%**	**-15%**
INDÚSTRIA	**27.763**	**28%**	**51.605**	**35%**	**113.001**	**45%**	**60%**
Indústria Extrativa e de Transformação	**18.228**	**18%**	**38.486**	**26%**	**90.398**	**36%**	**94%**
Indústria Extrativa	3.213	3%	18.510	13%	45.544	18%	456%
Extração de Petróleo e Gás	3.093	3%	18.402	13%	45.410	18%	476%
Extração de outros Minerais	120	0%	108	0%	134	0%	-56%
Indústria de Transformação	15.015	15%	19.976	14%	44.854	18%	17%
Construção Civil	**7.145**	**7%**	**8.998**	**6%**	**13.074**	**5%**	**-28%**
SIUP	**2.390**	**2%**	**4.121**	**3%**	**9.528**	**4%**	**56%**
Produção e Distr. de Energia Elétrica	1.408	1%	2.703	2%	6.971	3%	94%
Água e Esgoto	934	1%	1.234	1%	1.975	1%	-17%
Distribuição de Gás	47	0%	184	0%	582	0%	381%
SERVIÇOS	**63.956**	**65%**	**84.739**	**58%**	**125.533**	**50%**	**-23%**
Comércio	**6.665**	**7%**	**6.827**	**5%**	**15.803**	**6%**	**-7%**
Transportes	**4.151**	**4%**	**4.936**	**3%**	**9.973**	**4%**	**-6%**
Transporte Rodoviário	2.892	3%	3.497	2%	6.984	3%	-5%
Transporte Ferroviário	62	0%	29	0%	1.142	0%	624%
Transporte Hidroviário	404	0%	577	0%	1.574	1%	53%
Transporte Aéreo	793	1%	833	1%	273	0%	-86%
Comunicações	**2.456**	**2%**	**7.549**	**5%**	**8.040**	**3%**	**28%**
Instituições Financeiras	**3.972**	**4%**	**4.969**	**3%**	**7.846**	**3%**	**-23%**
Aluguel de Imóveis	**13.627**	**14%**	**18.616**	**13%**	**19.895**	**8%**	**-43%**
Administração Pública	**10.118**	**10%**	**12.482**	**9%**	**19.208**	**8%**	**-26%**
Outros Serviços	**22.967**	**23%**	**29.358**	**20%**	**44.767**	**18%**	**-24%**
TOTAL	**92.156**	93%	**136.826**	94%	**239.486**	95%	**2%**
Imputação Financeira	(2.398)	-2%	(3.707)	-3%	(5.781)	-2%	-6%
PIB a preço básico	**89.758**	**91%**	**133.119**	**91%**	**233.705**	**92%**	**2%**
Impostos sobre produtos	9.386	9%	12.962	9%	19.241	8%	-20%
PIB a preços de mercado	**99.144**	**100%**	**146.081**	**100%**	**252.946**	**100%**	**0%**

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. (2004: dados preliminares).
Obs: PIB a preço básico, em milhões de Reais correntes.

Como se verifica na Tabela 6, há menos de dez anos, a indústria extrativa representava 3% do PIB do Rio de Janeiro (percentual menor do que ocupado pelo setor, no momento, no plano nacional), e em 2004 esse percentual já chegava a 18%.

A recuperação do setor industrial desde 1996, expressa no aumento da participação relativa da indústria no PIB (de 28% em 1996 para 45% em 2004) está calcada, como fica evidente, na dinâmica expansiva da extrativa mineral. Vale observar na Tabela que, pelos dados da Fundação CIDE, o valor da produção da extrativa mineral naquele

primeiro ano equivalia a apenas um quinto do valor da indústria de transformação; em 2004, oito anos depois, já o havia ultrapassado.

A última coluna da Tabela 6 revela que, entre 1996 e 2004, os setores da agropecuária e serviços apresentaram quedas em suas participações relativas no PIB a preços de mercado, de 15% e 23%, respectivamente, enquanto a participação da indústria cresceu 60% na mesma base de comparação. O setor de serviços, tradicionalmente o principal responsável pelo PIB estadual, viu sua participação encolher de 65% para 50%.

Se comparadas as contribuições dos diferentes subsetores e gêneros para o total da produção, fica constatado o espetacular crescimento de 476% da participação relativa do setor de extração de petróleo e gás no PIB a preços de mercado entre 1996 e 2004 (pula de 3% para 18%), contra o modesto aumento de 17% observado na participação percentual da indústria de transformação (peso sobe de 15% para 18% no mesmo período).

De fato, a participação da indústria de extração de petróleo (R$ 45 bilhões) no PIB da indústria extrativa e de transformação fluminense (que somou R$ 90 bilhões em valores correntes de 2004) saltou de 17% para 50% entre 1996 e 2004, enquanto a importância relativa da indústria de transformação caiu de 82% do total para 50% (de R$ 15 bilhões em R$ 18 bilhões em 1996, para R$ 45 bilhões em R$ 90 bilhões em 2004). [240]

Confirma-se que o impulso dado pelas atividades ligadas à extração de petróleo e gás natural efetivamente modificou a composição da economia fluminense no período sob exame. A participação do setor de serviços recuou de 65% para 50%, espaço ocupado pela indústria extrativa mineral, que responde atualmente por 18% do PIB, mesmo peso da indústria de transformação e muito superior aos pesos da agricultura (nulo), construção civil (5%), dos serviços industriais de utilidade pública (4%) e da administração pública (8%), setor este que, apesar de ter perdido participação no período, pela história e tradição de capital da República sempre teve mais peso no Rio de Janeiro que no resto do país, seja através do pagamento de salários, seja por meio das empresas estatais sediadas no território fluminense e principalmente carioca.

---

[240] Enquanto no período de 1990 a 1997, o valor agregado do setor de petróleo se manteve em média em torno de R$ 41 bilhões, aumentou significativamente daí em diante, chegando a uma média de R$ 73,3 bilhões no período 1998 a 2003. Em 2003, somou R$ 104 bilhões (6,9% do PIB nacional), em virtude do forte crescimento no valor agregado das atividades de exploração e produção de petróleo e da queda gradual no segmento de comércio de combustíveis. (ARAGÃO; MACHADO; SCHAEFFER, 2005, p.5).

IV . 4 Atual perfil demográfico e econômico do estado do Rio de Janeiro

Para fins da análise que se desenvolve neste trabalho, foram adotadas as classificações por região e por faixa populacional explicitadas a seguir. O estado do Rio de Janeiro foi dividido em regiões, seguindo a classificação oficial que vigorava em 1996 e que, apesar de ter sofrido alterações posteriores, foi mantida neste trabalho, tendo em vista o objetivo de estabelecer comparações dos valores relativos aos diferentes anos selecionados (1996, 2000 e 2004): Capital, Metropolitana, Noroeste, Norte, Serrana, Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Centro-Sul e Litoral Sul Fluminense. [241]

Em função do tamanho da população, os municípios foram agregados nas seguintes faixas: Pequenos, englobando aqueles que possuem até 20 mil habitantes; Médios, que possuem de 20 mil e um a 100 mil habitantes; Grandes, de 100 mil e um a trezentos mil habitantes; Muito Grandes, de 300 mil e um até um milhão e meio; e a Capital, único que possui mais de um milhão e meio de habitantes.

---

[241] A divisão regional foi adotada pela Lei nº 1.227, de 1987, e alterada posteriormente pelas LC nº 64/90, 97/01 e 105/02. (Disponível em: www.cide.rj.gov.br). As regiões são integradas pelos seguintes municípios, conforme a Tabela de Regiões constante do Anexo II da Lei nº 2.664/96:

- CAPITAL : Rio de Janeiro;
- METROPOLITANA: São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caixas, Niterói, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé, Nilópolis, Itaboraí, Queimados, Japerí, Itaguaí, Seropédica, Maricá, Paracambi, Guapimirim, Tanguá, e Mesquita (decreto nº 34.858/04);
- NOROESTE: Itaperuna, Sto. Antônio de Pádua, Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Itaocara, Cambuci, Natividade, Porciúncula, Italva, Laje do Muriaé, Varre-Sai, Aperibé, e São José de Ubá;
- NORTE: Campos dos Goytacazes, Macaé, São Francisco do Itabapoana, São Fidélis, São João da Barra, Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, Quissamã, e Carapebus;
- SERRANA: Petrópolis, Nova Friburgo, Teresópolis, Bom Jardim, CantaGalo, Cordeiro, São José do Vale do Rio Preto, Carmo, Sumidouro, Santa Maria Madalena, Trajano de Morais, Duas Barras, São Sebastião do Alto, e Macuco;
- BAIXADAS LITORÂNEAS: Cabo Frio, Araruama, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Cachoeiras de Macacu, Saquarema, Arraial do Cabo, Rio das Ostras, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios, e Iguaba Grande;
- MÉDIO PARAÍBA: Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Barra do Piraí, Valença, Piraí, Itatiaia, Pinheiral, Rio Claro, Quatis, Porto Real, e Rio das Flores;
- CENTRO-SUL: Três Rios, Paraíba do Sul, Vassouras, Paty do Alferes, Miguel Pereira, Mendes, Sapucaia, Engenheiro Paulo de Frontin, Areal, Comendador Levy Gasparian; e,
- LITORAL SUL FLUMINENSE: Angra dos Reis, Parati, e Mangaratiba.

IV.4.1 Distribuição da população no território fluminense

Com 189 milhões de habitantes, o Brasil é hoje o quinto país mais populoso do mundo, atrás da China, Índia, Estados Unidos e Indonésia, mas o que apresenta menor densidade demográfica dentre estes (20 moradores por quilômetro quadrado contra mais de 300 hab./km^2 na Índia). [242]

A ocupação do território, todavia, não é homogênea: o porte demográfico das cidades varia de menos de mil habitantes até 10 milhões de habitantes, e estão localizadas tanto em zonas de pobreza absoluta como de grande pujança econômica, passando por todas as variações na escala do desenvolvimento econômico e social. O último censo do IBGE registra desde enormes vazios territoriais até pontos de extrema concentração populacional. [243]

As disparidades existentes entre os municípios não apenas quanto ao porte demográfico, como também no grau de urbanização, desenvolvimento das atividades econômicas e na dimensão territorial, fazem com que as diferenças sejam acentuadas e dificultam generalizações.

Assim como a concentração de renda é característica do perfil econômico nacional, a concentração populacional é a característica mais marcante do perfil demográfico brasileiro: apesar de o Brasil possuir 5.561 municípios em 2000, ano em que foi realizado o último Censo Demográfico, 225 municípios concentravam metade da população (97 milhões de pessoas), observando-se forte concentração nos seguintes estados, por ordem: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul.

A desigual distribuição da população no território também se observa entre regiões. A concentração populacional nas regiões Nordeste e Sudeste do país e na região Sul, medida pela densidade demográfica, resta evidenciada na Tabela 7, a seguir, que destaca ainda a elevada densidade demográfica no estado do Rio de Janeiro, comparada aos indicadores apurados no restante do país.

---

[242] Dados disponíveis em: http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?z=cd&o=3&i=P e http://www.indianembassy.org/dydemo/indiaprofile/profile.htm.

[243] No Amazonas, existem municípios com média de ocupação de menos de um habitante por quilômetro quadrado, enquanto em São João do Meriti, na região metropolitana do Rio de Janeiro, vivem 12.897,8 pessoas por km^2. (NAZARETH; PORTO, 2002).

Tabela 7

Densidade demográfica em 2000:
Brasil, Regiões e estado do Rio de Janeiro
(habitante por quilômetro quadrado)

REGIÃO	DENSIDADE
Sudeste	78,2
Sul	43,5
Nordeste	30,7
Centro-Oeste	7,2
Norte	3,4
Brasil	**19,92**
Rio de Janeiro	**328,03**

Fonte: IBGE (Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000 – Brasil)

Com uma área total de 43,7 mil km^2, correspondente a apenas 0,5% da área total do país (8.514,2 mil km^2), o estado do Rio de Janeiro concentrava 8,5% da população brasileira em 2000 (14.367 mil habitantes de um total de 169.590 mil residentes no país). [244]

Por isso, sem considerar o Distrito Federal, o Rio de Janeiro era, em 2000, o estado da Federação que possuía a densidade demográfica mais elevada, de 328,03 hab./km^2, como se vê na última linha da Tabela acima, contra uma densidade de 19,92 hab./km^2 para o Brasil como um todo. [245] O estado do Rio também registrava em 2000 o maior percentual de população urbana do país, com 96,04% da população vivendo em cidades. Esse percentual era, no mesmo ano, de 81,23% para o Brasil evidenciando a significativa concentração populacional nas cidades fluminenses.

Apesar de possuir apenas 91 municípios em 2000, o detalhamento da distribuição da população permite constatar, também no Rio, a elevada heterogeneidade existente no país, com a densidade demográfica variando de um mínimo de 12,67 hab./km^2 em Santa Maria Madalena (município de 815,6 km^2 com pouco mais de 10 mil habitantes, dos quais apenas cerca da metade vive em região urbana) a um máximo de 12.897,81 hab./km^2 em São João de Meriti, na região Metropolitana (com mais de 450 mil habitantes residindo em uma área de 34,8 km^2, o município registra a maior densidade demográfica de todo o país).

---

[244] Dados da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000 – BRASIL, IBGE.

[245] Por suas características peculiares, o Distrito Federal só possui um município, o da capital, e tem a densidade demográfica mais elevada do país, de 352,16 hab./ km^2. No outro extremo, a densidade demográfica mais baixa em 2000, era de 1,45 hab./ km^2 em Roraima.

Desde os anos 80, acompanhando as transformações na ordem econômica, já mencionadas nos capítulos precedentes, observa-se no Brasil uma tendência de crescimento sustentado dos municípios de porte médio, com população entre 100 mil e até um milhão de habitantes. [246]

A análise da distribuição da população residente no estado no período 1996-2004 demonstrou que essa tendência também foi observada no Rio de Janeiro, onde a taxa de crescimento da população residente na capital e nos municípios considerados muito grandes, que possuem mais de 300 mil até um milhão e meio de habitantes, foi de cerca de 9%, pouco mais de um terço da taxa apurada nas faixas que concentram os municípios médios e grandes, que apresentaram o maior crescimento demográfico nesse período, de 24,7% e 25,3%, respectivamente.

O crescimento, como se verá, foi mais expressivo nos municípios localizados nas regiões do litoral fluminense, com destaque para Rio das Ostras, cuja população cresceu 61% no período, seguido de Maricá, Angra dos Reis, Araruama e Mangaratiba, todos com crescimento superior a 40% [247]. O Gráfico 4, a seguir, ilustra as tendências de maior crescimento relativo, no período da análise, da população residente nos municípios grandes e médios, em contraste com os muito grandes e a capital, que concentram a maior parte da população fluminense.

É interessante observar a mudança no perfil dos municípios brasileiros ao longo das últimas décadas do século XX. Enquanto em 1940, 55% dos municípios brasileiros possuíam menos de 20 mil habitantes, em 2000 os municípios pequenos correspondiam a 73% do total, sendo que 25% não tinham mais do que 5 mil habitantes [248]. Deve ser ressaltado, contudo, que em 1940 o Brasil possuía 1.574 municípios, e até 2000 surgiram mais 3.987, a maioria de pequeno porte, como se deduz.

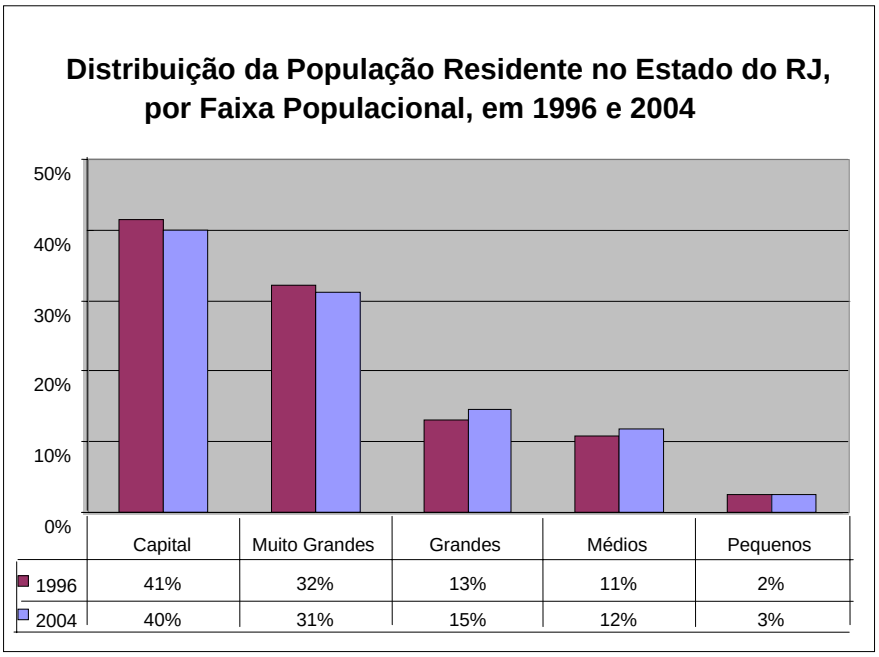
---

[246] Vale recordar que, neste trabalho, esses são considerados como grandes e muito grandes (os municípios médios possuem entre 20 mil e 300 mil habitantes). Santos (2003, p.45) atribui papel determinante à "redução da capacitação do Estado em implementar políticas que enfrentem os desequilíbrios espaciais" na tendência de descentralização espacial das atividades produtivas com o conseqüente crescimento das cidades de porte médio.

[247] Entre outros relevantes aspectos da nova dinâmica demográfica do Rio de Janeiro, Santos (2003, p.108) constata a "simultaneidade de um movimento tendente à despolarização espacial, com a emergência de novos centros de porte médio no interior do estado e, de outro, em sentido inverso, de consolidação dos centros urbanos metropolitanos".

[248] Dados do IBGE (Censo Demográfico de 2000).

Gráfico 4



Fonte: IBGE.

IV.4.1.1 A criação de novos municípios

A intensa criação de municípios registrada no país no período recente, em especial nas duas últimas décadas do século passado, tem sido apontada como uma das mais importantes conseqüências do movimento de descentralização política e fiscal descrito nos capítulos II e III [249]. Embora anterior a 1988, essa tendência ganhou forte impulso com as mudanças introduzidas pela Constituição, transferindo da União para os estados o poder de regulamentar as emancipações e/ou fusões de territórios. Esse teria sido um fator fundamental para o ritmo diferenciado na criação de novos municípios, já que antes de 1988 a legislação era mais restritiva. [250]

A diminuição das exigências à emancipação municipal de distritos pelas legislações estaduais desencadeou um movimento acelerado de emancipações por todo o país,

[249] TOMIO, 2002; GOMES; MAC DOWELL, 2000.

[250] Tomio (2002, p. 65) argumenta que, apesar disso, muitos municípios já tinham sido criados na década de 1980 desrespeitando a legislação anterior – a Lei Complementar nº 1/67 –, fato que credita a uma provável "crise de legitimidade das instituições geradas no governo militar".

possibilitado pela presença de componentes institucionais que influenciaram o processo de diferentes formas: as instituições delimitadoras (que definiram o estoque de localidades "emancipáveis"); as estimuladoras (por ampliarem o interesse das lideranças políticas e do eleitorado local, com vistas ao aumento das transferências de recursos para os municípios, basicamente a legislação do FPM e do ICMS); e as de ordem processual (que determinam a forma do processo legislativo até a promulgação da lei e a possibilidade de interferência dos atores políticos, a Constituição e as leis estaduais). [251]

A importância das mudanças institucionais e legais para o processo emancipacionista resta evidenciada no fato de que cerca de 75% dos novos municípios criados não poderiam existir dentro do quadro legal anterior, por não atenderem os requisitos até então vigentes. [252]

Perspectivas favoráveis de acesso a recursos consideráveis do FPM e do ICMS constituem fator determinante, funcionando como importante mecanismo de estímulo às emancipações, já que em muitos casos, esses recursos são suficientes para manter toda a máquina municipal, sem necessidade de qualquer contrapartida do novo ente. [253]

Como resultado dessa "febre emancipacionista" [254], o Brasil registrou um aumento de 36% no número de municípios existentes entre 1984 (4.102) e 2000 (5.561 municípios).

---

[251] Esta classificação foi proposta por Tomio (2002, p. 69), em sua análise dos mecanismos político-institucionais relevantes para o processo emancipacionista.

[252] Estimativa apresentada por Tomio (2002). A LC nº 1/67 estabelecia requisitos mínimos de população e renda, além de dispor sobre a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, nos seguintes termos:

> Art. 1º - A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.
>
> Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.
>
> Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:
>
> I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;
>
> II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;
>
> III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);
>
> IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.
>
> § 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

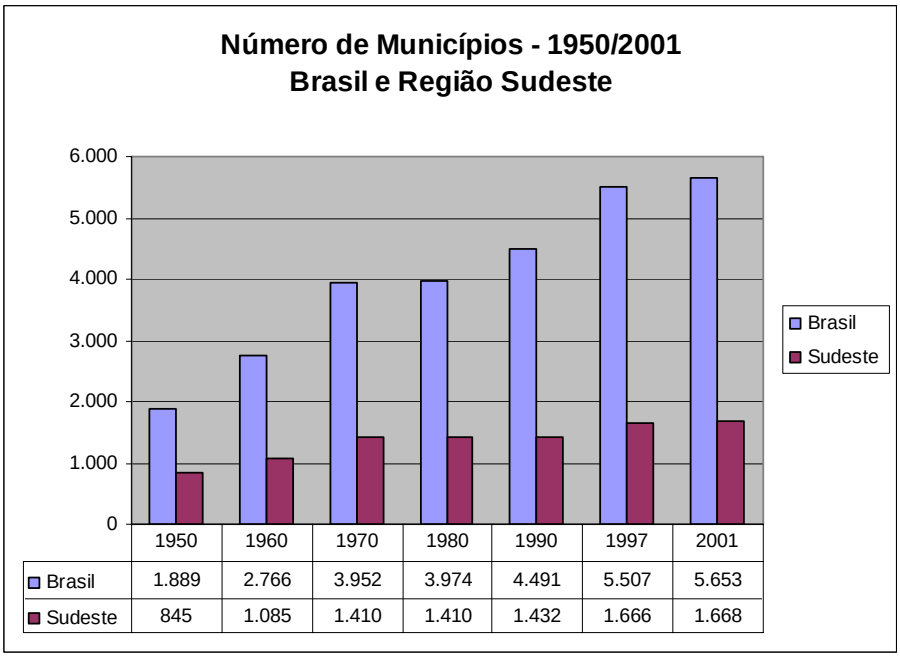
[253] Segundo Afonso e Araújo (2001), o Brasil seria um caso raro de Federação que não adota nas formas de partilha qualquer mecanismo de prêmio ao esforço próprio de arrecadação municipal. A distribuição da parcela dos 25% do ICMS-RJ pertencente aos municípios fluminenses, no entanto, contempla um indicador da receita própria com o objetivo de compensar este esforço, como se analisará.

[254] Santos (2003, p. 103). Tomio (2002) usa o termo "onda emancipacionista" ao analisar o fenômeno.

Nesses 17 anos, foram criados nada menos que 1.459 municípios no país, sendo a maioria esmagadora de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes. [255]

O Gráfico 5 ilustra a mudança ocorrida e permite visualizar o crescimento de quase 200% no número de municípios no país. Na região Sudeste, registrou-se o menor crescimento dentre todas as regiões. Embora o número de localidades tenha quase dobrado naqueles 50 anos, com aumento de 97%, o movimento foi menos pronunciado quando comparado aos percentuais de aumento do número de municípios na região Sul (431%) e nas regiões Norte e Centro-Oeste (mais de 300% cada).

Gráfico 5



	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001
Brasil	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.653
Sudeste	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668

Fonte: IBGE (Território); acesso em 21/07/2006.

No estado do Rio de Janeiro foram criados 26 novos municípios desde 1988, sendo 11 desde 1996, período em que se centra a presente análise. Embora as leis de criação dos novos municípios fluminenses sejam de 1995, estes só vieram a ser instalados, ou seja, começaram efetivamente a funcionar, elegendo-se o primeiro prefeito, em 1997, com exceção de Mesquita, desmembrado de Nova Iguaçu em 1999 e instalado em 2001[256].

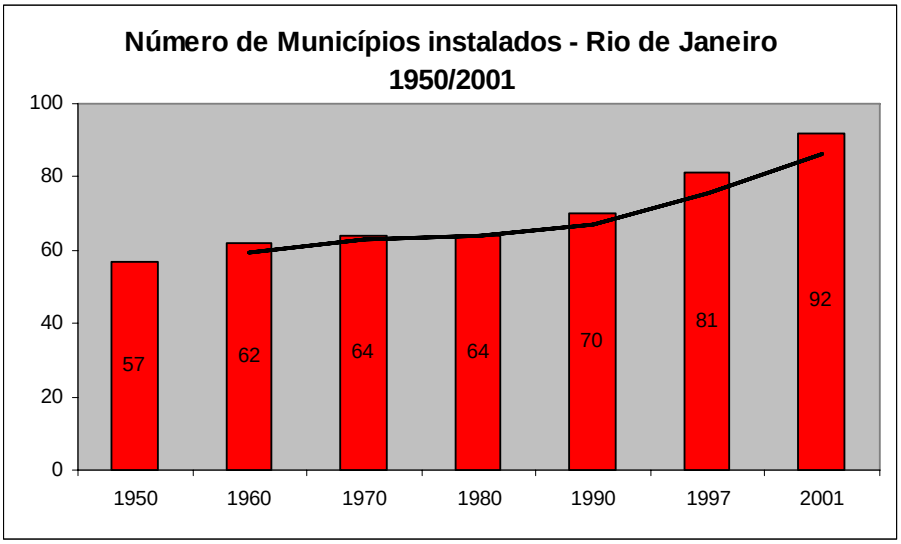
[255] A região Sul foi a campeã na criação de novos municípios: 435, desde 1984. Só no ano de 2001, 30 novas cidades foram criadas no Rio Grande do Sul. (NAZARETH; PORTO, 2002).

[256] Lei nº 3253, de 25 de setembro de 1999. Desde a aprovação das leis de criação, as parcelas resultantes da aplicação dos Índices de Participação dos Municípios foram repassadas aos respectivos Municípios de origem, até a instalação dos novos municípios.

Foram os seguintes os municípios instalados em 1997 pelo desmembramento de distritos dos municípios de origem: São Francisco de Itabapoana (desmembrado de São João da Barra pela Lei n° 2.379, de 18/01/95); Iguaba Grande (desmembrado de São Pedro D'Aldeia pela Lei nº 2.407, de 07/06/95); Pinheiral (desmembrado de Piraí pela Lei nº 2.408, de 13/06/95); Carapebus (desmembrado de Macaé pela Lei nº 2.417, de 19/07/95); Seropédica (desmembrado de Itaguaí pela Lei nº 2.446, de 12/10/95); Porto Real (desmembrado de Resende pela Lei nº 2.494, de 28/12/95); São José de Ubá (desmembrado de Cambuci pela Lei nº 2.495, de 28/12/95); Tanguá (desmembrado de Itaboraí pela Lei nº 2.496, de 28/12/95); Macuco (desmembrado de Cordeiro pela Lei nº 2.497, de 28/12/95); e Armação de Búzios (desmembrado de Cabo Frio pela Lei nº 2.498, de 28/12/95). [257]

A tendência de aceleração do aumento do número de municípios desde os anos 80 fica evidenciada no Gráfico 6, a seguir, que mostra que nos 30 anos que separaram 1950 e 1980 surgiram sete novos municípios no estado, enquanto nos 20 anos seguintes, até 2001, foram criados mais 28 (ou 4 vezes mais).

Gráfico 6



Fonte: IBGE

[257] Ver NAZARETH e PORTO (1999) para uma análise do processo no estado e dos novos municípios instalados em 1997. Naquele ano foram instalados 533 novos municípios no país, 34% do total de municípios instalados entre 1980 e 2001. (BREMAEKER, 2001).

Cabe destacar também que dos 11 novos municípios instalados desde 1996, sete (ou 64%) possuíam menos de 20 mil habitantes em 2000 (muito embora em 2004 apenas cinco ainda pudessem ser considerados pequenos).

O fato de a maioria dos novos municípios ter menos de 20 mil habitantes confirma, no estado do Rio, a tese de que os critérios de repartição do FPM incentivaram, desde 1988, a criação de pequenos municípios, principalmente por garantirem a atribuição de uma cota mínima do Fundo para quaisquer municípios com menos de 10.188 habitantes.

De fato, para os municípios, a emancipação de distritos, facilitada pelas regras legais menos restritivas, passou a ser vantajosa, uma vez que aumentava a probabilidade de os ganhos por habitante para o novo município serem proporcionalmente maiores para a população do que a perda para o município que foi desmembrado, assegurando um ganho líquido para a população do município de origem, agora convertido em dois.

O ônus, por outro lado, é diluído, distribuindo-se por todos os municípios do estado, já que, como os percentuais dos estados no FPM são fixos desde 1989, as perdas ficam restritas ao âmbito estadual; apenas reduzem-se proporcionalmente os valores distribuídos aos demais municípios. [258]

Entre os resultados negativos desse processo de proliferação de municípios têm sido apontados: o desestímulo ao aumento das atividades produtivas geradoras de riqueza, em função do aumento do volume das transferências de receitas entre municípios (dos grandes para os pequenos) e entre regiões (do Sudeste para o resto do país); o fato de ter beneficiado desproporcionalmente a parcela da população que vive nos pequenos municípios, e que não necessariamente é a mais pobre, em prejuízo da parcela da população que vive nos grandes municípios; e o aumento das despesas administrativas (inclusive com o poder legislativo), paralelamente à redução dos recursos disponíveis para os gastos sociais e investimentos. [259]

A preocupação crescente com as conseqüências da fragmentação territorial acelerada, em vista das proporções que assumiu, deu origem à Emenda Constitucional nº 15, que

---

[258] TOMIO, 2002; PRADO, 2001. Até 1989, quando a LC nº 62/89 definiu coeficientes fixos para a dotação do FPM para cada estado, como se analisou no capítulo II, o desdobramento de um município em dois pequenos aumentava o volume total de recursos recebidos pela mesma população, "o que era um incentivo à multiplicação de micro municípios em todo o país, sendo o impacto rateado entre todos os municípios do país", problema chamado de "milagre da multiplicação dos pães", já mencionado (VILLELLA, 1995, citado por PRADO, 2001, p.21).

[259] GOMES; MAC DOWELL, 2000. Ver também Nazareth e Porto (2002).

em 1996 limitou a criação de municípios, impondo uma série de novas exigências, mais restritivas, para a emancipação dos distritos.

Até então, como se observou, a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios eram feitos por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar, e dependiam de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Resta clara a competência exclusivamente estadual, atribuída pela Constituição, em 1988, para as alterações na divisão territorial, respeitada a vontade das populações locais diretamente interessadas (no caso do desmembramento de distritos, da população do município de origem e do distrito que pleiteava a emancipação).

Quanto a este aspecto, Tomio (2002, p. 69) observa que:

> O papel mais extenso e substancial sobre a regulamentação das emancipações coube, até 1996, à esfera estadual. A capacidade de legislar sobre a regulamentação das emancipações, por meio de leis complementares, foi um dos principais mecanismos que gerou as condições propícias para a recente onda emancipacionista e, em grande parte, determinou o seu ritmo diferenciado por Estado, sobretudo porque o caráter permissivo da maioria das regulamentações estaduais, quando comparadas à delimitação imposta pela LC federal 01/67, ampliou o estoque de localidades emancipáveis.

Do ponto de vista dos interesses municipais, a emancipação simbolizava, sem custos, a perspectiva de acesso da comunidade a uma maior oferta de serviços públicos e a expectativa de maior autonomia na gestão dos recursos e no atendimento das demandas locais, facilitados por regras mais permissivas, como se depreende do trecho a seguir: [260]

> Bem ou mal a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação, à saúde e à assistência social. Além disso, passa a construir e depois a conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento

[260] A idéia da "inviabilidade financeira da grande maioria desses novos Municípios e do 'custo' que representam para o País" [...] "uma quase unanimidade nos meios técnico, acadêmico, político e da mídia contra o processo de emancipação de novos Municípios", seria a alegação para a Emenda Constitucional. (BREMAEKER, 2001, p. 9).

básico. Além do mais, a comunidade passa a ter acesso a uma série de serviços de competência da União e dos Estados, nas áreas da saúde, educação, assistência social, administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho, previdência, transporte e trânsito.

Esses dispositivos foram alterados em 1996, quando passou para lei federal o controle sobre o processo, prevendo-se como condição adicional de criação de municípios, após a consulta popular, a necessidade de ser demonstrada a viabilidade de sua sustentação, por meio de Estudo de Viabilidade Municipal. Desde então, qualquer alteração em municípios é "constitucionalmente proibida" até que seja editada lei complementar federal que fixe critérios gerais. [261]

Conclui-se que a mudança representou uma retomada do controle da União sobre o processo de reorganização do território e uma limitação à autonomia legislativa dos estados. [262]

No estado do Rio de Janeiro, a criação de municípios estava prevista no Art. 357 da Constituição Estadual de 1989, regulamentada pela Lei Complementar nº 59/90. [263]

Em 2001, a Emenda nº 23 à Constituição do estado, de 09 de agosto, revogou a legislação anterior e alterou o Artigo 357, introduzindo restrições à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, seguindo a legislação federal.[264]

Diversos fatores influenciaram o processo de emancipações nos estados, contribuindo para os diferentes ritmos e intensidades de criação de municípios observados, tais como o estoque de localidades emancipáveis (ainda não constituídas em municípios, e se são distritos urbanos ou rurais), a legislação estadual que regulamenta o processo e a

---

[261] Art. 18, parágrafo 4º da Constituição. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende como inconstitucionais as leis estaduais que prevêem a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios sem a devida regulamentação por norma geral da União (o STF já decidiu pela inconstitucionalidade de lei sobre desmembramento e anexação de municípios em Santa Catarina, ADI 3524 contra a Lei estadual nº 11.607/00, alterada pela Lei nº 12.852/03).

[262] Com exceção dos períodos do regime militar (1967 a 1988) e após 1996, “os Estados sempre foram o nível de governo responsável pela regulamentação das emancipações municipais” (BARRETO, 1971 citado por TOMIO, 2002, p. 86).

[263] Com as alterações introduzidas pelas Leis Complementares nº 61/90, nº 70/90 e nº 78/90.

[264] À semelhança do estabelecido na Constituição Federal, embora continuem a ser feitos por lei estadual, dependendo de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, esses procedimentos foram limitados pela Constituição do estado ao período que seria determinado pela Lei Complementar Federal e somente após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, que deveriam ser apresentados.

dinâmica do processo político, dada pela interação entre os poderes executivo e legislativo e entre os interesses políticos locais. [265]

O estado do Rio de Janeiro apresentou o menor crescimento no número de emancipações dentre todos os estados, desde 1950, muito embora desde 1988 o ritmo tenha se acelerado, aproximando-se da média nacional. Apesar de possuir uma significativa quantidade de localidades passíveis de emancipação (distritos, em sua maioria, urbanos), não se verificou uma intensidade de criação de municípios correspondente, o que pode sugerir que não houve interesse na emancipação – ou capacidade de articulação nesse sentido – por parte das forças políticas locais, ou que as decisões políticas no plano estadual não foram favoráveis aos pleitos de emancipação, ou ainda a atuação de outros fatores (históricos, sociais e institucionais), hipóteses cuja comprovação foge ao escopo do presente trabalho. [266]

De qualquer modo, como resultado desse ritmo diferenciado, em contraste com o que se verifica para o Brasil, apenas 37% das cidades do estado do Rio tinham até 20 mil habitantes em 2000 e só uma tinha menos de 5 mil, enquanto dos 63% restantes, 24% eram cidades consideradas grandes ou muito grandes[267], com mais de 100 mil habitantes. A Tabela 8 a seguir detalha a distribuição nacional dos municípios de acordo com a faixa populacional, por região.

Tabela 8

Municípios Existentes em 2000, por Faixa Populacional – Brasil, Regiões e Estado do Rio de Janeiro

População (1.000 hab.)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil	% do total	Rio de Janeiro	% do total
Até 20 mil	1.255	302	375	965	1.181	4.078	73%	34	37%
De 20 mil a 100 mil	491	133	76	185	373	1.258	23%	36	39%
De 100 mil a 500 mil	37	12	9	37	99	194	3%	18	20%
Mais de 500 mil	9	2	3	2	15	31	1%	4	4%
TOTAL	**1.792**	**449**	**463**	**1.189**	**1.668**	**5.561**	**100%**	**92**	**100%**

Fonte: IBGE (Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000 – Brasil)

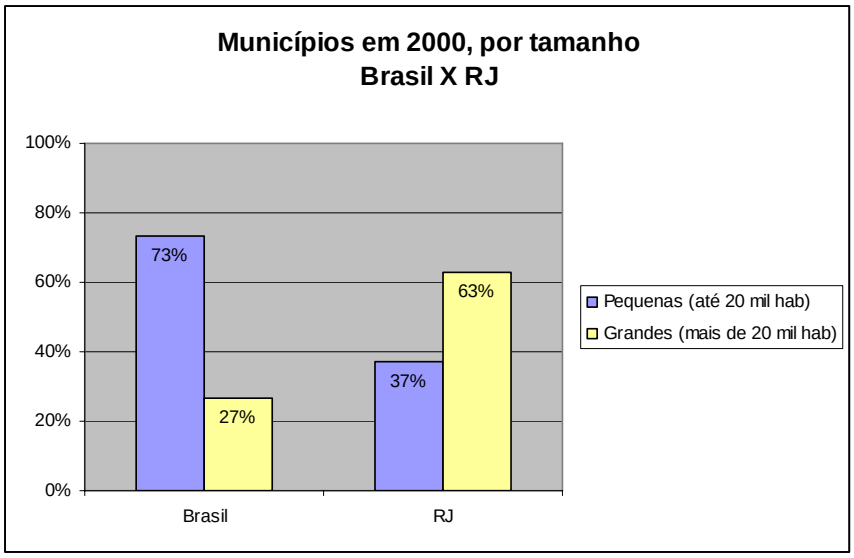
[265] TOMIO (2002).

[266] TOMIO (2002) testa a validade das diferentes hipóteses explicativas dos ritmos diferenciados de criação de municípios para uma amostra de cinco estados, com base nos fatores indicados, mas o Rio de Janeiro infelizmente não está entre eles.

[267] Na relação dos 100 municípios mais populosos do Brasil em 2000, contavam-se nada menos que 10 municípios fluminenses; os seis maiores, depois da capital, pertencem todos à região Metropolitana. (NAZARETH; PORTO, 2002).

Além do Rio de Janeiro registrar um menor número de cidades pequenas do que a média dos demais estados, os dados confirmam que a concentração da população nos grandes municípios fluminenses, tendência observada nacionalmente, é mais pronunciada que na média do país, e que apenas uma pequena parcela da população vive nos pequenos municípios, como informa o Gráfico 7.

Gráfico 7



Fonte: IBGE

De fato, a população residente nos 34 municípios fluminenses que têm menos de 20 mil habitantes (que representam 37% do total, conforme indicado no Gráfico 7) equivale a apenas 3% da população total do estado do Rio de Janeiro, enquanto 97% dos habitantes residem nas demais cidades fluminenses, como se analisa na seqüência. No conjunto do país, a distribuição da população não é tão concentrada, com 20% residindo nas pequenas cidades que constituem menos de um terço do total, como se vê no Gráfico 7.

IV.4.1.2 Evolução da população residente no estado

Dentre os estados da região Sudeste, o estado do Rio foi o que apresentou a menor taxa de crescimento populacional na década de 90: o contingente populacional cresceu à taxa média geométrica de 1,30% ao ano, incremento ainda superior ao registrado na década de 80, de 1,15% ao ano. [268]

Na segunda metade da década de 90, a população residente no estado do Rio de Janeiro cresceu em ritmo mais acelerado, ultrapassando a marca dos 14 milhões em 2000, até alcançar 15,2 milhões em 2004, equivalente a 8,3% da população brasileira.

A Tabela 9 abaixo apresenta a distribuição da população fluminense em 1996 e 2004, por região, destacando a participação de cada uma no total do estado e deste no total do país, bem como a taxa média de crescimento observada nos diferentes períodos. A população residente no estado aumentou 13% no período, crescimento inferior aos 15,6% registrados para a população brasileira, que evoluiu de 157 milhões para 181 milhões de pessoas.

Tabela 9

Evolução da População do Estado do RJ, por Região: 1996-2004

(em mil habitantes)

REGIÃO	População 2004	% no total 2004	População 1996	% no total 1996	% 2004/ 1996
Baixadas Litorâneas	643	4,2%	470	3,5%	36,8%
Capital	6.040	39,8%	5.552	41,4%	8,8%
Centro-Sul	267	1,8%	234	1,7%	14,1%
Litoral Sul Fluminense	196	1,3%	140	1,0%	40,0%
Médio Paraíba	829	5,5%	741	5,5%	11,9%
Metropolitana	5.347	35,3%	4.621	34,5%	15,7%
Noroeste	310	2,0%	284	2,1%	9,2%
Norte	741	4,9%	654	4,9%	13,3%
Serrana	784	5,2%	712	5,3%	10,1%
TOTAL RJ	**15.157**	**100,0%**	**13.408**	**100,0%**	**13,0%**
BRASIL	**181.581**		**157.070**		**15,6%**
% População RJ/Brasil	**8,3%**		**8,5%**		**-2,4%**

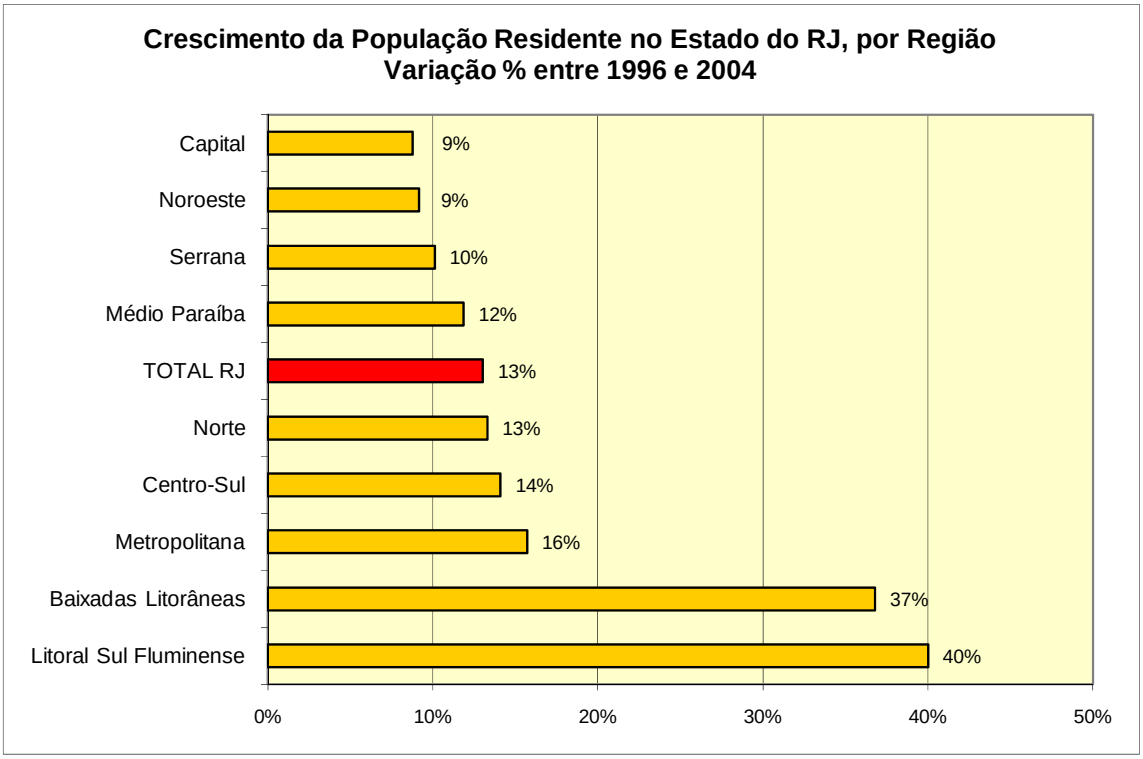
Fonte: IBGE (SIDRA) e Fundação CIDE.

As taxas de crescimento da população residente no estado variaram muito entre as regiões nos anos de 1996 a 2004. A última coluna da Tabela 9 mostra as variações

[268] Estimativas do IBGE.

ocorridas, que evidenciam o maior crescimento populacional nos municípios da região do Litoral Sul Fluminense e das Baixadas Litorâneas, quando se considera todo o intervalo (última coluna): 40% e 37%, respectivamente, comportamentos que são visualizados com o auxílio do Gráfico 8, a seguir, que mostra que o incremento foi superior ao crescimento da população estadual no mesmo período.

Gráfico 8



Fonte: IBGE (SIDRA) e Fundação CIDE.

Destaque-se que as regiões que mais cresceram estão situadas no litoral e possuem elevado potencial turístico, que vem sendo crescentemente explorado, sendo que alguns dos municípios da região das Baixadas Litorâneas, pela confrontação geográfica com a Bacia de Campos, estão também entre os maiores beneficiários dos recursos provenientes da exploração do petróleo e gás. As regiões do Médio Paraíba, com 12%, Serrana, com 10%, e Noroeste e a Capital, com cerca de 9% cada, apresentaram crescimento bem mais modesto.

Uma análise mais detalhada, por município, permite constatar que está efetivamente ocorrendo um movimento de atração da população na direção dos que mais recebem

recursos provenientes de *royalties* do petróleo, situados nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas. Dentre eles, Macaé, Armação dos Búzios, Cabo Frio e Rio das Ostras apresentaram elevado crescimento no número de habitantes no período. Os três últimos estão entre os 10 municípios do estado que mais receberam recursos de *royalties*, em valores absolutos, e entre as cidades cuja população cresceu acima de 20% desde 1996. [269]

O exame dos dados demográficos permite extrair algumas conclusões:

a. Em 2004, dois terços dos municípios do Rio de Janeiro (63%) tinham mais de 20 mil habitantes (apenas um terço podia ser considerado como integrante da faixa dos pequenos), ao passo que, para o Brasil, essa proporção é inversa: 73% são pequenos e menos de um terço dos municípios possui mais de 20 mil habitantes;

b. Apenas uma ínfima parcela da população fluminense (3%) reside nos pequenos municípios do estado, enquanto 71% da população fluminense concentram-se nas cidades de mais de 300 mil habitantes, sendo 40% na capital;

c. Dos 11 municípios fluminenses criados entre 1997 e 2001, sete (ou 64%) possuíam menos de 20 mil habitantes quando foram criados, reforçando tese encontrada na literatura de que as regras de distribuição do FPM incentivaram a proliferação de pequenos municípios [270];

d. Registra-se acentuada tendência de crescimento populacional nas regiões localizadas no norte e no litoral do estado, onde a maior parte dos municípios é de médio porte (a grande maioria tem entre 20 mil e 100 mil habitantes), confirmando-se no estado do Rio tendência observada nacionalmente de crescimento das cidades de médio porte;

e. A tendência de crescimento populacional é expressiva nos municípios que mais recebem recursos provenientes de *royalties* do petróleo, situados nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, indicando a necessidade de especial atenção na implementação de políticas urbanas e sociais nessas cidades.

---

[269] Ver Costa Fº e Murta (2000) e Conceição, Mello, Murta e Nazareth (2006), para uma análise detalhada da relevância dos *royalties* e das participações especiais nas finanças dos municípios do estado do Rio de Janeiro.

[270] GOMES; MACDOWELL, 1999.

IV.4.2 Produto Interno Bruto dos municípios fluminenses

O objetivo desta seção é analisar como se distribui a riqueza gerada nos municípios do estado do Rio de Janeiro e como essa distribuição evoluiu no período analisado[271]. Antes de iniciar o exame dos dados, cabem algumas considerações acerca da metodologia adotada para o cálculo do PIB dos municípios brasileiros, de maneira a qualificar os resultados encontrados e esclarecer distorções, evitando conclusões precipitadas.

O método usado pelo IBGE consiste em um processo descendente de repartição, pelos municípios, do valor adicionado das 15 atividades econômicas das Contas Regionais [272], obtido para cada unidade da federação, de acordo com a seguinte metodologia: é estimado o valor adicionado estadual de cada atividade, obtido das Contas Regionais; procede-se à distribuição desse valor para as atividades municipais, segundo indicadores escolhidos para este fim; as 15 atividades econômicas são agrupadas, e obtêm-se as estimativas municipais do valor adicionado da agropecuária, da indústria e dos serviços; e, finalmente, agregando-se o *dummy* financeiro e os impostos sobre produtos chega-se ao PIB, por município, em valores correntes (sem contemplar variações de volume e de preço, quer por atividade econômica, quer para o PIB).

Como se constata da descrição da metodologia, o PIB não é apurado a partir da agregação da riqueza gerada em cada localidade, mas sim da alocação física da riqueza gerada, nacionalmente, em cada uma das atividades econômicas, primeiro pelos estados da Federação e posteriormente pelos municípios. Por essa razão, não reflete, necessariamente, a renda que permanece nos municípios e nem mesmo a renda gerada localmente, já que depende em larga medida do indicador escolhido para a redistribuição espacial do valor gerado em cada atividade e da natureza da atividade.

Segundo os críticos, o elevado grau de abertura das economias municipais também requer cuidados especiais na interpretação dos resultados do PIB, principalmente com

---

[271] Dados: IBGE (2004, disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2004/Banco_de_Dados) e IPEA e Fundação CIDE (1996; ver Nazareth e Porto (1998), para a descrição da metodologia adotada).

[272] Agropecuária, Indústria Extrativa Mineral, Indústria de Transformação, Construção Civil, Serviços Industriais de Utilidade Pública, Comércio, Transporte, Serviço de Alojamento e Alimentação, Comunicação, Serviço Financeiro, Administração Pública, Aluguel e Serviços Prestados às Empresas, Educação e Saúde, Outros Serviços e Serviços Domésticos. (IBGE, 2006).

relação às tentativas de vincular o PIB *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, cujo cálculo inclui indicadores de renda familiar, saúde (expectativa de vida) e escolaridade (taxas de freqüência escolar e alfabetização) da população municipal. [273]

O caso dos municípios do Rio de Janeiro é bastante esclarecedor da limitação do uso do PIB *per capita* como indicador da riqueza e da renda local, em razão da distorção introduzida pelo petróleo.

A evolução recente da situação econômica fluminense, resumida no início deste capítulo, permitiu constatar que a reversão da trajetória de crise, iniciada em meados da década de 90, apoiou-se decisivamente na dinâmica da cadeia do setor de petróleo e gás, altamente intensiva em capital e tecnologia.

Os impactos da cadeia sobre as atividades econômicas, emprego e renda das diferentes regiões do estado variam desde a injeção de renda e tributos diretos na economia à geração de empregos diretos e indiretos, inclusive na indústria naval, às encomendas de bens de capital e serviços, a montante, e à indução de investimentos, a jusante, entre outros.

Como se deduz, os impactos podem ser muito significativos em nível municipal, mas a intensidade depende de inúmeros fatores como a capacidade de oferta local de bens de capital, o grau de abertura da economia, a existência de um complexo gás-químico ou petroquímico que seja capaz de incorporar novos investimentos, entre outros fatores. [274]

Por essas razões, os reflexos da presença dessas atividades na melhoria das condições de vida da população, onde estão localizadas, não são facilmente identificáveis e mensuráveis; podem por vezes sequer ocorrer ou, caso ocorram, podem ainda não ser percebidos.

A forma de cálculo do PIB utilizada pelo IBGE, no entanto, faz com que os municípios localizados no norte e no litoral fluminenses, pela proximidade com a Bacia de Campos, tenham posição privilegiada no *ranking* do PIB brasileiro nos anos recentes, resultados

[273] UCAM, 2005.
[274] ARAÚJO, 2001, p. 266.

que “têm provocado grandes ilusões, e, conseqüentemente, motivado falsos debates e inúmeras especulações”. [275]

Tal se deve à solução encontrada pelo IBGE no caso do petróleo: para localizar geograficamente a riqueza produzida na plataforma continental, medida pelo valor adicionado por essas atividades, o indicador utilizado é a distribuição de *royalties* pagos pelas concessionárias aos municípios (com base nos dados fornecidos pela ANP).

O maior problema dessa solução é o fato de que reproduz impropriedades implícitas às regras de rateio dos *royalties*, particularmente a “sobre-remuneração” de municípios que estão apenas próximos de campos petrolíferos marítimos, ou vizinhos a municípios confrontantes com estes, sem a presença efetiva de capitais petrolíferos em seus territórios. [276] Dessa forma, um município que possui indústria ou produz petróleo que serão consumidos em municípios vizinhos, em outros estados ou até no exterior, e que tem população reduzida, pode ter um elevado PIB *per capita*, mas a renda não permanecer em seus limites geográficos (“vazando”, por exemplo, pelo pagamento de salários ou de remuneração do capital a fatores de produção de outros municípios).

Assim, os municípios fluminenses ditos petrolíferos não estariam – como as estatísticas sugerem – entre os mais ricos do país, mas apenas entre os que produzem mais riqueza (ou que estão geograficamente próximos ao local onde é produzida). [277]

Uma solução interessante para tentar minimizar as distorções foi a adotada pela Fundação CIDE, que exclui do cálculo do PIB o valor da produção marítima de petróleo, atribuindo-o a uma entidade fictícia chamada “Bacia de Campos”, como forma de evitar a contaminação dos produtos municipais pela riqueza produzida *offshore*, para que não fiquem artificialmente “inflados”. O quadro a seguir é aqui reproduzido apenas com o intuito de ilustrar a diferença das metodologias adotadas pelo IBGE e pela Fundação CIDE: [278]

---

[275] UCAM, 2005, p. 2. “[...] PIB é uma medida de produção de valor, e não uma medida de valor fixado na região”.

[276] Ver Serra (2003) para uma discussão dos critérios de distribuição dos *royalties* vigentes no país.

[277] A análise mencionada sugere outras medidas como mais adequadas para avaliar a riqueza que circula nos municípios, por exemplo, a receita tributária e a massa de salários e outros rendimentos, que também possuem limitações, embora de outras ordens. (UCAM, 2005, p. 3).

[278] Idem, p. 4.

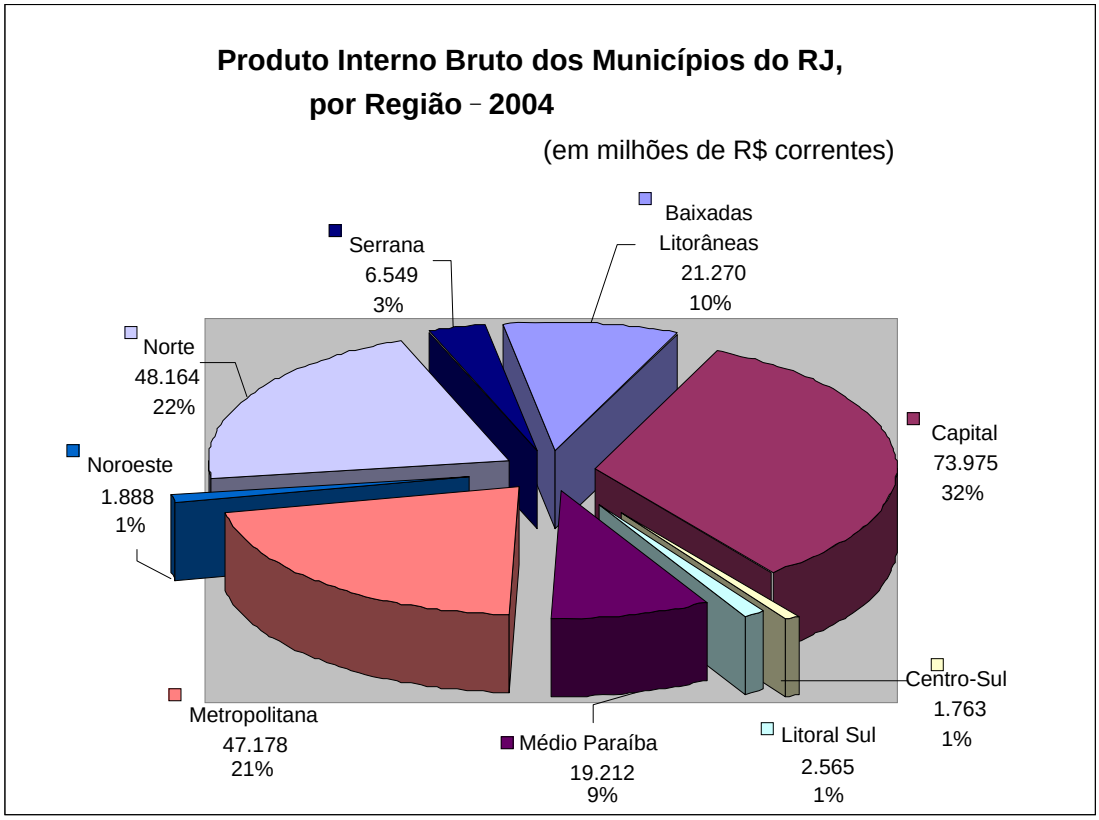
Tabela 2 - Estatísticas de PIBs Comparadas: IBGE e Fundação CIDE-RJ. Municípios da OMPETRO, 2003.

Município	População 2003 (IBGE)	PIB IBGE (Preços Correntes 1000 R$)	Posição no Ranking do Estado do RJ – PIB IBGE (Preços Correntes 1000 R$)	PIB IBGE Per Capita	Posição no Ranking do Estado do RJ – PIB IBGE Per Capita	PIB CIDE (Preços Correntes 1000 R$)	Posição no Ranking do Estado do RJ – PIB CIDE (Preços Correntes 1000 R$) PIB CIDE Per Capita	PIB CIDE Per Capita	Posição no Ranking do Estado do RJ – PIB CIDE Per Capita
Bacia de Campos						**R$ 36.346.483,83**			
Campos dos Goytacazes	419.267	R$ 16.793.820,38	2	R$ 40.055,19	10	R$ 2.464.728,70	9	R$ 5.895,87	38
Macae	147.737	R$ 14.127.396,92	4	R$ 95.625,31	6	R$ 4.088.151,24	6	R$ 27.918,05	4
Rio das Ostras	43.700	R$ 6.192.237,90	5	R$ 141.698,81	3	R$ 278.320,00	39	R$ 6.475,37	32
Cabo Frio	147.814	R$ 5.148.569,83	7	R$ 34.831,34	11	R$ 877.687,21	20	R$ 6.052,23	35
Quissama	14.957	R$ 3.006.528,86	11	R$ 201.011,49	1	R$ 129.261,34	55	R$ 8.716,90	18
Armacao dos Buzios	21.274	R$ 2.250.989,40	15	R$ 105.809,41	5	R$ 176.166,75	48	R$ 8.132,95	24
Sao Joao da Barra	28.274	R$ 1.922.993,92	18	R$ 68.012,80	8	R$ 119.078,05	57	R$ 3.950,41	72
Casimiro de Abreu	24.765	R$ 1.904.634,31	19	R$ 76.908,31	7	R$ 196.977,38	46	R$ 8.042,09	25
Carapebus	9.732	R$ 1.476.221,26	21	R$ 151.687,35	2	R$ 44.210,34	86	R$ 4.815,83	48

Fonte: IBGE (2003) e CIDE(2003).

Para os fins de subsidiar a análise desenvolvida no próximo capítulo, os valores do Produto Interno Bruto de 2004 dos municípios do Rio de Janeiro, importante medida da produção de valor no estado, foram agregados por regiões, e a contribuição de cada região para o total do produto estadual pode ser visualizada no Gráfico 9:

Gráfico 9



Fonte: IBGE

Em nível de região, observa-se que a maior parcela do PIB estadual, de 32%, foi gerada na capital (R$ 74 bilhões), seguida pelas regiões Norte e Metropolitana, responsáveis por 22% (R$ 48 bilhões) e 21% (R$ 47 bilhões) do total do PIB do estado, respectivamente. As regiões do Litoral Sul Fluminense, Centro-Sul e Noroeste apresentaram as menores participações no PIB-RJ (1%).

O Gráfico 9 é ilustrativo do que foi apontado na análise da economia fluminense desenvolvida na seção precedente: a contribuição do valor produzido pelas atividades econômicas historicamente concentradas na Capital e seu entorno[279] vem sendo progressivamente substituída pelo valor da produção das atividades ligadas à exploração de petróleo e gás natural, concentradas geograficamente na Bacia de Campos e em alguns (poucos) municípios das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas. [280]

O exame dos dados por município revela que, depois da Capital, os municípios de Campos e Macaé, ambos na região Norte, foram os que apresentaram os maiores PIB em 2004: R$ 21 bilhões e R$ 18 bilhões, respectivamente. Não por acaso, o próximo PIB municipal do estado, em valor, é Duque de Caxias, localizado na região Metropolitana, com R$ 18 bilhões, sendo o refino do petróleo o principal responsável por esse resultado (no município está localizada a terceira maior refinaria, em capacidade instalada de produção de barris de petróleo, do país).

A distribuição do PIB pelo território fornece uma medida também da excessiva concentração da riqueza no Brasil e da importância do petróleo para a economia do país: 68 municípios responderam por metade do PIB nacional de 2004 e concentravam a terça parte da população brasileira, enquanto apenas 10 dos 5.561 municípios foram responsáveis por um quarto do Produto Interno brasileiro, sendo quatro do estado do Rio: a Capital e Duque de Caxias na região Metropolitana, e Campos e Macaé no Norte fluminense. [281]

---

[279] A participação da região Metropolitana chega a 53%, se considerada também a Capital, separada aqui apenas para permitir um maior detalhamento da análise.

[280] Estima-se que a contribuição média do setor de petróleo ao PIB tenha evoluído de 2,4% (nos anos 60) para 4,2% (anos 80), chegando em 2004 a representar 8,1% do PIB brasileiro; a estimativa do valor agregado em 2003, a preços daquele ano, foi de R$ 104,71 bilhões.

[281] Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/pibmunic2004.pdf.

Observa-se ainda que os produtos dos oito municípios fluminenses classificados como muito grandes[282] estão entre os 20 maiores PIB do estado, relação que inclui também dois pequenos: Porto Real, onde está instalada a fábrica da sede da PSA Peugeot-Citroën, município da região do Médio Paraíba, que concentra a indústria automobilística, e Quissamã, no Norte fluminense, grande beneficiário de *royalties* e que, pela população reduzida, apresenta o maior PIB *per capita* do estado, R$ 231 mil por habitante, e o 3º mais elevado do país. Os 20 menores PIB do estado correspondem, sem exceção, a municípios classificados como pequenos.

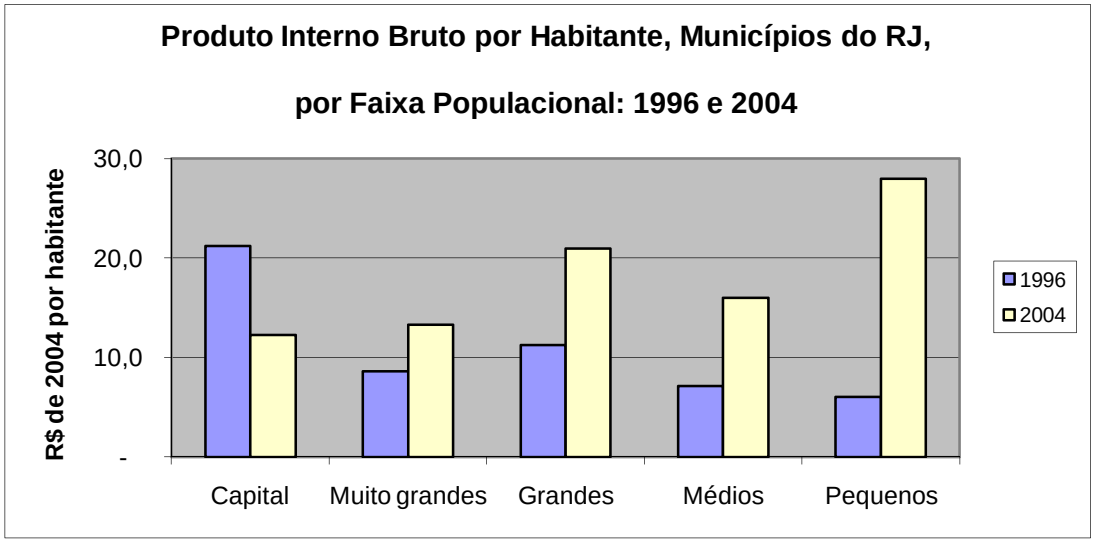
O Gráfico 10, a seguir, compara a distribuição do PIB *per capita* dos municípios fluminenses em 1996 e 2004, em valores atualizados para dezembro de 2004, por faixas de tamanho da população[283]. Observa-se que a distribuição do PIB por habitante foi sensivelmente alterada no período.

Em 1996, o PIB *per capita* da Capital era superior ao das demais faixas, e o valor do produto por habitante tendia, em média, a decrescer com o tamanho do município. Em 2004, essa relação se inverteu: o valor do PIB por habitante da faixa dos pequenos municípios era o maior de todas as faixas, e cerca de quatro vezes maior do que o valor de 1996, enquanto o PIB *per capita* do município do Rio de Janeiro foi bem menor, inferior inclusive ao valor por habitante da faixa dos municípios muito grandes.

[282] Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti.

[283] Apesar das diferenças nas metodologias utilizadas para os cálculos do PIB dos anos de 1996 e 2004, alguns testes realizados permitiram verificar a viabilidade da comparação, já que ambas utilizam dados primários do IBGE. (Ver Nazareth e Porto, 1998, para metodologia de cálculo adotada para 1996).

Gráfico 10

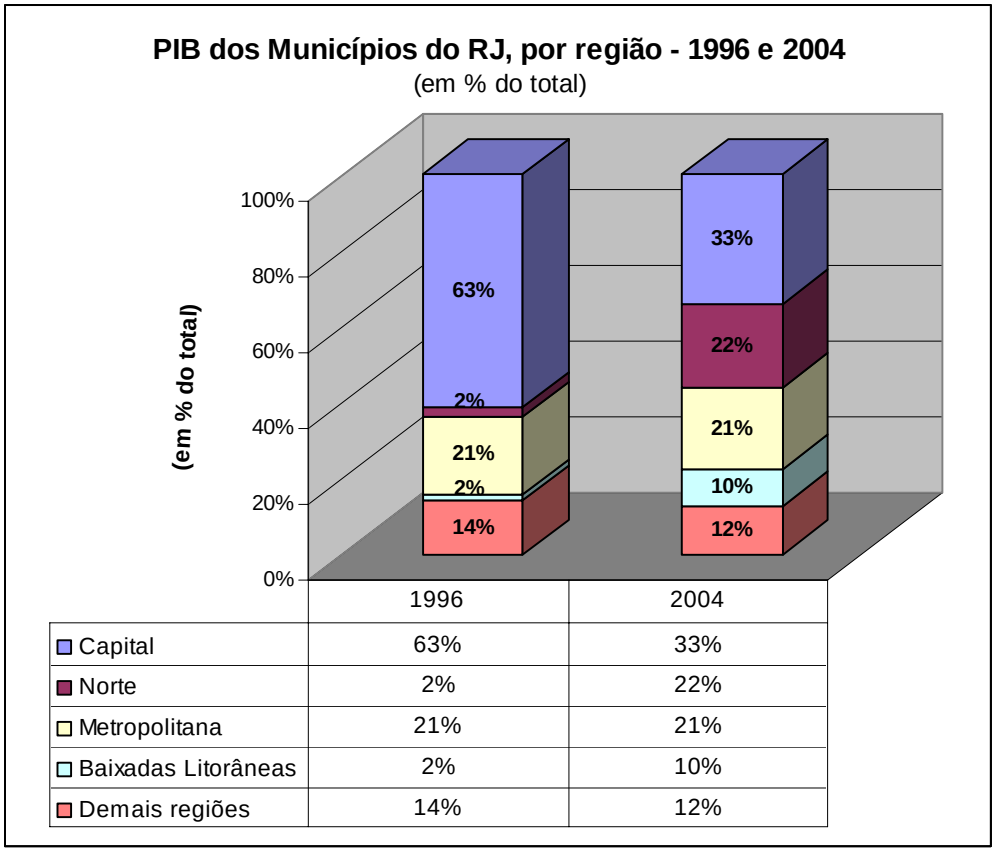


Fonte: IBGE, 2004 (PIB de 2004); NAZARETH; PORTO, 1998 (PIB de 1996).

Resta evidenciado no Gráfico 10 o "efeito petróleo" descrito, que elevou significativamente o produto por habitante da faixa dos pequenos municípios: se forem desconsiderados os valores do PIB dos municípios que estão muito acima da média (*outlyers*), Quissamã e Carapebus, que recebem vultosos recursos de *royalties*, o PIB *per capita* da faixa cai de R$ 27,9 mil para R$ 14,5 mil por habitante (ou para R$ 18,6 mil, se apenas Quissamã for desconsiderado). O efeito pode ser mensurado ainda se o mesmo exercício for repetido com Porto Real, que tem o PIB muito elevado, mas não é receptor de *royalties*. Nesse caso, o PIB por habitante da faixa cai bem menos, para R$ 20,9 mil.

A distribuição do PIB estadual por regiões, nos anos de 1996 e 2004, está representada no Gráfico 11, a seguir, que demonstra claramente como cresceu a contribuição do valor da produção das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas para a riqueza produzida no estado, em substituição à contribuição do valor produzido pela Capital.

Gráfico 11



	1996	2004
Capital	63%	33%
Norte	2%	22%
Metropolitana	21%	21%
Baixadas Litorâneas	2%	10%
Demais regiões	14%	12%

Fonte: IBGE, 2004 (PIB de 2004); NAZARETH; PORTO, 1998 (PIB de 1996).

Em 1996, a Capital e a região Metropolitana foram responsáveis por 84% do valor do PIB estadual e as regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, por apenas 4%. A participação destas últimas no PIB total de 2004 cresceu oito vezes, chegando a 32%, e as primeiras viram sua contribuição reduzida a 54% (não obstante o crescimento de cerca de um quarto, em termos reais, do valor do PIB estadual nesse mesmo período). As demais regiões do estado também perderam participação, muito embora apenas em termos relativos, destacando-se a região do Médio Paraíba, cuja contribuição caiu de 9% para 7% do produto estadual.

O movimento observado no Gráfico 11 indica uma efetiva desconcentração da riqueza no território, o que pode ser um sinal muito positivo de redistribuição das atividades e da população, não apenas por dinamizar e beneficiar outras áreas ou regiões, oferecendo oportunidades de aproveitamento de recursos e fatores produtivos, mas principalmente por reduzir a pressão das demandas urbanas na região Metropolitana, principalmente na Capital, e as “deseconomias de aglomeração”.

Com efeito, a exacerbação do crescimento urbano da área Metropolitana é uma característica do estado, explicada, entre outros fatores, pela "longa função de capital nacional" que a cidade desempenhou por tanto tempo e pelo peso que representa no "jovem estado fluminense" que hoje dirige, além do "desinteresse pelos problemas do interior que manifestaram durante longo tempo suas elites políticas e intelectuais", em claro contraste com as realidades e necessidades do interior fluminense em vários aspectos, principalmente, de seu aparelho produtivo. [284]

É que o fraco dinamismo da economia fluminense e a crise vivenciada no século passado, resumidos nas seções precedentes, não significam que algumas regiões ou localidades do estado não tenham apresentado movimento relevante em suas atividades no período, apesar de seu peso restrito no produto estadual. Essas cidades (ou "microrregiões") apresentaram crescimento e dinamismo, constituindo "vantagens de 'manchas, ilhas' de prosperidade" dentro do território, embora de alcance limitado econômica e geograficamente[285]. Essas vantagens se constituíram, de maneira geral, por iniciativas isoladas, não relacionadas a outros espaços econômicos do estado, sem que tenha havido uma programação ou coordenação com o conjunto de outras iniciativas econômicas no território estadual.

A desconcentração espacial das atividades econômicas e da população, já analisada, que até aqui se deu quase que exclusivamente em função das atividades de exploração do petróleo e do gás natural, cuja sustentabilidade no tempo depende da existência de recursos não-renováveis, poderia ser orientada também para o aproveitamento do dinamismo dessas "ilhas" ou "vocações", reorganizando-se, com uma visão de mais longo prazo, as atividades situadas nesses pólos, localizados no entorno das cidades médias ou pequenas, compostos majoritariamente por micro e pequenas empresas. [286]

Os desejados impactos favoráveis, que o movimento de desconcentração das atividades econômicas pode ter sobre o emprego e a geração de renda nas regiões beneficiadas por essas atividades e setores mais dinâmicos, em especial os do petróleo e gás natural,

---

[284] HASENCLEVER; FAURE, 2004, p. 9.

[285] Idem, p.17.

[286] De acordo com as conclusões do relatório de pesquisa sobre Configurações Produtivas Locais (CPL) no estado do Rio de Janeiro, esta seria a chave para a revitalização da economia fluminense: "Estes pólos, alavancas essenciais de um crescimento do tipo novo, podem tornar-se os focos de um desenvolvimento local em torno do qual a globalização, paradoxalmente, concede todas as suas chances." (HASENCLEVER; FAURE, 2004, p. 9).

dependem da capacidade multiplicadora e indutora de novos investimentos, principalmente das atividades da cadeia petrolífera, sob pena de não se traduzirem em efetiva melhoria das condições econômicas e sociais.

A simples observação das mudanças em direção às regiões beneficiadas nada diz quanto a esses impactos mais efetivos e duradouros sobre a organização espacial da riqueza e sobre a continuidade dos efeitos positivos de seu dinamismo. Por essa razão, torna-se fundamental a busca da diversificação das atividades produtivas em todo o estado, inclusive nas etapas "a jusante" da cadeia, de maior agregação de valor, bem como a manutenção e ampliação de investimentos nas oportunidades já identificadas e nas atividades já em operação, nas quais o estado apresenta especialização elevada, assegurando a existência de alternativas, construídas em bases mais sólidas e sustentáveis, para a exploração de recursos que cedo ou tarde se esgotarão.

O estudo Produto Interno Bruto dos Municípios 2004, elaborado pelo IBGE, identifica, em termos do valor adicionado, áreas no estado do Rio de Janeiro com características similares que lhes conferem uma identidade econômica e que confirmam o que foi apontado na análise anterior: o litoral norte fluminense, com a indústria extrativa do petróleo, e a região do Vale do Paraíba (eixo da BR-116, Rodovia Presidente Dutra), com os setores metal-mecânico e de material de transporte, onde se registra forte predominância do valor adicionado da indústria na economia dos municípios; os municípios da região Metropolitana, onde o valor adicionado municipal apresentou maior diversificação, além de um forte peso do setor de serviços, que se explica pela crescente interdependência entre a produção industrial e esse setor; e a região do Litoral Sul (BR-101, no trecho entre o Rio de Janeiro e Santos), onde também predomina o setor de serviços, resultado, neste caso, das atividades ligadas ao turismo. [287]

As atividades econômicas concentradas em regiões e áreas específicas do estado e Arranjos Produtivos Locais (APL[288]) em setores da indústria já foram identificados por

---

[287] Este último eixo não restou evidenciado na análise precedente, tendo em vista o elevado peso do petróleo no PIB fluminense (até mesmo no PIB do Brasil, como se viu), que desequilibra e dificulta a visualização do comportamento das demais atividades econômicas e regiões.

[288] O conceito de APL "pode ser associado à aglomeração espacial de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresenta vínculos e interdependência. Por meio desses vínculos, origina-se um processo de aprendizagem que possibilita a introdução de inovações de produtos, processos e formatos organizacionais, gerando maior competitividade para as empresas integradas ao arranjo", tendo sua formação associada a trajetórias históricas de criação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. (RIO DE JANEIRO, Estado, TCE-RJ, 2004).

diversas instituições, fornecendo o conhecimento e os elementos necessários para o planejamento dos investimentos e fortalecimento daquelas atividades, fundamentais para a construção de alternativas às atividades da cadeia do petróleo. [289]

Nesse sentido, cabe destacar estudo realizado pelo SEBRAE-RJ em 2004 que identificou, a partir de critérios de emprego, renda, especialização relativa, relevância setorial e outros, 61 concentrações de atividades econômicas e 16 APL em setores da indústria no estado, além de outros arranjos em fase de desenvolvimento[290]. O trabalho do SEBRAE-RJ buscou mapear o padrão de "especialização relativa" da indústria fluminense e identificou 27 atividades nas quais a participação do estado no emprego total do país era superior àquela observada para o conjunto da indústria, sendo 20 associadas ao setor de serviços e sete ao setor industrial.

Algumas das concentrações identificadas no estudo estão vinculadas a ramos nos quais o estado apresenta uma especialização relativa bastante elevada, tais como: extração de petróleo e gás natural; transporte aquaviário; fabricação de coque; refino de petróleo; fabricação de outros equipamentos de transporte; correio e telecomunicações; atividades recreativas, culturais e desportivas; alojamento e alimentação; atividades de informática e conexas; transporte terrestre; edição, impressão e reprodução de gravações; saúde e serviços sociais; fabricação de produtos químicos; e metalurgia básica.

Quanto aos arranjos produtivos do estado, foi apontado, sem constituir uma surpresa, que o maior é o do setor de petróleo, sediado em Macaé, com área de influência sobre Rio das Ostras, Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes[291]. Os setores petroquímico, químico e farmacêutico têm um APL identificado em três municípios: atividades de refino de petróleo, cujo núcleo está em Duque de Caxias; de fabricação de aditivos para uso industrial, com base em Belford Roxo; e de fabricação de embalagens de plástico, concentrada em São João de Meriti, com área de influência em diversos municípios da região, além de concentração de atividades na fabricação de medicamentos, artefatos de plástico, artigos de perfumaria e cosméticos e, ainda, de

---

[289] RIO DE JANEIRO, Estado, TCE-RJ, 2004.

[290] Estudo Sobre Arranjos Produtivos Locais – RJ, SEBRAE-RJ. Disponível em: http://www.sebraerj.com.br.

[291] Na Bacia de Campos encontram-se 38 campos *offshore* em operação, com 1.814 poços de óleo e gás, 37 plataformas fixas e móveis de produção e quase 4 mil km de dutos submarinos, além da fabricação de estruturas metálicas, máquinas e equipamentos, construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes, montagens industriais e outras obras de instalações, e atividades de logística de transporte.

materiais para usos médicos, hospitalares e odontológicos, quase todas na região Metropolitana e em alguns municípios da região Serrana, onde também se verificaram atividades de fabricação de móveis com predominância de madeira. Há outro pólo moveleiro em Campos, na região Norte.

O setor metal-mecânico tem três APL identificados nas áreas siderúrgica, automotiva e da indústria naval, com núcleos em municípios das regiões do Médio Paraíba e Metropolitana, alcançando municípios vizinhos. O primeiro inclui a produção de laminados planos de aço em Volta Redonda, fabricação de peças fundidas de ferro e aço em Barra do Piraí, e produção de laminados não-planos de aço em Barra Mansa. O APL automotivo tem sede em Resende, onde a Volkswagen fabrica caminhões e ônibus, e em Porto Real, onde a PSA Peugeot-Citroën fabrica os automóveis modelos 206, Xsara Picasso e C3, com influência em Itatiaia. O APL da indústria naval tem núcleo em Niterói, com influência sobre a Capital, São Gonçalo e Maricá. Ainda no setor metal-mecânico, encontram-se concentrações de atividades na fabricação de peças fundidas de metais não-ferrosos e suas ligas e artefatos de metal, montagem e reparação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes.

No setor de turismo encontra-se o maior número de APL no estado. São quatro núcleos identificados: o primeiro no Litoral Sul (Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba); o segundo em Resende e Itatiaia; o terceiro na Capital, com influência sobre Niterói; e o quarto, em Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios e Rio das Ostras, com área de influência em Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Casimiro de Abreu – além de novos núcleos em desenvolvimento, como o circuito do Caminho do Café, em torno de Vassouras; na região em torno de Petrópolis; entre Teresópolis e Nova Friburgo; e na região Norte do estado, compreendendo Campos, Quissamã e São João da Barra.

Foram identificadas diversas concentrações no setor agroindustrial (regiões Norte e Noroeste Fluminense e região Serrana): o APL de fruticultura, que consolida o pólo de fruticultura irrigada; concentração de pesca em Niterói; de pecuária, com criação de bovinos e fabricação de produtos de laticínios, carne, banha e produtos de salsicharia; e criação de aves e produção de ovos em diversos municípios em todo o estado.

No setor têxtil-vestuário, foram identificados dois APL: o de moda íntima em Nova Friburgo e o de fabricação de tecidos de malha e produção de moda feminina, em

Petrópolis, ambos com área de influência sobre os municípios vizinhos – além de atividades de confecção de outras peças de vestuário em municípios da região Metropolitana, Itaperuna e Valença, e o comércio varejista de artigos de vestuário e complementos em Campos dos Goytacazes, Niterói e Cabo Frio.

Nos setores de extração mineral, cerâmica e cimento, foram identificados outros dois Arranjos Produtivos Locais: o APL de rochas ornamentais com base em Santo Antônio de Pádua, e o APL de cerâmica vermelha com base em Campos dos Goytacazes (ambos com reflexos nos municípios vizinhos), além de concentrações de atividades no setor cerâmico nas regiões Metropolitana e Centro-Sul, extração e refino de sal marinho e sal-gema em Cabo Frio, e de pedra, areia e argila, aparelhamento e outros trabalhos em pedras em diversos municípios da região Metropolitana. A fabricação de cimento, artefatos de concreto e construção, com larga tradição no estado, tem concentração em Volta Redonda e em Cantagalo, que também tem atividades de fabricação de fibrocimento, gesso e estuque.

No setor de papel, editorial e gráfico, a Capital tem concentração de atividades de edição e impressão de jornais, revistas, livros e outros produtos gráficos, e a fabricação de embalagens de papel e papelão tem concentração de atividades em municípios da região Metropolitana. Também na Capital, foi identificado um APL de informática, na área de processamento de dados, consultoria em sistemas, desenvolvimento de programas, e manutenção e reparação de máquinas, e concentração de atividades de desenvolvimento de programas e de consultoria em sistemas de informática na região Serrana e no Centro-Sul.

Os setores de telecomunicações, atividades culturais e esportivas e de audiovisual têm APL identificados na Capital, com o primeiro influenciando municípios da Baixada Fluminense, como Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti e Duque de Caxias. Finalmente, identificou-se concentração de atividades no setor de serviços médicos em municípios das regiões Serrana e Norte e no setor de transporte rodoviário de passageiros e de cargas, na região do Médio Paraíba.

V Impactos nas finanças públicas dos municípios do Rio de Janeiro

Este capítulo propõe uma análise do modo como o processo de descentralização em curso no país nas últimas décadas, analisado nas seções precedentes, modificou o perfil das finanças públicas dos municípios do Rio de Janeiro, em termos da composição da estrutura de financiamento e dos gastos.

A análise – ainda que agregada – da distribuição intergovernamental das receitas no país desenvolvida por Prado (2001) permite àquele autor a "confirmação de que o processo de descentralização é um processo de municipalização", evidenciada pela participação crescente dos municípios no dispêndio real total, em contraste com a "esterilização" de parcela crescente dos recursos dos orçamentos estaduais sob a forma de serviços financeiros, decorrente da situação de crise orçamentária em que esses entes se viram envolvidos no passado recente. [292]

Com a crescente complexidade do sistema intergovernamental de partilha de receitas e o aumento dos recursos que vêm sendo transferidos diretamente da União para os municípios, é de se esperar que o perfil das finanças dos municípios brasileiros tenha sido fortemente modificado pelas reformas constitucionais, institucionais e legais associadas a esse processo de municipalização, que ocorreu em paralelo ao processo de enfraquecimento do papel dos estados na Federação, analisado no capítulo II.

Considerando o objetivo de avaliar os impactos causados pelas mudanças constitucionais e legais descritas, serão apresentadas, ao longo do capítulo, a situação atual, em uma análise mais detalhada com base nos dados relativos a 2004, e a evolução das receitas e dos gastos dos municípios do Rio de Janeiro desde 1996. Para tanto, são comparados os dados das finanças dos municípios – receitas e despesas – em três momentos distintos: os anos de 1996, 2000 e 2004.

Os fatores que influenciam os movimentos que se forem evidenciando ao longo da análise, bem como a avaliação dos impactos decorrentes da natureza diferenciada dos recursos e dos gastos, serão oportunamente discutidos. Especial atenção, quando necessário, será dedicada ao esclarecimento de mudanças específicas da legislação,

[292] Prado, 2001, p. 38.

como se fez no caso das alterações da lei estadual, que regula a distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios, explicada em detalhes por constituir exemplo claro de reprodução, no estado, das distorções e da ausência de coordenação e dinamismo dos critérios de distribuição de recursos na Federação brasileira, freqüentemente criticados na literatura, como comentado nos capítulos anteriores.

Breve contextualização do período de análise

O ano de 1996, como se observou, foi escolhido como momento inicial, o "marco zero", por ser o ano em que foram aprovadas as mudanças mais relevantes para os fins a que se propõe este trabalho. Com efeito, a segunda metade da década de 90 foi um período de grandes mudanças políticas e de aprovação de inúmeras mudanças constitucionais – alterações de regras legais que foram viabilizadas, em muitos casos, pela estabilidade monetária finalmente alcançada com o Plano Real.

No estado do Rio de Janeiro, 1996 também marca o início de um período de importantes mudanças, resumidas a seguir, cujos efeitos se estenderiam pelos anos seguintes, e das quais as mais relevantes serão analisadas mais detidamente ao longo do capítulo.

No plano estadual, em sintonia com o que ocorria no plano federal, esse foi o período áureo de "Reforma do Estado", com mudanças institucionais importantes[293]. Em 1995, foi instituído o Programa Estadual de Desestatização (PED) [294], iniciando-se, ainda em 1996, o ajuste patrimonial do estado, tendo sido privatizados naquele ano o Banerj e a Cerj. Também em 1995, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), destinado a financiar programas e projetos prioritários em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do estado. [295]

Iniciaram-se, nesse período, as negociações com a União com vistas ao refinanciamento da dívida estadual, cuja adesão previa que fosse adotado um programa de reestruturação

[293] No período (legislatura 1995-1998), o governador do estado, Marcello Alencar, pertencia ao mesmo partido político do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o PSDB, fato que sem dúvida contribuiu para a implementação de reformas na administração estadual na mesma linha das reformas instituídas pelo governo federal.

[294] O PED foi instituído pela Lei estadual nº 2.470, de 28/11/1995.

[295] Decreto-Lei nº 8, de 15/03/1975, regulamentado pelo Decreto nº 22.306, de 28/06/1996.

e ajuste fiscal de longo prazo voltado para a redução da dívida, processo que só seria finalizado, no caso do estado, em 1999, como se analisa na seqüência.

Em termos econômicos, 1996 é ponto de inflexão em relação à crise que marcou o período anterior, tendo início a trajetória de crescimento da economia fluminense centrada no setor de petróleo, possibilitada pela abertura do mercado brasileiro de petróleo, a partir da flexibilização dada pela EC nº 9/95, e que viria a se constituir no principal eixo de sustentação da economia fluminense, fortemente concentrada em pontos específicos do território estadual. Em 1997, foi aprovada a nova legislação do setor e criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), fatos analisados no capítulo III.

Outras duas mudanças de regras que viriam a impactar fortemente o papel da administração pública municipal foram a EC nº 14/96, que criou o FUNDEF, e a NOB-SUS 1/96, que modificou a gestão da saúde com o propósito de tornar o poder público municipal responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde em seu território. Ambas modificaram o financiamento, a organização e forma de prestação das atividades e serviços públicos e, por conseqüência inevitável, as finanças públicas, produzindo efeitos a partir de 1998.

Ainda no âmbito da administração estadual, em janeiro de 1997, foi implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), uma adaptação do sistema de informações adotado pelo governo federal (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI), com o objetivo de modernizar e integrar a gestão contábil, orçamentária e financeira do estado e aperfeiçoar os controles existentes.

Em conjunto com as alterações que viriam a ser promovidas com – e induzidas pela – a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a organização da gestão dos recursos públicos e as formas de controle interno e externo, tanto no estado como nos municípios fluminenses, foram profundamente modificadas.

A racionalização e integração dos sistemas orçamentário e financeiro, o avanço em termos da padronização das contas e registros contábeis e o fortalecimento dos instrumentos de planejamento, reabilitado em um contexto de estabilidade monetária, obrigaram os entes públicos a adaptarem as suas estruturas administrativas, revelando, por um lado, as deficiências de recursos humanos e materiais e a falta de qualificação,

mas forçando, de outro lado, a maior transparência das contas públicas, fundamental para o aperfeiçoamento dos controles existentes.

Uma análise do desenvolvimento dessas questões, abordando a implantação do SIAFEM no estado e a questão da padronização das contas públicas municipais – que conforma e limita a disponibilidade de dados da natureza dos que são utilizados para avaliações das finanças públicas, como a que ora se desenvolve –, tendo em vista a sua especificidade e os reflexos na metodologia, consta do Anexo ao presente trabalho.

A geografia política do estado também sofreu alterações, com o desmembramento de distritos e a criação de dez novos municípios, instalados em 1997, como se examinou no capítulo IV. Em 1996, a EC nº 15/96 limitou esse processo no país, ao determinar que modificações na geografia dos estados e municípios só poderiam ocorrer em prazo a ser fixado em lei complementar federal, até hoje não editada, e mediante a realização de Estudo de Viabilidade Municipal. Em função da reorganização territorial e da estrutura produtiva fluminense, com as alterações introduzidas pela exploração do petróleo e gás, a distribuição da população residente no estado também mudou, na direção apontada no capítulo precedente.

Por fim, as regras de distribuição da parcela de 25% do ICMS pertencente aos municípios também foram modificadas com a aprovação de nova legislação estadual, que regulamentou esse que é considerado o principal imposto nacional, que se seguiu à aprovação da Lei Complementar nº 87/96, a Lei Kandir, alterando a distribuição dos recursos fiscais no âmbito intra-estadual, com o agravamento dos desequilíbrios horizontais – entre os municípios –, ponto que será explorado adiante.

A conjunção de todos esses fatores, como não poderia deixar de ser, contribuiu decisivamente para a modificação dos padrões de financiamento e composição dos gastos públicos no território estadual, objeto central da análise que se desenvolve neste capítulo.

Em 2000, ano eleitoral, foi aprovada a LRF, cercada de expectativas quanto às implicações sobre a organização e controle das finanças, e ênfase no equilíbrio das contas públicas e na redução do endividamento de todos os entes federativos, incluindo os municípios. Naquele momento, já se faziam sentir alguns dos impactos mais importantes decorrentes das mudanças da década de 90. De fato, o FUNDEF começou efetivamente a operar em 1998, mesmo ano em que se iniciaram os expressivos

pagamentos de *royalties* do petróleo e que entraram em funcionamento as novas condições de gestão da saúde definidas na NOB-SUS 1/96, além de ter sido também aprovada, nesse ano, a EC nº 29, que fixou limites mínimos para aplicação de recursos públicos na saúde, nos três níveis de governo.

Outro aspecto que merece ser destacado por seus reflexos sobre as finanças municipais, é o movimento, nitidamente percebido em 2000, de "recentralização" dos recursos no âmbito da Federação em resposta à crescente rigidez do orçamento federal, mencionada anteriormente, com a progressiva substituição das transferências de recursos livres a estados e municípios por transferências condicionadas ou vinculadas a finalidades específicas, processo claramente identificado no exame dos dados que se segue.

A redução da autonomia decisória sobre a utilização dos recursos, por parte dos governos locais, foi acompanhada do aumento dos volumes repassados com o controle e comando mais centralizados no governo federal e sujeitos a condições definidas por lei ou normas.

A perda gradual da elevada autonomia financeira e política assegurada pela CF/88 equivale a uma redução efetiva da autonomia da esfera municipal, como se analisará, mas permite que se alcance algum grau de coordenação, na busca de assegurar níveis mínimos de provisão de bens e serviços públicos essenciais para a população.

O ano de 2004 representa o momento atual [296] em que as mudanças mencionadas anteriormente encontram-se consolidadas e, em alguns casos, aprofundadas – como na saúde, com a aprovação da NOAS 2001 –, e em que é expressiva e crescente a participação dos recursos dos *royalties* nas finanças locais.

Um desdobramento da análise que se desenvolve é testar a validade, para os municípios do Rio de Janeiro, de algumas das teses mais freqüentemente encontradas na literatura sobre o federalismo fiscal no Brasil, procurando estabelecer semelhanças e diferenças entre os padrões de desenvolvimento das finanças locais brasileiras e fluminenses.

Assim, com o intuito de verificar em que medida os traços característicos do sistema federativo em vigor já discutidos, que acrescentam dificuldades ao ordenamento

[296] A escolha de 2004 foi determinada por ser o ano mais recente para o qual há maior disponibilidade de dados auditados.

eficiente das finanças federativas[297], também se manifestam no estado do Rio de Janeiro, a próxima seção apresenta uma análise dos dados referentes às receitas dos municípios, buscando avaliar se a distribuição recente das receitas próprias e transferidas acompanha o padrão nacional, descrito na literatura, bem como testar a adequação de algumas das teses levantadas relativamente às características do arranjo federativo brasileiro, nessa mesma literatura, para os municípios fluminenses.

Destacam-se, nesse sentido, as conclusões de que uma pequena parcela da população brasileira vive nos municípios pequenos, mas essas cidades menos populosas se apropriam de uma parcela maior de recursos do FPM em proporção aos seus habitantes do que os municípios de todos os demais portes: médios, grandes e muito grandes, incluindo as capitais dos estados; ou seja, quanto menor o número de habitantes, maior a receita disponível *per capita* decorrente de uma também elevada relação FPM/população. Essa situação decorreria, como se analisou no capítulo II, do fato de que os critérios de repartição do FPM, tal como definidos legalmente, favorecem as cidades menos populosas com o objetivo de redistribuir os recursos entre os municípios que seriam financeiramente mais pobres, mas estes municípios não são necessariamente os que têm a população mais pobre.

Outras conclusões oferecidas em estudos sobre o federalismo fiscal no Brasil apontam para o fato de que a receita tributária própria e as transferências do ICMS crescem com a população do município, e não seriam relevantes para as cidades pequenas; assim como o fato de que os municípios conseguem arrecadar pouco com seus tributos em razão da estrutura fiscal vigente, já que o potencial de geração de receita própria, dadas as competências tributárias municipais, concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas. A análise empreendida nas próximas seções permitirá avaliar em que medida essa afirmativa é válida para os municípios fluminenses.

Considerando que a municipalização se dá essencialmente nas áreas sociais, é fundamental definir o que pode ser considerado como gasto social e, na medida em que os dados permitirem – tendo em vista as dificuldades decorrentes da excessiva

[297] Principalmente a forte descentralização das competências tributárias, a autonomia municipal acentuada e a expressiva disparidade inter e intra-regional do ponto de vista fiscal.

agregação das informações de despesa até pouco tempo utilizada por todos os níveis de governo – avaliar possíveis impactos. [298]

A definição do que seria o gasto nas áreas sociais não é trivial. Segundo definição adotada em estudo de acompanhamento do gasto do governo federal, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o gasto público social seria aquele que: [299]

> compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços –inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). A definição do gasto público social implica uma visão mais ampla da atividade pública, por isso ficou definida a área de cobertura do levantamento como todos os programas sociais de caráter público, o que inclui os executados por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios.

O trabalho chama a atenção para o fato de que a maioria dos estudos dedicados à análise do gasto público define o "gasto social" pelos setores considerados de "interesse social", definição que, por incorporar necessariamente um componente de juízo de valor, dificulta um consenso quanto aos setores relevantes, que acabam sendo definidos, em cada caso, pela disponibilidade de informações.

As limitações metodológicas envolvidas no exame dos gastos sociais pelos registros das despesas por órgão (conceito institucional), por função (enfoque funcional), e até por programa devem-se, basicamente, ao fato de serem essas classificações muito agregadas. As dificuldades de obtenção de informações mais detalhadas da despesa em nível que permita identificar as ações desenvolvidas e os recursos para o seu financiamento, também apontadas no mencionado estudo do IPEA, apesar de muito relevantes, não devem impedir que se busque analisar, com as informações disponíveis

---

[298] As despesas por função de governo só passaram a ser desagregadas a partir da Portaria nº 42/99 do Ministério do Planejamento e Orçamento, cuja adoção pelos municípios só se tornou obrigatória a partir de 2002.

[299] Texto para Discussão do IPEA (TD 547), relativo ao acompanhamento do gasto social federal, considera as seguintes áreas de atuação social: educação, saúde, saneamento, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, defesa do trabalhador, previdência e assistência, organização agrária, ciência e tecnologia e benefícios a servidores. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_547.pdf.

nos orçamentos municipais, o comportamento dos gastos sociais de maior peso, com o objetivo de avaliar, ainda que de forma imprecisa, os impactos da municipalização, o que será feito na última seção deste capítulo.

Serão destacadas ainda – por sua importância estratégica para a economia do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, detalhada no capítulo IV –, as receitas da compensação financeira provenientes das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, que vêm impactando de forma expressiva os orçamentos das cidades do Rio de Janeiro. [300]

Os montantes envolvidos justificam essa opção e permitem dimensionar a relevância da fonte de recursos: em 2004, o total pago aos 92 municípios fluminenses correspondeu a 11% das receitas totais dos governos municipais. Se na maior parte dos municípios das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, confrontantes com a Bacia de Campos, as rendas do petróleo respondem por mais de 50% da receita total, em Campos dos Goytacazes, maior beneficiário, representaram 70% do orçamento municipal de 2004.

A hipótese que se procura desenvolver no presente trabalho é que os impactos sobre as finanças públicas – decorrentes das alterações no aparato legal e institucional em que se insere o arranjo federativo brasileiro – foram ainda mais pronunciados no estado do Rio de Janeiro, em razão da importância que ganharam o petróleo e o gás natural para a economia e para as finanças dos entes federativos fluminenses, depois das mudanças no marco legal do setor.

Como se pretende demonstrar nas próximas seções, a importância da existência desses recursos naturais no estado do Rio de Janeiro, onde estão localizadas as maiores reservas provadas do Brasil, não se resume à centralidade do papel que as atividades ligadas a eles ocupam, hoje, na economia fluminense, e que se traduzem na participação expressiva de 25% do PIB estadual, como restou comprovado no capítulo IV.

Desde as mudanças ocorridas no quadro legal e institucional, a riqueza gerada pelas atividades econômicas ligadas a esses setores possibilitou a reversão da profunda crise vivida pela economia estadual ao longo do século XX, evidenciada, nos últimos anos da década de 80, pela perda de competitividade industrial e da posição relativa do Rio de

[300] Além de responder por 84,2% da produção nacional de petróleo, 48,7% da produção de líquido de gás natural (LGN) e 45% da produção de gás natural em 2005, o estado do Rio de Janeiro concentra mais de 80% das reservas provadas de óleo, condensado e gás natural. (Dados da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Disponível em: http://www.anp.gov.br.

Janeiro na produção nacional e na própria Federação, com o agravamento dos problemas sociais e dos conflitos de natureza federativa daí decorrentes.

Do ponto de vista das finanças públicas, sob outro prisma, os impactos da mudança na legislação também não se resumem à magnitude das receitas que passaram a ser recebidas como compensação financeira pela exploração e produção do petróleo e do gás natural, e ao significativo reforço de caixa nos cofres públicos que representam, mas incluem, ainda, os impactos relativos ao potencial de melhoria da situação patrimonial que proporcionam aos entes beneficiados.

Vale destacar, como exemplo claro desse potencial, que foi a mudança na legislação do petróleo, em última instância, que possibilitou a assinatura do acordo de renegociação da dívida estadual, por aumentar o valor dos *royalties* a que faz jus o estado e criar a participação especial – dispositivos que geraram direitos futuros fundamentais para a concretização do contrato.

Com efeito, o Rio de Janeiro foi o último, dentre os estados brasileiros, a renegociar a sua dívida com a União. Já tendo privatizado o banco estadual, Banerj, em 1996 e diversas empresas estaduais no período 1996-1998, no âmbito do Programa Estadual de Desestatização (PED) [301], ao final de 1998, só restava ao estado o controle acionário da CEDAE a ser oferecido como garantia. Como a empresa não foi privatizada[302], a alternativa encontrada para viabilizar a assinatura do contrato foi a antecipação de receitas futuras do petróleo.

Dessa forma, o Contrato de Refinanciamento de Dívidas do estado do Rio de Janeiro só veio a ser celebrado em 29 de outubro de 1999 [303], quando o governo estadual logrou reunir as condições financeiras para o pagamento de R$ 2,0 bilhões à União, a chamada

---

[301] O PED foi instituído pela Lei Estadual nº 2.470, de 28/11/95. No período 1996-1998 apresentou resultados expressivos de vendas de empresas estaduais que totalizaram US$ 2.050 milhões, incluindo, além do Banerj, a privatização da Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro – CERJ (primeira distribuidora estadual de energia elétrica a ser privatizada no Brasil), a CEG, RioGás, Metrô, Conerj, Flumitrens e o Terminal Garagem Menezes Cortes. (Contas de Gestão do Governo Estadual, exercício 2002. Disponível em www.tce.rj.gov.br, *link:* Prestando contas à sociedade/Contas da gestão pública).

[302] Depois da eleição de novo governador de um partido de oposição ao governo federal, Anthony Garotinho (1999-2002), foi suspenso o processo de privatização da empresa iniciado no governo anterior, e aprovada lei que impediu a privatização, depois de tentativa frustrada de cisão parcial da companhia que viabilizasse a venda de partes.

[303] Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação, e Refinanciamento de Dívidas, celebrado entre a União e o Estado, com interveniência do Banco do Brasil S.A., com base na Lei nº 9.496/97, na Medida Provisória nº 1.900-43/99 e nas Leis Estaduais nº 2.674/97 e nº 2.996/98. Ver Murta (2000) para uma análise aprofundada do processo de renegociação da dívida do estado do Rio de Janeiro.

"Conta Gráfica", montante de ativos correspondentes a 20% do valor total da dívida renegociada (avaliada em R$ 10,2 bilhões) [304], que deveria ser transferido ao governo federal na assinatura do acordo para a obtenção de condições mais favoráveis.

Na ausência de bancos ou empresas a serem privatizadas, o estado ofereceu, como parte do pagamento, recursos da antecipação de créditos futuros do estado em "*Royalties* do Petróleo" (recebíveis), adquiridos pela União. Pelo acordo, a dívida deveria ser amortizada em 30 anos, a partir do ano 2000, em 360 prestações mensais e consecutivas, incidindo sobre o montante da dívida a variação do IGP-DI mais 6% de juros ao ano.

A viabilização da renegociação da dívida do estado com a União, proporcionada pelos recursos oriundos do petróleo e do gás natural, é mais um aspecto a ilustrar a importância crucial do petróleo para as finanças estaduais. [305]

A falta de mecanismos de coordenação, que é característica do federalismo brasileiro, faz com que esses recursos extraordinários e expressivos estejam sendo utilizados, por cada governo local, sem que se definam estratégias ou prioridades que considerem a questão do desenvolvimento regional, tendo em vista a ausência de regramento legal que delimite as possibilidades de aplicação das receitas, ou um planejamento que contemple, principalmente, o esgotamento previsível das reservas.

A preocupação com a utilização desses recursos pelo estado e pelos municípios fluminenses, por sua natureza peculiar, tem sido manifestada pelo Tribunal de Contas do Estado, responsável pela fiscalização do cumprimento das normas legais relativas à gestão dos recursos públicos, como se verifica no trecho a seguir, extraído do Voto proferido na apreciação das Contas de Gestão do Governo do estado, exercício 2006: [306]

---

[304] Com base nos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.496/97. O montante da dívida era ainda maior: a parcela referente às Contas A e B – linhas de crédito abertas na Caixa Econômica Federal para cobertura de passivos atuariais e outras avenças do Banerj –, que somava mais de R$ 5 bilhões, não foi incluída no acordo.

[305] Além de garantir ingressos anuais de receitas em valores crescentes, no Tesouro estadual e no RIOPREVIDÊNCIA, os direitos sobre a participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural das reservas fluminenses, inclusive futuros, de que o estado é titular, também têm servido de lastro para operações de antecipação de receitas orçamentárias nos últimos anos, que garantiram recursos extraordinários às finanças estaduais. (Contas de Gestão do Governo Estadual, exercício 2006. Disponível em: www.tce.rj.gov.br, , *link:* Prestando contas à sociedade/Contas da gestão pública).

[306] Idem, p.1000-1005. Em 2006, as receitas das participações governamentais provenientes do petróleo e gás natural representaram cerca de 15% da receita total arrecadada pelo governo estadual.

> A dependência (crescente) que o Estado apresenta dos recursos do petróleo e gás natural não se resume às receitas da compensação financeira – participações governamentais – mencionadas anteriormente, mas inclui, como se analisou nos Relatórios das Contas de Gestão de exercícios anteriores, as receitas provenientes dos resgates e rendimentos dos Certificados Financeiros do Tesouro – CFT que integram o patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, as quais são determinantes para o pagamento dos benefícios previdenciários que, de outra forma, teriam que ser cobertos por aportes adicionais de recursos do Tesouro.
>
> [...]
>
> Conforme já alertado por este Tribunal em diversos processos em que foram analisadas questões relativas à utilização pelos Municípios e pelo Estado de recursos do petróleo, pelo fato destes não serem renováveis, portanto, finitos, seria recomendável que se evitasse que estes recursos fossem utilizados no pagamento de despesas correntes, ainda que permitidas legalmente. Preferencialmente, tais recursos devem destinar-se a investimentos que incrementem a geração de receita própria de forma sustentada no futuro, contribuindo de forma mais efetiva para o equilíbrio fiscal e, com isso, assegurando a manutenção das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da população fluminense.

A instância estadual pode ser a mais adequada, nesse caso, para propor e articular uma estratégia regional, que poderia ser viabilizada com a criação de um fundo regional com parcela desses recursos, com o objetivo de estabelecer um plano de investimentos voltados para o desenvolvimento de alternativas de diversificação produtiva, para quando o petróleo acabar e, principalmente, para a redução das desigualdades, de maneira a não acentuar os desequilíbrios que já se manifestam e a ocupação desordenada da região.

V . 1 Análise das receitas dos municípios fluminenses

V.1.1 Panorama geral das receitas no período 1996-2004

Entre 1996 e 2004, a receita final do conjunto dos municípios fluminenses [307] cresceu de R$ 9,1 bilhões para R$ 13,5 bilhões [308], um aumento de 49% já descontada a inflação do período, demonstrado na Tabela 10, a seguir.

As receitas totais [309] cresceram no mesmo período de R$ 11,5 bilhões para R$ 16,9 bilhões (em valores de dezembro de 2004), com a composição resumida na Tabela 10, que apresenta os valores agregados para 1996, 2000 e 2004, em moeda de dezembro desse último ano.

O exame mais detido dos percentuais de variação (real) dos volumes de receita, informados nas colunas da direita, revela, no entanto, que esse aumento das receitas teve lugar entre 1996 e 2000, período em que ocorreu a maior parte das mudanças anteriormente analisadas. Com efeito, as receitas finais dos municípios – conceito mais relevante para a análise que se desenvolve – cresceram 53% nesses quatro primeiros anos, ao passo que entre 2000 e 2004, como indicado na última coluna da Tabela, apresentaram queda em termos reais de 3%, resultando no aumento de 49% quando comparados os valores de 2004 e 1996.

Tabela 10

Receitas dos Municípios do RJ, Principais Grupos: 1996, 2000 e 2004

(em mil R$ de 2004)

Receitas	2004	% do total	2000	% do total	1996	% do total	% 2004 /1996	% 2000 /1996	% 2004 /2000
Receita Tributária	4.059.130,7	24%	4.529.279,3	28%	4.142.324,7	36%	-2%	9%	-10%
Transferências	7.557.590,0	45%	8.391.290,7	53%	4.884.345,8	43%	55%	72%	-10%
Compensação Financeira (*Royalties*)	1.886.440,7	11%	977.533,8	6%	56.068,0	0%	3.265%	1.643%	93%
Receita Final	**13.503.161,4**	**80%**	**13.898.103,7**	**87%**	**9.082.738,5**	**79%**	**49%**	**53%**	**-3%**
Receita Total	**16.929.234,5**	**100%**	**15.943.833,3**	**100%**	**11.489.478,7**	**100%**	**47%**	**39%**	**6%**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-RJ (SIGFIS, para 2004; SGP (TCE-RJ) e FINBRA (STN) para 2000 e para os dados do município da Capital; e NAZARETH; PORTO, 1998, para o ano de 1996; valores atualizados para dezembro de 2004 pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

[307] A receita final dos municípios, no esquema analítico deste trabalho, é a categoria que inclui as receitas tributárias e de transferências da União e do estado, além das receitas de compensação financeira do petróleo e do gás natural, e representa cerca de 80% da receita total.

[308] Valores em reais de dezembro de 2004, atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ.

[309] As receitas totais englobam, além das receitas tributárias e transferências, as receitas de contribuições, patrimonial (exceto da compensação financeira), outras receitas correntes (inclusive da dívida ativa), receitas de capital, entre outras.

Como seria esperado em decorrência das mudanças institucionais já analisadas, além do aumento das receitas totais dos municípios fluminenses no período 1996-2004 (que somou mais de R$ 5 bilhões em valores atualizados), a composição da receita dos municípios alterou-se significativamente no período.

O aumento foi proveniente em maior medida, e como se examinará adiante, das transferências vinculadas a finalidades específicas – com destaque para o FUNDEF e o SUS, responsáveis por 9% e 8%, respectivamente, de toda a receita arrecadada em 2004 – e dos valores das receitas da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais).

Com efeito, o detalhamento da composição da receita final, retratado na Tabela 10, evidencia o espetacular crescimento de 3.265% da receita da compensação financeira desde 1996, quando ainda era insignificante a sua importância como fonte de recursos, até 2004, quando já representava 11% do total de recursos arrecadados pelo conjunto dos municípios; muito embora, como mencionado anteriormente e será explicitado na análise dos dados desagregados, que se segue, a distribuição dessa riqueza entre eles seja muito desigual e concentrada.

O maior percentual de aumento das receitas provenientes da exploração do petróleo e gás natural foi provocado pela mudança no aparato legal descrita no capítulo III e, por essa razão, se deu com mais vigor entre 1996 e 2000 (aumento de 1.643% em termos reais). Apesar de não continuar no mesmo ritmo, a tendência de aumento permaneceu no período 2000-2004, quando esses recursos elevaram-se 93% – por influência da evolução favorável dos preços no mercado internacional e da elevação nos volumes produzidos, tendência que também foi mapeada no mesmo capítulo III.

As receitas tributárias – arrecadação própria municipal – e de transferências – todos os recursos repassados, independente da origem, natureza ou finalidade – apresentaram comportamento bastante diverso.

Confirmando as expectativas derivadas da análise das mudanças empreendidas no período, verifica-se que as receitas de transferências, consideradas em seu conjunto, cresceram 55%, em termos reais, entre 1996 e 2004.

Um olhar mais detido revela que a elevação também ocorreu no período inicial, entre 1996 e 2000, registrando-se nesse último ano um aumento de 72% (já descontada a

inflação) nos volumes transferidos aos municípios, quando comparados aos recebidos em 1996. Invertendo-se a tendência, a partir de então, as receitas transferidas em 2004 apresentaram uma queda real de 10% relativamente ao total transferido em 2000.

As receitas tributárias dos municípios fluminenses, ao contrário das receitas de transferências, retraíram-se 2% em termos reais ao longo do período, quando comparados os valores arrecadados em 2004 e 1996. Apesar desse resultado, a arrecadação tributária dos municípios também cresceu no início, registrando-se um aumento de 9%, em termos reais [310], entre 1996 e 2000, mas que foi contrabalançado por uma redução de 10% da receita tributária nos anos subseqüentes.

Constata-se, portanto, no Rio de Janeiro, um incremento da arrecadação tributária dos municípios no período inicial da presente análise, marcado pela estabilização monetária que se seguiu ao Plano Real, até 2000, mas que foi totalmente revertido no período 2000-2004. Esse comportamento coincide com o movimento mais geral de elevação da receita arrecadada diretamente por todos os níveis de governo, já mencionado quando se analisou o processo de descentralização ocorrido no Brasil (capítulo II).

Em que pese o contínuo aumento da carga tributária total, que prossegue avançando no período mais recente, verificou-se, com mais vigor principalmente a partir de 1998, uma inflexão na distribuição da receita disponível entre as esferas de governo.

Com efeito, a situação federativa se modificou, ao longo da década de 90, quando tem início um processo de recomposição progressiva das "perdas" relativas da União. Esse movimento se assemelha a uma "recentralização", no sentido de que se dá por meio de aumento da carga tributária federal que não é partilhada com os demais entes, derivada principalmente da arrecadação das contribuições sociais, em detrimento da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, que compõem os fundos de participação, como se viu, os mais importantes instrumentos de redistribuição vertical de recursos fiscais na Federação.

---

[310] O aumento de 9% cai para 3% quando se exclui o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), que até 1996 não era considerado receita tributária (em 2004, o IRRF correspondeu a 3% da receita tributária); por outro lado, até 1996, inclusive, os municípios ainda registraram receitas do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel (IVVC, extinto em 1995). Em qualquer hipótese (com e sem as mudanças), houve queda em termos reais entre 1996 e 2004. O que se pretende na presente análise é avaliar quanto e como variou a capacidade de arrecadação tributária dos municípios, que dependerá sempre da legislação tributária em vigor em cada momento.

Cabe destacar que esse movimento foi intensificado com a mudança de orientação da política econômica, motivada pela crise deflagrada pela moratória da Rússia decretada em meados de agosto de 1998. Até então, a economia nacional vinha convivendo com elevados e persistentes déficits externo e fiscal e com a manutenção, por parte do governo, do enfoque gradual para a correção de ambos os déficits, política esta que já vinha sendo adotada desde 1995.

A moratória russa desencadeou uma abrupta redução no fluxo de capitais para os chamados mercados emergentes e disseminou um forte sentimento de desconfiança dos investidores externos com relação à possibilidade de sustentação do *mix* de política econômica utilizada pelos países emergentes, em geral, e pelo Brasil, em particular. Repetindo a combinação de política monetária e fiscal já adotada por ocasião da crise asiática, o governo lançou um novo programa de ajuste das contas públicas e elevou substancialmente as taxas de juros.

A perda expressiva de reservas e o agravamento da crise internacional conduziram o país a pedir apoio externo, que veio a ser capitaneado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), garantindo a obtenção de recursos da ordem de US$ 42 bilhões, valor que permitiu a redução da taxa de juros, mas selou o compromisso do governo com a austeridade fiscal e a perseguição de superávits primários daí em diante.

A desconfiança do mercado em relação à sustentação da política econômica do governo e, em especial, à manutenção da política cambial então empreendida, fruto dos seguidos ataques especulativos sofridos pela moeda nacional, o real, ao longo de 1997 e 1998, contribuiu não só para o crescimento acelerado do endividamento público, como também para a alteração da composição da dívida, que se tornou mais desfavorável, com a progressiva deterioração das condições fiscais e financeiras dos governos estaduais. O agravamento do quadro motivou o processo de renegociação das dívidas dos estados, inclusive do estado do Rio de Janeiro, já examinado nos capítulos precedentes.

O programa de estabilização fiscal então implementado pelo governo federal partiu do pressuposto que as causas do baixo crescimento e da excessiva vulnerabilidade externa da economia brasileira estavam intimamente relacionadas ao desequilíbrio fiscal. O programa – baseado em pesada elevação de impostos e taxas e cortes de gastos governamentais para geração de superávits primários, no curto prazo, e no controle da

dívida, no longo prazo – apoiou-se em poucos pontos básicos, identificados como sendo as principais restrições ao equacionamento das finanças públicas do país, dentre os quais se destacaram a questão da previdência – em especial, da previdência dos servidores públicos – e a defesa das reformas administrativa e tributária, consideradas fundamentais para o sucesso e concretização do ajuste fiscal.

O resultado da nova orientação da política econômica internamente foi o incremento da participação relativa do governo federal na divisão federativa da arrecadação direta (o "bolo tributário") e, principalmente, da receita disponível, na razão direta da redução proporcional das transferências, como demonstram os dados apresentados no capítulo II, Tabelas 1 e 2, dos quais extraímos apenas os relativos aos anos de 1996, 2000 e 2004, reproduzidos a seguir:

BRASIL – Evolução da Arrecadação Direta por Esfera de Governo: 1996-2004

(em % PIB)					(em % total)				
ANO	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**	**ANO**	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**
1996	19,6	8,1	1,5	29,1	**1996**	67,3	27,7	5,0	100,0
2000	22,3	9,2	1,9	33,4	**2000**	66,7	27,6	5,7	100,0
2004	25,1	9,8	2,1	37,0	**2004**	67,8	26,5	5,7	100,0

BRASIL – Evolução da Receita Disponível por Esfera de Governo: 1996-2004

(em % PIB)					(em % total)				
ANO	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**	**ANO**	**UNIÃO**	**ESTADOS**	**MUNICÍPIOS**	**TOTAL**
1996	16,3	8,0	4,8	29,1	**1996**	56,0	27,6	16,3	100,0
2000	18,6	8,8	6,0	33,4	**2000**	55,8	26,3	17,9	100,0
2004	21,4	9,4	6,3	37,0	**2004**	57,8	25,3	17,0	100,0

Fonte: AFONSO; MEIRELLES, 2006.

Os dados são esclarecedores do movimento descrito. No total, a carga tributária, crescente desde o início da década de 90, elevou-se de 29% para 37% do PIB, uma elevação consistente de 7,9 pontos do PIB, ao longo de todo o período analisado, quase toda de responsabilidade da União, não restando dúvidas quanto ao crescimento da receita do governo federal em 2004 na comparação com 1996, de 5,5 pontos do PIB.

Nesse mesmo tempo, a receita arrecadada diretamente pelos estados cresceu 1,7 pontos, passando de 8,1% para 9,8% do PIB e a dos municípios cresceu 0,6%, representando, em 2004, apesar do crescimento, apenas 2,1% do PIB.

Embora crescendo, ao longo dos anos, em percentual da arrecadação total – dados das linhas de cima, à direita – observa-se que, depois de perder participação em termos relativos em 2000, a receita da União ultrapassou em 2004 a importância que tinha em 1996, representando 67,8% do total de tributos.

Os municípios também ganharam mais espaço no bolo tributário, arrecadando em 2004 o equivalente a 5,7% de todos os tributos do país, contra 5% em 1996, enquanto os estados foram perdendo participação para os demais entes, de 27,7% para 26,5% do total da arrecadação, evidenciando o enfraquecimento relativo dessa esfera também em termos de recursos disponíveis.

O acirramento da guerra fiscal, por meio da concessão de benefícios tributários do ICMS, principal fonte de recursos fiscais próprios dos estados, convertida em instrumento de política de desenvolvimento regional, certamente colaborou para esse desempenho. É esse o preço pago, em termos agregados, pela ampliação da autonomia dos governos estaduais na gestão do principal imposto do país, conferida pela Constituição de 1988 em um contexto federativo marcado pela competição entre os entes, e que não conta com instrumentos de política regional nem com mecanismos eficazes de coordenação e cooperação. [311]

Considerando a receita disponível, a União também foi a que mais ganhou. Depois de perder terreno até 2000, a participação da receita federal no bolo tributário voltou a crescer, chegando a representar 57,8% em 2004.

Nos municípios, confirmando os resultados apurados com os dados dos municípios fluminenses, o movimento foi inverso. A participação municipal na receita disponível cresceu entre 1996 e 2000, alcançando 17,9% do total, mas tornou a cair desde então, para 17% em 2004. Para os estados, a perda foi maior e se deu em todo o período, recuando de 27,6% em 1996 para 25,3% em 2004.

Em resumo, conclui-se que a receita arrecadada diretamente pelo conjunto dos municípios brasileiros aumentou principalmente entre 1996 e 2000, desacelerando o ritmo e mantendo-se virtualmente no mesmo patamar desde então (em termos relativos). A parcela da receita tornada disponível para essa esfera de governo, por outro lado, cresceu bem mais, como se verifica na parte inferior das Tabelas, à direita, evidenciando a importância das transferências intergovernamentais de recursos para os orçamentos

[311] Não obstante a existência de um fórum específico para lidar com questões tributárias, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), constituído por representantes de cada estado, do Distrito Federal e do governo federal, com o objetivo de "elaborar políticas e harmonizar procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal", promovendo a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto estadual, o ICMS. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Regimentos/Regimento%20CONFAZ%20-%20CV%20133-97%20.htm.

municipais e confirmando que a descentralização orçamentária caracteriza um "processo de municipalização", fartamente documentada na literatura. [312]

Cabe destacar, no entanto, que esse aumento da receita disponível teve lugar principalmente no período 1996-2000, registrando-se perda relativa da participação dos municípios na receita disponível do conjunto da Federação desde 2000 (de 17,9% para 17% do total), efeitos também sentidos nas finanças dos municípios fluminenses.

Os ganhos maiores de receita para os municípios, portanto, concentraram-se no período entre 1996 e 2000. O fato de que o aumento das receitas municipais no período se deu exclusivamente pela via das transferências intergovernamentais sugere a elevação da dependência dos municípios relativamente ao esforço arrecadador dos demais níveis de governo.

Tais conclusões, todavia, por serem genéricas, não permitem identificar com precisão que receitas deram causa a esses movimentos e as repercussões sobre a autonomia financeira da esfera municipal, obviamente diversas dependendo da natureza das receitas, se livres ou condicionadas, se legais ou discricionárias.

Tendo em vista ser precisamente este o objeto do presente trabalho, a análise será aprofundada com o detalhamento por categorias de receitas e por natureza das transferências, parcela mais significativa dos orçamentos municipais, com o intuito de fornecer novos elementos para a avaliação dos impactos das modificações descritas nos capítulos precedentes sobre as finanças dos municípios fluminenses.

V.1.2 Apresentação do modelo analítico utilizado

Para desenvolver a análise tal como proposta, separando as receitas por seus objetivos e componentes, convém, antes de avançar, apresentar o modelo analítico adotado neste trabalho, que segue, como já mencionado, o esquema formulado por Sérgio Prado com

[312] Como bem observado por Prado (2003, p. 43), nos seguintes termos: "No Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos. Do ponto de vista tanto da atribuição de encargos como da disponibilidade líquida de recursos, após transferências intergovernamentais, os governos estaduais têm hoje rigorosamente a mesma situação que tinham vinte anos atrás."

o objetivo de "identificar os componentes que podem ser considerados quase universais em sistemas fiscais federativos". [313]

Com esse intuito, o esquema parte da apropriação de receita que deriva da atribuição de competências tributárias – a receita própria diretamente arrecadada pelos entes – e vai agregando, sucessivamente, "formas básicas de transferências, que vão gerando outros perfis de distribuição da receita até chegar à receita final disponível que define a capacidade de gasto efetiva de cada jurisdição". [314]

O objetivo é separar os efeitos das duas funções básicas assumidas usualmente pelos governos de níveis superiores em sistemas federativos: a de arrecadador substituto e a de redistribuidor de recursos com fins de equalização do poder de gasto orçamentário e da provisão de bens públicos específicos.

Com base no reconhecimento de que a tendência à concentração da arrecadação no nível central (superior) de governo[315], aliada à descentralização de encargos, torna necessária e fundamental a transferência de receitas para ajustar verticalmente a capacidade de gasto, o modelo classifica os fluxos das transferências intergovernamentais por sua finalidade (devolutiva/compensatória ou redistributiva, voltada para reduzir disparidades ou vinculada a objetivos setoriais) e separa esses fluxos em estruturais (legal ou constitucionalmente definidos) ou de curto prazo (discricionários).

O esquema trabalha com três conceitos básicos de receita, que, como se observou acima, resultam da agregação dos diferentes tipos de recursos fiscais e que podem ser posteriormente desdobrados em outras formas de apropriação e perfis de distribuição da receita, pelas diferentes unidades que integram os sistemas fiscais federativos, até chegar à receita final disponível, que define a capacidade de gasto efetiva de cada jurisdição: [316]

- Arrecadação Própria: reflete a estrutura de competências tributárias e o esforço fiscal de cada nível de governo;

---

[313] PRADO, 2001; 2003a.

[314] PRADO, 2003a, p. 45.

[315] A inadequação crescente, nos níveis subnacionais, entre encargos (que aumentam com a descentralização) e arrecadação própria de cada nível de governo (em face da concentração da arrecadação no nível central) tem raízes históricas no modelo do Estado Keynesiano, reforçadas com a complexidade dos sistemas trazida pela globalização. (PRADO, 2003a, p. 46).

[316] PRADO, 2003a, p. 45.

- Receita Própria: totalidade de recursos derivados da exploração das bases tributárias do território, independente de quem arrecada; e,
- Receita Disponível Permanente: totalidade de recursos recebidos de forma permanente, resultante da arrecadação própria e da operação do sistema de transferências.

Esses conceitos são detalhados pelo autor e desdobrados com a agregação abaixo resumida, que constitui o esquema analítico básico para sistemas de transferências intergovernamentais, com as adaptações para a análise do caso fluminense: [317]

Apropriação inicial por competência tributária:

1. ARRECADAÇÃO ou Receita Própria Diretamente Arrecadada

(+) Devolução Tributária

(=) Apropriação legal derivada das bases tributárias:

2. RECEITA PRÓPRIA ou Receita Própria Líquida

(+) Transferências redistributivas e por políticas seletivas permanentes, intra-estaduais

(=) Apropriação por critérios redistributivas e de políticas seletivas permanentes (critério fiscal de longo prazo), nos limites do estado:

3. RECEITA DISPONÍVEL POR APROPRIAÇÃO ECONÔMICA

(+) Transferências redistributivas e por políticas seletivas permanentes (setoriais)

(=) Apropriação por critérios redistributivas e de políticas seletivas permanentes (critério fiscal de longo prazo):

4. RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE

(+) Transferências da Compensação Financeira (*Royalties*)

(=) Apropriação por critérios redistributivas e de políticas seletivas permanentes (critério fiscal de longo prazo), incluindo *Royalties*:

5. RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE COM *ROYALTIES*

(+) Transferências discricionárias

(=) Apropriação efetiva no ciclo orçamentário:

6. RECEITA FINAL OU RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA

A principal adaptação feita neste trabalho é a inclusão de categoria exclusiva para contemplar as receitas derivadas do petróleo e do gás natural, que não se enquadram em

[317] PRADO, 2003a.

nenhuma das categorias anteriores e que, por sua natureza jurídica específica, relevância no período da análise, e por se assemelharem em seus impactos às transferências não-vinculadas, apesar de seu caráter de transitoriedade, justificam o tratamento separado.

Na próxima seção, são apresentadas as categorias de receita utilizadas, com a adaptação para análise das receitas dos municípios fluminenses, acima demonstrada, resumindo-se os principais componentes contemplados em cada agregação; vale dizer, as receitas de tributos e os fluxos de transferências que os integram, que vão sendo decompostos por suas características distintivas e somados para obtenção dos valores finais, com o enfoque analítico proposto.

Deve ainda ser destacado que nos anos em que se centra este trabalho ocorreram importantes mudanças na lei do ICMS em nível nacional – com a desoneração do imposto incidente sobre as exportações (Lei Kandir), que trouxe perdas para os estados exportadores, compensadas pela instituição do "Seguro Receita" – e no estado – com a aprovação de nova legislação alterando os critérios de distribuição da parcela de 25% do ICMS que pertence aos municípios, alterações que, por seus impactos, serão devidamente analisadas.

V.1.2.1 Detalhamento das categorias de receita

I ARRECADAÇÃO ou RECEITA PRÓPRIA DIRETAMENTE ARRECADADA

Corresponde à apropriação inicial por competência tributária[318], a primeira distribuição de receitas na Federação, que resulta da estrutura de competências tributárias vigente. Tem, em geral, maior participação relativa dos níveis superiores de governo, em particular do governo central.

Com efeito, por refletir a distribuição espacial da base tributária, sobre a qual incidem os impostos geridos pelos diferentes níveis de governo, tende a gerar uma distribuição inicial de recursos que é concentrada nos níveis de governo superiores e nas regiões ou localidades mais desenvolvidas de cada país. [319]

---

[318] Não considera a receita da dívida ativa tributária porque esse dado não está disponível para os anos de 1996 e 2000 (muito embora represente a quase totalidade da arrecadação da dívida ativa na maioria dos municípios).

[319] Esta tendência está de acordo com o que prescreve a teoria tradicional do federalismo fiscal, analisada no capítulo II: em geral, a competência dos impostos sobre a renda e o consumo é do

Equivale ao conceito de Receita Tributária (RT) e inclui os seguintes tributos municipais:

ISS (ou ISSQN) – Principal imposto municipal, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza foi criado pela EC nº 18/65 (art. 15), juntamente com o ICM (imposto estadual, sobre a circulação de mercadorias, art. 12), e continuou na competência dos municípios em 1988; o fato gerador é a prestação dos serviços constantes na lista anexa à Lei Complementar n.º 116/03, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (compreendidos na competência do ICMS); os municípios gozam de autonomia para fixar as alíquotas do ISS, respeitados os limites da alíquota máxima de 5% e mínima de 2%; [320]

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel urbano, é calculado com base no valor venal do imóvel; [321]

ITBI – Imposto sobre a Transmissão *inter vivos,* a qualquer título por ato oneroso, de Bens Imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição, é calculado com base no valor venal dos bens ou direitos transmitidos, e não no preço da venda; [322]

IRRF – Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, Incidente na Fonte, pago pelos próprios municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; em 2001 deixou de ser contabilizado como transferência, e passou a integrar a receita tributária municipal; [323]

---

governo central, e do imposto sobre a propriedade, dos governos locais. A competência dos governos subnacionais sobre o imposto de consumo, como se observa no Brasil, constitui uma exceção à regra geral.

[320] CF, art. 156, § 3º, inc. I e III, alterado pela EC nº 37/02; a Lei Complementar federal nº 116/03 anulou as normas anteriores de arrecadação e tributação do imposto e ampliou os serviços a serem tributados, com o objetivo de coibir a guerra fiscal entre os municípios; o fato de o principal imposto municipal passar a ser regulado por uma lei federal, inclusive quanto à concessão de incentivos, permitiu considerar que, apesar de seus efeitos positivos, a lei "afrontou a autonomia municipal". (SANTOS; MATTOS, 2006).

[321] CF, art. 156, I, e CTN, art. 32; a EC nº 3/93 revogou o dispositivo que permitia a progressividade do IPTU no tempo, mediante lei municipal, mas a competência foi retomada com a EC nº 29/99.

[322] CF, art. 156, II, e CTN, art. 38; a EC nº 18/65 restabeleceu a união dos impostos de transmissão de bens imóveis, *inter vivos e causa mortis*, mantendo-os na competência dos estados, pois, pela EC nº 5/61 passou para a competência dos municípios o imposto de transmissão de bens *inter vivos* (antes era dos estados, que mantiveram o imposto *causa mortis*); a competência municipal sobre o imposto foi recuperada em 1988, e a competência para a instituição do imposto de transmissão *causa mortis* ficou com os estados e o Distrito Federal.

[323] Portaria STN nº 212, de 04 de junho de 2001, DOU de 5/6/2001, determinou a utilização da classificação 1112.04.30 – Retido nas Fontes e não mais a 1721.01.04 – Transferência de Imposto

Taxas – Arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [324] as taxas podem ser criadas pelas três esferas de governo;

Contribuição de Melhoria – Pode ser instituída pelos municípios para compensar o custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada, e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. [325]

O ano de 1996 foi o último no qual a Receita Tributária municipal ainda incluía o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel – IVVC, tributo cuja competência passou para os municípios em 1988 (antes era da União), mas que foi extinto em 1995, por força da Emenda Constitucional nº 3/93.

A receita tributária diretamente arrecadada pelos municípios fluminenses somou R$ 3.873,2 milhões em 2004, equivalentes a 24% da receita total dos municípios, como se examinará com mais atenção na seção V.1.4 (Análise da receita tributária de 2004).

II RECEITA PRÓPRIA ou RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA

Corresponde à apropriação legal derivada das bases tributárias, e equivale à soma da Arrecadação (RT) com a Devolução Tributária (DT). Por meio da devolução tributária, cada jurisdição recebe a parcela da arrecadação que é diretamente proporcional à sua capacidade fiscal, ou seja, às bases tributárias contidas em seu espaço territorial, dadas as regras tributárias vigentes.

Na realidade, é assim chamada por refletir o fato de que outra esfera de governo arrecada o imposto em nome do poder municipal, sendo mera devolução de tributos. Tem caráter neutro, no sentido de que não implica nenhuma redistributividade entre jurisdições. De acordo com Prado (2003a), no caso brasileiro, por ser essencialmente

---

sobre a Renda Retido nas Fontes a partir de 2002. No presente trabalho, incluímos o IRRF no cálculo da Receita Tributária de 2000, para fins de comparação com o ano de 2004. (o valor do IRRF em 2000 representou menos de 6% da Receita Tributária, não comprometendo a análise).

[324] CF, art. 145, II; pela EC nº 39/02, os municípios passam a poder cobrar a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, que substituiria a Taxa de Iluminação Pública, considerada inconstitucional.

[325] CF, art. 145, III, e CTN, art. 81; a competência é comum aos três níveis de governo, mas não é aplicada efetivamente no Brasil, embora exista desde a CF de 1934.

calcada na devolução do principal imposto, o ICMS, já que as demais receitas devolvidas são em valores tais que não afetam a distribuição [326], acaba por acompanhar o perfil da renda *per capita* vigente no país.

Para os municípios, as transferências dos impostos ITR e IOF, federais, e a distribuição da cota-parte do ICMS correspondente ao valor adicionado (ICMS-VA) e do IPVA, estaduais, resumidas a seguir, constituem a devolução tributária:

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, passou à competência federal em 1967 para ser usado como instrumento de incentivo à utilização produtiva da terra e para fins de reforma agrária, com a destinação de 50% de sua arrecadação aos municípios, relativamente aos imóveis neles situados; desde 2003, os municípios podem optar por cobrar e fiscalizar o imposto, retendo 100% do valor arrecadado, desde que isso não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal; [327]

IOF – Cota-parte do IOF Ouro, consiste na transferência feita pela União, na proporção de 30% aos estados e Distrito Federal e 70% aos municípios, do montante arrecadado do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Título ou Valores Mobiliários e Comercialização do Ouro; [328]

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, de competência estadual; o estado transfere aos municípios 50% da arrecadação do IPVA, relativo aos veículos licenciados em seus territórios; e

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; foi instituído em 1967 como Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM, um imposto sobre valor adicionado (IVA), nos mesmos moldes do imposto sobre produtos industrializados (IPI federal), criado em 1964; desde 1988, passou a incorporar as bases de cinco impostos federais, os três impostos únicos – sobre combustíveis, energia elétrica e minerais – e aqueles sobre serviços de transporte e de comunicação, dando origem ao ICMS, do qual

---

[326] No exame dos dados de 2004 dos municípios fluminenses, observa-se que o ICMS-VA, que correspondeu a 13% das receitas totais municipais, respondeu por 83% da devolução tributária enquanto as transferências do IPVA representaram 16% dessa parcela e 2% das receitas totais.

[327] Art. 153, § 4º, III, da CF, acrescentado pela EC nº 42/03, regulamentado pelas disposições da Instrução Normativa SRF nº 643, de 12 de abril de 2006, DOU de 13/4/2006.

[328] Art. 153 da CF; Lei nº 7.766, de 1989, art. 4º.

os estados devem repassar 25% da receita aos municípios. [329] Depois da receita tributária, a cota-parte do ICMS recebida constitui a segunda maior fonte de recursos dos municípios fluminenses.

A parcela do ICMS considerada como devolução tributária corresponde aos 75% do imposto que são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado em cada município.

O montante do imposto distribuído ao conjunto dos municípios somou R$ 2.740,6 milhões em 2004, valor que corresponde a 17% da receita total. Em termos de valor, é a principal rubrica de receita (maior que o ISS ou o IPTU) e a transferência mais relevante. Do total de ICMS recebido, três quartos ou R$ 2.047,6 milhões (equivalentes a 12,7% da receita total) foram distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado fiscal gerado em seus territórios, montante que é considerado, por essa razão, como devolução tributária. De IPVA, foram transferidos pelo estado aos municípios, em 2004, mais R$ 403,7 milhões, correspondentes a 2% da receita total.

A fração de um quarto restante da cota-parte municipal do ICMS, R$ 693,1 milhões (ou 4,3% da receita total de 2004) foi distribuída de acordo com critérios redistributivos, fixados na Lei Estadual nº 2.664/96, que incluem a população, área, receita própria, cota mínima e ajuste econômico – razão pela qual, no modelo analítico adotado, essa parcela é incorporada à próxima categoria de receita.

Pela relevância do ICMS e dos impactos sobre a receita dos municípios decorrentes da mudança nos critérios de distribuição, em função da aprovação da Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, no período em estudo, foi feita uma análise detalhada dos principais aspectos legais relativos à distribuição do ICMS, bem como da descrição dos cálculos efetuados para cada parcela que compõe a cota-parte municipal, apresentada em seguida.

[329] Além de ampliar a capacidade de arrecadação dos estados, a CF de 1988 eliminou importante fonte de distorções, já que os impostos únicos, por sua interação com o IPI e o ICM, causavam cumulatividade ao sistema. (VARSANO, 2003).

DISTRIBUIÇÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS – IPM:

Segundo a Constituição Federal, inciso IV do art. 158, e a Constituição estadual, inciso IV do art. 202, pertencem aos municípios do Rio de Janeiro, 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, devendo as parcelas de receita pertencentes aos municípios serem creditadas conforme os seguintes critérios (parágrafo único):

> I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
>
> II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Os critérios e prazos de crédito das parcelas pertencentes aos municípios, que incluem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos (ICMS e IPI), foram estabelecidos nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

No mesmo ano, a Lei Estadual nº 1.689, de 06 de agosto de 1990, regulamentou os critérios de distribuição da parcela dos 25% do ICMS do estado do Rio de Janeiro pertencente aos municípios, que vigoraram até 1996. Pelo art. 1º da lei, a parcela dos municípios a ser creditada a partir do exercício de 1991 seria calculada com base nos seguintes critérios: [330]

- Valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios (75%);
- População (10%, em função da relação percentual entre o número de habitantes de cada município e a população total do estado);
- Área (7%, em função da relação percentual entre a extensão territorial de cada município e a área total do estado); e
- Divisão igual (8%, divididos igualmente entre todos os municípios do estado).

[330] O Índice de Participação dos Municípios (IPM), provisório, era calculado e divulgado para conhecimento dos municípios assegurando-se o prazo de 30 dias para encaminharem eventuais reclamações à Secretaria de Fazenda do Estado, responsável pelos cálculos, conforme estabelece a Lei Complementar nº 63/90. Mesmo com as alterações de critérios de distribuição introduzidas em 1996, esta sistemática não foi alterada e permanece em vigor até a presente data.

O primeiro critério, como já observado, foi estabelecido na Constituição Federal para distribuição de três quartos do imposto, enquanto os três últimos critérios de divisão acima listados referem-se ao um quarto do imposto a ser repassado de acordo com lei estadual. Estes critérios serão analisados a seguir.

Do Cálculo do Valor Adicionado [331]

Ao regulamentar a fração mínima correspondente a ¾ (três quartos) a serem distribuídos aos municípios, equivalentes a 18,75% do produto da arrecadação do ICMS, a Lei Complementar federal nº 63/90 atribuiu competência aos estados para a apuração do valor adicionado e do índice do valor adicionado, que servem de indicadores para o cálculo, determinando que, para isso, devem manter um sistema de informações baseado em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada município[332], que corresponde, de acordo com a lei, "ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil." [333]

Devem ser computadas, para fins do cálculo[334], as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto – mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais –, e as operações imunes do imposto por determinação constitucional. [335]

O valor das mercadorias saídas corresponderia ao valor final constante da nota fiscal de venda da mercadoria que saiu do estoque da indústria, do comércio, do produtor, e não ao valor do ICMS sobre elas incidentes, assim como o valor das mercadorias entradas

---

[331] Para uma descrição do cálculo, ver documento "ICMS". (Disponível em: www.tce.rj.gov.br, *link*: "Documentos e Publicações").

[332] Assegurou, ainda, aos prefeitos municipais, às associações de municípios e seus representantes, livre acesso às informações e documentos utilizados no cálculo, vedando aos estados omitir quaisquer dados ou critérios ou dificultar ou impedir o acompanhamento dos cálculos.

[333] Art.3º, § 1º da Lei Complementar nº 63/90.

[334] Lei Complementar nº 63/90, art. 3º, incisos I e II do § 2º. A lei prevê ainda que: (i) o valor adicionado relativo a operações constatadas em ação fiscal será considerado no ano em que o resultado desta se tornar definitivo, em virtude de decisão administrativa irrecorrível; (ii) os relativos a operações ou prestações espontaneamente confessadas pelo contribuinte serão considerados no período em que ocorrer a confissão; e (iii) a Lei Estadual que criar, desmembrar, fundir ou incorporar municípios levará em consideração, no ano em que ocorrer, o valor adicionado de cada área abrangida.

[335] Conforme alíneas 'a' e 'b' do inciso X do § 2º do art. 155, e alínea 'd' do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal.

corresponderia ao valor constante da nota fiscal de compra das mercadorias adquiridas que entram no estoque, podendo ser acabadas, prontas para a comercialização, semi-acabadas ou matéria-prima para produção industrial (as quais, depois de agregados novos valores, serão comercializadas, representando a saída). [336]

Do Cálculo do Índice do Valor Adicionado

O índice do valor adicionado de cada ano consiste na relação percentual entre o valor adicionado em cada município – correspondente a 75% da média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores – e o valor total do estado. [337]

O cálculo é feito da seguinte forma[338]: primeiro, é apurada a relação percentual entre o valor adicionado do município e o total do estado – soma dos valores de todos os municípios – para os dois anos anteriores, com base nos valores efetivamente arrecadados; em seguida, é calculada a média dos percentuais dos dois anos; e, finalmente, é calculado o valor equivalente a 75% dessa média, que constitui o Índice do Valor Adicionado. É este índice que, somado à fração de até ¼ (um quarto) apurada de acordo com os critérios definidos em lei estadual, será aplicado para entrega dos 25% das parcelas pertencentes aos municípios, a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração. [339]

No estado do Rio de Janeiro, resolução do Secretário de Estado de Fazenda com a apuração dos índices provisórios é publicada no Diário Oficial do Estado (DOERJ), até 30 de junho de cada ano. O prazo para contestação dos índices provisórios pelos

---

[336] O entendimento de que o valor adicionado deve ser calculado sobre o valor constante na nota fiscal e não sobre o imposto incidente atende ao previsto na lei, evitando que as operações de crédito tributário diferidas, reduzidas ou excluídas, ou seja, as isenções, deixem de ser computadas no cálculo do valor adicionado. (Disponível em: www.tce.rj.gov.br/documentos e publicações/ICMS, p.7).

[337] Lei Complementar nº 63/90, art. 3º, §§ 3º e 4º.

[338] No estado do Rio, o valor adicionado dos municípios, correspondente ao somatório do Valor Adicionado de cada Contribuinte (VAC), é calculado automaticamente pelo sistema informatizado da Secretaria de Fazenda, com base nas declarações anuais que são entregues pelos contribuintes, via internet, para esse fim: a DECLAN – IPM, Declaração Anual para o IPM (Resolução SEFAZ nº 30, de 9 de abril de 2007. Disponível em: www.sef.rj.gov.br). A Superintendência de Cadastro e Informações Econômico-Fiscais (SUCIEF), por intermédio da Coordenação de Informações Econômico-Fiscais (CIEF), gerencia as rotinas de recebimento, processamento e controle da DECLAN–IPM e do cálculo do IPM: a partir da alimentação das informações recebidas dos contribuintes, do IBGE, da Fundação CIDE e do Tribunal de Contas do Estado (para o cálculo dos demais percentuais), o sistema executa o cálculo dos Índices Provisórios e Definitivos de Participação dos Municípios.

[339] Como a Constituição Federal fixa o percentual mínimo de ¾ do valor adicionado, se a lei estadual fixar percentual inferior a ¼ ou mesmo não fixar percentual algum, a diferença ou totalidade da fração de ¼ será acrescida aos ¾, sujeitando-se aos critérios da legislação federal.

municípios, de acordo com a lei, é de 30 dias, após o que – concluída a análise dos recursos apresentados, se julgados procedentes –, os índices são recalculados e considerados definitivos mediante decreto do governador do estado, publicado no DOERJ até 30 de agosto, com validade para o exercício seguinte.

Do Cálculo da Parcela de 25% [340]

A Lei nº 1.689/90 definiu que a parcela dos 25% pertencente aos municípios (6,25% do ICMS total) seria creditada a partir do exercício de 1991 com base nos critérios mencionados – população, área e divisão igual –, considerando a população e a área informadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis à época das respectivas apurações dos índices de participação. [341]

Essa sistemática vigorou até 1996. Em 13 de dezembro daquele ano, o Poder Executivo do ERJ encaminhou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei nº 1.055/96, que propunha, para vigorar já no exercício de 1997, a adoção de novos critérios de distribuição dos 25% do ICMS não distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado gerado no território, em substituição aos estabelecidos pela Lei nº 1.689/90 – que seria, de acordo com o projeto, revogada.

Foram apresentados pelo Poder Executivo, na mensagem que acompanhou o projeto, como fatores motivadores da proposta de revisão dos critérios, a estabilidade da moeda (trazida com o Plano Real, em 1994), a retomada do crescimento econômico do estado do Rio de Janeiro e a criação de 10 (dez) novos municípios[342].

Questionava-se o modelo de distribuição anterior – baseado principalmente no valor adicionado e população – com o argumento de que reforçaria as desigualdades existentes, em razão das diferenças no perfil econômico-financeiro dos municípios. Ao não estabelecer qualquer distinção entre os municípios, principalmente entre a capital, mais rica e mais populosa, e os municípios do interior, o modelo favoreceria claramente

[340] A análise dos critérios de distribuição em vigor e de seus impactos sobre as finanças municipais consta da próxima seção.

[341] Art. 1º. A lei estabeleceu também que seriam transferidos recursos aos municípios, a título de compensação pela redução do repasse de arrecadação do ICMS, agregando às respectivas parcelas quantia correspondente à recomposição do índice vigente em 1990, com dotação específica a ser incluída na proposta orçamentária para 1991 e posteriores, devendo tais recursos ser aplicados nas áreas de saúde, educação, assistência à criança e ao adolescente.

[342] Mensagem nº 37/96.

a primeira, em função da concentração da atividade econômica e da população em seu território. Dentre os critérios, o único que beneficiava os municípios do interior, na divisão do imposto, era o relativo à área, enquanto o primeiro e o segundo favoreciam a capital. O trecho a seguir reproduzido ilustra a motivação do Poder Executivo no projeto de lei enviado à Alerj: [343]

> **CONCEITUAÇÃO BÁSICA PARA MUDANÇA**
>
> A principal e inovadora mudança para uma melhor e justa distribuição dos recursos do ICMS, apresentada neste Projeto, é a utilização de Regiões como critério preponderante, o que irá possibilitar ao governo retirar de uma Região mais rica para de forma clara e justa, promover a redistribuição da riqueza, invertendo, assim, o sentido de migração da população pobre do interior para os grandes centros. A divisão dos recursos não pode ser linear. Existem, por exemplo, municípios com grande extensão territorial e pequena população e outros com pequena área e alta densidade demográfica, mas é certo que ambos não estão numa mesma Região e, portanto, não podem ser analisados pelo mesmo parâmetro.
>
> Jamais conseguiremos reduzir as enormes diferenças econômicas entre os Municípios do nosso Estado, sem antes reduzi-las a nível regional. É óbvio que, por maior que seja a discrepância regional, ela será sempre menor e de mais fácil ajuste se comparada ao Estado como um todo.
>
> Decidindo-se pela divisão regional poderemos criar critérios e percentuais diferentes para cada uma delas, ou seja, a cobrança do ICMS, por se tratar de um imposto direto, pode não ser justa, mas a distribuição desta mesma arrecadação pode, deve e com certeza será muito mais justa.
>
> Outro conceito de fundamental importância é a introdução de um parâmetro de cálculo que considere o esforço de arrecadação própria dos Municípios. Este critério já é utilizado na maioria dos Estados. Temos que premiar as administrações que invistam na melhoria da

343 A proposição encaminhada à Assembléia está disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro.nsf/f024db8ec27215ae0325650200508fc8/de0b2cf3bdaef0d903256405006784c8?OpenDocument.

> máquina arrecadadora. É inconcebível que Municípios de médio porte não possuam sequer o quadro de Fiscais de Renda, promulguem quase que anualmente leis de anistia e de remissão de débitos fiscais e nunca tenham realizado a cobrança judicial.
>
> O critério Ajuste Econômico foi introduzido com o objetivo de compensar, dentro de uma mesma região, municípios que se afastam da média regional na soma dos índices de população, área e valor adicionado. Um município com baixa população, pequena área e reduzido valor adicionado será diretamente beneficiado por este critério de cálculo. Outra grande vantagem deste critério é reduzir o prejuízo econômico do município quando o mesmo sofre uma grande redução no seu valor adicionado, muitas vezes ocasionado pelo fechamento, paralisação ou diminuição de uma determinada atividade econômica preponderante na economia do município.

Em 27 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei Ordinária nº 2.664, nos termos propostos pelo Poder Executivo, com exceção do artigo 2º, que previa uma redução de 10% do percentual do município que, no ano base de apuração do IPM (1997), concedesse anistia, remissão ou permitisse a prescrição de créditos tributários constituídos, redistribuindo-se igualmente pelos demais municípios da região em que estivesse inserido, o valor obtido da redução ou – no caso de todos os municípios da região sofrerem a redução prevista –, o valor seria distribuído entre as demais regiões, excluídos os municípios nos quais também tivesse ocorrido a redução. [344]

Com a aprovação da lei, a parcela pertencente aos municípios passou a ser distribuída por região do estado[345] nos percentuais indicados no Anexo I, que contemplam os

[344] Possíveis explicações para a não aprovação deste dispositivo poderiam ser a existência de incentivos fiscais anteriormente aprovados, a previsão do índice de receita própria, que já seria uma aproximação para o esforço de arrecadação, ou a articulação dos representantes municipais para impedir essa sanção; a comprovação dessas conjecturas, embora relevante, foge aos objetivos do presente trabalho.

[345] As regiões relacionadas no Anexo II da lei tomaram por base "as Regiões-Programa denominadas Regiões de Governo, que foram estabelecidas com objetivo de nortear ações do governo visando o desenvolvimento do Estado" (parágrafo único do art. 1º da Lei). Aquela divisão por regiões, apesar de alterada posteriormente, foi adotada neste trabalho para facilitar a comparação dos dados de 1996 com os dos demais anos.

critérios mencionados anteriormente nas fórmulas de obtenção dos índices de população, área geográfica, receita própria, cota mínima e de ajuste econômico.[346]

Assim, na fixação do Índice de Participação dos Municípios (IPM) para o exercício de 1997 foram acrescidos, ao índice do valor adicionado (VA) calculado de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 63/90 (federal), conforme detalhado, os percentuais constantes do Anexo III da lei estadual, calculados com base nos demais índices e critérios acima resumidos, sendo o exercício de 1996 o último em que o produto da arrecadação do ICMS foi distribuído pelos critérios anteriores.

O modelo de distribuição da parcela de um quarto dos 25% do ICMS pertencente aos municípios, considerada como transferência redistributiva intra-estadual no esquema analítico adotado neste trabalho[347], sofreu as alterações analisadas entre os anos de 1996, quando ainda vigorava o modelo definido na Lei nº 1.689/90, que diferenciava os municípios quase que exclusivamente pela população e área geográfica (10% e 7%, respectivamente, dos 25% da cota-parte municipal, incluindo a Capital) e 2000 e 2004, anos estes em que a distribuição passou a ser feita de acordo com os critérios da Lei nº 2.664/96.

Como resta claro na exposição de motivos contida na mensagem de encaminhamento do projeto de lei, a legislação aprovada em 1996 inovou ao considerar as regiões do estado como "critério preponderante" para a distribuição do imposto com o intuito de "promover a redistribuição da riqueza, invertendo, assim, o sentido de migração da população pobre do interior para os grandes centros", buscando compensar as diferenças entre as regiões, movimento considerado como precondição para a redução das "enormes diferenças econômicas entre os Municípios do nosso Estado".

A consideração das regiões como critério básico para a distribuição do imposto, em contraste com a legislação anterior que contemplava apenas a relação dos indicadores de cada município com os totais do estado, introduz nova dinâmica na distribuição do

---

[346] Índices de população (INP, relação percentual entre a população residente no município e a população total da respectiva região); área geográfica (INA, relação entre a área geográfica do município e a área total da respectiva região); da receita própria (INR, relação entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município, baseada em dados relativos ao ano civil imediatamente anterior); de cota mínima (INC, parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios de uma mesma região); e de ajuste econômico (IAE, percentual a ser distribuído entre os municípios de uma mesma região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de população, área e valor adicionado de cada município em relação ao total da região).

[347] Integra, em conjunto com a parcela de 25% do IPI-Exp. e do Seguro Receita (LC nº 87/96), o chamado "Sistema Cota-parte" (PRADO, 2003a).

imposto, uma vez que os índices municipais passam a ser relativos, ou seja, são calculados sempre com relação ao percentual daquele índice atribuído à região, fixado na lei. Como argumentado na exposição de motivos,

> Decidindo-se pela divisão regional poderemos criar critérios e percentuais diferentes para cada uma delas, ou seja, a cobrança do ICMS, por se tratar de um imposto direto, pode não ser justa, mas a distribuição desta mesma arrecadação pode, deve e com certeza será muito mais justa.

Constata-se, portanto, que a mudança foi orientada por propósitos redistributivos, favorecendo claramente os municípios do interior, ao não atribuir índices à Capital (índices nulos) [348].

Ao visar a justiça fiscal – incorporando novas variáveis ao cálculo dos índices, justificadas como uma tentativa de contemplar outros fatores, como o esforço de arrecadação própria dos municípios e um percentual de ajuste proporcionalmente inverso aos índices populacionais, geográficos e valor agregado de cada região para compensar os que se afastam da média regional na soma desses índices –, a lei penalizou a capital estadual, que concentra a maior parte da população e, portanto, das demandas por serviços e bens públicos.

A votação da lei, "que teria prejudicado a arrecadação do Rio de Janeiro em cerca de 70 milhões de reais, trouxe a fusão para o banco dos réus" e detonou uma demanda pela desfusão que "tomou de assalto" os jornais da época. "Pesquisas de opinião, editoriais, declarações de políticos e economistas, e até um inusitado pedido do prefeito Conde para que o Rio se tornasse um "ente federativo" especial, ocuparam a imprensa naquele momento". [349]

A falta de integração e de uma identidade comum, com a permanência das diferenças históricas entre as identidades políticas dos dois estados – do Rio de Janeiro e da Guanabara –, afloraram nesse momento, constituindo um "indício seguro de que o primeiro desafio da fusão foi perdido".

---

[348] A atribuição de peso zero à capital nos critérios redistributivos foi questionada judicialmente pelo município do Rio de Janeiro, tendo recebido decisão favorável do STF em 2007, resumida adiante.

[349] MOTTA, 2001, p. 53.

Os critérios que foram introduzidos com o intuito de garantir a justiça fiscal, respeitando as diferenças socioeconômicas entre as regiões do estado observadas em 1996, no momento em que foram realizados os estudos técnicos que embasaram os percentuais contidos no Anexo I da lei, no entanto, ficariam congelados, não obstante as modificações estruturais ocorridas desde então na distribuição das atividades econômicas, da população e conseqüentemente da riqueza.

De fato, o único percentual das regiões que variou ao longo do tempo foi o do valor adicionado, enquanto que os demais percentuais (totais) de cada uma das regiões do estado, exceto a Capital – índices de população, área, receita própria, cota mínima e ajuste econômico, mantiveram-se os mesmos.

Conclui-se, portanto, que o sistema de partilha intra-estadual da principal receita tributária reproduz, no estado do Rio de Janeiro, a mesma rigidez de critérios que caracteriza o sistema de partilha dos recursos do FPM criticada por Prado (2001), decorrente do fato de estarem congeladas as participações dos estados naquele fundo desde 1989, conforme resumido no capítulo II. [350]

A fixação dos índices por região, no estado do Rio, impede o ajustamento dinâmico da distribuição do imposto aos municípios, às condições econômicas, demográficas e sociais em permanente evolução, inviabilizando a consecução do próprio objetivo para o qual teria sido proposto: a distribuição "justa" do ICMS com vistas à redução das disparidades regionais e intra-regionais no espaço territorial do estado, como se analisará adiante (seção V.1.6). Dessa forma, o sistema de distribuição do ICMS para os municípios fluminenses, atualmente em vigor, agrava as distorções já introduzidas no sistema de partilha pelo FPM.

Por fim, cabe destacar recente decisão do Supremo Tribunal Federal dando provimento a recurso extraordinário interposto pelo município do Rio de Janeiro, no qual foi declarada a "inconstitucionalidade dos anexos I e II da Lei estadual 2.664/96", considerando que "é vedado, à legislação estadual, a pretexto de resolver as

[350] Ao analisar os critérios de distribuição do FPM em vigor desde 1989, Prado (2001, p. 22) observa que, "É evidente que a fixação dos percentuais por estado reduziu em muito os atributos dinâmicos do sistema. No sistema atual, enquanto não forem alterados os percentuais, a parcela recebida por um município depende de sua taxa de expansão populacional em relação àquela do estado a que pertence, e a parcela recebida pelo estado em seu conjunto é insensível às variações relativas de sua taxa de crescimento populacional em relação ao resto do país". O mesmo raciocínio pode ser estendido às regras de distribuição do ICMS entre os municípios fluminenses, congeladas por região desde a aprovação da Lei nº 2.664/96.

desigualdades sociais e regionais, alijar, completamente, um Município da participação desses recursos". Em razão do "vácuo oriundo do reconhecimento da inconstitucionalidade" das alíneas dos anexos que atribuíram 'zero' na participação do município do Rio de Janeiro no rateio, foi determinado ainda pelo STF que, [351]

> sejam refeitas todas as alíneas desses anexos para se atribuir, ao Município do Rio de Janeiro, sua cota desde o início de vigência da lei, prevendo-se, quanto aos atrasados, uma compensação e um parcelamento em condições tais que não aniquilem as cotas futuras dos demais Municípios.

Em vista da declaração de inconstitucionalidade, além da compensação pelas perdas impostas à Capital, a legislação estadual terá que ser adequada para incluir o município do Rio de Janeiro na partilha.

Essa constitui excelente oportunidade para a revisão dos critérios de distribuição, congelados desde 1996, não obstante todas as mudanças que ocorreram no estado, em suas regiões e municípios, nesse período. É desejável que os novos critérios sejam construídos de modo a assegurar o dinamismo do sistema, com previsão de flexibilidade suficiente para acompanhar as mudanças nas condições econômicas, demográficas e sociais subjacentes, além de incluir novos indicadores que estão sendo discutidos e para os quais já existem propostas em apreciação no legislativo, como a incorporação de índice relativo ao "ICMS - Ecológico" na distribuição. [352]

III RECEITA DISPONÍVEL POR APROPRIAÇÃO ECONÔMICA

O conceito de receita disponível por apropriação econômica corresponde à apropriação da receita por critérios redistributivos (agregando à receita própria as transferências do chamado "Sistema Cota-Parte") e de políticas permanentes, de caráter setorial, com algum grau de redistributividade (o FUNDEF).

---

[351] Recurso Extraordinário nº 401.953, interposto pelo município do Rio de Janeiro contra acórdão que entendeu ser constitucional a Lei Estadual nº 2.664/96 e anexos I e II. Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgamento em 16/5/07, quando o Tribunal, por unanimidade, conheceu e deu provimento ao recurso. (Informativo 467. Disponível em: http://www.stf.gov.br//arquivo/informativo/documento/informativo467.htm#ICMS:%20Repasse%20de%20Recursos%20e%20Exclus%E3o%20de%20Munic%EDpio. Acesso em: 23jun. 2007).

[352] A proposta do ICMS - Ecológico, já adotado em outros estados da Federação, é incluir critérios ambientais na parcela dos 25% da cota-parte municipal do ICMS, ou seja, um percentual em função da existência de unidades de conservação no território (definidas na Lei Federal nº 9.985/00) e de outros fatores que elevem o nível de qualidade ambiental do estado.

Para a identificação dessa categoria de receita, agrega-se à receita própria diretamente arrecadada e devolvida, um primeiro grupo de transferências de caráter redistributivo, cujo traço distintivo é operar de forma restrita aos limites de cada estado, sem qualquer relação de proporcionalidade com as bases tributárias de cada jurisdição, mas dentro dos limites geográficos estaduais.

Integram essa categoria, primeiramente, as parcelas de três fluxos de transferências reunidas sob a denominação de "Sistema Cota-Parte", indicando as transferências redistributivas do governo estadual para os governos municipais com o objetivo de reduzir as disparidades e ampliar a capacidade geral de gasto dos orçamentos municipais, a saber: os 25% da cota-parte municipal do ICMS (não devolutivos) [353] e as cotas-partes municipais do IPI-Exportação e do Seguro Receita recebidos pelos estados.

Os dois últimos constituem transferências compensatórias da União para os estados, decorrentes dos impactos negativos da desoneração do ICMS incidente sobre as exportações nas finanças estaduais – o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, constituído por 10% da receita do IPI (federal), distribuídos aos estados proporcionalmente ao volume exportado, e o Seguro Receita, compensação da União prevista na Lei Complementar nº 87/96 para vigorar até 2006, relacionada à ampliação da desoneração do imposto introduzida por aquela lei, como se examina com mais vagar adiante.

Apesar de, para os governos estaduais, serem consideradas transferências compensatórias, a distribuição desses fluxos aos municípios é feita pelos mesmos critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICMS, sem qualquer relação com a capacidade econômica e principalmente exportadora do município receptor, razão pela qual, no modelo, estes fluxos são considerados redistributivos.

Por serem também distribuídos pelo IPM, têm 75% do seu valor alocados de forma proporcional ao valor adicionado local, e, portanto, se mostram incapazes de reduzir desigualdades. Enquanto transferências redistributivas – pois, por não corresponderem às bases econômicas, não poderiam ser arrecadadas pelos governos locais – são

[353] Prado (2003, p.58) observa que a parcela dos 25% do ICMS é a única transferência redistributiva "gerida e operada autonomamente pelos governos estaduais".

efetivamente regressivas, já que ampliam a dotação municipal mantendo as desigualdades relativas. [354]

Um segundo fluxo que opera nos limites das fronteiras estaduais, realocando capacidade de gasto internamente, é o das transferências do FUNDEF. Apesar de também redistribuir recursos entre municípios e governo estadual, é uma transferência setorialmente vinculada à educação, cujo objetivo é garantir que todos os entes fluminenses disponham do mesmo valor por aluno, assegurando, dessa forma, igual capacidade de provisão local no ensino fundamental. O FUNDEF opera também outro fluxo, com complementação de recursos do governo federal para os estados da Federação cujos respectivos fundos não alcancem o valor mínimo por matrícula escolar, fixado nacionalmente. [355]

Os recursos do Fundo são repassados aos estados e municípios obedecendo a coeficientes calculados com base no número de matrículas no ensino fundamental público – modalidades regular e especial –, das respectivas redes de ensino estadual e municipal no âmbito de cada unidade federada, no ano anterior, informados pelo resultado do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), bem como na diferenciação de valor por aluno/ano, de que trata o art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999. [356]

Em 2004, foram transferidos aos municípios fluminenses, por meio do "Sistema Cota-Parte", R$ 778,9 milhões, valor equivalente a 5% da receita total dos municípios, sendo 89% desse montante (R$ 693,1 milhões) provenientes da cota-parte municipal do ICMS. Do FUNDEF, os municípios receberam R$ 1.504,8 milhão, que corresponde a 9% da receita total. Consideradas em conjunto essas transferências redistributivas, que operam no âmbito intra-estadual, destinaram R$ 2.283,6 milhões aos municípios, valor equivalente a 14% da receita total.

---

[354] Prado (2003, p. 59) chama a atenção para o fato de que a distribuição do ICMS-VA, feita pelos mesmos critérios, não é regressiva, na medida em que constitui efetiva devolução tributária, o que não é o caso destes recursos, que o município "jamais poderia ter arrecadado".

[355] Resulta em um fluxo adicional do governo federal para determinados estados, portanto, claramente redistributivo a nível nacional. No Rio de Janeiro, nem o estado nem os municípios recebem complementação federal para o FUNDEF.

[356] Os valores financeiros são depositados em conta específica, mantida no Banco do Brasil, e devem ser utilizados pelos governos beneficiários em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, observada a definição de despesas com o ensino de que trata o artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Do total repassado no ano, 60% devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público.

Tendo em vista os impactos sobre as finanças municipais fluminenses no período 1996-2004, são analisadas a seguir as mudanças nos critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS que integra o "Sistema Cota-Parte" e o "Seguro Receita".

SISTEMA COTA-PARTE: ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS 25% DA COTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS

Como se analisou, os critérios de distribuição da parcela de 25% do ICMS aos municípios, definidos pela Lei Estadual nº 2.664/96, foram concebidos com o objetivo de "compensar" a situação dos municípios do interior, desfavorecidos na distribuição da parcela de 75% proporcional ao valor adicionado gerado em seus territórios, tendo em vista a concentração das atividades econômicas na Capital e seu entorno.

Como ficou claro na análise do projeto de lei encaminhado à Alerj pelo Poder Executivo, o conceito então adotado foi de região, com base no entendimento de que a diminuição das disparidades inter-regionais constituía condição necessária para a correção das enormes desigualdades observadas entre os municípios, agravadas pela distribuição do ICMS proporcional ao valor adicionado e pelas dificuldades de arrecadação dos impostos municipais, já que as bases tributárias dos municípios do interior eram de mais difícil exploração.

A Tabela 11, a seguir, apresenta a composição do IPM de 1996, agregado por região do estado, com o intuito de ilustrar os critérios de distribuição vigentes à época, antes da mudança introduzida pela Lei nº 2.664/96. [357]

[357] Os índices definitivos, relativos à participação dos municípios no ICMS para o exercício de 1996 foram fixados no Decreto nº 21.962, de 28 de dezembro de 1995, DOERJ de 02/01/96, em substituição aos índices provisórios constantes da Resolução SEF nº 2.639, de 27 de outubro de 1995, publicada em 30/10/95.

Tabela 11

Composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM) para a Distribuição da Cota-Parte do ICMS-RJ: 1996

REGIÃO	V.A.–75% (A=75%)	POP. (B=10%)	ÁREA (C=7%)	DIV. (D=8%)	IPM 1996 (A+B+C+D=100%)
Capital	39,246	4,231	0,189	0,098	43,764
Metropolitana	12,752	3,395	0,634	1,463	18,245
Médio Paraíba	9,714	0,544	1,018	0,976	12,252
Norte Fluminense	4,415	0,482	1,483	0,780	7,161
Serrana	2,930	0,541	1,183	1,268	5,922
Baixadas Litorâneas	1,890	0,312	0,805	0,976	3,982
Litoral Sul Fluminense	2,964	0,103	0,327	0,293	3,687
Noroeste Fluminense	0,475	0,212	0,885	1,171	2,744
Centro-Sul Fluminense	0,614	0,179	0,475	0,976	2,244
TOTAL	**75,000**	**10,000**	**7,000**	**8,000**	**100,000**

Fonte: Anexo I do Decreto nº 21.962, de 28 de dezembro de 1995.

O exame dos índices contidos na primeira coluna confirma a concentração do valor adicionado na Capital e na região Metropolitana, que geraram juntas mais de 70% do total da riqueza produzida no estado em 1996. O percentual chega a 92% do total quando somados os índices das regiões do Médio Paraíba, Norte e Sul Fluminenses.

As demais regiões – das Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul e Noroeste Fluminenses – no outro extremo, contribuíram juntas com apenas 8% do valor adicionado estadual, em consonância com o baixo dinamismo das atividades econômicas ali instaladas nos primeiros anos da década de 90.

Os critérios então vigentes para a distribuição da parcela de 25% não proporcional ao valor adicionado contemplavam, como exposto na Tabela 11, índices relativos à população e área geográfica, que totalizavam 10% e 7%, respectivamente, e o rateio do saldo remanescente, que correspondia a 8% da arrecadação do imposto estadual, igualmente distribuído entre todos os 81 municípios fluminenses.

À concentração das atividades nas cinco regiões mais dinâmicas à época, expressa no valor adicionado, correspondia padrão similar de concentração demográfica, com 87% da população residindo nas regiões responsáveis por 92% do valor adicionado, contra 13% nas regiões menos dinâmicas, o que explica a distribuição dos índices de

população (segunda coluna da Tabela 11). Os demais índices – percentuais de área e de divisão igual – tendiam a permanecer inalterados no curto prazo. [358]

Da interação desses critérios resultava o índice de participação dos municípios – o somatório dos índices de valor adicionado, população, área e "divisão igual", constante da última coluna da Tabela 11 –, que lograva um êxito relativo na redistribuição da riqueza pelo território estadual, garantindo que as quatro regiões menos dinâmicas praticamente dobrassem a sua participação no ICMS estadual, passando dos 8% proporcionais ao valor adicionado a que teriam direito para mais de 15% do total efetivamente distribuído aos municípios. Suavizava-se, dessa forma, a concentração da riqueza, medida pela contribuição para a geração do principal imposto estadual.

Com exceção da região Metropolitana – a única entre as regiões consideradas mais dinâmicas, que ainda "ganhou" com a operação dos demais critérios que não o valor adicionado –, observa-se que o "ganho relativo" das regiões na distribuição final do ICMS de 1996 foi tão maior quanto menor a sua contribuição para o valor adicionado. Tal fato parece demonstrar a funcionalidade dos critérios vigentes à época para a redistribuição do imposto, apesar de ainda insuficientes para eliminar as enormes disparidades de renda e riqueza entre as regiões, cujas raízes podem ser encontradas na história da colonização do território, resumida no capítulo IV, e de assegurar uma distribuição horizontal efetivamente "igualitária" desses recursos, que garantisse igual capacidade de gasto a todos os municípios.

A corroborar essa constatação, é possível constatar os "ganhos" obtidos pelas regiões do Noroeste e Centro-Sul Fluminenses, as mais pobres, que receberam 2,7% e 2,2% do ICMS estadual em 1996, respectivamente, apesar da contribuição de cada uma delas para o valor adicionado não ter chegado a representar sequer 1% do total (0,5% e 0,6%, respectivamente).

Tal não parece ter sido o entendimento do governo estadual à época, ao considerar que esses critérios não eram adequados, muito embora reconhecesse a importância dessa parcela para as finanças dos 91 municípios existentes em 1996, como se depreende do trecho da proposição da Lei nº 2.664/96 à Alerj, abaixo transcrito:

---

[358] A menos que mudasse a divisão do território do estado, o que viria a ocorrer posteriormente, com a instalação de dez novos municípios em 1997, já na vigência dos critérios fixados pela Lei nº 2.664/96.

> [...] chamamos de **Peso Fixo** a soma dos índices de população (10%), área (7%) e divisão igual (8%), tendo em vista que a probabilidade de variação positiva desses percentuais é praticamente impossível.
>
> A amplitude percentual do **Peso Fixo** no total do repasse para cada Município situa-se entre 6,20% (Volta Redonda) e 97,16% (Laje do Muriaé).
>
> **Do total dos 91 Municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro, 64 têm mais de 50% do valor de repasse proveniente do Peso Fixo**. Isto significa que 70% dos Municípios, dentro do critério atual, encontram-se impossibilitados de ampliar, com esforço próprio, seus índices de participação na arrecadação. (grifo nosso)

Foi esse quadro de desigualdades na distribuição da riqueza no âmbito do estado que inspirou a proposta de mudança dos critérios de distribuição do ICMS, que pretendia ser compensatória das diferenças então encontradas.

A Tabela 12 abaixo apresenta os critérios então propostos e aprovados para a distribuição da parcela de 25% do ICMS, contidos no Anexo I da Lei nº 2.664/96, de 27 de dezembro de 1996. Os índices indicam os percentuais máximos a serem redistribuídos para as diferentes regiões do estado, entre os municípios integrantes de cada uma, segundo as fórmulas indicadas no texto da lei e no Anexo I.

Tabela 12

Distribuição Percentual dos 25% do ICMS-RJ, Índices por Região

REGIÃO	População	Área	Receita própria	Cota mínima	Ajuste econômico
Metropolitana	4,4090	0,9845	0,0850	1,1000	0,3000
Noroeste	0,4766	0,9000	0,0650	1,2310	0,2500
Norte	0,4025	1,5553	0,0450	0,9262	0,1600
Serrana	0,4000	1,5000	0,0700	1,8000	0,1000
Baixadas Litorâneas	0,5500	0,9000	0,0600	0,9600	0,2200
Médio Paraíba	0,3500	1,0549	0,0600	1,0500	0,2000
Centro-Sul	0,3000	0,5000	0,0500	0,9800	0,3000
Litoral Sul Fluminense	0,0500	0,3100	0,0150	0,1300	0,2000
TOTAIS	**6,9381**	**7,7047**	**0,4500**	**8,1772**	**1,7300**

Fonte: Anexo I – Lei Estadual nº 2.664/96.

Os totais indicados na última linha somam 25, equivalente à parcela não distribuída proporcionalmente ao valor adicionado.

Com o intuito de avaliar a participação atribuída a cada região nos índices acima, a Tabela 13 a seguir apresenta o peso relativo de cada um, em termos percentuais, por índice, evidenciando o peso que foi atribuído a cada índice no total da parcela de 25% do ICMS:

Tabela 13

Participação das Regiões do RJ nos Índices da Lei nº 2.664/96 e Peso de Cada Índice no Total da Parcela de 25% do ICMS-RJ

REGIÃO	População	Área	Receita própria	Cota mínima	Ajuste econômico
Metropolitana	64%	13%	19%	13%	17%
Noroeste	7%	12%	14%	15%	14%
Norte	6%	20%	10%	11%	9%
Serrana	6%	19%	16%	22%	6%
Baixadas Litorâneas	8%	12%	13%	12%	13%
Médio Paraíba	5%	14%	13%	13%	12%
Centro-Sul	4%	6%	11%	12%	17%
Litoral Sul Fluminense	1%	4%	3%	2%	12%
TOTAIS	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
% dos índices nos 25% (peso de cada índice)	28%	31%	2%	33%	7%

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo I – Lei Estadual nº 2.664/96.

.

Como se observa, os maiores pesos foram atribuídos à cota mínima (33% da parcela total a ser redistribuída), à área (31%) e à população (28%). Aos critérios de ajuste econômico e receita própria atribuíram-se pesos muito pequenos: 7% e 2%, respectivamente, da cota-parte municipal de 25%.

Com relação à população, já em 1996, ano em que a lei foi aprovada, o índice das regiões não correspondia à distribuição da população por regiões, se excluída do cálculo a população da Capital. As regiões que mais ganharam – no sentido de que o índice fixado na lei superava, já em 1996, o que seria o percentual efetivo de sua população no total –, foram as regiões Noroeste, das Baixadas Litorâneas, Centro-Sul e, com uma pequena margem, a região Metropolitana. As regiões do Médio Paraíba, Litoral Sul, Serrana e Norte perderam – no sentido de que os índices atribuídos ficaram inferiores à proporção de suas populações relativamente à população total residente no estado.

Conclusões no mesmo sentido são observadas para 2004 – as mesmas regiões perdem ou ganham relativamente à participação no total do estado, com o Litoral Sul e Médio Paraíba registrando as maiores perdas, e a Noroeste, o maior ganho relativo.

Quanto ao índice que mede a relação Arrecadação Própria sobre o ICMS recebido pelo município, que pretendia contemplar o esforço de arrecadação próprio de cada

jurisdição, observou-se que o cálculo dessa relação agregada por região variou muito entre 2004 e 1996, aumentando mais de 80% nas regiões Litoral Sul e Norte, contra apenas 9% na região Serrana, uma das que têm o índice mais elevado, e 22% no Médio Paraíba. No conjunto dos municípios, a relação receita tributária/ICMS aumentou 12% no período. Apesar disso, o índice permaneceu fixo por região, evidenciando a distorção introduzida por esse critério.

Os demais índices – de área, cota mínima e ajuste econômico – certamente foram afetados desde 1996, no mínimo pela criação dos 11 novos municípios no estado, como se examinou no capítulo IV, com todas as alterações que essa criação pode acarretar nas estruturas geográfica, demográfica, econômica e social, que desafiam a razoabilidade de manter os índices fixos por região, por período tão longo. [359]

A Tabela 14 a seguir compara a contribuição das diferentes regiões fluminenses para a geração do valor adicionado no estado em 1996 e em 2004, evidenciando as alterações na dinâmica econômica estadual, analisadas anteriormente.

Tabela 14

Comparação do Índice de Valor Adicionado (V.A.) por Região
Estado do Rio de Janeiro: 1996 e 2004

REGIÃO	V.A.–75% (*) 1996	% no V.A. 1996	V.A.–75% 2004	% no V.A. 2004	% 2004/1996
Capital	39,246	52,3%	36,657	48,9%	-6,6%
Metropolitana	12,752	17,0%	14,719	19,6%	**15,4%**
Médio Paraíba	9,714	13,0%	7,792	10,4%	-19,8%
Norte Fluminense	4,415	5,9%	6,749	9,0%	**52,9%**
Serrana	2,930	3,9%	2,139	2,9%	-27,0%
Baixadas Litorâneas	1,890	2,5%	2,762	3,7%	**46,2%**
Litoral Sul Fluminense	2,964	4,0%	3,443	4,6%	**16,2%**
Noroeste Fluminense	0,475	0,6%	0,327	0,4%	-31,2%
Centro-Sul Fluminense	0,614	0,8%	0,412	0,5%	-32,9%
TOTAL	**75,000**	**100,0%**	**75,000**	**100,0%**	**0,0%**

Fonte: Decretos estaduais nº 21.962, de 28 de dezembro de 1995, e nº 34.858, de 20 de fevereiro de 2004.

De fato, a última coluna da Tabela acima evidencia o expressivo crescimento, superior a 50%, na geração do valor adicionado na região Norte Fluminense, onde se destaca o aumento em Macaé (a "capital do petróleo") e Quissamã; de 46% na região das

[359] Adicionalmente, ao longo desse período, observaram-se mudanças na divisão regional do estado, que não estão sendo aqui consideradas para facilitar a comparação no tempo, mas que promoveram o reenquadramento de municípios em outras regiões – movimento que, apesar de não captado nos índices, certamente agravou as distorções. (Ver nota de rodapé na introdução à seção IV.4).

Baixadas Litorâneas – onde se destacam, pela contribuição, Cabo Frio e Rio das Ostras; e, em menor medida, embora significativas, nas regiões Metropolitana – principalmente em Duque de Caxias, responsável pela metade do valor gerado na região, seguido de Niterói e São Gonçalo – e do Litoral Sul – sendo o valor da região quase que exclusivamente gerado no município de Angra dos Reis.

Em contrapartida, as regiões do Centro-Sul, Noroeste Fluminense e Serrana registram redução de cerca de 30% em suas respectivas participações no valor adicionado, sendo que na primeira a queda foi superior a 35%, um pouco mais pronunciada do que nas demais. A região do Médio Paraíba e a Capital tiveram quedas menores.

Os resultados confirmam a menor concentração das atividades econômicas na Capital e na região do Médio Paraíba, e um movimento de desconcentração ("interiorização") das atividades econômicas na direção das regiões Metropolitana e das Baixadas Litorâneas, esta última grande beneficiária dos *royalties* do petróleo, movimento já comentado no capítulo IV.

A geração do ICMS entre as regiões do estado só não mudou mais no período analisado em razão da imunidade de cobrança do imposto incidente nas operações interestaduais de comercialização de petróleo e seus derivados combustíveis e lubrificantes. Nessas operações, não há incidência de ICMS no estado de origem, estando garantida, pela Constituição federal, a integralidade do imposto ao estado consumidor dos derivados – tratamento diferenciado em relação aos demais produtos e serviços que afeta negativamente a receita do estado do Rio de Janeiro, principal produtor nacional do petróleo e derivados. [360]

A pequena queda na Capital foi mais do que compensada pelo aumento superior a 15% apurado no valor adicionado pela região Metropolitana: consideradas em conjunto, as duas contribuíram com 68,5% do valor adicionado estadual de 2004, percentual similar ao apurado em 1996, de 69,3%.

Pelo fato dos índices que definem a distribuição da parcela equivalente a 6,25% do ICMS estadual que não é proporcional ao valor adicionado, terem permanecidos fixos por região do estado, em um período marcado pela transformação e revitalização da

[360] Art. 155, § 2º, X, alínea b e § 4º, alterado pela EC nº 33/01. Para o gás natural e seus derivados, a tributação ocorre como no caso das demais mercadorias, quando o destinatário é contribuinte do ICMS, pela alíquota interestadual (parte na origem e parte no destino).

economia fluminense, que reorganizou em grande medida o aparelho produtivo e redistribuiu a renda e a população no território, conclui-se que esta transferência não cumpriu – nem pode cumprir – o objetivo de compensar as diferenças na distribuição do imposto pelo valor adicionado e reduzir as desigualdades horizontais, entre os municípios fluminenses.

Pelo contrário, como ficará claro a partir do exame dos dados, essa transferência contribui para agravar as distorções na distribuição de recursos entre os municípios decorrentes de outras transferências, especialmente do FPM, e para aprofundar as enormes desigualdades horizontais preexistentes.

O "SEGURO RECEITA"

A distribuição aos municípios do ICMS recebido pelo estado a título de ressarcimento das perdas impostas pela desoneração do ICMS incidente sobre as exportações, também obedece aos mesmos critérios de distribuição da cota-parte municipal do imposto.

A mudança na legislação estadual que regula a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios ocorreu logo depois da aprovação da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, que desonerou as mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, destinadas à exportação, e os serviços prestados para pessoas físicas ou jurídicas no exterior, do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência dos estados.

Ocorre que por ser o ICMS um tributo não-cumulativo, a legislação assegura ao contribuinte o direito de descontar do ICMS a pagar, os valores já pagos do imposto nas etapas anteriores da cadeia de produção. Com a aprovação da lei, os exportadores ficaram desobrigados de pagar o ICMS e, conseqüentemente, impossibilitados de descontar o imposto pago, embutido em seus produtos ou serviços. Esses créditos passaram então a ser cobrados dos governos estaduais, que ficaram obrigados a ressarcir as empresas do ICMS cobrado sobre insumos usados na fabricação de produtos que seriam exportados.

Em função da perda de arrecadação decorrente das novas medidas, o texto original da Lei Kandir previa que cada estado seria ressarcido pelo governo federal com base na sua arrecadação efetiva de ICMS, e a compensação financeira da União aos estados e

municípios[361] seria efetuada até o exercício de 2002, prevendo-se que o prazo poderia ser estendido, excepcionalmente, até 2006, conforme o comportamento das perdas.

O ressarcimento só ocorreria se houvesse um comportamento negativo do ICMS, no comparativo entre o período base e o de referência, respeitado um teto limite. Mensalmente, era calculado o chamado "Seguro Receita", a diferença entre a arrecadação média dos últimos 12 meses e a média do período base (julho de 1995 a junho de 1996), devidamente corrigida pelo IGP-DI e ampliada por um fator de crescimento. Caso a arrecadação fosse inferior à apurada para aquele período, considerados os referidos incrementos, o estado e seus municípios tinham o direito de receber a transferência da União, limitada a um valor máximo estipulado na própria lei. O saldo positivo era repassado pelo Banco do Brasil, no último dia útil do mês, para os estados, destacando-se, aos municípios, 25% da compensação, com a mesma sistemática e nos mesmos índices adotados para a distribuição do ICMS.

As medidas de compensação das perdas geraram, desde o início, protestos dos estados exportadores e seus municípios, que questionavam os cálculos das perdas apurados com base no produto da arrecadação do imposto efetivamente realizada no período de julho de 1995 a junho de 1996, considerado como de contenção de consumo e baixa arrecadação em função do Plano Real, o que agravaria a alegada perda de receita.

Os repasses do "Seguro Receita", na forma inicialmente definida na Lei Kandir, foram realizados até julho de 2000, quando a Lei Complementar nº 102 suspendeu-os até dezembro de 2002 e instituiu novas regras, pelas quais os repasses mensais aos estados, nos exercícios financeiros de 2000 a 2002, passaram a ser proporcionais a coeficientes individuais de participação determinados para cada exercício, em valores fixos anuais.[362]

A Lei Kandir foi alterada pelas seguintes leis complementares:

- LC nº 92/97 (estendeu a até 2000 os prazos de pagamento e valores das perdas pela União, contidos no Anexo da Lei Kandir, inicialmente previstos para 1997 e 1998);

---

[361] Por receberem 25% da arrecadação estadual de ICMS, os municípios têm direito a 25% dos repasses da compensação das perdas.

[362] A LC nº 102/00 previu a possibilidade de que, a partir de 2003 e até 2006, voltasse a vigorar a entrega de recursos pela União nos mesmos limites, critérios, prazos e demais condições fixados no Anexo à Lei Kandir, com base no produto da arrecadação do ICMS efetivamente realizada, no período de julho de 1995 a junho de 1996, inclusive.

- LC nº 99/99 (estendeu a 2002 e 2003 os prazos de pagamento das perdas pela União);
- LC nº 102/00 (alterou diversos dispositivos, incluindo o artigo 33 que disciplina o direito de créditos do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, ou de comunicação, previsto no artigo 20, restringindo o direito de crédito da entrada de energia elétrica e de serviços de comunicação, além de dar nova regra à utilização dos créditos originários da compra de bens de capital, e de alterar o artigo 31, que trata da entrega de recursos pela União, fixando os valores de R$ 3.864.000.000,00 para 2000 e R$ 3.148.000.000,00 para 2001 e 2002, em cada um dos exercícios, a serem atualizados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas);
- LC nº 114/02 (alterou diversos dispositivos da lei);
- LC nº 115/02 (alterou o artigo 31, fixando a entrega de recursos pela União no valor de até R$ 3.900.000.000,00 para 2003, com a ressalva de que fosse respeitada a dotação consignada da Lei Orçamentária Anual da União de 2003 e eventuais créditos adicionais, e estabeleceu que, para 2004 e 2006, a União entregaria os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União); e
- LC nº 122/06 (que alterou novamente o artigo 33, adiando o início de vigência do mecanismo de utilização dos créditos do ICMS oriundos dos bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011, prazo que já havia sido prorrogado para 2000, 2003 e 2007 pelas LC 92/97, 99/99 e 114/02, respectivamente).

Encerrado o prazo previsto na Lei Kandir para o ressarcimento das perdas, foi editada a Medida Provisória nº 368, de 4 de maio de 2007, que disciplina a prestação de auxílio financeiro pela União aos estados e aos municípios "com o objetivo de fomentar as exportações do país", estabelecendo que a União entregará aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no exercício de 2007, o montante de R$ 975.000.000,00, proporcionalmente aos coeficientes individuais de participação de cada estado

discriminados no Anexo daquela Medida Provisória, cabendo ao RJ o percentual de 2,26536% do total.

IV RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE

Esse conceito corresponde à apropriação por critérios redistributivos e de políticas permanentes, com fundos setorialmente vinculados (critério fiscal de longo prazo). Equivale à soma da receita disponível por apropriação econômica com as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os primeiros restringem-se a funções setoriais e não atuam diretamente sobre a capacidade geral de gasto do orçamento; interferem na alocação dos recursos públicos destinados à oferta de bens e prestação de serviços nas áreas da saúde, educação e assistência social, respectivamente.

As transferências do FPM têm caráter geral, no sentido de que implicam em capacidade livre de gasto e, por movimentarem, em conjunto com as transferências do FPE, parcelas expressivas da receita federal e operarem em bases nacionais, constituem o núcleo do sistema de partilha na Federação brasileira, examinado no capítulo II.

O SUS é um sistema de repasse de recursos federais para o financiamento de gastos em saúde, acompanhado de uma estratégia de progressiva descentralização da gestão, como se examinou no capítulo III.

Pela NOB-SUS 1/96, ficou estabelecido que os recursos de custeio da esfera federal destinados à assistência hospitalar e ambulatorial configuram o Teto Financeiro de Assistência (TFA), e os seus valores podem ser executados segundo duas modalidades: Transferência Regular e Automática (Fundo a Fundo) e Remuneração por Serviços Produzidos. Os repasses são majoritariamente realizados na modalidade de transferências automáticas, do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde[363], o que, como se analisou, representa um avanço no sentido de

[363] Transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse por meio da descentralização de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios; utilizadas nas áreas de saúde e de assistência social, são disciplinadas e regulamentadas pela Lei nº 8.142 de 1990 e Decreto nº 1.232 de 1994, na

redução da discricionariedade no repasse dos recursos da saúde, assegurando dessa forma a estabilidade do financiamento.

Os recursos das transferências fundo a fundo destinam-se à cobertura das ações e serviços de saúde implementados pelos estados, Distrito Federal e municípios, segundo as condições de gestão definidas naquela norma operacional. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) utiliza essa modalidade de transferência para descentralizar recursos destinados a operacionalizar as ações no âmbito do SUS, que incluem o investimento na rede de serviços, cobertura ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde. [364]

Os serviços custeados por meio de transferências automáticas fundo a fundo e/ou por remuneração dos serviços produzidos incluem o custeio da assistência hospitalar e ambulatorial, das ações de vigilância sanitária e das ações de epidemiologia e de controle de doenças (estas últimas contando também com a possibilidade de financiamento por convênios).

O primeiro engloba o Piso da Atenção Básica (PAB) e os incentivos aos Programas de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), os Tetos Financeiros de Assistência, entre outros, financiados por meio de transferências fundo a fundo e os que são financiados por Remuneração dos Serviços Produzidos, como Internações Hospitalares e Procedimentos Ambulatoriais de Alto Custo/Complexidade.

O custeio das ações de vigilância sanitária inclui o Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS) e o Índice de Valorização do Impacto em Vigilância Sanitária (IVISA), por meio dos fundos, e a Remuneração Transitória por Serviços Produzidos, para o Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária (PDAVS) e as Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária.

Para receber os recursos do SUS, os municípios deverão atender as exigências legais (que incluem a obrigatoriedade de instituição de Fundo, Conselho e Plano de Saúde, relatório de gestão e contrapartida de recursos nos respectivos orçamentos, entre outras),

---

área de saúde, e Lei nº 9.604 de 1998 e Decreto nº 2.529 de 1998, na área de assistência social. O depósito é efetuado em contas individualizadas específicas dos fundos e realizado previamente à sua utilização pelo fundo beneficiário, que deve observar o previsto no plano de saúde do respectivo governo.

364 Segundo as normas contidas na Lei nº 8.142, de 19 de fevereiro de 1990, regulamentada pelo Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, e critérios, valores e parâmetros da cobertura assistencial estabelecidos pelo art. 35 da Lei nº 8.080/1990. Disponível em: www.saude.gov.br.

sob pena de perderem a condição de gestão em que foram habilitados, repassando-se a administração dos recursos ao respectivo estado. [365]

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) [366] é responsável pela captação de recursos financeiros para o desenvolvimento de uma gama de projetos e programas que visam à melhoria da qualidade da educação. Os recursos provêem de duas fontes principais: o Tesouro Nacional e a arrecadação do Salário-educação e, subsidiariamente, de restituições derivadas da inexecução ou execução parcial de convênios firmados com instituições públicas e privadas. [367]

Os recursos são canalizados para escolas públicas de ensino fundamental, governos municipais, estaduais e do Distrito Federal e entidades não-governamentais (ONG), em consonância com a estratégia educacional e as diretrizes definidas pelo Ministério da Educação, que abrangem, ainda, ações de pesquisa, de capacitação de professores e de fiscalização do poder público por parte da sociedade.

Destinam-se, prioritariamente, ao financiamento de ações nas áreas de capacitação e formação de professores, na aquisição de material didático-pedagógico e de equipamentos e adaptação de escolas de educação especial, na educação pré-escolar, de jovens e adultos, indígena e especial, na aceleração da aprendizagem, em áreas remanescentes de quilombos, no programa Paz nas Escolas e no ensino fundamental. As transferências de recursos do FNDE aos municípios são realizadas por meio de transferência automática de recursos[368] ou por meio de convênios. [369]

---

[365] Lei nº 8.142/1990, art. 4º.

[366] O FNDE é uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537, de 21/11/1968, alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15/09/1969, vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

[367] O Salário-educação, previsto no art. 212, § 5º, da CF, devido pelas empresas, equivale a 2,5% do total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Após a dedução de 1% para o INSS, é distribuído pelo FNDE em quotas (observada em 90% a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal), sendo uma Quota Federal, correspondente a um terço dos recursos, destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, visando a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; e uma Quota Estadual e Municipal, correspondente a dois terços dos recursos, creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Lei nº 10.832, de 29/12/2003).

[368] Para os seguintes programas: Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (Recomeço). As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário (utilizadas para a descentralização de recursos em programas na área de educação, são regulamentadas pela Medida Provisória nº 2.100-31, de 2001 e pela Lei nº 10.219, também de 2001). Disponível em: www.fnde.gov.br.

Finalmente, as transferências de recursos para a área de assistência social são realizadas na modalidade fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Assistência Social. A Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB-AS, define "estratégias e movimentos mais operacionais que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles: competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal, e municipais de Assistência Social.". [370]

A NOB-AS determina que a execução das ações deve ser realizada mediante o financiamento de benefícios de prestação continuada, de serviços assistenciais e de programas e projetos. Para a habilitação às condições de gestão estadual e municipal, em moldes semelhantes aos vigentes na área da saúde, os estados, Distrito Federal e municípios devem estabelecer e comprovar a implementação do Conselho e do Fundo de Assistência Social no âmbito de sua jurisdição político-administrativa, além de formular o Plano de Assistência Social, que deverá ser aprovado pelo respectivo Conselho, definindo as prioridades a serem seguidas na aplicação dos recursos pelos fundos municipais.

Os municípios fluminenses receberam R$ 650,2 milhões do FPM em 2004, valor que correspondeu a 4% da receita total.

Dos demais fundos contemplados nessa categoria, os municípios receberam R$ 1.575,7 milhões, equivalentes a 10% da receita total, dos quais 84% foram provenientes do SUS, no total de R$ 1.327,5, valor que representou 8% da receita total.

V RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE com *ROYALTIES*

Essa categoria não consta do modelo analítico adotado, mas foi incluída com o intuito de possibilitar a análise dos impactos dos recursos da Compensação Financeira sobre a exploração do petróleo e do gás natural (chamada genericamente de *royalties*) sobre as

---

[369] Existem resoluções do FNDE específicas para operacionalizar os seguintes programas: Nacional do Livro Didático, Biblioteca na Escola, de Transporte Escolar e de Saúde Escolar, voltados para o atendimento das necessidades identificadas na população escolar.

[370] As disposições normativas que disciplinam essas transferências são a Lei nº 9.604, de 1998, e o Decreto nº 2.529, de 1998, que a regulamenta.

finanças dos municípios fluminenses. Trata-se, portanto, de uma adaptação da categoria da Receita Disponível Permanente, à qual foram adicionados os recursos mencionados.

Os valores das receitas classificadas como sendo de *royalties*, extraídos dos balanços e demonstrativos dos municípios, no entanto, merecem ser considerados com cautela, em razão das dificuldades associadas à classificação desses recursos, que sofreu constantes alterações no período recente.

Os problemas de classificação decorreram das diferentes interpretações acerca da natureza jurídica desses pagamentos, que possibilitaram considerá-los como receita oriunda de tributação ou receita patrimonial, ensejando diferentes classificações como indenização, contribuição econômica ou compensação financeira, e o respectivo enquadramento nos grupos de outras receitas correntes, de contribuições, de transferências ou da receita patrimonial.

A questão gerou grande controvérsia, tendo em vista os distintos interesses, tanto dos concessionários, como da União e dos demais entes, afetando particularmente o estado do Rio de Janeiro e seus municípios, pela magnitude de suas reservas de petróleo e gás, como se examinou no capítulo III; entendimento que hoje já pode ser considerado pacificado, como sendo uma receita patrimonial, da compensação financeira.

As orientações da STN para a classificação das receitas provenientes das atividades ligadas à produção de petróleo e gás natural, em decorrência da controvérsia, foram mudando, com a natureza de receita sendo alterada de Indenizações em 2002, para Contribuições Econômicas em 2003, e Compensação Financeira e/ou Transferências da Compensação Financeira, a partir de 2004 em diante. [371]

Em razão dessas controvérsias e alterações de classificação, o levantamento das informações relativas às receitas de *royalties* foi especialmente complicado. Por serem anteriores à lei do petróleo e às novas regras do setor, antes mesmo da criação da ANP, que passaria a disponibilizar informações mais precisas e regulares, os dados de 1996, utilizados neste trabalho, são aqueles informados nas prestações de contas dos municípios, "pinçados" nas mais diversas contas e grupos em que eram então classificados.

[371] O Anexo VIII.2 apresenta um detalhamento das mudanças na classificação das receitas provenientes do petróleo.

Para os anos de 2000 e 2004, foram utilizadas as informações do banco de dados mantido no âmbito do projeto de pesquisa intitulado "Eficácia e Sustentabilidade da Aplicação dos *Royalties* do Petróleo e Gás Natural: passado recente, presente e futuro próximo", do núcleo de pesquisa da Escola de Contas do TCE-RJ (ECG) [372], coletados na ANP, Fundação CIDE e no SIAFEM/RJ, englobando os valores de *royalties* (até 5% e excedentes), participações especiais e a transferência de 25% da parcela do valor dos *royalties* até 5% recebida pelo estado, distribuída mediante os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS (art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89).

Em 1996, os municípios fluminenses receberam de receitas oriundas do petróleo e gás natural R$ 22,4 milhões (valores históricos, equivalentes a R$ 56 milhões em dezembro de 2004), valor equivalente a apenas 0,49% da receita total arrecadada naquele ano. Em 2004, o montante recebido pelo conjunto dos municípios a esse título ultrapassou R$ 1,8 bilhão, 11% das receitas totais que arrecadaram.

VI RECEITA FINAL

Esse conceito corresponde à apropriação efetiva no ciclo orçamentário. Equivale à soma de Receita Disponível Permanente (no presente trabalho, com *royalties*) com as transferências voluntárias ou discricionárias, porque não determinadas legalmente, da União e do estado.

As transferências voluntárias, de acordo com a LRF (art. 25) consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Podem ser formalizadas por meio de convênio ou por contrato de repasse. [373]

Resultam do processo orçamentário anual dos governos dos níveis superiores, sem correlação com as transferências legais e, por isso, dependem de negociações entre autoridades centrais dos governos locais e seus representantes no legislativo. O modelo

[372] CONCEIÇÃO et al., 2006.

[373] As normas que regulamentam a assinatura de convênios e contratos de repasse entre municípios e o governo federal são as instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional (IN 01/97 – STN e IN 03/93 – STN) e o Decreto nº 1.819, de 1996 (disciplina o contrato de repasse, instrumento que vem sendo utilizado predominantemente para execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, esporte, e em programas relacionados à agricultura).

analítico adotado supõe que essas transferências assumem um "papel suplementar e de ajustamento emergencial e de curto prazo". [374]

Em 2004, as transferências discricionárias da União somaram R$ 162,6 milhões, e do estado, R$ 86,6 milhões, correspondendo, juntas, a apenas 2% da receita total, peso inexpressivo quando comparado ao que possuíam em 2000, quando chegaram a representar 5% do total das receitas municipais, o que evidencia a substituição dessas transferências por novas transferências, em bases permanentes. Cumpre notar que parcela das receitas destinadas às áreas sociais, no passado recente, assumia esse caráter, evoluindo no sentido de tornar-se mais permanente com as novas disposições legais e constitucionais, já examinadas no capítulo III.

V.1.1 Análise da receita dos municípios do Rio de Janeiro – 2004

Com o auxílio das categorias de receita dos municípios construídas com base na conceituação proposta por Prado (2003a), esta seção propõe inicialmente uma análise da composição das receitas dos municípios fluminenses no ano de 2004, com ênfase nas efetivamente disponíveis, que resultam do funcionamento do sistema de competências tributárias e das transferências intergovernamentais discutidos nas seções precedentes.

A principal hipótese que se pretende testar é se efetivamente as transferências intergovernamentais têm contribuído para equalizar a capacidade de gasto dos municípios fluminenses ou se favorecem o aumento da desigualdade entre as receitas disponíveis *per capita* dos governos locais.

Os dados das finanças dos municípios do estado, com exceção dos relativos ao município do Rio de Janeiro, são do Sistema Integrado de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (SIGFIS, do TCE-RJ). Os dados do município do Rio de Janeiro são da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, e do Tribunal de Contas do Município do RJ (TCMRJ). [375]

---

[374] PRADO, 2003a, p. 47.

[375] Relatório "Finanças do Brasil" – Finbra, Dados Contábeis dos Municípios, 2004. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp e Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD/TCMRJ. Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/2004/CAD2004.pdf.

Foram agregados por região do estado e por tamanho de população, segregando as pequenas cidades (de menos de 20 mil hab.), as cidades de porte médio (de 20 mil a 100 mil hab.), as grandes cidades (de 100 a 300 mil hab.), as cidades consideradas muito grandes (de mais de 300.001 habitantes a 1.500.000 hab.), e a Capital, que possui hoje mais de seis milhões de habitantes. Os dados relativos ao Produto Interno Bruto – PIB de 2004, assim como da população, são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. [376]

Os dados reunidos nas Tabelas apresentadas a seguir revelam expressivas disparidades entre os valores médios *per capita* das receitas, em todos os conceitos analisados, entre as regiões do estado e entre as diferentes faixas populacionais.

Resta evidenciado que, desde a primeira apropriação da receita, a da arrecadação tributária – tanto maior quanto maior a população – os valores que vão sendo progressivamente incorporados aos orçamentos municipais, classificados segundo as diferentes origens e naturezas das transferências fiscais, contribuem para inverter, de forma radical, a distribuição desigual da capacidade inicial de gasto dada pela arrecadação dos tributos municipais.

As transferências intergovernamentais, desenhadas para assegurar a equalização horizontal da capacidade de gasto entre estados e municípios, favorecem de tal maneira os municípios menores, em detrimento das cidades médias, grandes e, principalmente, das muito grandes que, ao final da operação do sistema de partilha, a Receita Disponível Permanente média por habitante dos municípios que integram a faixa dos pequenos ultrapassa largamente a receita *per capita* dos municípios que possuem entre 300 mil e 1,5 milhão de habitantes (antes de computadas as receitas do petróleo).

Enquanto esses oito municípios muito grandes, onde vivem 40% da população, e onde se concentram as maiores demandas urbanas, registraram capacidade permanente e efetiva de gastos de apenas R$ 462,7 por habitante em 2004, os 31 pequenos municípios que concentram apenas 3% da população fluminense, contaram com um valor duas vezes e meia superior, que somou R$ 1.144,8.

[376] Disponível em http://www.ibge.gov.br.

A agregação das receitas provenientes do petróleo e das transferências discricionárias (voluntárias) contribui para aprofundar ainda mais o fosso existente entre as receitas finais disponíveis, por habitante, dos municípios dessas faixas, como se verá adiante.

É possível afirmar que o sistema de transferências de recursos de caráter redistributivo em vigor não alcança o objetivo de redução das desigualdades horizontais no âmbito do estado do Rio de Janeiro, mas, desafiando a lógica que o preside, contribui para aprofundá-las.

No intuito de compensar diferenças nas bases econômicas dos municípios, que resultam em uma maior arrecadação nas cidades muito grandes, mas que não chega a ser o dobro da receita arrecadada diretamente pelos municípios pequenos, o sistema de transferências de recursos da União e do estado prejudica, em termos relativos, as cidades maiores, cujas receitas finais disponíveis para gastos por cada um dos seus habitantes acabam por ser apenas um terço da receita que é efetivamente disponibilizada para gastos por habitante, em média, nos pequenos municípios.

Da forma como está atualmente estruturado, o sistema ignora a operação conjunta das transferências, cada qual possuindo a sua lógica e critérios próprios, sem levar em conta os impactos sobre os orçamentos municipais resultantes das demais transferências e, ainda mais grave, sem que sejam consideradas as demandas e necessidades diferenciadas de municípios que apresentam indicadores socioeconômicos tão desiguais, como os fluminenses.

Constituem exceções a esse quadro, as transferências do SUS e do FUNDEF, e em menor medida do FNDE e do FNAS, que são distribuídas para atendimento de objetivos específicos, setoriais, e de acordo com indicadores selecionados para esses fins, levando em consideração as demandas, e que acabam, sem que seja esse o seu propósito, por distribuir os recursos de forma mais igual entre os municípios.

Confirma-se, assim, a observação de Prado (2001) reproduzida anteriormente, que não é (nem foi) a estrutura de responsabilidades atribuídas aos governos locais que define as necessidades de financiamento na Federação brasileira e a forma de viabilizá-la. Também não há, no estado, assim como no restante da Federação, um processo de "adequação dos mecanismos de financiamento federativo"[377], que seria fundamental

[377] PRADO, 2001, p. 2.

para assegurar a distribuição de recursos necessários para o desenvolvimento econômico, com a melhoria das condições de vida da população.

As tabelas a seguir comparam os valores da receita tributária e das principais transferências, as cotas-parte do FPM e do ICMS (esta separada em seus dois componentes: a parcela correspondente aos 75% do valor adicionado, que constitui devolução tributária, e a parcela dos 25% restantes, distribuída de acordo com os critérios fixados na legislação estadual, que tem caráter redistributivo), e os recursos das compensações financeiras decorrentes das atividades de exploração do petróleo e gás natural[378], em valores médios *per capita*, por regiões do estado e pelas diferentes faixas populacionais[379].

Tabela 15

Receitas Tributárias, Transferências do ICMS e FPM e *Royalties, per capita*
Municípios do RJ por Regiões – 2004

(em R$ por habitante)

REGIÃO	Receita Tributária *per capita*	ICMS V.A. (75%) *per capita*	ICMS-Dif. (25%) *per capita*	FPM *per capita*	*Royalties per capita*
Baixadas Litorâneas	201,2	129,2	118,2	107,8	664,7
Capital	437,4	164,0	–	10,2	14,7
Centro-Sul	74,5	42,0	218,1	149,3	14,3
Litoral Sul Fluminense	363,9	477,6	100,4	95,3	137,0
Médio Paraíba	141,4	249,7	88,7	96,2	34,0
Metropolitana	51,4	73,1	34,6	39,7	29,0
Noroeste	51,1	29,2	259,0	141,5	147,5
Norte	183,4	273,9	123,3	72,5	1.306,4
Serrana	182,6	75,4	139,1	91,2	71,7
TOTAL GERAL	**255,5**	**135,1**	**45,7**	**42,9**	**118,8**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital.

A primeira coluna da Tabela 15 evidencia a arrecadação dos tributos locais, por habitante. Como se observa, a receita tributária *per capita* varia de um mínimo de R$ 51,1 para o conjunto dos municípios da região Noroeste e R$ 51,4 na região

[378] Valores incluem recebimentos a título de *royalties* (parcela até 5% e excedentes), participações especiais e a cota-parte de 25% da parcela de *royalties* até 5% recebida pelo estado, pertencentes aos municípios (dados do TCE-RJ, ANP e Fundação CIDE).

[379] Os valores médios de cada região e/ou faixa foram calculados somando a receita tributária de todos os municípios que as integram e dividindo esse montante pelo total da população residente na região e/ou faixa. O total geral, indicado na última linha de cada tabela, foi apurado com base na mesma metodologia (soma das receitas tributárias, dos valores globais do ICMS e do FPM transferidos e das receitas do petróleo e do gás natural, de todos os municípios, dividido pela população estadual).

Metropolitana, indicando a concentração da pobreza em grande parte dos municípios localizados no entorno da Capital, e R$ 74,5 na região Centro-Sul Fluminense (as mais pobres do estado), a um máximo de R$ 437,4 no município do Rio de Janeiro (Capital). O valor da receita *per capita* de 2004 nesta e na região do Litoral Sul, puxaram para cima a arrecadação *per capita* que somou, no total geral do estado, R$ 255,5 por habitante, conforme demonstrado na última linha da Tabela.

O exame dos mesmos valores arrecadados por habitante, mas agregados por faixa populacional, indicados na Tabela 16 a seguir, revela a tendência de crescimento da receita tributária acompanhando o aumento do tamanho do município, com exceção da faixa dos municípios muito grandes (quase todos situados na região Metropolitana). Dessa forma, enquanto na faixa dos pequenos municípios a receita diretamente arrecadada foi de apenas R$ 73,1 por habitante em 2004, nos municípios que integram a faixa dos grandes (entre 100 mil e 300 mil habitantes) a receita *per capita* alcançou mais do dobro desse valor, R$ 161,5.

Os dados, em ambas as Tabelas, também confirmam a tendência à concentração da arrecadação no município da Capital, o mais desenvolvido do estado.

Em que pese a validade da tentativa de detalhar a análise, a ainda excessiva agregação dos dados mascara a profunda heterogeneidade que se observa entre os municípios que integram cada faixa, e as disparidades observadas dentro de cada região, fazendo com que, em 2004, a receita tributária própria por habitante variasse de um máximo de R$ 766,20 em Mangaratiba, a mais elevada, a R$ 19,9 em Varre-Sai, na região Noroeste, que apresenta a média mais baixa do estado.

Mesmo na região Norte, onde a receita tributária por habitante do conjunto dos municípios foi relativamente elevada, R$ 183,4, os valores variam de um mínimo de R$ 27 em Cardoso Moreira, no interior, a R$ 604,6 em Macaé, onde se concentram as atividades do petróleo. Também na região Metropolitana, por exemplo, mesmo com a grande concentração de pobreza na maioria das cidades, a amplitude da variação da receita tributária *per capita* foi de um mínimo de R$ 20,9 em Japeri a um máximo de R$ 491,0 em Niterói, a quinta maior arrecadação *per capita* do estado.

Tabela 16

Receitas Tributárias, Transferências do ICMS e FPM e *Royalties per capita*
Municípios do RJ por Faixa Populacional – 2004

(em R$ por habitante)

Faixa populacional	Receita Tributária *per capita*	ICMS V.A. (75%) *per capita*	ICMS-Dif. (25%) *per capita*	ICMS *per capita*	FPM *per capita*	*Royalties per capita*
Pequenos (até 20 mil h)	73,1	201,1	453,3	654,5	192,9	399,0
Médios (de 20.001 a 100 mil h)	133,4	79,6	141,4	221,0	115,0	254,5
Grandes (de 100.001 a 300 mil h)	161,5	175,9	47,8	223,7	83,1	214,9
Muito Grandes (de 300.001 a 1.500.000 h)	128,7	94,6	32,3	126,9	25,7	131,6
Capital (mais de 1.500.001 h)	437,4	164,0	-	164,0	10,2	14,7
Total Geral	**255,5**	**135,1**	**45,7**	**180,8**	**42,9**	**118,8**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital.

O exame dos dados confirma que a distribuição da parcela da cota-parte municipal do ICMS relativa ao valor adicionado (ICMS-V.A.), por região, segue, na essência, o mesmo padrão de distribuição das atividades econômicas observado na análise do PIB dos municípios, e só não é mais concentrado na região Norte, possivelmente, em razão da tributação diferenciada do ICMS sobre petróleo e seus derivados (imunidade da cobrança do ICMS nas operações interestaduais). [380]

Assim, o valor médio do ICMS devolvido aos municípios em 2004, por habitante, seguindo a geração do valor, foi mais elevado nas regiões do estado que são hoje as mais dinâmicas – Litoral Sul, Norte, Médio Paraíba, da Capital e das Baixadas Litorâneas, nessa ordem. No outro extremo, sem constituir surpresa, está a região Noroeste, cujos municípios receberam a esse título, em média, apenas R$ 29,2 por cada habitante, seguida da região Centro-Sul, com R$ 42,0.

Os valores médios das transferências da parcela do ICMS equivalente aos 25% do total que não guardam relação com o valor adicionado (que chamamos de ICMS-Dif.), e os valores do FPM, por habitante, destacados nas Tabelas 15 e 16, em especial na análise por faixa, confirmam o caráter regressivo de sua distribuição, mencionado na seção V.1.2.1, que detalhou as categorias de receita utilizadas neste estudo.

[380] Estima-se que as perdas de arrecadação para o estado do Rio, em 2004, em decorrência da não-incidência do ICMS dessas operações no estado de origem, tenham superado R$ 1 bilhão.

Ao invés de atenuarem as desigualdades, essas transferências redistributivas favorecem desproporcionalmente, na média, as pequenas cidades fluminenses relativamente às demais cidades, penalizando, nessa distribuição, de forma mais contundente, os municípios que têm mais de 300 mil e menos de um milhão e meio de habitantes, quase todos situados na região Metropolitana, para os quais a desigualdade horizontal gerada pela distribuição de impostos impacta de forma danosa a gestão e a capacidade de enfrentamento dos problemas típicos decorrentes das grandes concentrações populacionais (as chamadas "deseconomias de aglomeração"). [381]

Esses resultados, já esperados para o FPM em vista da farta literatura disponível sobre essa questão, discutida anteriormente, não deixam de surpreender no caso do ICMS, cuja distribuição é majoritariamente presidida pelo valor adicionado fiscal (75%), e apenas a parcela restante de 25% pode obedecer a critérios redistributivos, por orientação do governo estadual.

Cabe destacar a relevância das transferências do ICMS para as finanças municipais fluminenses que resta evidente do exame dos dados. De fato, ao contrário do que ocorre na maioria dos estados da Federação (em especial, nos mais pobres), as transferências do ICMS para os municípios fluminenses têm valor significativamente mais expressivo que as transferências do FPM, para todas as faixas populacionais consideradas: estas últimas apresentaram valor irrelevante em 2004 para as cidades muito grandes, apenas R$ 25,7, em média, e principalmente para a Capital, onde somaram pouco mais de R$ 10 por habitante.

Por outro lado, o ICMS *per capita* médio da faixa dos municípios fluminenses que possuem até 20 mil habitantes – considerando as duas parcelas – também é o mais elevado de todas, reforçando a hipótese de que os critérios de distribuição do ICMS, assim como os do FPM, favorecem as pequenas cidades.

As receitas provenientes do petróleo e gás natural apresentam, no total geral (última linha das Tabelas 15 e 16), um valor quase três vezes maior que o do FPM. A distribuição desses recursos também segue o mesmo padrão detectado para as demais transferências; vale dizer, em termos agregados, é inversamente proporcional ao

[381] MELO, 2002.

tamanho da população, embora de forma mais discreta, e só perde importância, em termos relativos, no orçamento da Capital. [382]

Esse fato chama a atenção, por inesperado, já que a distribuição dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural obedece a lógica diversa, baseada principalmente em critérios físicos (geográficos), mas termina por reforçar o mesmo padrão regressivo observado na distribuição das demais transferências.

Com efeito, os recursos do petróleo e gás contribuem de forma decisiva, em função dos elevados volumes transferidos, para aprofundar ainda mais as disparidades entre as receitas finais disponíveis para gasto pelas diferentes administrações municipais fluminenses[383], afetando, principalmente, a capacidade de investimento dos governos municipais, nomeadamente das maiores cidades.

Cabe detalhar, agora, as naturezas das transferências recebidas, com o intuito de apurar em que medida constituem mera devolução tributária – no sentido, já conceituado, de que o próprio município poderia arrecadar as receitas transferidas, resultantes que são da exploração das bases tributárias de sua jurisdição –, compensatórias, ou de natureza redistributiva e, neste caso, se são livres de vinculação (caso do FPM e do ICMS) ou destinadas a finalidades específicas, como é o caso do SUS e do FUNDEF, considerados fundos redistributivos setoriais, ou recursos de transferências voluntárias, transferidos, em sua maioria, por convênios.

A Tabela 17, a seguir apresentada, parte da receita tributária *per capita* para ir agregando progressivamente as transferências, por natureza, e dessa forma gerando os conceitos de receita já detalhados, com base no modelo analítico desenvolvido por Prado (2003a), até o conceito de Receita Final, destacando-se, em cada grupo, os principais componentes.

---

[382] Apesar de que apenas uma parcela (muitas vezes, a menor) desses valores, correspondente aos 25% da parcela recebida pelo estado referente aos *royalties* até 5%, é distribuída proporcionalmente ao tamanho da população.

[383] Estes resultados corroboram as conclusões apontadas por Silva (2003), em comparação realizada entre o comportamento das receitas dos municípios paulistas e fluminenses, utilizando dados do TCE-RJ e o modelo analítico desenvolvido por Prado (2001), embora com metodologia diversa.

Tabela 17

Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categoria de Receita e Componentes e por Faixa Populacional – 2004

(em R$ por habitante)

Categorias	até 20 mil hab.	de 20.001 a 100 mil hab.	de 100.001 mil a 300 mil hab.	de 300.001 a 1.500.000 hab.	mais de 1.500.001 hab.	Total Geral	(% no total)
Arrecadação (Receita Tributária)	**73,1**	**133,4**	**161,5**	**128,7**	**437,4**	**255,5**	**24%**
Devolução Tributária	212,8	94,0	194,8	111,6	206,0	161,9	15%
ICMS-V.A.	201,1	79,6	175,9	94,6	164,0	135,1	13%
IPVA	10,8	14,0	18,7	16,9	41,9	26,6	2%
Receita Própria	**285,9**	**227,3**	**356,3**	**240,2**	**643,4**	**417,4**	**39%**
Transferências Sistema Cota-Parte	473,7	148,3	55,0	36,0	5,2	51,4	5%
ICMS-Dif.	453,3	141,4	47,8	32,3	-	45,7	4%
FUNDEF	109,6	121,2	116,3	72,5	106,7	99,3	9%
Receita Disponível por Apropriação Econômica	**869,2**	**496,9**	**527,6**	**348,8**	**755,3**	**568,1**	**53%**
FPM	192,9	115,0	83,1	25,7	10,2	42,9	4%
SUS	64,6	63,0	62,2	75,7	115,0	87,6	8%
FNDE e FNAS	18,2	16,7	12,9	12,4	20,5	16,4	2%
Receita Disponível Permanente	**1.144,8**	**691,7**	**685,8**	**462,7**	**901,0**	**715,0**	**67%**
Royalties	399,0	254,5	214,9	131,6	14,7	118,8	11%
Receita Disponível Permanente com *Royalties*	**1.543,8**	**946,2**	**900,7**	**594,3**	**915,7**	**833,7**	**78%**
Transferências Voluntárias (Discricionárias)	87,8	45,7	33,1	8,4	3,2	16,4	2%
Receita Final	**1.631,6**	**991,9**	**933,8**	**602,7**	**918,8**	**850,2**	**80%**
Demais Receitas	116,2	145,8	128,9	85,6	376,2	215,7	20%
Receita Total	**1.747,7**	**1.137,7**	**1.062,7**	**688,4**	**1.295,1**	**1.065,9**	**100%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital e metodologia proposta por Prado (2003a).

Embora a última coluna da Tabela informe que a receita tributária foi responsável, na média, por 24% dos orçamentos fluminenses de 2004 (a última linha mostra a Receita Total, conceito que considera a totalidades das receitas municipais), pode-se constatar a expressiva variação dos valores *per capita* arrecadados, identificando-se clara tendência de crescimento dos valores com o aumento da população, até a faixa dos municípios muito grandes, já comentada.

De fato, os dados reunidos na Tabela 17 demonstram a participação inexpressiva das receitas tributárias no total de recursos disponíveis nos 31 pequenos municípios fluminenses, onde representam apenas 4% do total da receita, em contraste com a importância relativa das receitas transferidas, principalmente do ICMS. Nessas cidades de até 20 mil habitantes, indicadas na primeira coluna, a arrecadação média por residente foi de R$ 73,1, aumentando progressivamente até chegar ao montante de R$ 437,4 por residente na Capital (ainda que para a faixa dos municípios considerados muito grandes a receita *per capita* só seja superior à apurada nos pequenos). [384]

Esses resultados estão de acordo com o que se analisou nas seções precedentes: a receita tributária dos municípios está positivamente relacionada com o tamanho das cidades até a faixa das grandes cidades, exceto na faixa das cidades muito grandes, situadas em sua maioria na região Metropolitana, em função das bases tributárias sobre as quais incidem os impostos municipais, apesar da acentuada dispersão dos valores por habitante em cada faixa. [385]

A receita própria, resultante da agregação dos valores das transferências recebidas por devolução tributária às receitas tributárias diretamente arrecadadas, seria correspondente à apropriação legal derivada de suas bases tributárias.

Em razão da distribuição da parcela do ICMS proporcional ao valor adicionado gerado localmente, item de maior peso nessa categoria de transferências[386], já é possível observar nesse conceito de receita própria uma mudança significativa entre os valores apropriados pelos municípios, de acordo com a população.

Com efeito, a receita própria por habitante na faixa dos municípios pequenos supera a arrecadada nos municípios médios e nos muito grandes, refletindo principalmente a distribuição de ICMS aos pequenos municípios petrolíferos. Não obstante, a receita própria *per capita* na faixa dos grandes municípios ainda é mais elevada do que nos pequenos, e na Capital é ainda mais do dobro da recebida nos menores municípios.

---

[384] No município do Rio de Janeiro, seguindo uma tendência já identificada de maior importância relativa das receitas tributárias para as capitais, as receitas diretamente arrecadadas são significativamente mais relevantes do que nos municípios do interior, alcançando o percentual de 34% da receita total. (PRADO, 2001; SILVA, 2003).

[385] Em Niterói, cidade metropolitana de 470 mil habitantes, observa-se o maior percentual (50,8%), enquanto em Varre-Sai, com pouco mais de 8 mil habitantes, esse percentual é de apenas 1,3%.

[386] No conceito de devolução tributária, responsável por 15% da receita total, as transferências da União são irrelevantes: 83% do total correspondem à transferência do ICMS e 16% à do IPVA.

A incorporação dos valores das transferências do Sistema Cota-Parte, em especial a parcela do ICMS redistributiva, faz com que as receitas *per capita* dos pequenos municípios ultrapassem as dos muito grandes.

A agregação dos valores transferidos do FUNDEF – cujos valores *per capita* são relativamente homogêneos entre as faixas, embora favorecendo ligeiramente as médias e grandes cidades, até 300 mil habitantes – atenua um pouco o quadro e reduz a distância entre os valores apropriados nos extremos populacionais observados no conceito da Receita Disponível por Apropriação Econômica. Esses recursos equivalem a cerca de 10% da receita total e são destinados, como se analisou no capítulo III, a ações relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Para os municípios fluminenses, com exceção apenas dos pequenos, os repasses de recursos do FUNDEF, de âmbito estadual, são mais relevantes do que os repasses do FPM, além dos percentuais na receita total serem relativamente homogêneos, variando de 12% nas médias e grandes cidades a 9% nas que possuem mais de 300 mil habitantes.

A agregação dos valores relativos às transferências do FPM agrava sobremaneira as disparidades entre os valores apropriados localmente, apesar de representarem apenas 4% das receitas totais dos municípios. As causas já foram discutidas e derivam dos critérios de rateio, que fazem com que os valores transferidos, por habitante, às cidades menos populosas sejam mais de 10 vezes maiores que os valores repassados às cidades muito grandes, onde vive a maior parte da população fluminense.

Com a incorporação do valor do FPM *per capita* e das transferências vinculadas aos objetivos setoriais da saúde, educação e assistência social, que agregam valores equivalentes a 14% da receita total, majoritariamente do SUS (8%), tem-se o conceito de Receita Disponível Permanente – montante que engloba, em média, 67% do total das receitas municipais. Como o nome indica, estas receitas têm caráter permanente, por serem definidas constitucional ou legalmente, e não dependerem da execução do orçamento das demais esferas, caso das transferências voluntárias.

O resultado apurado é uma Receita Disponível Permanente média por habitante de R$ 715,0 para o conjunto dos municípios, mas que apresenta uma dispersão muito grande entre eles. Com efeito, a receita disponível, nesse conceito, já é significativamente maior na faixa dos municípios pequenos (R$ 1.144,8) do que em qualquer outra faixa, desde a dos municípios médios (R$ 691,7), dos grandes

(R$ 685,8), dos que têm mais de 300 mil e menos de 1 milhão e meio de habitantes (R$ 462,7), e mesmo maior do que a média alcançada na Capital (R$ 901,0).

Somadas as receitas da compensação financeira do petróleo e gás natural, a capacidade de gasto dos municípios fluminenses alcança um valor médio, por habitante do estado, de R$ 833,7, correspondente a 78% dos orçamentos.

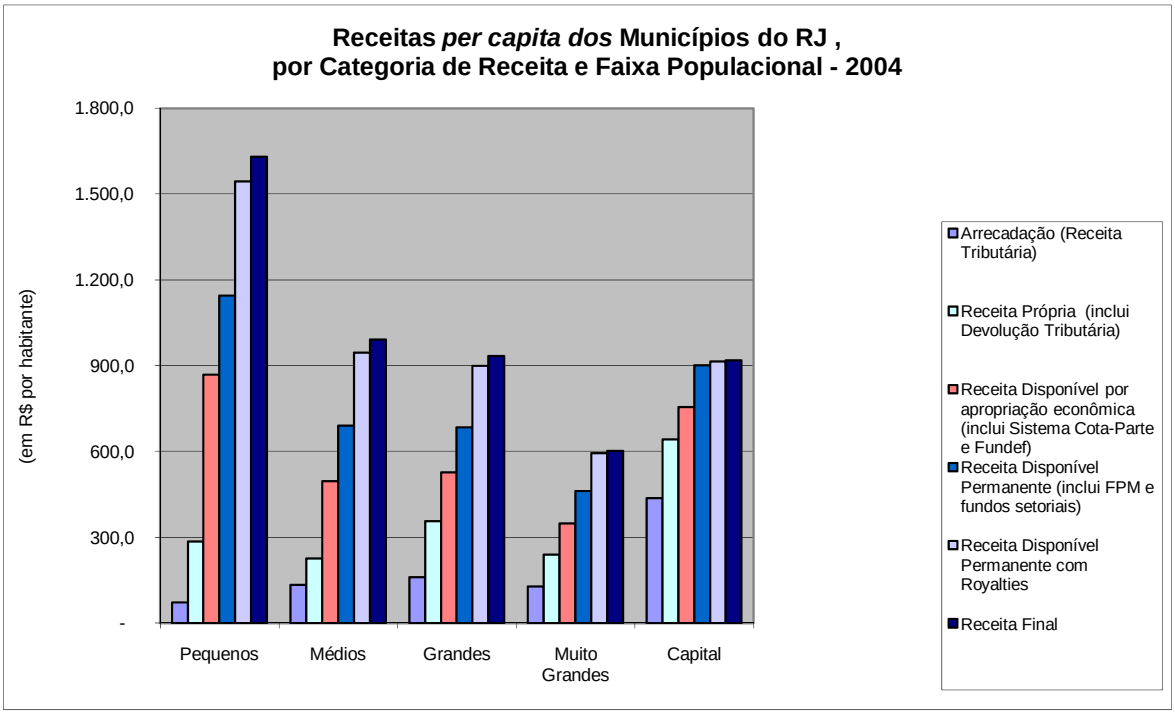
Estes valores, no entanto, e como já se analisou, contribuem para agravar ainda mais as distorções apontadas e aprofundar as desigualdades horizontais na capacidade de gasto, na medida em que sua distribuição, além de regionalmente concentrada, também ocorre de maneira inversamente proporcional ao tamanho da população dos municípios, caindo consistentemente de R$ 399,0 por habitante da faixa populacional que concentra os municípios de até 20 mil habitantes, até chegar a apenas R$ 131,6 na faixa dos municípios muito grandes, e R$ 14,7 no município do Rio de Janeiro. [387]

A observação dos dados contidos na Tabela 17 revela que os valores das transferências voluntárias, em que pese sua pouca expressividade, também variam no mesmo sentido e ritmo das demais: chegam a ser 10 vezes maiores por habitante quando destinados aos pequenos municípios (R$ 87,8), relativamente aos valores transferidos aos municípios muito grandes (R$ 8,4), sendo irrelevantes para a Capital (R$ 3,2).

Do efeito conjugado desse padrão de distribuição das transferências, chega-se a um valor de receita final *per capita* nos municípios pequenos, que é cerca de três vezes superior ao valor apurado na faixa dos muito grandes, e quase o dobro do valor da receita final por habitante das faixas dos municípios grandes, médios e do município da Capital, como demonstra o Gráfico 12 abaixo.

[387] Cabe ressaltar que os valores da compensação financeira recebidos dependem de diversos fatores, explicados na seção III.3, que definem, entre outros, o enquadramento dos municípios nas diferentes Zonas de Produção (principal, secundária ou limítrofe). Alterações nesses fatores, incluindo novas descobertas e decisões favoráveis da ANP a pleitos dos municípios, têm conduzido, recentemente, a mudanças na classificação, beneficiando sensivelmente os municípios de Angra dos Reis, Niterói e do Rio de Janeiro, e, em menor escala, os municípios vizinhos, enquanto reduzem a participação dos demais, desencadeando demandas judiciais.

Gráfico 12



Fonte: Tabela 17.

Confirma-se, portanto, no estado do Rio de Janeiro, que os municípios pequenos são desproporcionalmente beneficiados pelos critérios da distribuição do FPM, comparativamente aos municípios muito grandes e à Capital, quase todos pertencentes à região Metropolitana, onde há uma grande concentração da pobreza.

Mais importante do que essa constatação, foi a verificação de que os critérios de distribuição da grande maioria das receitas transferidas da União e do estado para os municípios fluminenses em 2004, equivalentes a 60% dos valores repassados aos municípios[388], apresentaram distorções semelhantes às observadas nos repasses do FPM. Vale dizer, a distribuição do ICMS (ambas as parcelas, a devolutiva e principalmente a redistributiva) e da cota-parte dos fundos de compensação de exportações estaduais (que seguem os mesmos critérios de distribuição); as transferências do FPM e da compensação financeira do petróleo e gás natural; e as transferências voluntárias (em sua maioria, de convênios).

[388] Calculado somando-se as participações dos valores de cada fluxo de transferências no total da receita final *per capita* de 2004 (penúltima coluna da Tabela 17), descontado o valor da receita tributária diretamente arrecadada.

Com menor intensidade, as transferências vinculadas do FNDE e do FNAS, por habitante, também favoreceram mais os municípios pequenos, embora sua participação no total dos recursos também seja de pouca expressividade (apenas 2%), e o maior valor tenha sido apurado na Capital. A distribuição está vinculada, como se analisou anteriormente, aos programas das áreas de educação e assistência social, respectivamente.

Constituem exceções as transferências do IPVA, que têm caráter devolutivo, proporcional aos veículos licenciados nos territórios dos municípios, e cujo valor é de apenas 2% das receitas totais, e as transferências do SUS e do FUNDEF que, apesar de redistributivas e de corresponderem a 9% e 8% das receitas dos conjuntos dos municípios, respectivamente, não visam a redução das desigualdades (embora os dados evidenciem que contribuem para reduzi-las no âmbito do estado). Estão, como se analisou, vinculadas a dois dos principais setores de atuação dos governos municipais, a educação e a saúde, e sua distribuição baseia-se nas matrículas no ensino fundamental e em valores históricos de gastos na saúde, adequando a distribuição dos recursos às necessidades de gasto.

V.1.2 Análise da receita tributária de 2004

Os municípios do estado do RJ arrecadaram R$ 16.153 milhões em 2004, sendo 98% desse total compostos de receitas correntes. A principal fonte de recursos é a receita tributária, responsável por 24% do total arrecadado (R$ 3.873,2 milhões). O ISS – principal imposto municipal – contribuiu com 47% desse montante, enquanto o IPTU representou 34% e as taxas, 9%, como demonstrado na Tabela abaixo.

Tabela 18

Receita Tributária dos Municípios do RJ – 2004

(em mil R$ correntes)

Receitas	Valor Arrecadado em 2004	% na Receita Tributária	% na Receita Total
Impostos			
ISS	1.834.985,78	47%	11%
IPTU	1.327.494,57	34%	8%
ITBI	247.118,06	6%	2%
IRRF	114.334,83	3%	1%
Taxas	329.367,64	9%	2%
Contribuição Melhoria	19.915,47	1%	0%
RECEITA TRIBUTÁRIA	**3.873.216,35**	**100%**	**24%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS); e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital.

Espera-se que o ISS seja mais relevante nos municípios que concentram mais atividades econômicas – mesmo comportamento esperado da parcela do ICMS que é proporcional ao valor adicionado –, e o IPTU, nas regiões com maior taxa de urbanização e desenvolvimento e com maior renda *per capita*. Em princípio, quanto maior e mais populoso o município, maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária para os dois principais impostos, o IPTU e o ISS.

O exame dos dados desagregados permite verificar que o ISS é o principal imposto para 52 municípios do Rio de Janeiro, sendo que, em 23 deles, o imposto representa pelo menos 50% da receita total. A arrecadação do imposto está bem distribuída no território, observando-se que 39 municípios fluminenses pequenos e médios têm no ISS a principal fonte de recursos tributários, sendo muito relevante em alguns casos, como o de Macaé, onde a arrecadação do ISS foi equivalente a 80% da receita tributária do município, e em Rio Bonito, onde esse percentual alcançou 88%.

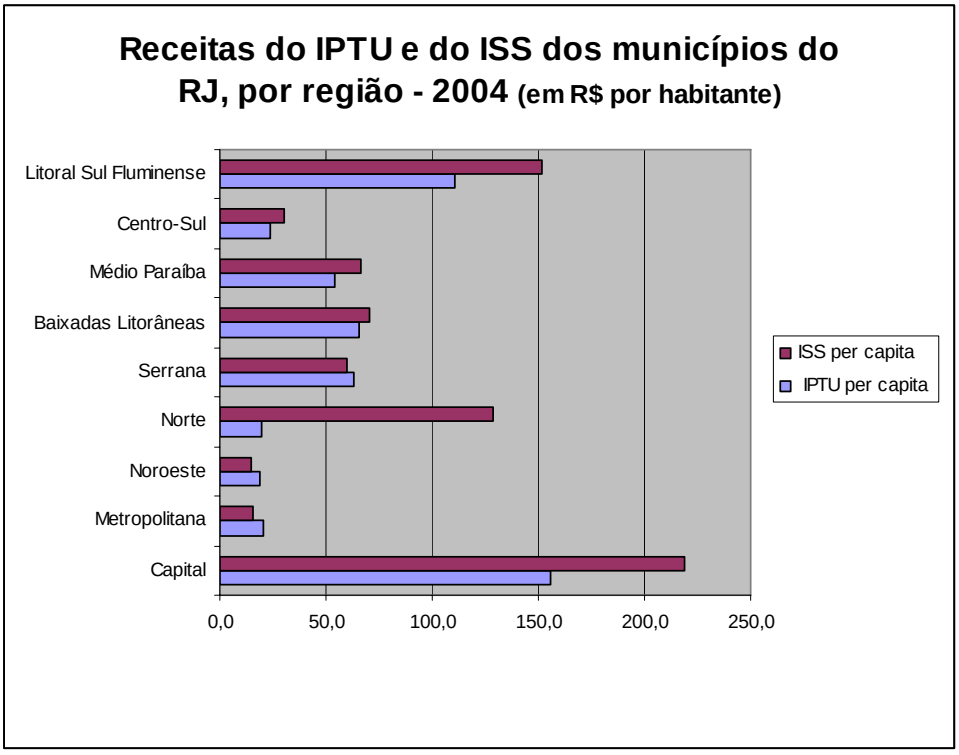
A receita do IPTU é maior do que a do ISS nos demais 40 municípios do estado, sendo que a metade desses (20) são municípios de porte médio e 11 estão na faixa dos

pequenos. Apesar da relevância do imposto para quase metade dos municípios, se considerada a receita agregada por região, só em duas delas – Serrana e Noroeste – o IPTU supera o ISS.

A maioria dos municípios que arrecadam mais imposto sobre a propriedade do que sobre serviços está localizada na região do Noroeste fluminense (8, desempenho que pode ser atribuído à baixa arrecadação do ISS nessa região que, como se observou, é a mais pobre do estado), na região Metropolitana (7), e na das Baixadas Litorâneas (8, sendo que além de estarem localizados em uma região de elevado potencial turístico, 3 municípios ainda são receptores de elevados volumes de *royalties* – Armação de Búzios, Cabo Frio e Casimiro de Abreu).

O Gráfico 13 compara os valores arrecadados de ISS e IPTU em 2004 nas regiões do estado, por habitante, e revela a maior importância relativa do ISS para os municípios fluminenses, com destaque para a região Norte, onde estão concentradas as atividades ligadas ao petróleo e gás, e para a Capital, a mais elevada.

Gráfico 13



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital.

Mais do que a diferença encontrada entre as receitas dos dois impostos, dentro de cada região, chama a atenção a disparidade da receita tributária, em reais por habitante, entre as regiões (e entre os municípios) do estado, evidenciando diferenças expressivas cujas causas merecem investigação mais apurada a fim de avaliar em que medida podem ser atribuídas a diferenças nas respectivas bases tributárias ou no esforço fiscal empreendido pelas administrações municipais.

No primeiro caso, as diferenças nas bases tributárias – "lócus de exploração dos tributos" – revelam as disparidades entre os níveis de renda e consumo e as desigualdades socioeconômicas entre as regiões do estado, e dependem do nível de concentração da população nos centros urbanos, da intensidade das atividades econômicas e de sua distribuição espacial, da composição setorial da produção, entre outros fatores, que exprimem o grau diferenciado de desenvolvimento. [389]

De outra parte, diferenças na arrecadação podem ser explicadas não por capacidades tributárias (potenciais) diferentes, mas por fatores institucionais e operacionais que condicionam a exploração das bases tributárias[390]. Seriam determinantes do esforço fiscal as normas relacionadas aos procedimentos administrativos, que constituem a própria capacidade administrativa, política e tributária das administrações, bem como o grau de desenvolvimento específico da administração e fiscalização tributárias, o que inclui a quantidade e nível de capacitação dos fiscais, o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento, execução e controle da ação tributária, entre outros.

Sem ignorar as profundas desigualdades também verificadas entre os municípios de uma mesma região, as diferenças nas bases tributárias explicariam mais, em princípio, as variações observadas entre as regiões, justificando a maior arrecadação tributária naquelas que apresentam níveis mais elevados de desenvolvimento e renda – como a Capital, Norte, Baixadas Litorâneas e Litoral Sul –, em contraste com a menor arrecadação dos impostos municipais nas regiões mais pobres – no caso fluminense, as regiões Noroeste e Centro-Sul, e a região Metropolitana.

Os condicionantes do esforço fiscal, por outro lado, teriam maior poder explicativo para justificar as diferenças observadas nas arrecadações dos tributos entre municípios de uma mesma região, que possuiriam, em tese, capacidades tributárias semelhantes.

---

[389] Lima, 2002, p. 60.
[390] Idem, p. 62.

A investigação das razões para as diferenças de arrecadação tributária observadas entre as regiões e municípios fluminenses, embora seja de extrema relevância, ultrapassa os objetivos deste trabalho. Não obstante, cabe observar que auditorias realizadas nos sistemas de administração e fiscalização tributária do estado e dos municípios, pela equipe da Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ[391], vêm apontando, para além das diferenças nas bases tributárias, a existência de problemas do segundo tipo – relacionados ao esforço fiscal – que são comuns a diversos municípios fluminenses.

Entre eles, incluem-se as falhas ou mesmo a ausência de procedimentos de fiscalização destinados à repressão da sonegação fiscal – que se dá principalmente pela omissão ou subavaliação de receitas por parte de empresas e contribuintes – e ao acompanhamento e controle da arrecadação dos maiores contribuintes, identificado como relevante instrumento de planejamento de ações fiscais; baixo número de ações fiscais e/ou ações realizadas sem um planejamento adequado, pautado por critérios técnicos, e sem que sejam observados prazos e demais exigências legais, acarretando a nulidade ou o cancelamento de autos de infração lavrados e documentos de fiscalização, procedimentos muitas vezes decorrentes do número insuficiente de fiscais em relação ao universo a ser fiscalizado, e ao fato de não possuírem treinamento e/ou condições materiais adequadas para o desempenho da função, ou mesmo pela realização de procedimentos de fiscalização por servidores que não são fiscais tributários.

Mais grave, observa-se, em muitos municípios, a omissão na cobrança de tributos decorrente de diversos fatores, dentre os quais destacam-se a desatualização dos cadastros mobiliário e imobiliário; a não-retenção de ISS pelas administrações municipais nos pagamentos feitos às empresas; a falta de controle sobre as operações imobiliárias que ocorrem em seus territórios; ou, ainda, a inexistência de rotinas de trabalho eficazes para a cobrança administrativa e/ou judicial de créditos tributários, e rotinas de inscrição de créditos na Dívida Ativa.

Problemas na administração tributária e no acompanhamento da execução do orçamento também são encontrados com freqüência nas prefeituras, tais como: a concessão de benefícios fiscais, principalmente tributários, sem a realização de estimativas do

[391] Desde 2004, o TCE-RJ vem desenvolvendo um trabalho pioneiro, em nível de governos subnacionais, no controle externo das receitas estadual e dos municípios jurisdicionados, contando com uma estrutura exclusivamente criada para esse fim. (Ver Nazareth (2005b) para uma descrição da experiência do TCE-RJ e dos principais resultados alcançados).

impacto orçamentário-financeiro e sem um controle centralizado ou qualquer acompanhamento por parte da administração, inclusive de prazos e contrapartidas que deveriam ser observados pelos beneficiários; a adoção de critérios e métodos inadequados no cálculo da previsão das receitas e o não atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento; a atuação ineficaz do controle interno, que não inibe tais práticas, sem mencionar a ocorrência de fraudes e desvios de receitas provocados por agentes da própria administração, apenas para citar os mais relevantes.

V.1.3 Evolução da receita tributária no período de 1996 a 2004

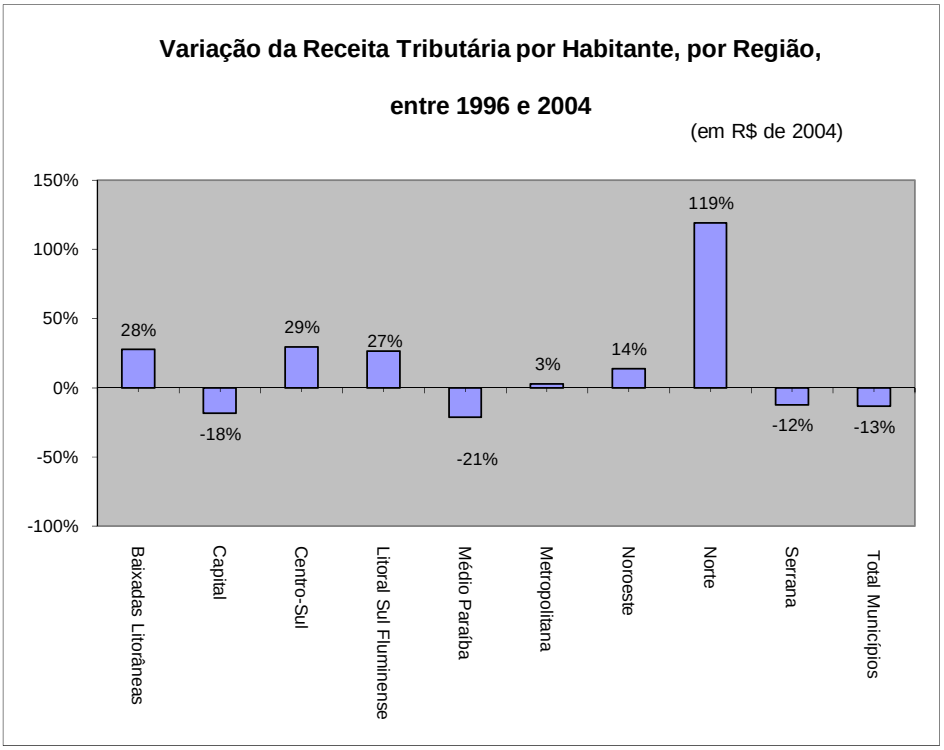
O Gráfico 14 mostra como variou a receita tributária, por habitante, nas diferentes regiões do estado entre 1996 e 2004[392]. A última observação do Gráfico, à direita, informa que a receita tributária do conjunto dos municípios fluminenses, por residente no estado, caiu 13% em termos reais (descontada a inflação do período).

A maior contribuição para a queda vem do ISS, cuja receita *per capita* do conjunto dos municípios caiu 9% no período, enquanto que a receita do IPTU caiu 2%.

Resta evidente que a evolução da receita tributária por habitante entre as regiões não foi uniforme, chamando a atenção o expressivo aumento, em termos reais, da arrecadação tributária do conjunto dos municípios da região Norte em 2004 (de R$ 192, *per capita*) mais do dobro da apurada em 1996 (R$ 88, em valores atualizados), *performance* que é explicada pelo aumento real de mais de 200% da receita do ISS, por habitante, contra uma queda, descontada a inflação, de 5% da receita do IPTU.

[392] Variação da receita tributária *per capita*, em valores atualizados para R$ de dezembro de 2004, pelo IGP-DI médio ponderado da FGV.

Gráfico 14



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (FINBRA) e TCMRJ para os dados do município da Capital.

O desdobramento dos dados por município permite confirmar que o grande crescimento da receita tributária se deu na arrecadação de ISS nos municípios que concentram as atividades ligadas ao petróleo ou que mais recebem *royalties*, localizados nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas (nessa última, o ISS *per capita* cresceu 180%, enquanto o IPTU caiu 34%).

No Norte fluminense, o destaque fica com Macaé, município que registrou a maior arrecadação de ISS por habitante no estado em 2004 (R$ 481,6), e Quissamã, onde a receita *per capita* do tributo cresceu mais de 500% em termos reais entre 1996 e 2004. Na região das Baixadas Litorâneas, o município em que a receita mais cresceu foi Rio das Ostras, um dos campeões em arrecadação de *royalties*, onde a receita do ISS por habitante cresceu 1.636% em 2004, em comparação com a de 1996 (enquanto o IPTU por habitante cresceu 24% em termos reais).

Apesar da concentração nessas regiões, o município de Mangaratiba, localizado na região do Litoral Sul fluminense, teve a segunda maior receita de ISS *per capita* de 2004, no total de R$ 387,9 (em valores correntes).

Nas demais regiões, destacam-se as quedas, em termos reais, evidenciadas no Gráfico 14, nos valores da receita tributária *per capita* das regiões consideradas as mais dinâmicas do estado, até que as novas regras do petróleo mudaram o eixo da economia fluminense: a Capital, a do Médio Paraíba, onde a receita do ISS por habitante caiu 28% e a do IPTU subiu 1%, e, em menor escala, a região Serrana, cuja perda maior se deu na receita do IPTU *per capita*, com queda de 24%, enquanto o ISS aumentou 6%.

Na Capital, o que se constatou foi uma queda significativa da receita do ISS por habitante, da ordem de 18%, ao passo que o IPTU cresceu 7%, *performance* bem diversa da que se observou nas demais regiões, mas que obedece a um padrão já identificado para as capitais estaduais, que contam com maiores condições técnicas, humanas e materiais, para fiscalizar e arrecadar o tributo sobre a propriedade. [393]

Nesse aspecto, cabe observar que, de um modo geral, um aumento da arrecadação do IPTU depende mais da ação da máquina fazendária dos municípios, o esforço fiscal, do que no caso do ISS, mais dependente do nível de atividade econômica e que, por ser um imposto indireto, pode ser transferido aos preços finais dos serviços. No IPTU, imposto direto incidente sobre o patrimônio imobiliário, o lançamento se dá de ofício, pela autoridade fazendária, sem que seja necessária participação ativa – embora possa ensejar maior resistência – do contribuinte.

Não significa que, para ambos os tributos, não seja fundamental a manutenção de cadastros atualizados, mas sim que a ausência do cadastro imobiliário certamente inviabiliza a cobrança do IPTU, o que não ocorre com o ISS, que pode ser pago com base na declaração do contribuinte ou de ofício, de acordo com critérios e normas previstos na legislação tributária.

O aumento do imposto sobre serviços nas regiões que concentram as atividades e recebem mais recursos provenientes do petróleo e do gás natural parece confirmar essas

[393] SANTOS, 2003b.

hipóteses, de um crescimento relativamente menos dependente da ação fiscal da arrecadação do ISS relativamente à do IPTU. [394]

Outra hipótese que deve ser considerada é o "desestímulo" que está sendo dado ao esforço de arrecadação dos tributos municipais pelas respectivas administrações, mais especificamente com relação ao IPTU, em função do maior ingresso de recursos da compensação financeira do petróleo e do gás natural.

O desempenho da arrecadação tributária nas regiões mais beneficiadas por esses recursos poderia ser considerado uma forma de "preguiça fiscal", expressão usada por alguns estudiosos do federalismo fiscal brasileiro para justificar um "comportamento *rent seeking"* dos governos locais, induzido pelos elevados volumes de transferências intergovernamentais de recursos, das esferas federal e estadual.[395]

O trecho abaixo reproduzido ilustra o argumento, relacionando esse fenômeno à irresponsabilidade fiscal, em prejuízo da maior participação política e da emergência de "condições mais democráticas de governo": [396]

> Há que relativizar, entretanto, a possível relação entre os processos de democratização e os de descentralização. Dependendo da forma como se dá a descentralização fiscal, com excessivo aporte de transferências federais para os governos subnacionais, não necessariamente condições mais democráticas de governo podem ocorrer. A chamada **preguiça fiscal** de governos receptores de grande volume de transferências, não interessados em aumentar suas arrecadações próprias, pode levar à manutenção de uma certa irresponsabilidade fiscal dos governos locais e sua dependência confortável em relação aos níveis superiores de governo. Nessas circunstâncias, pouco estímulo virá a uma ampliação da participação, já que a decisão sobre a fonte de recursos continua centralizada.

Segundo os estudiosos mencionados, a elevada dependência que os municípios apresentam das transferências governamentais decorreria principalmente das regras de repartição do FPM, que desestimulam, de certa forma, o incremento do esforço próprio

---

[394] As auditorias realizadas nos sistemas de arrecadação dos municípios, pelo TCE-RJ, indicam a desatualização dos cadastros imobiliários como um problema recorrente nas regiões mencionadas, com poucas exceções.

[395] AFONSO; LOBO, 1996; FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2002; SANTOS, 2003b.

[396] AFONSO; LOBO, 1996, p. 6.

de arrecadação dos tributos municipais, configurando uma possível relação negativa entre este último e as receitas de transferências.

Em contraste com essa visão, mais difundida, Ribeiro (2006) defende que, embora alguns municípios tenham uma grande porcentagem das receitas correntes advinda das transferências intergovernamentais, "este não é necessariamente um problema, desde que estes municípios estejam usando de modo eficaz sua base tributária". [397]

A crítica aos critérios do FPM, usada para explicar o baixo esforço fiscal dos municípios, para ele, "fundamenta-se em uma hipótese comportamental: os critérios são tais que induzem os municípios a não explorarem suas bases tributárias próprias. Estes critérios já foram comparados ao 'milagre da multiplicação dos pães' (Villela, 1993 p. 239) e indutores do 'caronismo fiscal' (Longo e Lima, 1982, p. 234, além de Shah (1992), Shikida (1998), e outros)". [398]

A hipótese subjacente, que o autor procura testar em modelo que desenvolve e cujos resultados lhe permitirão refutar, é assim exposta: [399]

> Todavia, como dito acima, os recursos do FPM podem estar induzindo os Municípios a sub-utilizar sua base tributária própria. A teoria econômica tem demonstrado que o efeito de transferências abertas como o FPM equivale a um deslocamento para fora da restrição orçamentária de um governo representativo que aloca recursos entre bens públicos, financiados via tributação, e bens privados, dentro de uma certa região (Shah, 1994, entre outros). O efeito destas transferências pode ser tanto um aumento no gasto público (a motivação original das mesmas), como também a redução da

---

[397] RIBEIRO, 2006, p. 23. Apesar da limitação das informações disponíveis, uma importante linha de pesquisa sobre a capacidade de obtenção de recursos tributários e esforço fiscal, inclusive de municípios, vem sendo desenvolvida no Brasil, destacando-se o trabalho de Blanco (1998), que utiliza um modelo de fronteira de produção para comparar o esforço de arrecadação dos entes em relação a uma fronteira de "produtividade tributária" máxima. Ver também os trabalhos de Ribeiro (1998), Schwengber e Ribeiro (2000) e Lima (2002), que apresentam indicativos do esforço relativo de estados e municípios brasileiros na arrecadação de impostos.

[398] Idem, p. 26.

[399] Idem, p. 28. O modelo em que fundamenta sua refutação à visão negativa amplamente difundida baseou-se em uma amostra de municípios gaúchos para os anos de 1990 e 1992 a 1994, cujos resultados indicaram uma relação positiva entre a eficácia de arrecadação e as transferências intergovernamentais, que explica (p. 23),

> "[...] no sentido que a demanda de bens públicos locais é tal que aumentos de receitas públicas não induzem a substituição de bens públicos por renda privada (menos impostos). Além disso, pode-se argumentar que municípios muito pobres passam a utilizar a receita adicional para efetivamente cobrar mais impostos, por poderem contar com uma máquina administrativa melhor".

> arrecadação local, permitindo um "alívio" fiscal para os contribuintes. Embora este efeito possa ser eficiente do ponto de vista da alocação de recursos na região, pois é derivado de uma escolha livre, ele é extremamente ineficiente do ponto de vista nacional. Estes recursos foram obtidos via tributação excessiva de outras regiões (via impostos não neutros), gerando uma desigualdade vertical, e do ponto de vista fiscal, uma subutilização da base tributária em um ambiente de déficits.

Preocupado com a capacidade de financiamento do setor público, que considera indispensável ao provimento da infra-estrutura física e social necessária para o desenvolvimento, o autor buscou evidências quanto à produtividade na arrecadação de impostos dos municípios do Rio Grande do Sul, dada a base tributária disponível, concluindo, apesar da limitação dos dados [400]

> [...] que muitos municípios gaúchos podem melhorar sua arrecadação de IPTU, inclusive municípios grandes, e que as transferências, em média, não podem ser responsabilizadas pelo baixo esforço fiscal destes municípios, ao contrário da opinião de vários autores.

No caso do Rio de Janeiro, cabe avaliar também a eficácia do argumento para ajudar a explicar o fraco desempenho da arrecadação de tributos de muitos governos locais, especialmente aqueles mais beneficiados pelas transferências do petróleo, no período mais recente.

É que o detalhamento da análise da evolução da receita tributária municipal por habitante revela que a queda observada concentrou-se entre os anos de 2000 e 2004, quando se apurou redução de 16% no valor real da receita tributária *per capita* dos municípios fluminenses.

Apesar da redução da receita tributária ter sido acompanhada por uma queda de 9% nas receitas finais, que incorporam as transferências e os recursos da compensação financeira, na mesma base de comparação (em reais por habitante, valores atualizados para 2004), observa-se que as receitas tributárias próprias caíram com mais intensidade. De fato, no período inicial, o que se verificou foi um ligeiro aumento de 3% da receita

---

[400] RIBEIRO, 2006, p. 21.

tributária média por habitante, registrando-se queda modesta apenas na região Serrana, de 2%, respectivamente, entre 1996 e 2000, enquanto a receita final do conjunto dos municípios, por habitante, cresceu 44% em termos reais, evidenciando o maior crescimento relativo das transferências intergovernamentais e, principalmente das receitas da compensação financeira do petróleo e gás natural. É esse espetacular crescimento, acima da inflação, que explica o aumento de 32% da receita final *per capita* do conjunto dos municípios, entre 1996 e 2004.[401]

Desde 2000, no entanto, o comportamento de ambas se inverte, mas a redução nas receitas tributárias *per capita* é mais intensa do que nas receitas finais (16%, contra 9%). Apesar de se observarem quedas em quase todas as regiões, registram-se importantes exceções de aumento da arrecadação tributária por habitante nas regiões Norte (91%), das Baixadas Litorâneas (23%) e do Litoral Sul Fluminense (20%), aumento majoritariamente decorrente do bom desempenho da arrecadação do ISS *per capita*, como demonstra a Tabela 19, a seguir.

Tabela 19

Receita Tributária *per capita* dos Municípios do RJ, por Região – 1996/2000/2004

(em R$ de 2004 por habitante)

REGIÃO	Receita Tributária *per capita* 1996	Receita Tributária *per capita* 2000	Receita Tributária *per capita* 2004	% 2000/ 1996	% 2004/ 2000	% 2004/ 1996
Baixadas Litorâneas	165,2	171,5	210,8	4%	23%	28%
Capital	561,4	562,2	458,3	0%	-18%	-18%
Centro-Sul	60,3	88,5	78,0	47%	-12%	29%
Litoral Sul	301,0	318,9	381,3	6%	20%	27%
Médio Paraíba	188,4	203,3	148,2	8%	-27%	-21%
Metropolitana	114,0	134,8	117,4	18%	-13%	3%
Noroeste	47,0	63,8	53,6	36%	-16%	14%
Norte	87,7	100,6	192,2	15%	91%	119%
Serrana	217,8	212,7	191,4	-2%	-10%	-12%
Total Municípios	**309,0**	**318,4**	**267,8**	**3%**	**-16%**	**-13%**
Receita Final	**677,5**	**977,0**	**891,0**	**44%**	**-9%**	**32%**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-RJ (SIGFIS, para 2004; Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento – SGP, para 2000; Prestações de Contas dos Municípios para 1996 (NAZARETH; PORTO, 1998)); STN (Relatório FINBRA, para 2000); e TCMRJ para os dados do município da Capital; IBGE (população); Valores atualizados para dezembro de 2004 pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

[401] O desempenho acima descrito resulta da interação das variações das receitas agregadas do conjunto dos municípios fluminenses, já analisadas na seção V.1.1, e da evolução da população residente, também já examinada (seção IV.4.1.2).

As evidências examinadas, resumidas acima, parecem sugerir que a elevação expressiva dos valores das transferências intergovernamentais por habitante entre 1996 e 2000 – período em que se aprofundou o processo de descentralização dos gastos sociais no país, com o correspondente aumento de repasses de recursos aos governos locais – contribuiu para uma relativa redução do esforço de arrecadação dos tributos de competência das administrações municipais fluminenses no período subseqüente (atestada por uma maior redução relativa da receita do IPTU).

A exceção fica por conta das regiões onde estão localizados os municípios receptores dos recursos do petróleo, extraordinariamente beneficiados pela entrada em vigor das novas regras do setor de petróleo e gás natural e da distribuição dos recursos resultantes de sua exploração, e dos municípios da região do Litoral Sul.

Os desempenhos desses entes, por outro lado, permitiriam refutar a validade do argumento da "preguiça fiscal", já que paralelamente ao aumento das transferências do petróleo em todo o período 1996-2004, observa-se vigoroso crescimento real da receita tributária *per capita* dessas localidades, principalmente do ISS.

A receita do ISS, portanto, parece responder muito mais ao dinamismo das atividades econômicas – no caso fluminense, centradas fortemente no petróleo –, do que acompanhar (inversamente) o comportamento das receitas de transferências, não permitindo concluir pela adequação do argumento da "preguiça fiscal". [402]

A análise por faixa populacional também conduz a resultados semelhantes, como se observa na Tabela 20, que evidencia, a seguir, o maior aumento relativo da receita tributária *per capita* entre 1996 e 2004, em termos reais, na faixa dos municípios médios, seguida das faixas que englobam os municípios muito grandes (são oito, sendo seis da região Metropolitana) e os pequenos. As maiores reduções foram observadas na Capital (que "puxa" o total para baixo) e na faixa dos considerados grandes.

[402] Dentre as regiões mencionadas, apenas na das Baixadas Litorâneas a receita do IPTU, que seria mais "sensível" ao aumento das transferências, pelas razões anteriormente examinadas, apresentou queda real no período 2000-2004, de 19%, enquanto nas demais, a receita aumentou: na região Norte, em torno de 5%, e no Litoral Sul, 29%, ambas em termos reais.

Tabela 20

Receita tributária *per capita* dos Municípios do RJ, por faixa populacional – 1996/2000/2004

(em R$ de 2004 por habitante)

Faixa Populacional	Receita Tributária *per capita* 1996	Receita Tributária *per capita* 2000	Receita Tributária *per capita* 2004	% 2000/ 1996	% 2004/ 2000	% 2004/ 1996
Capital	561,4	562,2	458,3	0%	-18%	-18%
Muito Grandes	119,4	142,3	134,8	19%	-5%	13%
Grandes	178,0	175,8	169,2	-1%	-4%	-5%
Médios	119,0	137,3	139,8	15%	2%	17%
Pequenos	71,0	98,3	76,6	39%	-22%	8%
Total Geral	**309,0**	**318,4**	**267,8**	**3%**	**-16%**	**-13%**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-RJ (SIGFIS, para 2004; Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento – SGP, para 2000; Prestações de Contas dos Municípios para 1996 (NAZARETH; PORTO, 1998)); STN (Relatório FINBRA, para 2000); e TCMRJ para os dados do município da Capital; IBGE (população); Valores atualizados para dezembro de 2004 pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

As últimas colunas da Tabela 20 confirmam a expressiva queda de 16% da receita tributária *per capita* no período 2000-2004, em valores constantes de 2004, que explica a queda de 13% constatada quando se considera o período todo. Nos primeiros quatro anos, por outro lado, só a receita média por habitante da faixa dos grandes municípios apresentou queda, e, ainda assim, de apenas 1%.

Cabe destacar que, em todas as faixas populacionais, com exceção do município do Rio de Janeiro (aumento de 7%) e dos municípios muito grandes (com variação positiva de 1%), a receita do IPTU por habitante caiu em termos reais entre 1996 e 2004, sendo mais acentuadamente no período 2000-2004, enquanto a receita *per capita* do ISS, que também variou mais no período recente, só não aumentou na Capital. Entre 1996 e 2000, foi registrada melhora do ISS e do IPTU nas faixas extremas, tanto dos municípios muito grandes, como na dos pequenos.

As observações extraídas do exame dos dados das finanças dos municípios fluminenses por faixa populacional, como se vê, também não autorizam a conclusão de que existe uma relação negativa entre o aumento das transferências e o esforço fiscal das administrações locais, já que se observa, em diversas regiões, um crescimento da arrecadação do ISS em paralelo ao aumento das transferências.

V.1.4 Análise da distribuição do ICMS-RJ em 2004

A rigidez dos critérios que orientam a distribuição do ICMS aos municípios, que não acompanharam as profundas alterações ocorridas no âmbito da economia e da organização espacial das atividades produtivas e da população no estado do Rio de Janeiro desde 1996, é ilustrativa das dificuldades de promover mudanças no sistema de partilha de recursos dentro da Federação brasileira.

Como o "bolo" da cota-parte do ICMS é dado (serão sempre 25% do imposto arrecadado pelo governo estadual) e a parcela que não corresponde ao valor adicionado depende de critérios cujos valores globais por região se mantiveram fixos desde 1996, cada alteração no índice de participação de um município, refletindo variações do valor adicionado, corresponde necessariamente a mudanças nos índices dos demais municípios da mesma região. É o que ocorre também quando são criados novos municípios por emancipação de distritos, o que afeta a distribuição dos recursos dentro da região em que se inserem (reduzindo-se os índices atribuídos aos demais).

A cada alteração, os municípios afetados (por redução de seu percentual), sentindo-se prejudicados, questionam administrativa e/ou judicialmente a redução dos índices, o que tem resultado no acúmulo de processos e em freqüentes alterações nos índices, ao longo dos anos, a cada nova decisão judicial.

Em virtude das profundas heterogeneidades regionais e entre os municípios, a participação das transferências do ICMS na receita total foi desagregada na Tabela 21, de maneira a permitir uma melhor visualização dos impactos diferenciados dessa receita sobre as finanças municipais.

A primeira coluna apresenta a participação do imposto no total da receita de cada uma das diferentes regiões do estado (soma do ICMS recebido por cada município da região, dividido pelo total da receita dos municípios daquela região), e evidencia como a importância do imposto varia de acordo com a região, indo de um máximo de 34% na região do Litoral Sul Fluminense a um mínimo de 13% na Capital.

As colunas seguintes desdobram a participação das duas parcelas na receita total, enquanto as colunas da direita apresentam os valores recebidos, em R$ por habitante.

Tabela 21

Indicadores do ICMS-RJ Distribuído aos Municípios, em Percentagem da Receita Total e *per capita*, por Região – 2004

(em % da receita total e em R$ por habitante)

REGIÃO	ICMS/ Total (%)	ICMS-V.A. (75%)/ Total (%)	ICMS-Dif. (25%)/ Total (%)	ICMS *per capita*	ICMS-V.A. *per capita*	ICMS-Dif. *per capita*
Baixadas Litorâneas	15%	8%	7%	247,4	129,2	118,2
Capital	13%	13%	0%	164,0	164,0	-
Centro-Sul Fluminense	30%	5%	25%	260,2	42,0	218,1
Litoral Sul Fluminense	34%	28%	6%	578,0	477,6	100,4
Médio Paraíba	31%	23%	8%	338,4	249,7	88,7
Metropolitana	19%	13%	6%	107,7	73,1	34,6
Noroeste Fluminense	29%	3%	26%	288,2	29,2	259,0
Norte Fluminense	18%	12%	5%	397,2	273,9	123,3
Serrana	21%	7%	14%	214,6	75,5	139,1
Total Geral	**17%**	**13%**	**4%**	**180,8**	**135,1**	**45,7**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (Relatório FINBRA, para 2000) e TCMRJ (município da Capital); e do IPM-2004 (Decreto estadual nº 34.858, de 20/02/2004) e do IBGE (população).

É possível verificar, na Tabela 21, que o ICMS recebido pela Capital foi integralmente proporcional ao valor adicionado, uma vez que, como se observou, a legislação estadual, que fixou os critérios para distribuição dos 25% do imposto que não são distribuídos de acordo com o valor adicionado, atribuiu valores nulos aos índices do município do Rio de Janeiro, em uma tentativa de compensar os municípios do interior pela concentração das atividades na Capital.

Ainda que esse critério tenha sido então definido, com o objetivo de promover a "justiça fiscal" em favor do interior fluminense, o resultado alcançado está muito distante do que pode ser considerado justo. Em 2004, passados oito anos da mudança na forma de distribuição, o ICMS recebido na Capital, por habitante, foi de apenas R$ 164, apesar do município ter sido responsável pela geração de 36% do imposto, e só não é menor do que o valor apurado para os municípios vizinhos, da região Metropolitana, que receberam o valor médio mínimo, de R$ 108 por habitante, como se verifica na quarta coluna da Tabela 21 [403]. A última coluna mostra que na região, como um todo, menos de R$ 35 foram recebidos com base nos critérios que não o do valor adicionado.

[403] Em Mesquita (município que só foi instalado em 2001), apurou-se o menor valor do ICMS por habitante da região Metropolitana, R$ 51, enquanto que em Duque de Caxias e Itaguaí apurou-se o maior valor, R$ 261 (apesar da população residente no primeiro ser quase 10 vezes maior do que a residente no segundo).

Cabe observar que nas regiões do Centro-Sul e do Noroeste Fluminense, as que apresentam os menores PIB *per capita* do estado, a parcela do ICMS distribuída com base nos critérios definidos pela legislação estadual (ICMS-Dif.), representou 84% e 90%, respectivamente, do montante recebido, enquanto o percentual que corresponde à devolução do imposto é bem menor, confirmando o caráter redistributivo dessa parcela do ICMS.

No outro extremo, o ICMS *per capita* mais elevado é o do Litoral Sul Fluminense, que somou R$ 578 (mais uma vez, puxado por Angra dos Reis, onde o valor alcançou R$ 717, sendo quase exclusivamente proporcional ao valor adicionado no município, enquanto nos demais da mesma região, o imposto distribuído com base no valor adicionado não chega a 15% do total recebido), e o apurado na região do Médio Paraíba, no montante de R$ 388 por habitante (puxado por Porto Real, onde o valor transferido *per capita* foi de R$ 2.049,7, o segundo mais elevado do estado).

O maior valor do ICMS *per capita* foi apurado em Quissamã, na região Norte, que recebeu R$ 2.354, sendo 77% desse montante proporcional ao valor adicionado no município, em função não da presença de atividade econômica relevante no município, mas ao fato de ser um dos maiores beneficiários dos pagamentos oriundos da exploração do petróleo e gás natural – pela proximidade geográfica com a Bacia de Campos, integra a Zona de Produção Principal –, recursos que representaram, no mesmo ano de 2004, R$ 4.375 por cada um dos seus pouco mais de 15 mil habitantes, assegurando, a esse pequeno município do norte fluminense a maior receita *per capita* do estado, no montante total de R$ 7.912,83, e o maior PIB *per capita*, R$ 231,2 mil.

Quanto a esse aspecto, cabe destacar recente pesquisa do IBGE que apontou que, em 2004, o município de Quissamã apresentou o terceiro maior PIB *per capita* dentre todos os municípios do país, atrás apenas de São Francisco do Conde (BA, com R$ 315,2 mil) e Triunfo (RS, com R$ 265,4 mil). Além de Quissamã, mais quatro municípios fluminenses constam da lista dos 10 maiores PIB *per capita* – Porto Real (R$ 180,5 mil), Carapebus (R$ 167,4 mil), Rio das Ostras (R$ 162,6 mil) e Macaé (R$ 120,6 mil) – evidenciando a importância do petróleo para a economia estadual. [404]

De fato, com exceção de Porto Real, cujo resultado é devido ao crescimento da indústria automobilística, que lhe garantiu a quarta colocação no *ranking* dos 10 maiores, os

[404] Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=763.

demais pertencem à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, e, exceto Macaé, todos têm baixa concentração populacional.

A desagregação dos dados da Tabela 21, por município, permite constatar que os totais apresentados obscurecem as profundas disparidades encontradas dentro de cada região, entre os municípios que a integram. É o caso da região do Litoral Sul, composta de apenas três municípios – Angra dos Reis, onde o imposto representou 41% do orçamento; Paraty, onde esse percentual foi de 25%; e Mangaratiba, onde representou apenas 12% do total – percentual inferior ao registrado na Capital.

A Tabela 22, a seguir, apresenta o cálculo da dispersão na distribuição do ICMS, por suas parcelas, em cada região do estado (dado pelo coeficiente de variação, resultante da divisão do desvio padrão pela média dos valores *per capita* dos municípios que integram cada região).

A comparação entre as colunas permite verificar que a distribuição da parcela não proporcional ao valor adicionado (ICMS-Dif.), informada na última coluna, contribui para reduzir a elevada dispersão que se observa na distribuição da parcela de 75% (ICMS-V.A., constante da coluna do meio). Na Capital, logicamente, por ser só um município, não há dispersão.

Tabela 22

Cálculo da Dispersão na Distribuição do ICMS-RJ *per capita*, por Região – 2004

Coeficiente de Variação (*)

REGIÃO	ICMS *Per capita*	ICMS-V.A. (75%) *per capita*	ICMS-Dif. (25%) *per capita*
Baixadas Litorâneas	67%	126%	54%
Capital	0%	0%	0%
Centro-Sul Fluminense	45%	62%	48%
Litoral Sul Fluminense	51%	123%	54%
Médio Paraíba	93%	159%	88%
Metropolitana	59%	110%	72%
Noroeste Fluminense	45%	29%	49%
Norte Fluminense	92%	137%	61%
Serrana	57%	135%	67%
Total geral	**94%**	**213%**	**88%**

(*) Variabilidade dos dados (desvio padrão) em relação à média.
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Tabela 21.

Observa-se uma dispersão de 213% na distribuição do ICMS-V.A., proporcional ao valor adicionado, para o total dos municípios do estado, resultado que está em consonância com as disparidades na geração do valor e do produto já analisadas

anteriormente, e que se reduz com a diminuição da amostra quando se detalha a análise por região.

Na região Noroeste registra-se a menor dispersão, apenas 29%, que decorre do baixo valor da média do ICMS-V.A. recebido, por habitante, R$ 29,2. Por ser altamente beneficiada pelos critérios que regem a distribuição da parcela do ICMS restante, devido ao fato de ser a mais pobre do estado, o total do ICMS *per capita* recebido na região, R$ 288,2, acaba por ficar acima, inclusive, da média do estado, R$ 180,8, e bem acima do valor final de ICMS recebido por cada habitante, na Capital, R$ 164,0.

Esta região é a única onde o coeficiente de variação apurado na parcela do ICMS-V.A., 29%, é menor que o apurado no ICMS total recebido, 45%. Em todas as demais, a parcela dos 25% (ICMS-Dif.) atenua sensivelmente a dispersão da distribuição dos valores recebidos por devolução tributária entre os municípios que integram cada região, de tal maneira que a variabilidade da distribuição do total do imposto, entre os municípios fluminenses, cai de 213% (apurada no ICMS-V.A.) para 94%, como se constata na última linha da Tabela 22.

As regiões do Médio Paraíba e Norte apresentam os maiores coeficientes de variação do ICMS total e ICMS-V.A., indicando a variabilidade acentuada na distribuição do imposto entre os seus municípios. Na primeira, em decorrência da concentração de atividades do pólo metal-mecânico e automotivo, que resultou em um valor médio de ICMS por habitante de R$ 578,0 na região, mas com uma elevada amplitude na distribuição do imposto, que variou de um mínimo de R$ 126,5 *per capita*, em Barra do Piraí, a um máximo de R$ 2.049,7, em Porto Real, valor 16 vezes maior que o recebido pelo município vizinho. [405]

Cabe observar que se a distribuição fosse apenas de acordo com a geração do valor adicionado localmente, mesma lógica da parcela de 75%, a variação chegaria ao dobro do que se observou [406]. De fato, o valor recebido de ICMS-V.A., por habitante, em Porto Real, R$ 1.884,6, foi 32 vezes superior ao valor recebido do imposto, em

---

[405] Como já mencionado, Porto Real obteve o 3º maior PIB *per capita* municipal do Brasil em 2004.

[406] Isso pode ocorrer, já que a definição de critérios para a distribuição da parcela dos 25% da cota-parte municipal pelo respectivo governo estadual, de forma não proporcional ao valor adicionado, é uma faculdade concedida pela Constituição Federal, art. 158, IV : "[...] serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios: [...] I - **três quartos, no mínimo,** na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios [...] II - **até um quarto,** de acordo com o que dispuser lei estadual." (grifos nossos).

proporção ao valor adicionado, em Barra do Piraí, R$ 57,9, evidenciando a profunda heterogeneidade contatada dentro, inclusive, de uma região considerada das mais ricas do estado.

Quanto à região Norte, a variabilidade se dá em razão da já mencionada desigual distribuição do ICMS-V.A., já que o valor adicionado é calculado com base nos pagamentos da compensação financeira, que, por seguirem critérios geográficos, beneficiam muito uns poucos municípios da região – aqueles integrantes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos -, mesma razão para o elevado coeficiente de variação apurado na região das Baixadas Litorâneas.

A região Metropolitana apresenta, simultaneamente, a menor média e o menor desvio padrão, apurados para o ICMS total, dentre todas as regiões fluminenses. Tal fato está certamente relacionado com o fato de ser esta – depois da Capital, que nada recebe – a região que recebe o menor valor de ICMS-25%, a parcela não proporcional ao valor adicionado: apenas R$ 34,6, em contraste com o valor de R$ 259 por habitante recebido, a esse mesmo título, na região Noroeste. O efeito é tão pronunciado que inverte a distribuição do ICMS, já que, considerando o valor adicionado (parcela ICMS-V.A.), o valor recebido por habitante da região Metropolitana é quase o triplo do valor recebido na Noroeste (R$ 73 contra R$ 29), mas, depois de somada a parcela redistributiva, a região fica com um valor final do imposto por habitante de apenas R$ 108, quase três vezes menor do que o valor final recebido na Noroeste, R$ 288.

A parcela redistributiva do ICMS estadual, como se constata, tem um claro viés antimetropolitano, beneficiando desproporcionalmente municípios do interior em prejuízo da Capital e dos municípios vizinhos, onde se concentrava mais da metade da população fluminense em 2004.

A Tabela 23, a seguir, reforça o argumento, ao apresentar a mesma distribuição do imposto, desta vez por faixa populacional, evidenciando a maior relevância da transferência do ICMS para a receita total (primeiras colunas) na faixa dos pequenos municípios, altamente beneficiados pela parcela redistributiva do imposto (ICMS-Dif.).

Assim como se observa com os valores do FPM, o valor do ICMS redistributivo *per capita* cresce inversamente com a população, penalizando os maiores municípios, independentemente da capacidade de arrecadação própria ou da renda local de cada

municipalidade, em que pese a ponderação de outros fatores, contida nos índices de participação (IPM), como se analisou.

Tabela 23

Indicadores do ICMS-RJ Distribuído, em Percentagem da Receita Total e *per capita*, por Faixa Populacional – 2004

(em % da receita total e em R$ por habitante)

Faixa Populacional	ICMS/ Total (%)	ICMS-V.A. (75%)/ Total (%)	ICMS-Dif. (25%)/ Total (%)	ICMS *per capita*	ICMS-V.A. *per capita*	ICMS-Dif. *per capita*	População/ Total
Pequenos	37%	12%	26%	654,5	201,1	453,3	3%
Médios	19%	7%	12%	221,0	79,6	141,4	12%
Grandes	21%	17%	4%	223,7	175,9	47,8	15%
Muito Grandes	18%	14%	5%	126,9	94,6	32,3	31%
Capital	13%	13%	0%	164,0	164,0	0,0	40%
Total Geral	**17%**	**13%**	**4%**	**180,8**	**135,1**	**45,7**	**100%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e STN (Relatório FINBRA, para 2000) e TCMRJ (município da Capital); e do IPM-2004 (Decreto estadual nº 34.858, de 20/02/2004) e do IBGE (população).

Pelas razões apontadas, o valor médio do ICMS recebido em 2004, por habitante da faixa dos municípios pequenos, foi cinco vezes mais elevado do que nos municípios muito grandes (R$ 654,5 e R$ 126,9, respectivamente, como se observa na quarta coluna da Tabela 23). Não obstante, a receita tributária diretamente arrecadada pelo conjunto dos municípios considerados grandes, naquele ano, por habitante, não chegou a ser o dobro da arrecadada na faixa dos municípios pequenos (R$ 73,1 contra R$ 128,7 nos maiores, como se observou na Tabela 17).

Como resta claro, a lógica de privilegiar os pequenos municípios com o argumento de que estes possuem bases econômicas mais limitadas e menos capacidade de arrecadação, que preside os critérios redistributivos da parcela dos 25% do ICMS, não dá conta das disparidades observadas entre os municípios de cada faixa populacional ou região, introduzidas pela desigual capacidade de geração de valor adicionado e de arrecadação de impostos municipais, no território estadual.

Por essa razão, a distribuição do ICMS dá margem às distorções analisadas e revela-se ineficiente para alcançar o seu objetivo de diminuir as desigualdades entre os municípios. Com efeito, se pretendem reduzir a diferente capacidade de arrecadação própria, os critérios devem contemplar variáveis que permitam captar essas diferenças, de maneira a evitar situações como as observadas pelos dados apresentados.

V.1.5 Evolução das receitas dos municípios do RJ, por categorias: 1996-2004

Os Gráficos 15 e 16, a seguir, ilustram as mudanças na composição da receita final agregada dos municípios fluminenses, categoria que inclui as receitas tributárias diretamente arrecadadas e os diversos fluxos de transferências, cujas naturezas e classificação já foram detalhadas nas seções precedentes.

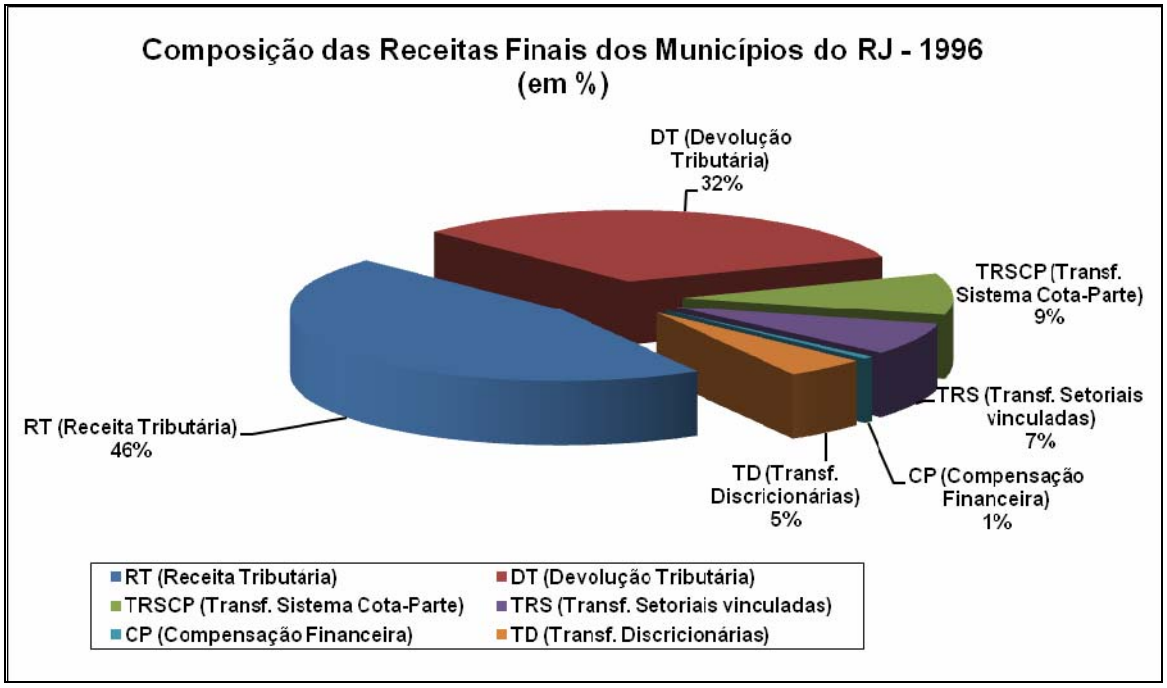
O intuito é evidenciar como variou a capacidade permanente efetiva de gasto dos governos locais do estado do Rio de Janeiro em resposta às mudanças legais analisadas, de maneira a avaliar a extensão do processo de municipalização e suas conseqüências sobre as finanças municipais.

O que chama a atenção, de imediato, é a redução da participação relativa da receita própria na receita final entre 1996 e 2004, entendendo-se a receita própria em seu sentido ampliado, que abrange não apenas os recursos tributários diretamente arrecadados, mas também aqueles recolhidos pelas demais esferas, em suas bases econômicas, que integram a devolução tributária.

De fato, enquanto em 1996 a receita tributária arrecadada pelo conjunto dos municípios fluminenses somava 45% da receita final – quase a metade do total disponível para os gastos –, em 2004 a receita tributária representou apenas 30% do total.

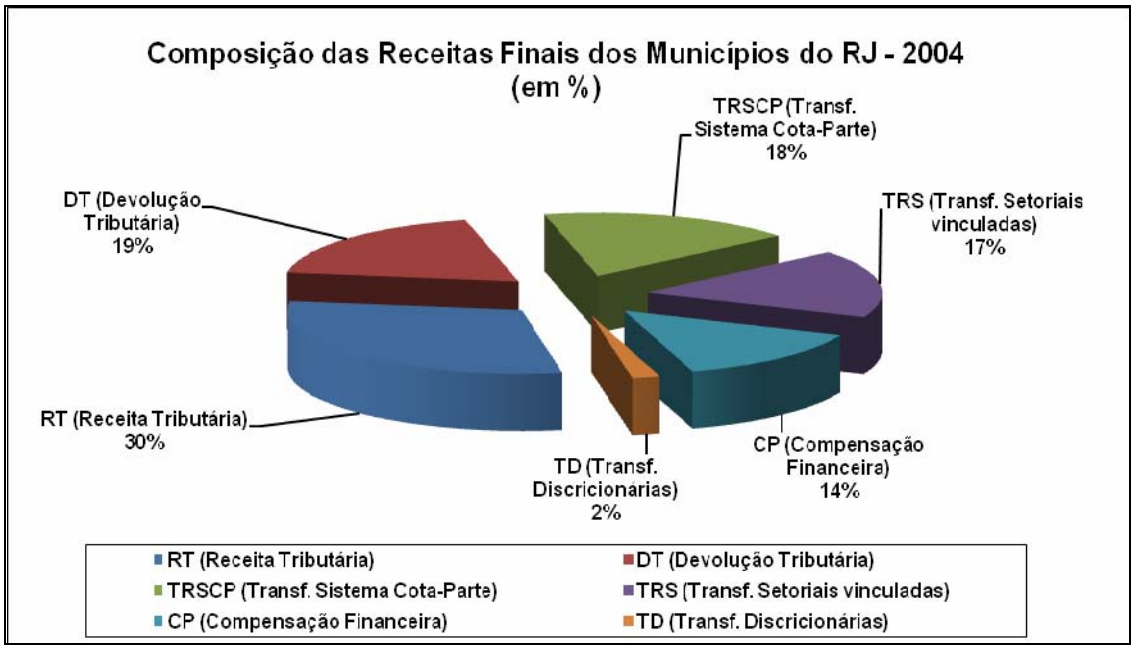
Somados os valores da devolução tributária, cujo principal componente é a parcela do ICMS proporcional ao valor adicionado, constata-se, com o auxílio dos Gráficos 15 e 16, a redução da contribuição da receita própria para o financiamento municipal, caindo de 78% em 1996, ou mais de três quartos, para 49% em 2004, ou menos da metade.

Gráfico 15



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (Prestações de Contas dos Municípios, em Nazareth e Porto, 1998) e metodologia proposta por Prado (2003a), conforme seção V.1.2.1.

Gráfico 16



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e metodologia proposta por Prado (2003a), conforme seção V.1.2.1.

A redução do peso da receita própria na capacidade final de gasto dos municípios merece ser avaliada com cautela, tendo em vista que pode resultar de dois fatores, a saber: a redução absoluta dos valores e/ou a elevação do peso das transferências.

Nesse caso, os dois fatores concorreram para a queda. A receita tributária agregada (RT), como mostrou a Tabela 10, caiu 2% em termos reais no período, uma queda pequena, no entanto, para justificar a variação acentuada.

A devolução tributária (DT), por sua vez, experimentou queda ainda mais pronunciada, de 12%, quase toda de responsabilidade do ICMS transferido, que registrou redução de 13% em termos reais. O resultado foi a queda real de 6% do agregado receita própria (RT e DT) em 2004, quando comparado a 1996 [407].

Apesar do peso mais reduzido na receita dos municípios (apenas 2%, contra 17% do ICMS em 2004), a queda real de 3% observada na devolução do IPVA também contribuiu para o desempenho desfavorável da receita própria entre 2000 e 2004, que influenciou o resultado negativo do período todo.

A simples observação dos Gráficos 15 e 16 esclarece as razões para a modificação no perfil das receitas municipais, com o encolhimento das parcelas da receita própria em 2004 relativamente a 1996, sendo compensadas por uma elevação das parcelas tanto das transferências setoriais (SUS, FNDE e FNAS) como da compensação financeira (*royalties*), cuja participação era inexpressiva em 1996, mas chegou a 14% da receita final em 2004, crescendo principalmente entre 1996 e 2000, em resposta às mudanças legais descritas na seção III.

As transferências do Sistema Cota-Parte e do FUNDEF (TRSSCP) e as dos demais fluxos redistributivos, o FPM, e setoriais, (TRS) cresceram significativamente, registrando aumentos de 176%, as primeiras, e 250%, as últimas, em termos reais, entre 1996 e 2004.

Resultados tão expressivos revelam que o crescimento de quase 50% das receitas finais dos municípios fluminenses se deu pela via das transferências, já que a receita própria caiu 6% no mesmo período em que as transferências da União e do estado aumentaram

[407] Em valores atualizados, o ICMS distribuído aos municípios caiu de R$ 3.297,2 milhões em 1996 para R$ 2.872,2 milhões em 2004; entre 1996 e 2000 elevou-se 2% (para R$ 3.363,9 milhões), possivelmente em razão do maior crescimento econômico no novo contexto de estabilização monetária, e de 2000 em diante, caiu 15%.

mais de 250%, se consideradas também as transferências voluntárias. Confirma-se assim, também no Rio de Janeiro, que foi na partilha de recursos tributários que mais se avançou na descentralização dos recursos públicos. [408]

As Tabelas 24, 25 e 26, a seguir, comparam as receitas médias, por habitante, dos municípios fluminenses nos anos de 1996, 2000 e 2004, respectivamente, agregados por faixa populacional. As Tabelas resumem os valores assumidos, naqueles anos, pelas categorias analíticas constantes do modelo desenvolvido por Sérgio Prado[409], detalhadas na seção V.1.2.1, obtidas pela agregação dos componentes da receita constantes dos Gráficos 15 e 16.

O objetivo é avaliar de que modo a receita efetivamente disponível para os gastos dos municípios respondeu às modificações analisadas ao longo dos capítulos anteriores. Para permitir a comparação, os valores foram atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, para dezembro de 2004.

Tabela 24

Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 1996

(em R$ de 2004 por habitante)

Faixa Populacional	Arrecadação	Receita Própria	Receita Disponível por Apropriação econômica	Receita Disponível Permanente	Receita Disponível Permanente com *Royalties*	Receita Final
Pequenos	71,0	216,4	650,2	852,6	887,6	1.003,9
Médios	119,0	317,2	474,7	601,4	612,8	660,7
Grandes	178,0	423,5	486,6	578,1	588,8	663,2
Muito Grandes	119,4	246,2	284,3	319,6	320,7	347,3
Capital	561,4	846,2	878,6	892,5	892,5	905,0
Total Geral	**309,0**	**526,4**	**591,2**	**640,9**	**645,1**	**677,5**

Fonte: TCE-RJ (Prestações de Contas dos municípios; NAZARETH; PORTO, 1998); valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).
(1) Categorias conforme modelo analítico de Prado (2003a).

[408] REZENDE, 2005, p. 263.
[409] PRADO, 2003a.

Tabela 25

Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 2000

(em R$ de 2004 por habitante)

Faixa Populacional	Arrecadação	Receita Própria	Receita Disponível por Apropriação econômica	Receita Disponível Permanente	Receita Disponível Permanente com *Royalties*	Receita Final
Pequenos	98,3	255,6	938,8	1.195,2	1.557,3	1.807,1
Médios	137,3	246,7	546,3	735,1	882,4	1.003,8
Grandes	175,8	403,0	604,3	775,6	887,2	997,2
Muito Grandes	142,3	259,4	367,2	479,1	551,0	585,4
Capital	562,2	862,9	958,9	1.145,9	1.153,1	1.179,1
Total Geral	**318,4**	**528,2**	**684,6**	**849,5**	**918,2**	**977,0**

Fonte: TCE-RJ (Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento - SGP) e STN (Relatório FINBRA); valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).
(1) Categorias conforme modelo analítico de Prado (2003a).

Tabela 26

Receitas *per capita* dos Municípios do RJ, por Categorias (1) e por Faixa Populacional – 2004

(em R$ de 2004 por habitante)

Faixa Populacional	Arrecadação	Receita Própria	Receita Disponível por Apropriação Econômica	Receita Disponível Permanente	Receita Disponível Permanente com *Royalties*	Receita Final
Pequenos	76,6	299,7	910,9	1.199,8	1.617,9	1.709,9
Médios	139,8	238,3	520,8	724,9	991,6	1.039,5
Grandes	169,2	373,4	552,9	718,7	943,9	978,6
Muito Grandes	134,8	251,8	365,3	484,7	622,6	631,4
Capital	458,3	674,3	791,6	944,3	959,6	963,0
Total Geral	**267,8**	**437,5**	**595,3**	**749,2**	**873,7**	**890,9**
Variação % 2004/ 1996	**-13%**	**-17%**	**1%**	**17%**	**35%**	**32%**

Fonte: TCE-RJ (SIGFIS) e STN (Relatório FINBRA, para 2000) e TCMRJ (município da Capital); valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).
(1) Categorias conforme modelo analítico de Prado (2003a).

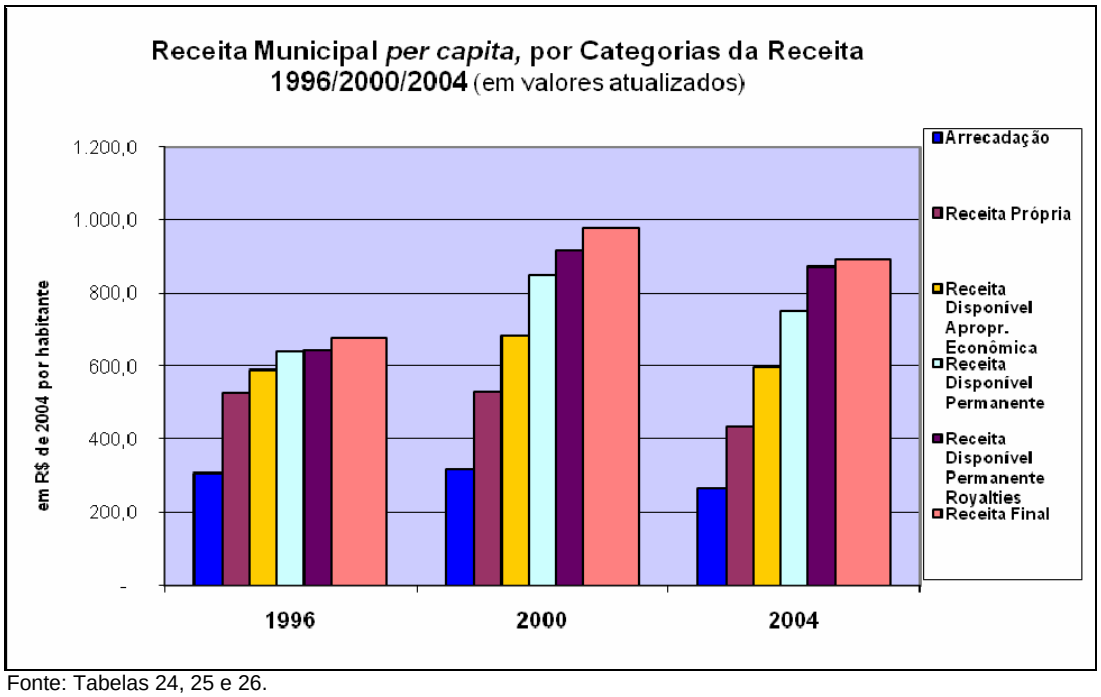
A última linha da Tabela 26 informa a variação percentual dos valores da receita entre os anos de 1996 e 2004, ficando evidenciados os contrastes entre as reduções na arrecadação e na receita própria dos municípios (incluindo a devolução tributária), da ordem de 13% e 17%, respectivamente, em termos reais, e os significativos aumentos nos conceitos da receita disponível permanente (de 17%); da receita disponível que engloba também os recursos da compensação financeira (aumento expressivo de 35%); e da receita final (32%).

O Gráfico 17, a seguir, resume a comparação das categorias das receitas por habitante nos três anos, em valores atualizados, contidas nas Tabelas acima. Fica clara no Gráfico a significativa ampliação da distância, ao longo do período, entre a receita diretamente arrecadada (conceito arrecadação, indicada na primeira barra de cada ano), que caiu em termos reais, e a receita final, que aumentou (conceito indicado na última barra), apesar do valor real da receita final *per capita* ter caído em 2004, relativamente a 2000.

A redução também é observada nos valores da receita própria por habitante do conjunto dos municípios fluminenses de 1996 e 2004. Como se observa, nesse último ano, o valor *per capita* era 17% inferior ao apurado em 1996.

A maior distância entre a receita própria e a receita final (ou capacidade efetiva de gasto) – referida na literatura do federalismo fiscal como desequilíbrio vertical ou brecha vertical [410] – foi preenchida pelas transferências intergovernamentais, que aumentaram principalmente entre 1996 e 2000, como se depreende do exame do Gráfico 17.

Gráfico 17



Fonte: Tabelas 24, 25 e 26.

[410] Prado (2006) observa que a 'brecha vertical' (BV ou *vertical gap)* resulta da tendência simultânea, observada nas federações modernas, de concentração de recursos nos níveis superiores de governo e de encargos nos governos subnacionais (GSN), e refere-se, nas palavras do autor (p. 19, grifos originais),

> *à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN,medido pelo gasto final por eles realizado e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências federais.*

O crescimento do volume das transferências do Sistema Cota-Parte e do FUNDEF entre 1996 e 2004 (componente TRSCP, visualizado nos Gráficos 15 e 16), entretanto, foi tão elevado que compensou a queda da receita própria, permitindo que o valor da receita disponível por apropriação econômica de 2004 ultrapassasse em 1% o valor *per capita* de 1996.

Com o crescimento expressivo das transferências redistributivas do FPM e, principalmente, setoriais (SUS, FNDE e FNAS) ao longo do período, a receita disponível permanente por habitante dos municípios fluminenses alcançou um valor 17% superior ao valor disponível em 1996, já descontada a inflação do período, indicando significativa ampliação da capacidade de gasto, em grande medida, destinada às finalidades específicas dos fundos.

A consideração dos valores transferidos a título da compensação financeira (*royalties)*, demonstrada na penúltima coluna, garante a apuração de um valor disponível por habitante, que é, nesta categoria, 35% mais elevado do que o registrado em 1996. Embora impressione pela expressiva ampliação, vale novamente lembrar que esse valor médio é apenas um indicativo, já que essas receitas privilegiam principalmente, pelos critérios que norteiam sua distribuição, os nove municípios que estão situados na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, para os quais os valores são muito mais elevados do que os valores médios indicados na Tabela.

Com efeito, nos municípios beneficiados menos populosos – como é o caso de Quissamã –, a receita por habitante no conceito de Receita Disponível Permanente com *royalties* somou, em valores correntes de 2004, R$ 7.598,0, a mais elevada de todo o estado, seguida, em termos de valor, pelas receitas de Rio das Ostras e Carapebus (também pertencentes à Zona de Produção mencionada), que alcançaram R$ 6.137,9 e R$ 4.447,4, respectivamente.

A magnitude da disparidade horizontal introduzida por esses recursos pode ser avaliada por meio da comparação dos valores das receitas de Quissamã com a mesma Receita Disponível Permanente com *royalties* percebida em São Gonçalo, o município fluminense mais populoso, depois da Capital, situado na região Metropolitana, e que recebeu o menor valor nesse conceito: apenas R$ 252,6 por cada um dos novecentos e quarenta e cinco mil residentes no município em 2004.

Duplamente beneficiado pelo petróleo na distribuição do ICMS – tanto na parcela proporcional ao valor adicionado[411], como na parcela dos 25% distribuídos pelos demais critérios analisados, por ser município pequeno, localizado em uma região do estado que só veio a ser favorecida pela emergência do petróleo depois do congelamento dos índices em 1996, época em que a região ainda era considerada pobre –, e na distribuição do FPM (pelas razões já discutidas na seção II.1, em vista da pequena população residente), o município de Quissamã já apresentava a maior receita *per capita* de 2004, no conceito Disponível Permanente (ou seja, depois de computadas todas as transferências permanentes, exceto *royalties* e as transferências voluntárias), R$ 3.222,5, um valor 12 vezes maior do que o que foi diretamente arrecadado de cada residente no município, R$ 265,3.

No outro extremo, o município de São Gonçalo – por ter uma população de quase um milhão de habitantes, não sediar atividade econômica tão relevante quanto o petróleo em seu território, e não estar geograficamente localizado em frente à Bacia de Campos – é prejudicado, em termos relativos, na distribuição das duas parcelas do ICMS e na distribuição do FPM, resultando em uma Receita Disponível Permanente de apenas R$ 244,7 por habitante, valor que é somente quatro vezes maior do que os R$ 56,5 arrecadados diretamente por cada um dos residentes no município.

A Tabela 27, a seguir, é ilustrativa das disparidades horizontais na distribuição de recursos entre os municípios fluminenses, tanto nas receitas tributárias diretamente arrecadadas quanto principalmente nas transferências recebidas em 2004 por esses dois municípios, que mais e menos recursos receberam, respectivamente, por habitante.

A diferença na receita tributária é devida, como se constata na Tabela, à maior arrecadação do ISS e do IRRF em Quissamã, desempenho que pode ser creditado às atividades ligadas à exploração do petróleo e gás na região. A Tabela fornece, por outro lado, um indicativo do esforço de arrecadação de São Gonçalo dado pela maior arrecadação de IPTU, cujo valor *per capita* é superior ao de Quissamã. Tal resultado deve, no entanto, ser ponderado pela taxa de urbanização (já que o imposto incide sobre a propriedade urbana), que é significativamente superior em São Gonçalo, de modo a

[411] Como já foi mencionado na análise do PIB dos municípios, seção IV.4.2, Quissamã, pelo fato de ser confrontante com a Bacia de Campos, é privilegiado no cálculo do valor adicionado, em razão do método utilizado pelo IBGE para localizar a riqueza gerada *offshore*, que utiliza como indicador a distribuição dos *royalties*.

permitir que se extraiam conclusões fundamentadas acerca das diferenças do desempenho da arrecadação tributária dos municípios.

Tabela 27

Disparidades Horizontais de Capacidade de Gasto, Municípios de Quissamã e São Gonçalo – 2004

(em R$ por habitante)

MUNICÍPIO	QUISSAMÃ (A)	SÃO GONÇALO (B)	% (B/A)
POPULAÇÃO	**15.224**	**944.900**	**--**
ISS	132	17,6	13%
IPTU	21,3	22,2	104%
ITBI	5,8	2,3	40%
IRRF	103,6	3,3	3%
Taxas	2,6	11,1	427%
ARRECADAÇÃO	**265,3**	**56,5**	**21%**
ICMS-V.A. (75%)	1.816,30	38,8	2%
IPVA	10,4	11,1	107%
RECEITA PRÓPRIA	**2.093,90**	**106,3**	**5%**
ICMS –Dif. (25%)	537,9	25,3	5%
ICMEXP	38	1,3	3%
FUNDEF	180,5	55	30%
RECEITA DISPONÍVEL por APROPRIAÇÃO ECONÔMICA	**2.888,40**	**187,9**	**7%**
FPM	213,9	19,8	9%
SUS	100,5	26,7	27%
FNDE	6,4	9,8	153%
FNAS	13,3	0,4	3%
RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE	**3.222,50**	**244,7**	**8%**
Royalties	4.375,50	7,9	0%
RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE com *ROYALTIES*	**7.598,00**	**252,6**	**3%**
Transf. Voluntárias da União	35	1,4	4%
Transf. Voluntárias do Estado	17	1,6	9%
RECEITA FINAL	**7.650,00**	**255,6**	**3%**
Demais Receitas	262,9	60,1	23%
RECEITA TOTAL	**7.912,80**	**315,7**	**4%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e metodologia proposta por Prado (2003a).

O exame da Tabela 27 comprova que os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS fixados em lei estadual, também aplicados na distribuição das demais transferências do Sistema Cota-Parte (IPI e ICMS-exp.), assim como os critérios de distribuição do FPM e, com alcance mais restrito geograficamente, dos *royalties*, aprofundam – em vez de reduzir – as disparidades socioeconômicas dos municípios, refletidas em suas bases econômicas e expressas no conceito da Receita Própria.

O sistema de partilha de recursos opera de maneira tal que amplia a distância entre as receitas dos municípios à medida que vão sendo agregadas as transferências, resultando em uma receita final *per capita* em São Gonçalo que equivale a apenas 4% da receita de Quissamã, muito menor que a diferença entre as receitas próprias: como se observa na Tabela, a arrecadação direta em São Gonçalo equivalia a 21% da de Quissamã.

Quanto às transferências setoriais vinculadas, o SUS e o FUNDEF, ainda que produzindo uma distribuição um pouco mais equilibrada por habitante, não lograram em 2004 alcançar um valor *per capita* que fosse igual para os municípios, registrando-se um valor em São Gonçalo que representou cerca de 30% do valor por habitante de Quissamã, muito embora não sejam desenhadas com esse intuito, de equalizar a capacidade de gasto. A exceção ficou com as transferências do FNDE, destinadas a programas da educação, com valor maior em São Gonçalo. As transferências voluntárias, em menor escala, também reproduzem a distorção e são ineficazes para alterar a distribuição desigual dos recursos entre os municípios.

O resultado desse padrão de distribuição de recursos é uma também profunda disparidade nos valores das despesas por função nos dois municípios, por habitante, resumidas na Tabela 28, a seguir, que apresenta a relação entre as despesas nas duas últimas colunas, onde restam evidenciadas as desigualdades que inevitavelmente se refletem na oferta de bens e na provisão de serviços públicos aos seus habitantes e nos indicadores das condições de vida.

Quanto a esses, cumpre destacar que o PIB *per capita* de Quissamã, como se observou no capítulo IV, apresentava o terceiro maior valor do país, R$ 231 mil por habitante, contrastando fortemente com o valor do PIB por habitante de São Gonçalo, que foi de R$ 5,5 mil no mesmo ano de 2004. A despesa com investimentos *per capita* também é reveladora dos contrastes: R$ 1.771 em Quissamã, e apenas R$ 16 em São Gonçalo.

A comparação das despesas *per capita* de 2004 nas principais áreas sociais, aquelas que mais afetam a qualidade de vida dos residentes, revela que estas foram, em Quissamã, comparadas a São Gonçalo, 18 vezes maiores na saúde e urbanismo; 13 vezes maiores na educação; 86 vezes superiores com assistência social; e até o máximo de 259 vezes mais com saneamento e 330 com Desporto e Lazer, já que São Gonçalo praticamente nada gastou com essas funções, como se resume na Tabela abaixo.

Tabela 28

Despesas *per capita* com as Principais Funções de Governo, Municípios de Quissamã e São Gonçalo – 2004

(em R$ por habitante)

MUNICÍPIO	QUISSAMÃ (A)	SÃO GONCALO (B)	(A-B)	(A/B)
Administração	1.734,6	45,8	1.688,9	38
Saúde	1.558,3	86,8	1.471,5	18
Educação	1.414,1	107,5	1.306,5	13
Urbanismo	713,5	40,0	673,5	18
Assistência Social	530,7	6,2	524,5	86
Agricultura	474,0	---	474,0	---
Desporto e Lazer	396,5	1,2	395,4	330
Saneamento	284,4	1,1	283,4	259
Legislativa	280,0	5,8	274,2	48
Gestão Ambiental	207,2	4,4	202,9	47
Habitação	153,7	---	153,7	---
Transporte	145,9	1,9	144,0	77
Cultura	91,5	0,4	91,1	229
Previdência Social	---	6,4	(6,4)	0,0

Fonte: TCE-RJ (SIGFIS).

Cumpre observar, no entanto, que as disparidades acima apresentadas não resultam apenas da receita de *royalties*. De fato, como restou comprovado na Tabela 27, antes mesmo da agregação dos valores da compensação financeira, era possível constatar a profunda disparidade horizontal predominante no estado, ilustrada no contraste entre esses dois municípios, que estão situados nos extremos da escala de distribuição.

Com o intuito de reforçar o argumento de que as desigualdades na capacidade de gasto entre os municípios fluminenses, apesar de agravadas, não se devem exclusivamente à forma como se distribuem os recursos do petróleo e do gás natural, a Tabela 29, a seguir, apresenta a mesma comparação ilustrativa das disparidades horizontais na distribuição de recursos entre outros dois grupos de municípios fluminenses, Natividade e Nova Iguaçu, e Varre-Sai e São João de Meriti, confrontando municípios pertencentes às mesmas faixas populacionais de Quissamã e São Gonçalo, os dois primeiros de cada grupo, respectivamente, mas que não estão entre aqueles mais beneficiados pelos recursos da compensação financeira (*royalties* e participação especial).

Tabela 29

Disparidades Horizontais de Capacidade de Gasto, Municípios de Natividade, Nova Iguaçu, Varre-Sai e São João de Meriti – 2004

(em R$ por habitante)

MUNICÍPIO	NATIVIDADE (A)	NOVA IGUAÇU (B)	% (B/A)	VARRE-SAI (C)	SÃO JOÃO de MERITI (D)	% (D/C)
POPULAÇÃO	**15.358**	**814.509**		**8.207**	**460.931**	
ISS	12,6	24,4	193%	4,6	10,3	222%
IPTU	10,9	20,8	190%	4,0	17,4	430%
ITBI	3,7	1,7	46%	1,4	1,0	72%
IRRF	5,5	7,6	139%	7,8	3,5	45%
Taxas	2,6	8,6	334%	1,9	9,6	495%
ARRECADAÇÃO	**35,3**	**79,1**	**224%**	**19,9**	**41,8**	**210%**
ICMS-V.A. (75%)	23,5	33,0	140%	18,1	29,4	163%
IPVA	9,8	10,0	103%	4,5	6,8	153%
RECEITA PRÓPRIA	**71,4**	**122,1**	**171%**	**43,1**	**78,1**	**181%**
ICMS –Dif. (25%)	364,8	32,5	9%	591,0	26,1	4%
ICMEXP	6,0	1,0	17%	9,4	0,8	8%
FUNDEF	92,9	68,0	73%	195,4	64,1	33%
RECEITA DISPONÍVEL por APROPRIAÇÃO ECONÔMICA	**541,5**	**224,7**	**41%**	**849,0**	**169,6**	**20%**
FPM	203,2	15,0	7%	218,1	36,7	17%
SUS	54,1	129,0	238%	121,4	72,6	60%
FNDE	28,7	11,6	41%	25,9	1,9	7%
FNAS	0,1	0,3	208%	-	-	--
RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE	**827,7**	**380,6**	**46%**	**1.214,2**	**280,8**	**23%**
Royalties	212,7	8,6	4%	344,8	12,0	3%
RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE com *ROYALTIES*	**1.040,4**	**389,1**	**37%**	**1.559,0**	**292,8**	**19%**
Transf. Voluntárias da União	15,5	2,7	17%	24,2	6,5	27%
Transf. Voluntárias do Estado	44,4	24,1	54%	74,3	0,1	0%
RECEITA FINAL	**1.100,3**	**416,0**	**38%**	**1.657,5**	**299,4**	**18%**
Demais Receitas	202,5	52,8	26%	103,6	73,5	71%
RECEITA TOTAL	**1.302,8**	**468,7**	**36%**	**1.761,1**	**372,9**	**21%**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-RJ (SIGFIS) e metodologia proposta por Prado (2003a).

Os dados apresentados na Tabela 29 permitem confirmar o argumento formulado, pois demonstram, de forma inequívoca, as disparidades na capacidade de gasto final dos municípios fluminenses, medidas pela receita final (ou total) por habitante, que são resultantes, nos dois casos retratados na Tabela, da operação descoordenada do sistema de partilha vigente na Federação, descrito no capítulo II – distorção reproduzida no estado pelos critérios do IPM –, e não apenas da distribuição dos recursos provenientes do petróleo e gás natural.

Cabe observar que os municípios de Natividade e Varre-Sai integram, ambos, a região Noroeste e a faixa populacional dos pequenos municípios, enquanto os de Nova Iguaçu

e São João de Meriti são municípios considerados muito grandes, com mais de 300 mil habitantes cada um, situados na região Metropolitana do estado.

Observa-se que, no primeiro grupo – cujos municípios têm população muito próxima à de Quissamã e São Gonçalo, respectivamente –, a receita total de Natividade, em 2004, alcançou o montante de R$ 1.302,8 *per capita*, enquanto em Nova Iguaçu o valor disponível para gastos equivalia, em 2004, a pouco mais de um terço, ou R$ 468,7 por cada residente naquele município.

As diferenças na capacidade final de gasto entre os municípios analisados resultam, como se verifica na Tabela 29, da operação do sistema das transferências intergovernamentais, cuja lógica de partilha, ao final, privilegia municípios pequenos – como Natividade e Varre-Sai –, em detrimento dos metropolitanos – como Nova Iguaçu e São João de Meriti.

Com efeito, a decomposição das receitas evidenciada na Tabela 29 mostra que as receitas próprias *per capita* (incluindo arrecadação e devolução tributárias) dos municípios da região Metropolitana, inclusive de São Gonçalo (Tabela 27), são significativamente superiores às receitas próprias, por habitante, dos municípios da região Noroeste, em especial no que diz respeito às receitas tributárias diretamente arrecadadas, que foram, nos primeiros, mais do que o dobro dos valores recolhidos, por habitante, nos municípios da região Noroeste: uma diferença de 224% na comparação de Natividade (R$ 35,3 por habitante) com Nova Iguaçu (R$ 79,1), e de 210% entre Varre-Sai (R$ 19,9) e São João de Meriti (R$ 41,8).

A agregação dos valores do ICMS-V.A. e do IPVA, componentes de devolução tributária, não modifica muito o quadro, apurando-se receitas próprias médias por habitante, nos municípios metropolitanos, ainda expressivamente superiores às percebidas nos demais. Este resultado está em linha com as conclusões alcançadas na análise da receita tributária apresentada na seção V.1.4 e nas seções precedentes, no sentido de que as diferenças observadas na receita seriam explicadas, em grande medida, pelas diferenças nas bases tributárias entre as regiões, justificando a maior arrecadação tributária naquelas que apresentam, como é o caso sob exame, níveis mais elevados de urbanização e maior concentração de atividades econômicas.

A situação se altera, porém, de forma radical, com a agregação das transferências redistributivas, cujo propósito seria o de compensar as diferenças encontradas na receita

própria. Pelas razões já discutidas anteriormente, a operação do sistema é ineficiente e acarreta a inversão da situação que se pretendia corrigir, não igualando a capacidade de gasto, mas resultando em uma Receita Disponível Permanente média *per capita* em Nova Iguaçu de R$ 380,6, que é menos da metade do valor da Receita Disponível Permanente para gastos por cada residente em Natividade, R$ 827,7.

A comparação dos valores da receita apurados nos municípios de Varre-Sai e São João de Meriti, na mesma categoria Disponível Permanente revela, de modo ainda mais contundente, as distorções que são introduzidas, principalmente, pela distribuição das transferências do ICMS-Dif. (25% da cota-parte pertencente aos municípios) e do FPM, que resultam em um valor final de R$ 280,0 por cada um dos 461 mil residentes naquele município da região Metropolitana, montante que representa menos de um quarto do valor apurado em Varre-Sai, que garante recursos de R$ 1.214,2, para gastos, com cada um de seus oito mil habitantes.

Cumpre ressaltar, mais uma vez, que tais resultados são observados antes mesmo da agregação dos recursos da compensação financeira e das transferências voluntárias da União e do estado. A incorporação dessas transferências, como se constata na Tabela 29, em especial da parcela denominada *royalties* e das transferências discricionárias do estado, como se analisou nas seções precedentes deste capítulo, aprofundam as desigualdades horizontais, já que também beneficiam de forma desproporcional os municípios pequenos, confirmando no estado tanto o viés favorável aos de menor população, como por conseqüência, o viés antimetropolitano, detectado no sistema de partilha brasileiro.

Agregadas essas parcelas, a receita final média por habitante soma R$ 461,0 em Nova Iguaçu, e R$ 299,4 em São João de Meriti, valores equivalentes a apenas 38% e 18%, respectivamente, das receitas finais recebidas em Natividade, R$ 1.100,3, e em Varre-Sai, R$ 1.657,5.

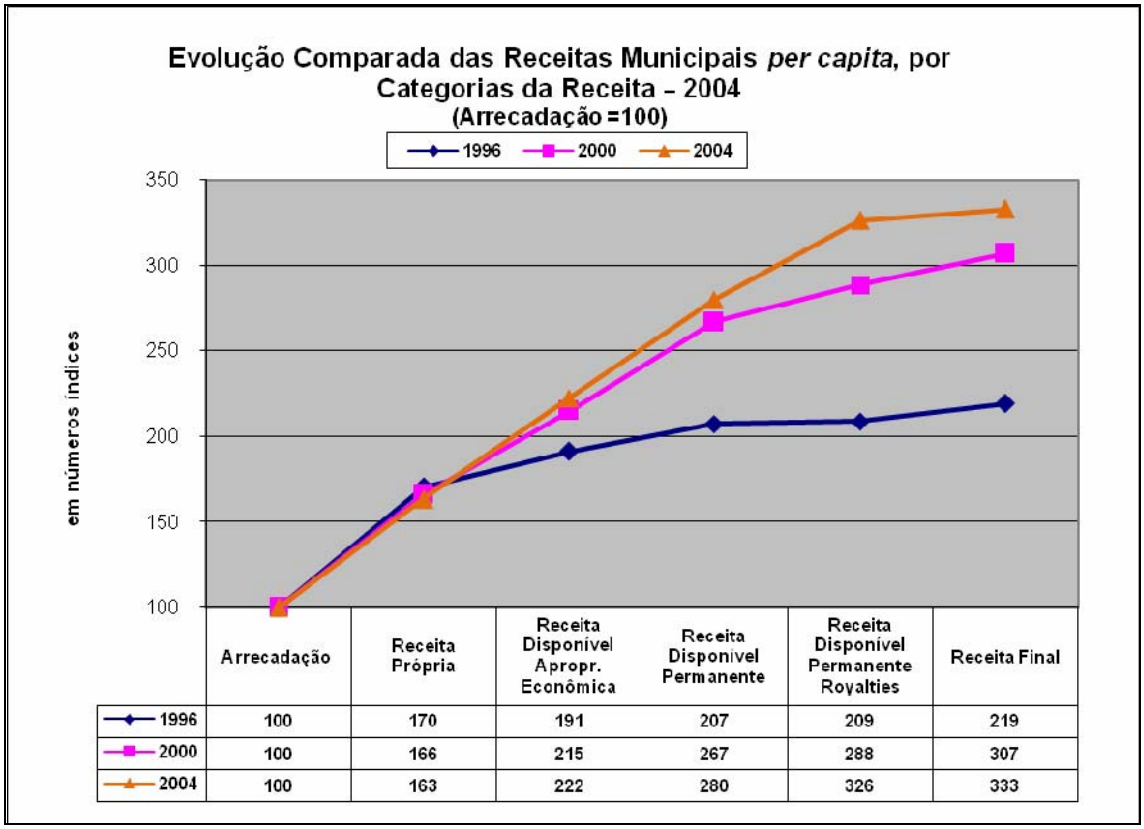
Tais resultados, além de confirmarem o tratamento diferenciado aos municípios metropolitanos, que, como se viu, independe da distribuição dos recursos provenientes da exploração do petróleo e do gás natural (embora seja agravado por ela), evidenciam também as expressivas disparidades intra-regionais, mesmo entre municípios da mesma faixa populacional, outra característica decorrente da operação do sistema de rateio de recursos na Federação, que privilegia sempre os municípios menos populosos – caso de

Varre-Sai e de São João de Meriti, quando comparados aos municípios de Natividade e Nova Iguaçu.

À guisa de conclusão, o Gráfico 18, a seguir, mostra a evolução da composição da receita municipal pela agregação das diferentes parcelas de transferências aos valores diretamente arrecadados em 1996, 2000 e 2004, em números índices (considerando a arrecadação tributária = 100).

A partir daí, vão sendo agregadas as diferentes parcelas, apurando-se as categorias indicadas no Gráfico até chegar à receita final. O gráfico compara as receitas em valores atualizados para dezembro de 2004 e mostra como as receitas finais aumentaram, em termos reais entre 1996, 2000 e 2004.

Gráfico 18



	Arrecadação	Receita Própria	Receita Disponível Apropr. Econômica	Receita Disponível Permanente	Receita Disponível Permanente Royalties	Receita Final
1996	100	170	191	207	209	219
2000	100	166	215	267	288	307
2004	100	163	222	280	326	333

Fonte: Tabelas 24, 25 e 26.

No último ano, as receitas finais por habitante foram, como se viu, 29% superiores às de 1996, em valores constantes. Resta demonstrado no Gráfico 18 que o grande salto nos valores ocorreu entre 1996 e 2000 (mais de 40%), decorrente principalmente do

aumento das transferências redistributivas e setoriais nesse período e, a partir de 2000, do maior impulso dado pelos *royalties* na receita final.

Em suma, a análise da composição da receita dos municípios fluminenses permite extrair as seguintes conclusões:

1. A participação da receita tributária própria no total dos recursos arrecadados pelos municípios é muito mais significativa nos grandes do que naqueles que têm até 20 mil habitantes, confirmando a tese de concentração do potencial tributário nos grandes municípios e nas regiões mais desenvolvidas, onde a atividade econômica é maior;

2. Constatou-se grande dispersão entre os indicadores da receita tributária *per capita* arrecadada pelos municípios fluminenses, mesmo entre aqueles com economia de porte semelhante e integrantes de uma mesma região geográfica, confirmando a existência de um potencial de arrecadação tributária ainda não explorado em muitas localidades;

3. O peso das transferências da União e do estado na receita arrecadada pelos municípios é, de maneira geral, muito mais expressivo nos municípios que possuem até 20 mil habitantes (pequenos), corroborando a tese de que quanto menor o município, maior a dependência de recursos de outras fontes, desde que não considerada a distribuição de recursos do petróleo e gás natural;

4. A importância dos recursos do FPM na receita total é inversamente proporcional ao tamanho da população do município: a relação FPM *per capita* é maior nos municípios menores, enquanto as menores relações foram apuradas precisamente nos 10 mais densamente povoados do estado, corroborando a tese de que os municípios de menor porte são os que mais se beneficiam do modelo de distribuição de verbas federais para as prefeituras;

5. A transferência de recursos do ICMS é a principal receita dos municípios que possuem até 20 mil habitantes, representando 40% de suas receitas totais, e sua importância relativa diminui à medida em que aumenta a população[412], contrariando

[412] Na Capital, a maior cidade do estado, a receita das transferências do ICMS representou 17% do total arrecadado em 2000, enquanto em Macuco, a menor cidade fluminense, esta receita foi responsável pela metade dos recursos à disposição do município. Essas evidências confirmam a importância e o caráter redistributivo da parcela de 25% do ICMS que é definida por lei estadual.

a tese de que esta receita guarda relação direta com o tamanho da população do município.

A parcela redistributiva do ICMS estadual, como se constatou, tem um claro viés antimetropolitano, beneficiando desproporcionalmente municípios e regiões do interior em prejuízo da Capital e dos municípios vizinhos, onde se concentrava mais da metade da população fluminense em 2004. Adicionalmente, restou evidenciada a maior relevância do ICMS na faixa dos pequenos municípios, altamente beneficiados pela parcela redistributiva do imposto (ICMS-Dif.).

Assim como se observa com os critérios de distribuição do FPM, o valor do ICMS redistributivo *per capita* cresce inversamente com o tamanho da população, penalizando os maiores municípios, independentemente da capacidade de arrecadação própria ou da renda local de cada municipalidade, em que pese a ponderação de outros fatores, contida nos índices de participação (IPM), como se analisou. A agregação dos recursos de *royalties* e de transferências voluntárias (discricionárias) do estado amplia as distorções verificadas.

V . 2 Análise das despesas dos municípios fluminenses

V.2.1 Análise das despesas municipais por função de governo – 2004

Em 2004, as despesas dos municípios fluminenses foram alocadas nas funções de governo que se resumem na Tabela 30, a seguir. As despesas por função refletem, em teoria, as prioridades de gastos de cada administração, muito embora, no caso brasileiro, tais prioridades venham sendo crescentemente determinadas por fatores legais e institucionais, limitando a discricionariedade do gasto – realidade discutida nos capítulos precedentes. Pela magnitude dos valores, que somaram cerca de metade dos gastos totais, e pelas características peculiares da Capital, longamente analisadas ao longo deste trabalho, os dados relativos ao município do Rio de Janeiro são apresentados em separado dos dados dos municípios do interior.

Tabela 30

Despesa Empenhada por Função de Governo
Municípios do RJ – 2004

(em mil R$ correntes)

Função	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total
Saúde	1.880.832	22%	1.462.828	20%	3.343.660	21%
Educação	1.912.738	23%	1.332.494	18%	3.245.231	20%
Administração	1.582.881	19%	480.942	6%	2.063.823	13%
Urbanismo	1.113.296	13%	839.678	11%	1.952.974	12%
Previdência Social	350.201	4%	1.373.663	18%	1.723.864	11%
Encargos especiais	205.851	2%	723.304	10%	929.154	6%
Legislativa	246.153	3%	252.128	3%	498.281	3%
Assistência Social	156.806	2%	180.626	2%	337.431	2%
Saneamento	244.802	3%	11.795	0%	256.597	2%
Habitação	48.089	1%	200.539	3%	248.627	2%
Demais Funções	693.710	8%	635.603	8%	1.329.313	8%
Total Geral	**8.435.358**	**100%**	**7.493.598**	**100%**	**15.928.956**	**100%**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

A análise das despesas por função permite avaliar, ainda que de forma limitada, a relevância dos gastos com as áreas de atuação social, no conjunto das despesas dos

municípios, que constituem indicadores do avanço da municipalização dos gastos sociais no estado do Rio.

São consideradas áreas sociais, como se discutiu brevemente no início do trabalho, a Educação, a Saúde, o Saneamento, Alimentação e Nutrição, Habitação e Urbanismo, Defesa do Trabalhador, Previdência e Assistência, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia e Benefícios a Servidores.

Observa-se, do exame da Tabela 30, que em 2004 os municípios fluminenses priorizaram as áreas sociais, com exceção da função Administração que, por ser genérica, pode ser considerada como de suporte às demais áreas. [413]

A última coluna da Tabela destaca a importância relativa das despesas nas funções no total gasto no exercício, evidenciando o elevado peso das funções Saúde e Educação neste total. Juntas, as duas funções, tradicionalmente consideradas as funções sociais por excelência, foram responsáveis por 41% de todas as despesas realizadas pelo conjunto dos municípios.

Esse comportamento é, sem dúvida, justificado pela existência de limites mínimos de aplicação de recursos de impostos e transferências naquelas funções, de 15% para a Saúde e de 25% para a Educação, respectivamente, fixados na Constituição em decorrência do processo de descentralização examinado com detalhes no capítulo III (seções III.1 e III.2).

A análise da evolução dessas despesas no período 1996-2004 que se fará em seguida permitirá constatar, em termos financeiros, o avanço do processo de descentralização no estado e confirmar que este configura, na realidade fluminense, um efetivo processo de municipalização, corroborando a tese defendida por Prado (2001; 2003a), já discutida no capítulo II.

Os dados reunidos na Tabela 30 indicam que os municípios do interior gastaram apenas um pouco mais em Educação (23% das despesas) do que na Saúde (22%), enquanto a Capital priorizou a Saúde (20%), reservando 18% do orçamento para a Educação,

[413] A Portaria nº 42/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relaciona as seguintes subfunções a essa função: planejamento e orçamento; administração geral, de receitas e financeira; controle interno; normatização e fiscalização; tecnologia da Informação; formação de recursos humanos; entre outras. O exame dos dados dos municípios fluminenses, exceto a Capital, revela que do total gasto nessa função, em 2004, 91% foram classificados nas subfunções administração geral (83,5% das despesas), financeira (6%) e de receitas (2%).

prioridade que é justificada, possivelmente, em virtude do tamanho da rede hospitalar municipal instalada na Capital.

Além dessas, destacam-se as despesas realizadas nas áreas de Urbanismo (12% do total, com destaque para os gastos dos municípios do interior, que somaram R$ 1.113,3 milhões) e de Previdência Social, muito embora a despesa com esta última tenha sido mais concentrada no município da Capital, responsável por 80% dos gastos com a função. Observa-se que alguns municípios do interior, principalmente os criados na década de 1990, ainda têm gastos relativamente pouco expressivos com aposentadorias e pensões de servidores, além do fato de que uma parte dos municípios não conta com entidade ou fundo previdenciário próprio, ficando esses pagamentos a cargo das prefeituras e principalmente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo governo federal – o que não é o caso do município do Rio de Janeiro, que possui entidade própria, específica para esse fim, a Previ-Rio.

Do total das despesas dos municípios do interior nessa função, 68% (R$ 240 milhões) foram classificadas como gastos com a subfunção Previdência do Regime Estatutário, sendo 60% de responsabilidade da administração indireta e 40%, da administração direta, evidenciando a situação descrita.

Da mesma forma que ocorre com a Previdência, a despesa com a função Encargos Especiais, que representa uma "agregação neutra" [414], é de responsabilidade quase que exclusiva do Município do Rio de Janeiro, já que este despendeu 96% de tudo o que foi gasto pelos municípios fluminenses com Juros e Encargos da Dívida (quase a totalidade com a subfunção "Encargos da Dívida Renegociada").

A maioria dos municípios fluminenses, fora a Capital, em função do acesso ao crédito severamente restringido nos últimos anos e das restrições adicionais introduzidas pela LRF, já descritas no capítulo II deste trabalho, não apresenta um nível de endividamento tão elevado quanto o da Capital. [415]

---

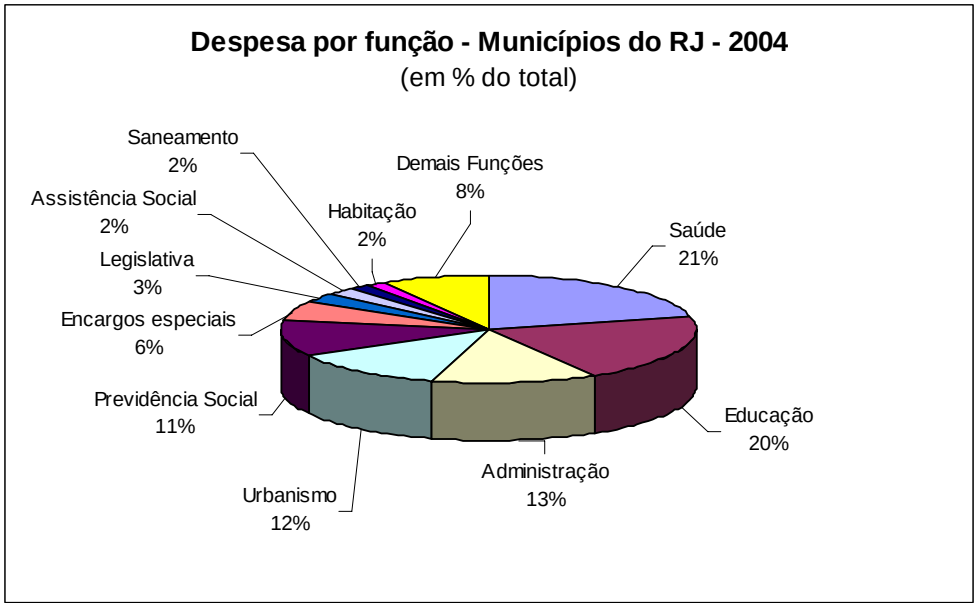
[414] De acordo com a Portaria nº 42/99, engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente (dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins).

[415] Embora os dados de ativo e passivo não façam parte do escopo deste trabalho, apenas para dar uma idéia da situação municipal, observou-se que a soma do passivo não financeiro registrado em 2004 em uma amostra de 77 dos 91 municípios fluminenses do interior correspondia a 27% do total das receitas orçamentárias. Considera as obrigações em circulação – como Precatórios, operações de crédito e adiantamentos –, valores pendentes a curto prazo, e exigível a longo prazo (incluindo operações de crédito, obrigações legais e tributárias e resultados de exercícios futuros). (Dados do Relatório do Finbra, da STN).

Na área de Saneamento, ao contrário, 95% das despesas foram realizadas pelos municípios do interior. O valor, no entanto, somou apenas R$ 256,6 milhões, ou 2% dos orçamentos de todos os municípios fluminenses. Desse montante, 70% referiram-se a despesas com Saneamento Básico Urbano, gastos principalmente nos municípios de Macaé (23% do total da subfunção) e Campos (16% do total), ambos da região Norte e os dois principais beneficiários de *royalties*, e da região Metropolitana, Nova Iguaçu (8%), Niterói (5%) e São João de Meriti (6%), além de Maricá e Quissamã (3% cada).

O Gráfico 19, abaixo, ilustra a destinação das despesas dos municípios, detalhando-se a análise, em seguida, das principais funções.

Gráfico 19



Fonte: Tabela 30.

Vale destacar, para fins de comparação, que em 2004 o gasto social do conjunto da Federação, no conceito amplo (que inclui tudo o que está previsto no capítulo da Ordem Social, da Constituição), alcançou R$ 395 bilhões, equivalentes a 22,3% do PIB-Brasil, dos quais 54% foram gastos pelo governo federal, 25% pelos estados e 21% pelos municípios. [416]

[416] AFONSO, 2006b.

A divisão federativa dos gastos sociais confirma a hipótese de que o processo de descentralização brasileiro é na realidade um processo de municipalização. Com efeito, o exame dos gastos sociais consolidados de 2004 mostra que, na Saúde, a União respondeu por 20% dos gastos, ficando os estados e municípios com pouco mais de 40%, cada esfera. Na Educação a União gastou 15% do total, os estados 50% e os municípios 35%. À esfera municipal couberam ainda 87% das despesas com Urbanismo, 46% das despesas com Habitação e 55% com Saneamento.

Na Assistência Social e na Previdência, por outro lado, 72% e 85% dos gastos, respectivamente, foram feitos pela União e 19% e 3%, pelos municípios. O governo federal ainda tem um peso importante na função Trabalho, de 92% do total, apesar dos gastos pouco expressivos na função[417]. Os gastos sociais dos municípios do Rio de Janeiro, por principais funções, são analisados na seqüência.

Despesas com a função Saúde

Em 2004, as despesas municipais fluminenses com a saúde concentraram-se principalmente na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, que consumiu 62% do total gasto pelos 92 municípios, como detalha a Tabela 31 abaixo, que abre as despesas por subfunção.

Tabela 31

Despesa Empenhada com a Função Saúde, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004

(em mil reais correntes)

SubFunção	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	796.278,1	42%	1.280.481,0	88%	2.076.759,2	62%
Administração Geral	655.464,2	35%	1.766,3	0%	657.230,5	20%
Atenção Básica	335.851,5	18%	154.129,0	11%	489.980,6	15%
Vigilância Epidemiológica	32.186,4	2%	5.348,9	0%	37.535,3	1%
Vigilância Sanitária	9.602,8	1%	11.751,4	1%	21.354,3	1%
Demais Subfunções	51.448,7	3%	9.351,0	1%	60.799,7	2%
Total Geral	**1.880.831,8**	100%	**1.462.827,7**	100%	**3.343.659,5**	100%

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

[417] A elevada participação da União, seguindo tendência internacional refletiria uma "opção por gastos crescentes nos programas de transferência de renda", que têm contribuído para reduzir a pobreza e a desigualdade no país, apesar de consolidarem o padrão de relacionamento direto entre o governo federal e os municipais, sem a participação dos governos estaduais (que no passado foram importantes para a coordenação das ações) no processo. (AFONSO, 2006, p. 15).

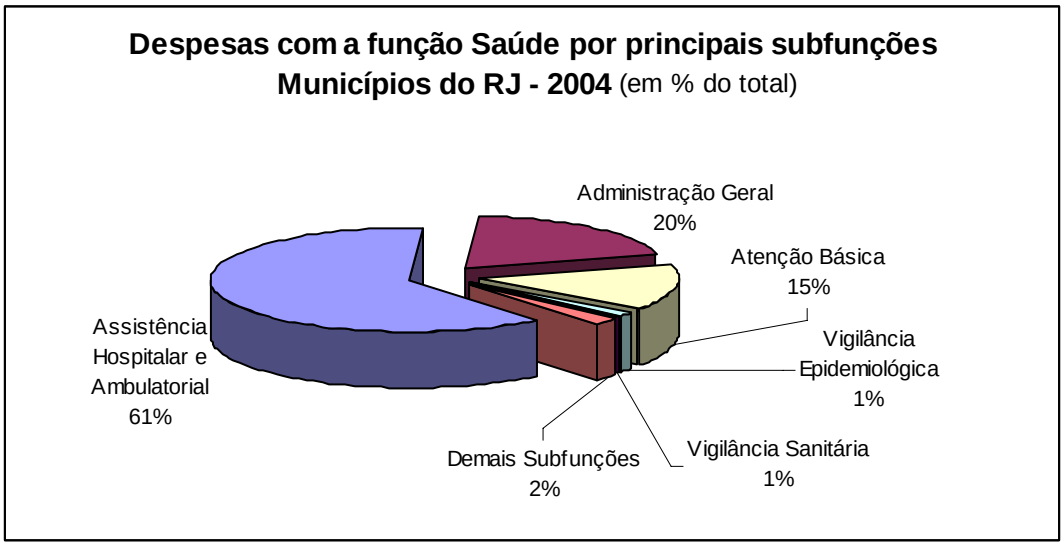
Na Capital, as despesas com essa subfunção representaram 88% do total gasto, possivelmente em razão da vasta rede de hospitais municipais instalados na cidade. Nos demais municípios, o percentual gasto com a Assistência Hospitalar equivaleu a 42% do que se gastou com saúde, mas, como se observa na Tabela 30, 35% das despesas são com a subfunção Administração, onde podem estar sendo computados também alguns gastos com pessoal da saúde dos municípios (possivelmente inativos).

Os municípios que mais gastaram, em valor, com a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, não considerando a Capital, foram, por ordem, Nova Iguaçu (R$ 96 milhões), Petrópolis (R$ 73 milhões), Duque de Caxias (R$ 65 milhões), Niterói (R$ 57 milhões), Nova Friburgo (R$ 45 milhões), Macaé, Campos e Volta Redonda, cada um com mais de R$ 30 milhões.

A Atenção Básica é o segundo item principal de gasto, onde se consumiram 15% das despesas, sendo mais relevante nos municípios do interior (18% do total das despesas com a saúde) do que na Capital (11%). Angra dos Reis (R$ 44 milhões), Nova Iguaçu e Niterói (com R$ 25 milhões cada um) foram os municípios que mais gastaram. Com as ações de Vigilância Epidemiológica e Sanitária, os municípios fluminenses gastaram apenas 1% em cada uma, do total das despesas da saúde.

O Gráfico 20 ilustra esse detalhamento, onde resta evidenciada a maior prioridade dada à Assistência Hospitalar e Ambulatorial, fortemente influenciada pelo gasto na Capital.

Gráfico 20



Fonte: Tabela 31.

O confronto entre as receitas classificadas como sendo vinculadas para a Saúde [418] e as despesas classificadas nessa função sugere que os municípios fluminenses pagaram, com recursos orçamentários não vinculados à saúde, 60% das despesas com a função.

Vale mencionar que desde a aprovação da Emenda nº 29/00, como se viu, os municípios ficaram obrigados a aplicar percentuais mínimos crescentes da receita de impostos (próprios e transferidos) na saúde, evoluindo de 7% em 2000, com aumento gradual dos gastos, até chegar ao mínimo de 15% das receitas em 2004.

O quadro abaixo resume esses dados e mostra que os municípios do interior receberam, em 2004, R$ 633,2 milhões do SUS e gastaram R$ 1.880,8 milhão na Saúde, sugerindo que o gasto com recursos orçamentários próprios foi de R$ 1.247,6 milhão, equivalente a 66% do total de gastos com a função. O município do RJ, por sua vez, recebeu R$ 694,3 milhões do SUS em 2004, e gastou R$ 1.463 milhão, indicando despesas com outros recursos orçamentários que somaram R$ 768,5 milhões, correspondentes a 53% do total da despesa com a função Saúde:

(em mil reais correntes)

2004	Municípios do interior	Município da Capital	Total Municípios do RJ
Total de despesas com a função Saúde	1.880.831,8	1.462.827,7	3.343.659,5
(-) Transferências de recursos do SUS	633.155,4	694.344,9	1.327.500,2
(=) Despesas municipais com Saúde pagas com outros recursos orçamentários	1.247.676,4	768.482,8	2.016.159,3
(%) Despesas municipais com recursos próprios (exceto SUS)/ total	**66%**	**53%**	**60%**

As despesas realizadas pelos municípios com recursos próprios, que totalizaram R$ 2.016,2 milhões, correspondem a cerca de 25% das receitas de impostos e transferências da União e do estado (líquidas do FUNDEF, e excluindo as transferências setoriais do SUS, FNDE e FNAS). Assim, em uma análise preliminar, pode-se concluir que os municípios fluminenses teriam gasto com a função Saúde, em conjunto, mais do que o mínimo determinado na Constituição Federal (15% das receitas), muito embora

[418] Consideraram-se como receitas da Saúde no SIGFIS (municípios do interior) os seguintes códigos: 1721.33.00 (Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) – Repasse Fundo a Fundo); 1722.33.00 (Transferências de Recursos do Estado p/ Programas de Saúde – Repasse Fundo a Fundo, se houver); 2421.01.00 (Transferências de Capital – União – Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)); 2422.01.00 (Transferências de Capital – Estados). Os municípios podem eventualmente contar com outras receitas, em geral classificadas como convênios ou repasses (oriundas, por exemplo, de emendas parlamentares), não computadas aqui.

nem todos os gastos realizados com a função sejam considerados no cálculo do atendimento ao limite constitucional.

Vale observar que, considerando o conjunto do país, os municípios respondem hoje por 87% dos gastos públicos com a Atenção Básica, 42% das despesas com Assistência Hospitalar e Ambulatorial e 48% da Vigilância Sanitária, apenas para mencionar as subfunções onde desempenham papel mais significativo, o que dá uma idéia do peso dessa esfera na prestação das ações e serviços de saúde. [419]

Despesas com a função Educação

Em sintonia com as determinações constitucionais e legais, e com a distribuição funcional das despesas, constata-se a prioridade dada pelos municípios ao Ensino Fundamental em 2004, subfunção à qual se destinou cerca de 80% dos gastos da Educação.

O detalhamento das despesas com a Educação por subfunção permitiu constatar que 40% do total despendido pelos municípios do RJ com o Ensino Fundamental foram despesas do município da Capital (R$ 998 milhões), responsável também por 53% do total das despesas com Educação Infantil, como demonstra a Tabela 32 a seguir.

Tabela 32

Despesa Empenhada com a Função Educação, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004

(em mil reais correntes)

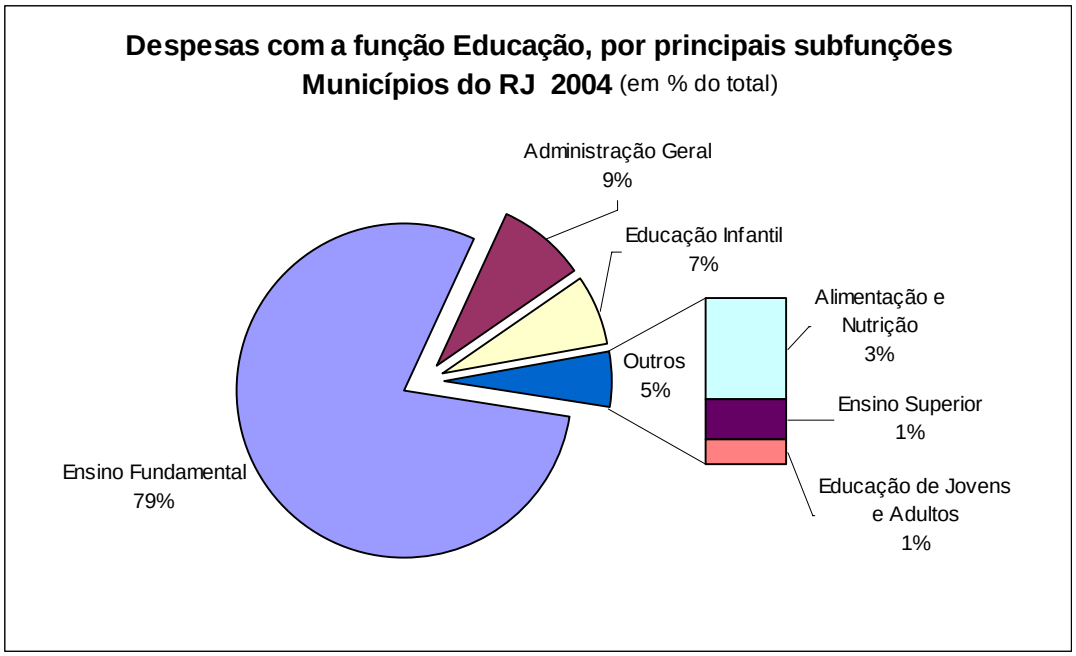
SubFunção	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total	% MRJ no total
Ensino Fundamental	1.505.808,7	79%	998.115,2	75%	2.503.923,9	77%	40%
Administração Geral	189.419,1	10%	83.207,1	6%	272.626,2	8%	31%
Educação Infantil	98.804,9	5%	113.381,3	9%	212.186,2	7%	53%
Alimentação e Nutrição	36.180,1	2%	64.529,2	5%	100.709,2	3%	64%
Ensino Superior	40.196,3	2%	0,0	0%	40.196,3	1%	0%
Educação de Jovens e Adultos	3.392,2	0%	21.461,1	2%	24.853,2	1%	86%
Educação Especial	5.498,2	0%	17.323,1	1%	22.821,3	1%	76%
Demais Subfunções	33.438,3	2%	34.476,8	3%	67.915,1	2%	51%
Total geral	**1.912.737,7**	100%	**1.332.493,7**	**100%**	**3.245.231,4**	**100%**	41%

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

[419] Dados de 2005 da STN. Os gastos consolidados das três esferas de governo com a saúde totalizaram, como já mencionado, R$ 69 bilhões em 2005, sendo R$ 30 bilhões com a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, majoritariamente de responsabilidade de estados (47% do total) e municípios, e R$ 13 bilhões com a Atenção Básica. (AFONSO, 2006).

A distribuição dos gastos na função pode ser visualizada com o auxílio do Gráfico 21, a seguir.

Gráfico 21



Fonte: Tabela 32.

Para não distorcer o exame por município, dada a magnitude dos valores, os dados da Capital não são considerados na análise que se segue. Assim, levando em conta apenas as despesas dos municípios do interior, observou-se que os que mais gastaram com o Ensino Fundamental foram Duque de Caxias (12% do total das despesas com a subfunção, o que pode ser decorrente, entre outros fatores, do fato de que no município, o piso dos professores é bem elevado, equivalente a 5 vezes o salário mínimo), São Gonçalo (7%), Nova Iguaçu (6%), Petrópolis (5%), Macaé e Niterói (4%) e Campos, Belford Roxo e Volta Redonda (com 3%, cada).

Na Educação Infantil, com exceção de Niterói (com 8% da despesa, terceiro município que mais gastou na subfunção) e Petrópolis (4%), os quase R$ 100 milhões que foram gastos pelos municípios do interior foram de responsabilidade quase exclusiva dos beneficiários de *royalties*: Macaé (11%), Campos (9%), Rio das Ostras (6%), Cabo Frio (5%) e Carapebus (2%).

No Ensino Superior, só um dentre os que mais gastaram não é beneficiário de *royalties*: Nova Friburgo com 10% do total (o município conta com uma universidade). Os demais

foram Campos (com 33%, município que concentra grande número de núcleos de pesquisa e centros universitários, referência da região Norte [420]), Macaé (16%), Rio das Ostras (12%) e Quissamã (8% do total dos gastos municipais).

O confronto entre as receitas classificadas como sendo vinculadas para a Educação [421] e as despesas classificadas nessa função sugere que os municípios fluminenses pagaram, com recursos orçamentários não vinculados à Educação, 47% das despesas com a função, totalizando R$ 3.245,2 milhões, dos quais como se observou 77% foram destinados ao Ensino Fundamental.

O quadro a seguir resume esses dados e mostra que os municípios do interior receberam, em 2004, do FUNDEF e do FNDE, o montante de R$ 968,2 milhões e gastaram R$ 1.912,7 milhão, sugerindo que o gasto com outros recursos orçamentários próprios foi de R$ 944,6 milhões, equivalente a 49% do total de gastos com a Educação.

O município do RJ recebeu dos mesmos fundos R$ 757,3 milhões em 2004 e gastou R$ 1.332,4 milhão, indicando um gasto na Educação, com outros recursos orçamentários próprios, que somou R$ 575,2 milhões, correspondentes a 43% do total da despesa da Capital com a função:

(em mil reais correntes)

2004	Municípios do interior	Município da Capital	Total Municípios do RJ
Total de despesas com a função Educação	**1.912.737,7**	**1.332.493,7**	**3.245.231,4**
Despesas com a subfunção Ensino Fundamental	1.505.808,7	998.115,2	2.503.923,9
Receitas fundos setoriais:			
FNDE	108.078,1	112.602,2	220.680,3
FUNDEF	860.105,7	644.698,0	1.504.803,7
(-) Receitas FNDE/FUNDEF	**968.183,8**	**757.300,2**	**1.725.484,0**
(=) Despesas municipais com Educação pagas com outros recursos orçamentários	**944.553,9**	**575.193,5**	**1.519.747,4**
(%) Despesas municipais com recursos próprios (exceto FUNDEF e FNDE)/ total	49%	43%	47%

[420] A expansão do ensino superior em Campos teve início nos anos 90, a partir da criação da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). O município vem experimentando um crescimento do número de matrículas e cursos de nível superior, e uma expansão das atividades de pesquisa.

[421] Receitas do FUNDEF e do FNDE, além de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências conforme previsão constitucional. Os municípios podem eventualmente contar com outras receitas, em geral classificadas como convênios ou repasses (oriundas, por exemplo, de emendas parlamentares), não computadas aqui.

Observou-se que os gastos do conjunto dos municípios fluminenses realizados com recursos próprios, R$ 1.519,7 milhão, corresponderam a cerca de 20% da receita de impostos e transferências (líquida das deduções ao FUNDEF).

Despesas com a função Urbanismo

As despesas dos municípios com a função Urbanismo somaram R$ 1.952,9 milhão em 2004, tornando-a a quarta função em importância, em termos de gastos. Como se observa na Tabela 33, a seguir, os municípios do interior gastaram mais do que a Capital, responsável por 43% do total.

Tabela 33

Despesa empenhada com a Função Urbanismo, principais subfunções
Municípios do RJ – 2004

(em mil reais correntes)

SubFunção	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total
Serviços Urbanos	274.079,5	24,6%	635.153,2	75,6%	909.232,6	47%
Infra-estrutura Urbana	701.140,5	63,0%	5.312,8	0,6%	706.453,3	36%
Administração Geral	104.800,4	9,4%	66.409,3	7,9%	171.209,7	9%
Difusão cultural	0	0,0%	54.127,8	6,4%	54.127,8	3%
Saneamento Básico Urbano	25.504,7	2,3%	17.290,9	2,1%	42.795,5	2%
Transporte Rodoviário	1.571,7	0,1%	34.328,2	4,1%	35.899,9	2%
Recuperação de Áreas Degradadas	429,3	0,0%	11.814,6	1,4%	12.243,9	1%
Demais subfunções	5.769,6	0,5%	15.241,5	1,8%	21.011,1	1%
Total geral	**1.113.295,6**	**100,0%**	**839.678,2**	**100,0%**	**1.952.973,8**	**100%**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

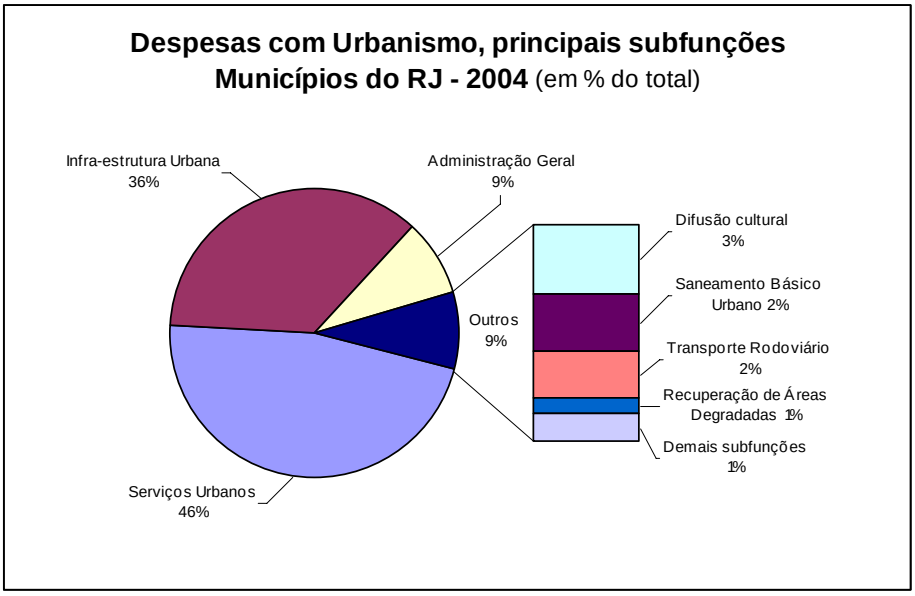
A principal subfunção foi a de Serviços Urbanos, como também fica claro no Gráfico 22 que se segue, subfunção esta que inclui uma gama de serviços como limpeza urbana, manutenção de equipamentos, trânsito, entre outros.

O município do Rio de Janeiro destinou 76% do que gastou com Urbanismo a esses serviços – participando com 70% dos gastos totais com a subfunção – e apenas 0,6% à Infra-estrutura Urbana. Esta consumiu, por outro lado, 63% do total gasto pelos municípios do interior, cabendo recordar que a taxa de urbanização do estado do Rio já alcançava 96%, em 2004, o que ajuda a explicar porque os municípios do interior também gastam com a Infra-estrutura Urbana.

Dentre os municípios, Rio das Ostras, com despesas de R$ 180 milhões, e Macaé, com R$ 130 milhões, aparecem no topo da lista, já que gastaram com essa subfunção um terço de tudo o que foi despendido no interior. Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na região Metropolitana, também registraram despesas significativas, embora bem menores, a esse título (R$ 72 e R$ 41 milhões, respectivamente), assim como Campos, com R$ 56 milhões e Cabo Frio, com R$ 48 milhões, municípios que também recebem muitos recursos do petróleo. Cabe observar que dos 10 municípios que mais gastaram com a subfunção Infra-estrutura Urbana, seis estão enquadrados na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos e, portanto, são beneficiados com parcelas expressivas desses recursos, conforme analisado.

Com o Saneamento Básico Urbano, foram gastos R$ 43 milhões pelos 92 municípios, sendo que, na realidade, apenas dois foram responsáveis por essa despesa: a Capital, que despendeu R$ 17 milhões, e Niterói com R$ 25 milhões.

Gráfico 22



Fonte: Tabela 33.

Despesas com as demais funções de governo

Dentre as demais funções, apesar dos gastos serem bem inferiores, destacaram-se as despesas com a Assistência Social e a Habitação, também consideradas áreas sociais, detalhadas nas Tabelas 34 e 35 a seguir.

Na primeira, os municípios destinaram cerca de metade dos gastos à subfunção Assistência Comunitária, 42% no interior e 56% na Capital, seguida da subfunção Administração Geral e da Assistência à Criança e ao Adolescente, com a qual os municípios gastaram R$ 34 milhões, 10% de tudo o que foi gasto com a função. [422] Com Alimentação e Nutrição, praticamente só a Capital gastou.

Os gastos com Assistência ao Idoso e ao Portador de Deficiência ainda ocupam lugar de menor peso nos orçamentos, mas deve ser ressaltada a maior participação da União no pagamento de benefícios assistenciais, como ocorre no restante da Federação, conforme se observou.

Tabela 34

Despesa Empenhada com a Função Assistência Social, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004

(em mil reais correntes)

SubFunção	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total
Assistência Comunitária	65.666,1	42%	100.823,8	56%	166.489,9	49%
Administração Geral	41.873,3	27%	47.627,8	26%	89.501,1	27%
Assistência à Criança e ao Adolescente	30.724,0	20%	3.408,8	2%	34.132,8	10%
Alimentação e Nutrição	193,4	0%	16.852,5	9%	17.045,9	5%
Assistência ao Idoso	5.015,4	3%	6.804,1	4%	11.819,5	4%
Assistência ao Portador de Deficiência	4.096,4	3%	5.108,7	3%	9.205,1	3%
Demais Subfunções	9.236,9	6%	0,0	0%	9.236,9	3%
Total Geral	**156.805,6**	100%	**180.625,7**	100%	**337.431,3**	**100%**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

A comparação feita, abaixo, entre os valores recebidos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social e as despesas municipais, revela a baixa representatividade das

422 Estaria sendo registrada uma tendência no Brasil, assim como nos EUA, no período mais recente do governo central pagar benefícios assistenciais diretamente aos indivíduos, relegando os governos subnacionais a um papel secundário ou até inexistente nesse "novo arranjo federativo". (AFONSO, 2006).

transferências para os orçamentos, com destaque para a Capital, e evidencia que os municípios pagaram 92% do total de seus gastos nessa função com recursos próprios.

(em mil reais correntes)

2004	Municípios do interior	Município da Capital	Total Municípios RJ
Total de Despesas com a função Assistência Social	156.805,56	180.625,72	337.431,28
(-) Receitas FNAS	16.195,71	11.344,53	27.540,24
(=) Despesas Próprias municipais com Assistência Social	**140.609,85**	**169.281,19**	**309.891,04**
(%) Despesas municipais com recursos próprios/total	**90%**	**94%**	**92%**

A Habitação é uma área em que a participação dos municípios também tem sido muito relevante, chegando a representar 46% de todo o gasto consolidado das três esferas de governo nessa função em 2004, como se mencionou anteriormente.

Enquanto a Capital quase só gastou com a Infra-estrutura Urbana (98% de seus gastos na função), no montante de R$ 197 milhões, incluindo programas como o Favela-Bairro, os municípios do interior gastaram principalmente com a subfunção Habitação Urbana, destacando-se Volta Redonda, que gastou 32% do total, São João do Meriti, município com maior densidade demográfica do país, como se observou, que gastou 6% de tudo que foi gasto no interior, e Quissamã, com 5%.

Tabela 35

Despesa Empenhada com a Função Habitação, Principais Subfunções Municípios do RJ – 2004

(em mil reais correntes)

SubFunção	Municípios do interior	% no total	Município do Rio de Janeiro	% no total	Despesa Total Municípios RJ	% no total
Infra-estrutura Urbana	1.400,4	3%	196.585,9	98%	197.986,3	80%
Habitação Urbana	42.451,6	88%	1.621,8	1%	44.073,4	18%
Administração Geral	1.937,3	4%	2.329,8	1%	4.267,2	2%
Habitação Rural	1.719,5	4%	0,0	0%	1.719,5	1%
Total Geral	**48.088,7**	100%	**200.538,6**	100%	**248.627,3**	100%

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

A próxima seção examina a evolução comparada das despesas por função nos municípios fluminenses, desde 1996, até 2004.

V.2.2 Evolução das despesas municipais por função: 1996-2004

A Tabela abaixo compara os valores *per capita* das despesas por funções de governo selecionadas, para os anos de 1996, 2000 e 2004, com o intuito de verificar de que forma evoluíram as prioridades das administrações municipais na alocação de recursos nesse período.

Tabela 36

Comparativo das Despesas por Funções Selecionadas, Municípios do RJ: 1996/2000/2004

(em milhões de R$ de 2004)

Despesas dos Municípios RJ	1996	2000	2004	% 2004/ 1996
Legislativa	784	719	522	-33%
Educação e Cultura	3.202	3.419	3.587	12%
Habitação e Urbanismo	2.986	1.686	2.307	-23%
Saúde e Saneamento	2.132	3.601	3.773	77%

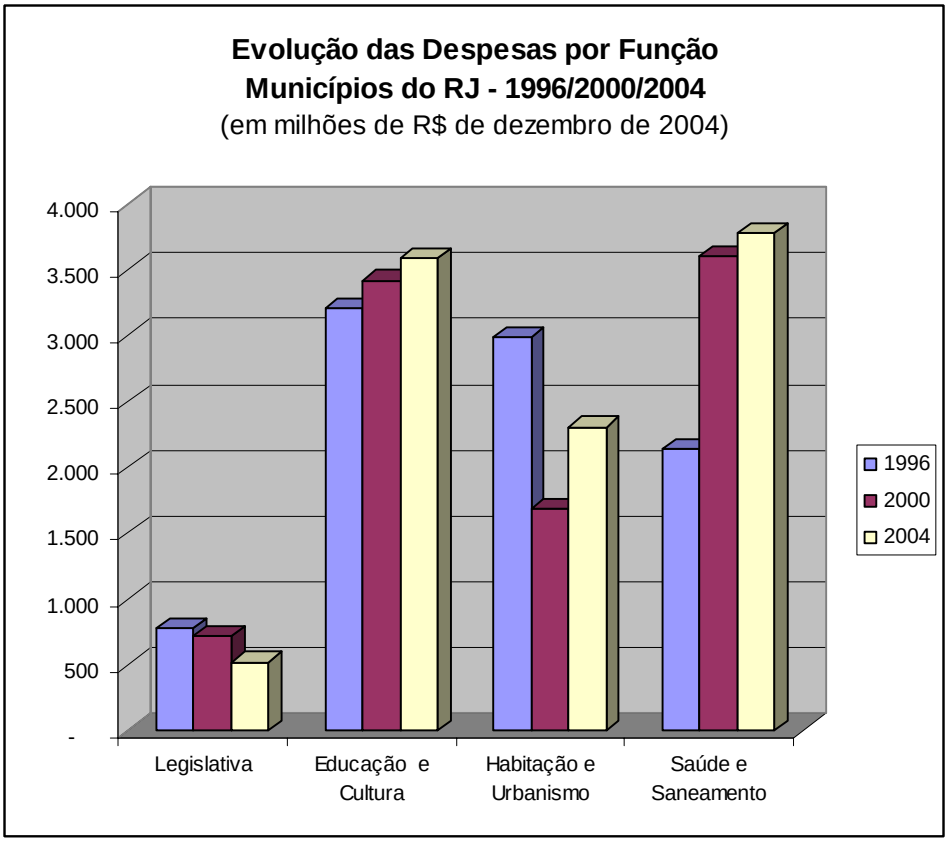
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-RJ (SIGFIS, para 2004; Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento – SGP, para 2000; Prestações de Contas dos Municípios para 1996 (NAZARETH; PORTO, 1998)); STN (Relatório FINBRA, para 2000); IBGE (população).
Valores atualizados para dezembro de 2004 pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

Para a comparação, tornou-se necessário trabalhar com as despesas agregadas de acordo com a classificação das funções que vigorou nos anos anteriores a 2004 – Funcional-Programática –, já que até 2002 essa era a classificação vigente, não havendo informações disponíveis mais desagregadas para 1996 e 2000. [423]

Por causa dessa limitação, somente as despesas de 2004 poderão ser analisadas com mais detalhes, abrindo-se os dados por subfunções nas funções selecionadas. Vale notar que as despesas realizadas nas funções indicadas na Tabela 36, incluindo, além da função Legislativa, as principais funções consideradas sociais, corresponderam, nos anos analisados, a cerca de 60% do total de gastos dos municípios; em 2000 representaram, somadas, quase 80% do total despendido pelos municípios no ano. A última coluna da Tabela apresenta o percentual de variação real dos gastos naquelas funções entre 1996 e 2004, evidenciados no Gráfico 23, a seguir.

[423] A Portaria nº 42, de 1999, mencionada na seção anterior, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2° do art. 8º, da Lei Federal nº 4.320, e revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática). A aplicação da nova classificação aos orçamentos da União, estados e do Distrito Federal ocorreu logo no exercício de 2000; nos municípios, passou a ser adotada apenas a partir de 2002 (revogando-se a Portaria nº 117, de 1998).

Gráfico 23



Fonte: Tabela 36.

Como se depreende da visualização do Gráfico, as prioridades de gasto foram significativamente alteradas no período, variando de forma bem diversa.

Os gastos com a função Legislativa foram os que apresentaram a maior queda entre 1996 e 2004, perdendo um terço do valor inicial no período (em termos relativos, caíram de 5% para 3% da despesa orçamentária), com queda mais acentuada a partir do ano de 2000, como se verifica na primeira linha da Tabela.

É interessante notar que as despesas com a função Legislativa em 2000 foram 8% inferiores ao valor gasto em 1996, já descontada a inflação no período, apesar da instalação, em 1997, de 10 novos municípios fluminenses, conforme analisado no capítulo IV, com o aumento inevitável dos gastos nessa função em virtude da criação e montagem de 10 novas câmaras municipais. [424]

[424] Em 1998, em seguida à instalação dos municípios, registrou-se aumento de 9%, em termos reais, do dispêndio agregado dos municípios fluminenses com a função Legislativa. (COSTA Fº et al., 1999).

Contribuíram para as reduções de despesas apuradas na função Legislativa, sem dúvida, as mudanças legais decorrentes da aprovação das emendas constitucionais que limitaram tanto os gastos com o pagamento dos agentes políticos, incluindo os vereadores, no âmbito do estado, como o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluindo os subsídios dos vereadores, para todos os entes da Federação. [425]

Observou-se, também, queda expressiva nos valores gastos com Habitação e Urbanismo no período, da ordem de 23% [426]. Uma observação mais detida da Tabela 36, no entanto, revela que a queda se deu apenas no primeiro período, entre 1996 e 2000 (queda de 44%, em termos reais), com recuperação a partir de então.

Em 1996, como se vê no Gráfico 23, os municípios gastaram mais com a função Educação e Cultura do que com as demais funções, sendo essa possivelmente mais valorizada pelas administrações municipais em razão das disposições contidas na Constituição, de aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências, anteriormente analisadas.

Em 2000, por outro lado, além desse limite, já estava vigorando o FUNDEF, com a exigência de que os recursos repassados fossem aplicados pelos municípios no ensino fundamental público: do total de recursos, 60%, no mínimo, seriam destinados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício no ensino fundamental, e a parcela restante (de no máximo 40%), aplicada em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Deve-se destacar que a vinculação do repasse de uma parcela relevante da receita de impostos ao número de alunos matriculados contribuiu para a aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental, em especial nas regiões mais pobres do país.[427]

Como resultado, as despesas com a função Educação e Cultura cresceram consistentemente em termos reais ao longo de todo o período, acompanhando e

---

[425] Limitados pelas emendas à Constituição do estado do Rio de Janeiro nº 11/99, que entrou em vigor naquele mesmo ano, e à Constituição Federal nº 25/00, que vigorou a partir de janeiro de 2001.

[426] É importante ter em mente a limitação das conclusões que se podem extrair da análise de funções tão distintas ao trabalhar com um nível de agregação tão elevado, já que os gastos podem variar significativamente a cada ano em razão da própria natureza das despesas envolvidas, em geral não permanentes como as das demais áreas, por envolverem obras e gastos extraordinários.

[427] Entre 1996 e 2002, a rede municipal que até então registrava um patamar histórico de 1/3 das matrículas do ensino fundamental público, ultrapassou, em número de alunos, a rede estadual (PINTO, 2002).

confirmando o avanço do processo de municipalização da educação no estado do Rio de Janeiro. Entre 1996 e 2004, as despesas cresceram 12%, totalizando R$ 3.587 milhões em 2004, dos quais 95% representaram despesas com a educação e apenas 5% com a Cultura, perdendo a função, neste ano, o primeiro lugar em gastos para a da Saúde.

Com efeito, as despesas com Saúde e Saneamento, dentre as funções selecionadas, foram as que mais cresceram. Em 2004, somaram R$ 3.773 milhões, um valor 77% superior ao valor gasto em 1996. Cabe observar também que, do total gasto na função em 2004, 93% das despesas são relativas à Saúde e, embora para os outros anos essa informação não esteja disponível, estima-se que tenha representado um percentual equivalente.

É possível verificar, pelo Gráfico 23, que o grande aumento dos gastos municipais com Saúde e Saneamento ocorreu entre 1996 e 2000, período em que entraram efetivamente em prática as disposições da NOB-SUS 1/96, que, como se viu no capítulo III, seção III.1, estabeleceu novos procedimentos para a gestão e o financiamento do Sistema Único de Saúde, aumentando as transferências do SUS e a autonomia dos municípios na gestão da Saúde. Em 2000, os valores das despesas com a função foram 69% superiores, já descontada a inflação, aos valores apurados em 1996, cabendo observar que somente na região do Litoral Sul Fluminense, dentre todas as regiões do estado, registrou-se queda na aplicação em Saúde e Saneamento. Em todas as demais, o crescimento foi expressivo e chegou a ultrapassar 200% na região Noroeste.

Entre 2000 e 2004, no entanto, o aumento das despesas municipais com a Saúde foi de apenas 5%. Vale ressaltar que o valor das transferências do SUS contabilizado pelos municípios em 2004, foi 12% inferior ao valor transferido em 2000, apesar do aumento das despesas ocorrido entre esses dois anos. A análise das razões para esse comportamento exigiria a abertura dos dados, separando-se os gastos da Saúde e do Saneamento, informações não disponíveis para 2000.

Pelos dados do Ministério da Saúde analisados complementarmente aos dados do SIGFIS, no entanto, e que se restringem à Saúde, observou-se uma queda ainda maior nos valores das transferências aos municípios do Rio de Janeiro, de 18% em termos reais em 2004 relativamente a 2000. Observa-se, ainda, que o valor total transferido pela União ao conjunto dos municípios brasileiros aumentou 6% na mesma base de

comparação, fazendo com que a participação dos recursos do SUS transferidos para os municípios fluminenses caísse de 13,8% do total em 2000 para 10,7% em 2004. [428]

A redução dos recursos transferidos para o município da Capital foi ainda mais acentuada, um valor 26% menor em 2004 do que o repassado em 1996. Por outro lado, ainda de acordo com a mesma fonte, as despesas dos municípios fluminenses com a Saúde cresceram 18% em 2004, descontada a inflação, sugerindo a maior participação de recursos próprios no financiamento das ações e serviços de saúde, já avaliada.

[428] Dados do DATASUS. Disponível em: http://www.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?siops/serhist/municipio/indicrj.def.

V.2.3 Análise das despesas municipais por categoria econômica – 2004

Em 2004, as despesas do conjunto dos municípios fluminenses totalizaram R$ 16.667 milhões, sendo 85% correntes e 15% de capital, um valor 19% superior ao das despesas realizadas em 1996, como se examinará adiante.

As despesas em 2004 estão apresentadas na próxima Tabela, classificadas por categoria e agregadas por região do estado. A última linha indica a participação de cada natureza de despesa e de cada região no total da despesa realizada.

Confirmando os resultados já obtidos na análise da questão sob outros ângulos, constata-se o peso elevado dos gastos da Capital no total, correspondente a 47% do total, o que justifica, mais uma vez, tratá-la em separado da região Metropolitana e das demais regiões, sob pena de distorcer as conclusões que se podem extrair do exame.

Tabela 37

Despesa Empenhada por Natureza da Despesa e por Região
Municípios do RJ – 2004

(em mil R$ correntes)

REGIÃO	Pessoal e Encargos	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	**Despesa de Capital**	Investi-mentos	Inversões Financeiras	Amortiz. da Dívida	**Despesa Total**
Baixadas Litorâneas	496.076	401	421.833	**344.274**	335.259	770	8.246	**1.262.584**
Capital	4.146.899	453.861	2.218.862	**1.033.669**	759.427	36.718	237.524	**7.853.291**
Centro-Sul	119.334	648	90.698	**38.439**	34.607	452	3.380	**249.119**
Litoral Sul Fluminense	163.924	2.353	106.680	**42.251**	40.869	516	866	**315.209**
Médio Paraíba	442.637	8.251	325.344	**125.285**	109.023	88	16.174	**901.517**
Metropolitana	1.530.294	5.802	1.275.508	**359.945**	328.780	2.579	28.585	**3.171.548**
Noroeste	141.014	331	131.469	**25.759**	22.805	0	2.954	**298.573**
Norte	698.381	17	680.450	**438.000**	390.587	43.107	4.305	**1.816.848**
Serrana	382.450	3.297	351.018	**61.919**	52.705	1.100	8.114	**798.684**
Total Municípios	**8.121.009**	**474.961**	**5.601.862**	**2.469.541**	**2.074.062**	**85.330**	**310.149**	**16.667.372**
% no total	**49%**	**3%**	**34%**	**15%**	**12%**	**1%**	**2%**	**100%**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

Os percentuais indicados na última linha da Tabela 37 revelam que é elevada a participação das despesas com pessoal e encargos – por sua natureza, rígidas –, com as quais são gastos 49% dos orçamentos fluminenses.

Tal resultado parece natural quando se considera o movimento de municipalização dos gastos sociais, tendo em vista que, nas áreas da saúde e da educação, em especial, é significativo o peso dos pagamentos de servidores públicos (médicos, enfermeiros, professores e assistentes, entre outros) e conseqüentemente de encargos.

As regiões do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas apresentaram menor comprometimento dos orçamentos com os gastos com pessoal e encargos, de 38% e 39%, respectivamente, contra percentuais de 53% na Capital, o mais elevado, e de 49%, em média nos demais. Esse resultado está certamente influenciado pelas receitas de *royalties*, que garantem uma "folga" nos orçamentos dos municípios das regiões Norte e das Baixadas relativamente aos demais, cujos orçamentos estão mais engessados pelas vinculações de gastos.

Observou-se elevada participação de 34% das chamadas outras despesas correntes, que incluem transferências a outros entes federativos (municípios, União ou estados), a instituições privadas e multigovernamentais (como o FUNDEF) e a pessoas (aposentadorias e pensões, auxílios e benefícios previdenciários e assistenciais), material de consumo, outros serviços de terceiros (como consultorias e contratação de empresas para serviços de limpeza e vigilância), pagamentos de sentenças judiciais e indenizações, entre outros.

O comprometimento com essas outras despesas, embora elevado em todas as regiões, é menor na Capital (28% do total dos gastos) e mais elevado nas regiões Noroeste e Serrana, cujos gastos em 2004 equivaleram a 44% do total, e na região Metropolitana, que comprometeu 40% do orçamento com essas despesas. Mais uma vez, observa-se que o peso de manutenção da máquina administrativa e do custeio é mais expressivo nos municípios que não contam com os benefícios de *royalties*.

O cruzamento dessa constatação com o exame da despesa por função, onde se apurou que 41% dos gastos são efetuados com as funções Saúde e Educação – nas quais o gasto se concentra preponderantemente em pessoal e material de consumo –, sugere que os municípios estão efetivamente absorvendo mais encargos nas áreas sociais.

Outro componente das despesas correntes, o pagamento do serviço da dívida, como se analisou anteriormente, só é relevante para o município da Capital, onde representou 6% dos gastos totais, já que o endividamento dos demais municípios fluminenses não é tão elevado.

Quanto às despesas de capital, para as quais se destinaram no total 15% dos orçamentos dos municípios fluminenses, a Tabela 37 demonstra que são constituídas quase que exclusivamente de investimentos, que representaram 12% dos gastos em 2004, percentual que é significativamente elevado, especialmente se comparado ao apurado em 2000, quando os investimentos representaram pouco mais de 10% do total.

As despesas de capital foram especialmente elevadas em 2004 nas regiões das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense, de 27% e 24%, respectivamente, percentual muito superior ao observado nas demais regiões, corroborando a hipótese de maior disponibilidade de recursos em decorrência das receitas de petróleo, não vinculadas.[429] Tirando essas regiões, o percentual de despesas de capital do conjunto dos municípios na despesa total cairia de 15% para 12%.

A Tabela 38, a seguir, apresenta um comparativo de alguns indicadores relacionados à despesa com investimentos de 2004, agregada de acordo com o tamanho dos municípios, por habitante, em que se procura evidenciar a relação entre esta e os *royalties*. Observa-se que a relação entre os investimentos e a receita de *royalties* é muito elevada na Capital, 8,2, indicando que os investimentos são efetivados com outros recursos e demonstrando a pouca expressividade dos recursos do petróleo para o investimento e o orçamento do município do Rio de Janeiro.

A relação ideal entre esses dois indicadores seria de 1, significando que toda a receita do petróleo que ingressasse nos cofres municipais estaria sendo revertida em investimentos e não em despesas correntes, haja vista a sua finitude, que não recomenda que sejam contraídas obrigações de caráter continuado ou de manutenção de atividades com recursos que podem reduzir-se abruptamente ou mesmo esgotar-se a qualquer momento.

Quanto menor essa relação, por outro lado, menor a utilização desses recursos para investimentos, ou seja, as administrações estariam pagando despesas correntes e de

[429] Em que pese a existência de inúmeros trabalhos demonstrando que os investimentos nesses municípios e regiões não acompanham na totalidade os volumes de recursos recebidos, a análise acima sugere que, ainda que insuficiente, está havendo um efetivo direcionamento desses recursos para investimentos. (CONCEIÇÃO et al., 2006; PACHECO, 2003).

custeio com esses valores, apesar da existência de vedações legais quanto à aplicação dos recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e dívidas, exceto com a União, conforme discutido no capítulo III.

Tabela 38

Relação Investimentos/*Royalties*, Despesas Totais e com Investimentos, e *Royalties per capita*, por Faixa Populacional – Municípios do RJ – 2004

(em R$ por habitante)

Faixa Populacional	Investimentos X *Royalties*	Investimentos *per capita*	*Royalties per capita*	Despesa Total *per capita*
Pequenos	0,6	238,4	399,0	1.746,5
Médios	0,9	221,5	254,5	1.120,0
Grandes	0,9	188,1	214,9	1.095,5
Muito Grandes	0,6	73,4	131,6	696,4
Capital	8,2	120,0	14,7	1.240,6
Total Geral	**1,1**	**130,6**	**118,8**	**1.049,3**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

A Tabela 38 revela que essa relação é menor, R$ 0,6 por habitante, nos municípios classificados como pequenos e muito grandes. A primeira faixa inclui a maioria dos municípios que integram a Zona de Produção Principal, mais beneficiados pelos *royalties* [430], razão pela qual esses indicadores estão calculados a seguir, como se observará na Tabela 39 mais adiante, também por região, de maneira a permitir verificar a hipótese levantada.

Cabe destacar, contudo, os valores mais baixos, em média, dos investimentos por habitante na Capital (metade dos valores apurados nos pequenos) e nos municípios muito grandes (pouco mais de um terço dos valores nos pequenos), quase todos da região Metropolitana, como mencionado. A conjugação desse indicador com os indicadores da despesa total e dos *royalties* por habitante esclarece que o menor gasto com investimentos nessas regiões está associado com o menor ingresso de recursos do petróleo (R$ 14,7 na Capital e R$ 131,6 nos municípios muito grandes, em média), relativamente aos pequenos e médios (R$ 399 e R$ 254,5 por habitante, respectivamente, em média).

[430] Quanto a esse aspecto, cabe ressaltar recente decisão da ANP que incluiu Angra dos Reis na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, beneficiando 13 municípios vizinhos (classificados como limítrofes), mas provocando reação dos 39 municípios que tiveram perda de arrecadação com a nova medida, que ingressaram com ação judicial.

A despesa total por habitante, R$ 1.049,3, como seria de se esperar, apresenta o mesmo padrão observado na receita final disponível, de R$ 1.065,9 por habitante em 2004, caindo com o aumento da população municipal, até alcançar um mínimo nos municípios muito grandes (onde a despesa por habitante foi de cerca da metade da despesa nos pequenos municípios), voltando a crescer na Capital (assemelhando-se a uma curva em forma de **U**).

Como confirmam os dados reunidos na Tabela 38, a despesa total *per capita* foi bem superior nos municípios pequenos (R$ 1.746,5), quando comparada à despesa média por habitante dos municípios grandes e muito grandes (R$ 1.095,5 e R$ 696,4, respectivamente), pelas razões analisadas nas seções precedentes deste capítulo, ligadas à maior receita por habitante recebida nos primeiros, em resposta aos critérios de distribuição de recursos.

A Tabela 39 apresenta os mesmos indicadores por região do estado, comparando-os adicionalmente com a despesa *per capita* nas principais naturezas de despesas correntes. Os dados revelam que os indicadores de destinação dos recursos de *royalties* a investimentos são inferiores à unidade nas regiões onde os valores dos investimentos *per capita* são relativamente mais baixos (como a Noroeste e a Serrana), ou nas regiões onde, apesar dos investimentos por habitante serem elevados, os recursos de *royalties per capita* também são superiores à média, caso das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas.

Os valores mais elevados do indicador contido na primeira coluna (Investimentos/*royalties)* nas regiões da Capital, Metropolitana, Centro-Sul e Médio Paraíba derivam do reduzido valor dos *royalties per capita* percebidos nessas regiões relativamente às demais, concluindo-se que os investimentos realizados são financiados com outros recursos orçamentários.

Os gastos com pessoal são mais baixos nas regiões menos dinâmicas, Serrana, Noroeste e Centro-Sul (de pouco mais de R$ 400 por habitante) e na Metropolitana. Nas regiões que apresentam as maiores despesas totais *per capita* – não por coincidência, como já se analisou, aquelas que recebem mais *royalties,* a Capital e a região do Litoral Sul – os gastos de pessoal e as outras despesas correntes tendem também a ser mais elevadas por habitante, indicando uma maior disponibilidade de recursos.

A região Metropolitana apresenta os indicadores mais baixos por habitante, em todos os casos, o que reforça a constatação de que a distribuição de recursos no Rio de Janeiro prejudica, em termos relativos, os municípios mais populosos dessa região.

Tabela 39

Relação Investimentos/*Royalties*, Despesas com Investimentos, Pessoal e Outras Correntes e *Royalties per capita*, por Região – Municípios do RJ – 2004

(em R$ por habitante)

REGIÃO	Investimentos/ *royalties*	Investimentos *per capita*	*Royalties per capita*	Despesa total *per capita*	Despesa Pessoal *per capita*	Outras Despesas Correntes *per capita*
Baixadas Litorâneas	0,7	497,4	664,7	1.873,0	735,9	625,8
Capital	8,2	120,0	14,7	1.240,6	655,1	350,5
Centro-Sul	8,7	123,9	14,3	892,0	427,3	324,7
Litoral Sul Fluminense	1,5	198,9	137,0	1.534,1	797,8	519,2
Médio Paraíba	3,7	125,5	34,0	1.037,5	509,4	374,4
Metropolitana	2,0	58,7	29,0	565,9	273,1	227,6
Noroeste	0,5	70,3	147,5	920,2	434,6	405,2
Norte	0,4	503,0	1.306,4	2.339,8	899,4	876,3
Serrana	0,9	64,2	71,7	972,7	465,8	427,5
Total Municípios	**1,1**	**130,6**	**118,8**	**1.049,3**	**511,3**	**352,7**

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).

A análise dos dados referentes a 2000, por município, também identificou que independentemente do tamanho de sua população, os municípios que mais investiram em 2000 foram aqueles que mais receberam recursos dos *royalties* do petróleo – fato que explica também porque a região Norte alocou, naquele exercício, 29% dos orçamentos de suas cidades a gastos de capital, bem acima da média das demais[431].

Finalmente, a Tabela 40, a seguir, apresenta um cálculo da dispersão dos valores das despesas e receitas de 2004 dos municípios fluminenses, por habitante, dentro das diferentes regiões do estado, medido pelo coeficiente de variação, calculado com base na relação do desvio padrão observado em cada região com a média dos diferentes indicadores. A intenção é identificar a variabilidade observada entre os municípios, que evidencia as extremas disparidades na distribuição de recursos e, por conseqüência, no perfil e financiamento dos gastos municipais, já apontadas ao longo do trabalho.

[431] NAZARETH; PORTO, 2002, p. 29.

Tabela 40

Cálculo da Dispersão na Distribuição de *royalties per capita* e nas Principais Naturezas de Despesa, por Região – Municípios do RJ – 2004

Coeficiente de Variação **(*)**

REGIÃO	Investimentos *per capita*	*Royalties per capita*	Despesa total *per capita*	Despesa Pessoal *per capita*	Outras Despesas Correntes *per capita*	Receita total *per capita*
Baixadas Litorâneas	213%	162%	90%	80%	86%	92%
Capital	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Centro-Sul	54%	45%	26%	37%	29%	27%
Litoral Sul Fluminense	40%	31%	29%	29%	27%	28%
Médio Paraíba	123%	129%	53%	37%	44%	59%
Metropolitana	63%	106%	48%	50%	62%	47%
Noroeste	76%	48%	33%	31%	52%	28%
Norte	114%	102%	87%	85%	90%	80%
Serrana	88%	63%	35%	35%	37%	33%
Total Municípios	231%	233%	94%	81%	93%	84%

Fonte: Elaboração própria, dados do TCE-RJ (SIGFIS, para os municípios do interior) e do TCMRJ (Análise das Contas de Gestão de 2004, Relatório da CAD, para o município do RJ).
(*) variabilidade dos dados (desvio padrão) em relação à média.

Os indicadores da variabilidade reunidos na Tabela acima mostram que a dispersão é particularmente significativa nos investimentos, 231%, e nas receitas de *royalties per capita*, 233%, revelando a distribuição concentrada dos recursos entre os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte, que apresentam os maiores percentuais, assim como nas regiões do Médio Paraíba e Metropolitana. Os dados para a Capital não apresentam variabilidade, haja vista ser apenas um município.

As despesas de pessoal e outras correntes, que incluem os gastos com custeio e transferências, como se viu, também registram maior variabilidade nas regiões onde estão localizados os municípios beneficiários de *royalties*, tendo em vista que estes recursos afetam a distribuição horizontal das receitas nos municípios fluminenses. De fato, fica evidenciado na última coluna da Tabela 40, como é comparativamente mais elevada a dispersão na distribuição dos recursos naquelas regiões, em nada contribuindo para a equalização da capacidade de gasto que seria desejável para garantir que os habitantes das diferentes regiões e localidades fossem igualmente contemplados com bens e serviços públicos de qualidade.

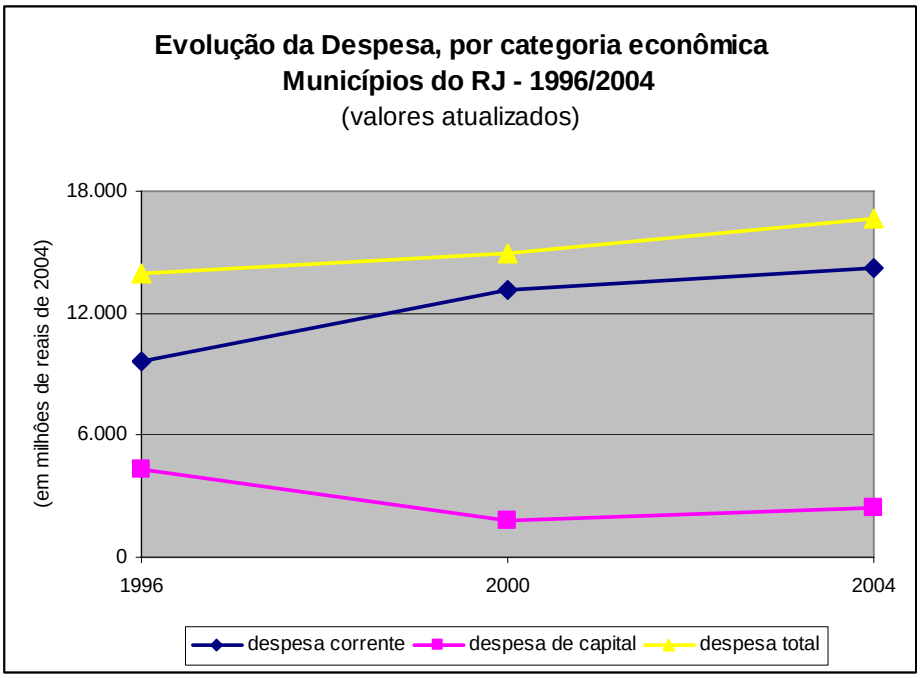
As evidências aqui reunidas sugerem a necessidade e urgência de revisão dos atuais critérios de distribuição de recursos entre os municípios do estado do Rio de Janeiro, que privilegiam municípios menores, em detrimento dos municípios da região

Metropolitana, onde vive a maior parcela da população, concentrada em cidades onde os recursos disponíveis para a provisão de bens e de serviços públicos são claramente inferiores aos arrecadados nos municípios menores, onde vivem apenas 3% da população, situação que não contribui para a desejada redução das conhecidas desigualdades na distribuição de renda e nas condições de vida da população fluminense.

V.2.4 Evolução das despesas municipais por categoria econômica: 1996-2004

O Gráfico 24 abaixo mostra como evoluíram as despesas por categoria econômica do conjunto dos municípios fluminenses entre 1996 e 2004, separando-as em despesa corrente e despesa de capital, em valores atualizados de dezembro de 2004. As Tabelas 41 e 42 a seguir apresentam os números relativos a 1996 e 2004, retratados no Gráfico.

Gráfico 24



Fonte: Tabelas 41 e 42.

No período analisado, acompanhando o crescimento da receita, constata-se uma elevação consistente da despesa total dos municípios (linha superior), em termos reais, da ordem de 19%, uma variação equivalente a R$ 2,7 bilhões, em reais de 2004.

Resta evidenciado no Gráfico 24 que esse aumento das despesas totais se deu por uma elevação substancial das despesas correntes, que cresceram quase 50% entre 1996 e 2004, enquanto que o valor da despesa de capital reduziu-se em 43% em 2004 relativamente a 1996. As Tabelas 41 a 43 detalham, abaixo, essa evolução por região do estado.

Tabela 41

Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 1996

(em milhões de reais de 2004)

REGIÃO	Despesa Corrente	% no total	Despesa de Capital	% no total	Despesa Total	% no total
Baixadas Litorâneas	340	4%	54	1%	394	3%
Capital	5.148	54%	3.704	85%	8.852	63%
Centro-Sul	167	2%	13	0%	180	1%
Litoral Sul Fluminense	217	2%	26	1%	243	2%
Médio Paraíba	749	8%	132	3%	881	6%
Metropolitana	1.830	19%	268	6%	2.098	15%
Noroeste	194	2%	24	1%	222	2%
Norte	389	4%	53	1%	442	3%
Serrana	555	6%	83	2%	638	5%
Total Municípios	**9.589**	**100%**	**4.356**	**100%**	**13.949**	**100%**

Fonte: TCE-RJ (Prestações de Contas dos municípios; NAZARETH; PORTO, 1998);
Valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

Tabela 42

Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 2000

(em milhões de reais de 2004)

REGIÃO	Despesa Corrente	% no total	Despesa de Capital	% no total	Despesa Total	% no total
Baixadas Litorâneas	597	4%	108	6%	706	5%
Capital	7.015	53%	864	48%	7.878	52%
Centro-Sul	205	2%	27	2%	232	2%
Litoral Sul Fluminense	232	2%	21	1%	253	2%
Médio Paraíba	936	7%	122	7%	1058	7%
Metropolitana	2.478	19%	269	15%	2.747	18%
Noroeste	295	2%	29	2%	324	2%
Norte	732	5%	290	16%	1022	7%
Serrana	832	6%	62	3%	894	6%
Total Municípios	**13.322**	**100%**	**1.792**	**100%**	**15.114**	**100%**

Fonte: TCE-RJ (Banco de Dados da Secretaria Geral de Planejamento - SGP) e STN (Relatório FINBRA);
Valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

Tabela 43

Despesa por Categoria Econômica, por Região – Municípios do RJ – 2004

(em milhões de reais de 2004)

REGIÃO	Despesa Corrente	% no total	Despesa de Capital	% no total	Despesa Total	% no total
Baixadas Litorâneas	918	6%	344	14%	1.263	8%
Capital	6.820	48%	1.034	42%	7.853	47%
Centro-Sul	211	1%	38	2%	249	1%
Litoral Sul Fluminense	273	2%	42	2%	315	2%
Médio Paraíba	776	5%	125	5%	902	5%
Metropolitana	2.812	20%	360	15%	3.172	19%
Noroeste	273	2%	26	1%	299	2%
Norte	1.379	10%	438	18%	1.817	11%
Serrana	737	5%	62	3%	799	5%
Total Municípios	**14.198**	**100%**	**2.470**	**100%**	**16.667**	**100%**

Fonte: TCE-RJ (SIGFIS); valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV).

Na distribuição por região, é possível verificar a elevada participação da região Metropolitana, bem como da Capital, no total das despesas realizadas em 2004. Juntas, responderam por 66% dos gastos. Embora a participação seja elevada, a comparação desse percentual com os percentuais equivalentes das despesas dessas regiões relativos a 1996 (78%) e 2000 (70%) mostra a perda de participação relativa no conjunto do estado.

O "espaço" e dinamismo até 1996 ocupados pelas regiões da Capital e Metropolitana na economia fluminense e, por conseqüência no agregado das finanças públicas, como se examinou anteriormente, foram sendo progressivamente ocupados pelas regiões mais beneficiadas pelas atividades ligadas ao petróleo e gás natural.

O resultado desse movimento de desconcentração pode ser constatado pelo aumento dos percentuais das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, também no agregado das despesas municipais, com uma evolução na participação de cada uma no total de gastos da ordem de 3% em 1996; para 5% e 7%, em 2000; até chegar a 11% e 8% do total, respectivamente, em 2004, como se vê nas últimas colunas das Tabelas 41 a 43.

Chama a atenção, no último ano examinado, a participação dessas duas regiões nas despesas de capital, 14% e 18%, respectivamente, contra apenas 1% cada em 1996, evidenciando a maior disponibilidade de recursos para investimentos nessas regiões, decorrentes dos elevados volumes de *royalties* e participações especiais que recebem.

VI Conclusão

Este trabalho propôs avaliar os impactos do processo de descentralização recente no Brasil sobre as finanças dos municípios fluminenses. A busca de um referencial teórico para a análise que se pretendia desenvolver – impactos de mudanças legais sobre as relações intergovernamentais em um contexto federativo – revelou que as teorias hegemônicas do setor público caracterizam-se por forte caráter normativo, que não corresponde ou explica as experiências concretas do federalismo observadas no mundo "real"; ou seja, as teorias dominantes (*mainstream)* não conseguem compreender a complexidade do fenômeno federativo em todas as suas dimensões, reduzindo-o à questão fiscal e da descentralização.

Concluiu-se, da revisão da literatura sobre o federalismo fiscal apresentada no capítulo I, que não existem formulações gerais ou um modelo único de relações fiscais federativas que possam ser aplicados universalmente, nem uma distribuição "ótima" de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo que possa ser considerada como referência. O arranjo federativo, entendido como um conjunto de soluções técnicas específicas, tal como definido por Prado (2006)[432], depende do contexto histórico e político em que está inserido; por essa razão, difere de país para país e é determinado, entre outros, por fatores históricos, sociais, econômicos e culturais.

Como a teoria não fornece elementos suficientes para a compreensão do fenômeno que se quer estudar, em toda sua extensão, buscou-se identificar categorias de análise que permitissem examinar, por meio do estudo de caso, os aspectos específicos envolvidos para uma adequada compreensão do fenômeno federativo particular.

Definido o método, o trabalho propôs descrever em linhas gerais, no capítulo II, o processo de montagem e a atual configuração do arranjo federativo brasileiro em suas dimensões principais – as competências tributárias e o sistema de transferências de recursos – e identificar, com base na literatura, suas características distintivas. Identificou ainda as distorções, freqüentemente criticadas na literatura[433], que decorrem da inadequação da estrutura de financiamento fixada na Constituição em vigor à atual configuração de encargos – que é marcada pela indefinição -, da ausência de

[432]PRADO, 2006, p. 16-18.
[433]GOMES; MacDOWELL, 1999, 2000; PRADO, 2001, 2003; REZENDE, 2003.

flexibilidade dos critérios de rateio dos recursos, crescentemente inadequados para lidar com a concentração da riqueza e das dificuldades políticas para alterá-los, que limitam a autonomia municipal e prejudicam o desenvolvimento econômico local, e que conduzem a:

1. Aumento da desigualdade entre as receitas disponíveis *per capita* dos governos subnacionais;
2. Excessiva dependência das transferências intergovernamentais, especialmente daquelas vinculadas, observada na maioria dos municípios brasileiros – o que limita, na prática, a efetiva autonomia municipal;
3. Expansão da capacidade de arrecadação dos governos sem supressão de áreas de tributação de outras esferas, pela sistemática elevação da carga tributária;
4. Dificuldades de coordenação e harmonização entre os níveis de governo; e
5. Ausência de instituições capazes de lidar com os conflitos.

As conseqüências incluem o acirramento das disputas por recursos (guerra fiscal) e as tensões federativas, que inviabilizam reformar as regras do sistema tributário e de repartição dos recursos, e principalmente a construção de um modelo de Federação cooperativo, ameaçando a sustentabilidade do sistema fiscal brasileiro.

Após um breve resgate da história econômica do atual estado do Rio de Janeiro – marcada por profundas transformações associadas à história de capitalidade que conforma a identidade fluminense –, identificou-se a crise vivenciada em grande parte do século passado, com relevante perda de dinamismo e de participação da região que já foi a mais rica do país no produto nacional, e a posterior recuperação, a partir de meados da década de 90, fortemente ancorada no petróleo, recurso cujo dinamismo constitui fator determinante para a compreensão do fenômeno estudado, em razão dos impactos nas finanças municipais.

O exame realizado confirmou que o impulso dado pelas atividades ligadas à extração de petróleo e gás natural efetivamente modificou a composição da economia fluminense no período analisado, 1996-2004, quando a participação do setor de serviços recuou de 65% para 50%, espaço que foi ocupado pela indústria extrativa mineral, que responde atualmente por 18% do PIB – mesmo peso da indústria de transformação, e muito

superior aos pesos da agricultura (nulo), construção civil (5%), dos serviços industriais de utilidade pública (4%) e da administração pública (8%). [434]

A análise enfocou a distribuição espacial da população e das atividades econômicas no território, procurando traçar o atual perfil demográfico e econômico do estado. O exame dos dados demográficos revelou que o grau de concentração populacional no estado do Rio é superior à média do Brasil: 97% da população fluminense residem em municípios com mais de 20 mil habitantes, que são dois terços do total de municipalidades do estado (63%), enquanto no Brasil, essa proporção é inversa: 73% dos municípios são pequenos e menos de um terço é grande. Adicionalmente, no Rio de Janeiro, apenas uma ínfima parcela de 3% da população reside nos municípios com menos de 20 mil habitantes.

Por outro lado, a análise do processo acelerado de criação de novos municípios, na segunda metade da década de 90, parece confirmar, no estado, a tese encontrada na literatura, de que os critérios de repartição do FPM foram os grandes incentivadores desse movimento, já que dos 11 novos municípios fluminenses criados no período, sete (ou 64%) tinham menos de 20 mil habitantes. Argumenta-se que a aprovação da Emenda à Constituição federal nº 15/96, que estancou o processo, ao limitar a possibilidade da emancipação de distritos pela imposição de uma série de exigências legais, mais restritivas, representou uma retomada do controle da União sobre o processo de reorganização do território e uma limitação à autonomia legislativa dos estados.

Registra-se, no período 1996-2004, acentuada tendência de crescimento populacional nas regiões localizadas ao norte e no litoral do estado, formadas por municípios que recebem recursos expressivos de *royalties* do petróleo e onde a maior parte das cidades é de médio porte (a grande maioria tem entre 20 mil e 100 mil habitantes), confirmando-se no estado do Rio de Janeiro tendência observada nacionalmente, de maior crescimento relativo dos municípios médios.

A análise do PIB mostrou que essa tendência é fortemente influenciada pelo fato de que a contribuição do valor produzido pelas atividades econômicas historicamente concentradas na Capital e seu entorno, vem sendo progressivamente substituída pelo valor da produção das atividades ligadas à exploração de petróleo e gás natural,

[434] Dados da Fundação CIDE.

concentradas geograficamente na Bacia de Campos e em alguns (poucos) municípios das regiões Norte e das Baixadas Litorâneas.

A mudança observada na distribuição do PIB estadual por regiões, ao longo do período da análise, indica uma efetiva desconcentração da riqueza no território, que pode ser um sinal muito positivo de redistribuição das atividades e da população, não apenas por dinamizar e beneficiar outras áreas ou regiões, oferecendo oportunidades de aproveitamento de recursos e fatores produtivos, mas principalmente por reduzir a pressão das demandas urbanas na região Metropolitana, principalmente na Capital, e as "deseconomias de aglomeração". Desde que o movimento não permaneça exclusivamente centrado nas atividades da cadeia de petróleo e gás natural, cuja sustentabilidade no tempo depende da existência de recursos não-renováveis.

Sugere-se que o movimento de desconcentração espacial que vem sendo observado pode ser reforçado por meio de políticas públicas específicas, voltadas para a busca de alternativas de diversificação das atividades produtivas. Para tanto, sugere-se, entre outras possibilidades, o aproveitamento do dinamismo das concentrações de atividades e dos arranjos produtivos locais, já identificados no estado e resumidos ao final do capítulo IV, reorganizando-se, com uma visão de mais longo prazo, as atividades situadas nesses pólos, localizados, via de regra, no entorno das cidades de médio ou pequeno porte, e compostos, em grande medida, por micro e pequenas empresas. [435]

O exame dos dados das receitas e das despesas dos municípios fluminenses reunidos no capítulo V permitiu comprovar o efetivo e real aumento das receitas municipais no período que vai de 1996 a 2004, em decorrência do processo de descentralização e das mudanças que se seguiram, analisadas nos capítulos II, III e IV, principalmente entre 1996 e 2000, desacelerando o ritmo e mantendo-se virtualmente no mesmo patamar desde então (em termos relativos).

Embora ambas tenham crescido, as receitas aumentaram ainda mais que as despesas: 49% maiores em 2004 relativamente a 1996 (apesar de ter sido apurado que a receita tributária diretamente arrecadada pelos municípios caiu 2% em termos reais), enquanto as despesas cresceram 19%, no mesmo período.

---

[435] Existem, além dos referidos ao longo do trabalho, diversos trabalhos e estudos dedicados ao tema dos impactos das atividades ligadas ao petróleo e gás natural sobre as condições de vida e a economia do estado e, em particular, das regiões mais afetadas, bem como relatos de experiências de atuação de governos locais e de políticas públicas bem sucedidas. (CRUZ, 2005; FAURÉ; HASENCLEVER, 2007; PIQUET, 2003).

Verificou-se que a maior elevação das receitas municipais, medida em termos reais, foi decorrente do aumento das transferências da União e do estado (55%) e do expressivo crescimento da receita da compensação financeira (*royalties* e participações especiais), de 3.265% desde 1996 – quando ainda era insignificante a sua importância como fonte de recursos –, até 2004, quando já representava 11% do total de recursos arrecadados pelo conjunto dos municípios, muito embora, convém frisar, a distribuição dessa riqueza entre eles seja muito desigual e concentrada.

Observa-se, por outro lado, que, para o universo dos municípios fluminenses (e não apenas os municípios produtores e beneficiários dos *royalties* do petróleo e do gás natural), o aumento real de receitas, e por conseqüência de despesas, decorreu da elevação do volume das transferências intergovernamentais do estado e principalmente da União, e da ampliação dos gastos municipais nas áreas sociais, confirmando-se que o processo de descentralização constituiu efetivamente, no Rio de Janeiro, um processo de municipalização.[436]

O aumento dos valores transferidos, no entanto, como se examinou no capítulo V, foi acompanhado de uma mudança no perfil e nos padrões de financiamento dos gastos, com a progressiva substituição de aportes de recursos "livres" – que haviam sido aumentados em 1988 com o objetivo de equalizar a capacidade de gasto dos municípios para aplicação de acordo com prioridades definidas localmente – por outros de caráter setorial, vinculados a finalidades específicas, reintroduzindo-se condicionalidades e limitando, na prática, a autonomia política, fiscal e financeira dos municípios, conquistada em 1988.

A progressiva recentralização de recursos na esfera federal – viabilizada pela instituição de contribuições sociais, não partilhadas com as demais esferas –, com a definição nacional de políticas públicas permitindo maior coordenação e controle na execução, preenche, de forma não deliberada, o vácuo provocado pela ausência de mecanismos de cooperação na Federação – que embora prevista na Constituição não emergiu espontaneamente –, e pela falta de instâncias eficazes para solucionar os conflitos e disputas em torno de recursos sempre insuficientes para lidar com as demandas crescentes da população.

---

[436] Conforme colocado por Prado (2001), no sentido, principalmente, de ampliação dos orçamentos municipais.

Em que pese a confirmação da importância crescente das transferências intergovernamentais nos orçamentos municipais, constatou-se no estado do Rio, assim como já foi constatado nos demais estados brasileiros[437], a ineficácia do atual sistema de partilha para redistribuir os recursos horizontalmente e minimizar as profundas desigualdades socioeconômicas que se observam entre os municípios e as regiões, refletidas nas respectivas bases tributárias e nas diferentes capacidades de exploração dessas mesmas bases.

Com efeito, as distorções introduzidas pelos critérios de distribuição aos municípios das receitas que compõem o sistema de partilha, nomeadamente do FPM, freqüentemente apontadas e criticadas nos estudos do federalismo fiscal brasileiro, restaram evidenciadas na análise das finanças municipais fluminenses, com a distribuição final de recursos, apresentando, assim como no restante do país, viés favorável aos pequenos municípios (identificado com um conseqüente viés antimetropolitano), ao beneficiar desproporcionalmente os municípios menos populosos, não necessariamente os mais pobres, em detrimento das grandes cidades, onde se concentram hoje a pobreza e as maiores demandas por bens e serviços públicos. [438]

O exame dos dados reunidos no estudo de caso demonstrou que as distorções apontadas na partilha de recursos são agravadas, no estado, pelos critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICMS fixados na legislação estadual, apresentando problemas similares aos apontados para o FPM, decorrentes da adoção do conceito de região e do congelamento, desde 1996, dos percentuais atribuídos às diferentes regiões, não obstante as mudanças nas condições objetivas, de várias ordens – econômica, demográfica, social, política –, observadas desde então, descritas no capítulo V.

A distribuição dos recursos pelo sistema de transferências revelou-se, portanto, ineficiente e incapaz de reduzir as disparidades horizontais, entre municípios, também no estado do Rio de Janeiro. A análise desenvolvida ao longo do trabalho permitiu concluir que, também no caso fluminense, a operação descoordenada do sistema fiscal brasileiro, com transferências que vão sendo efetuadas com lógicas internas próprias e

[437] PRADO, 2001; 2003a.
[438] GOMES; MacDOWELL, 1999, 2000; PRADO, 2001, 2003.

independentes, sem articulação entre elas, agrava as distorções e penaliza decisivamente as cidades maiores.[439]

O sistema prejudica, com especial rigor, as cidades metropolitanas do estado que apresenta a maior densidade demográfica – e a maior proporção de grandes cidades – de todo o Brasil, com impactos negativos sobre a gestão municipal, tendo em vista a concentração das demandas sociais e de infra-estrutura urbana nessas localidades, que sofrem ainda com as restrições impostas ao crédito, que é fundamental para o financiamento dos investimentos necessários.

Finalmente, em virtude da distribuição dos expressivos recursos fiscais provenientes da exploração do petróleo e do gás natural, é confirmada a hipótese inicial do trabalho, qual seja: a de que os avanços institucionais do passado recente modificaram as finanças dos municípios do Rio de Janeiro de forma ainda mais intensa que no resto do país.

O fato da distribuição desses recursos, baseada em critérios geográficos, favorecer sensivelmente alguns poucos municípios do estado, amplia, de forma significativa, a disparidade entre as receitas finais disponíveis *per capita* para os governos locais fluminenses – que, como se examinou, pode ser observada antes mesmo de computadas essas receitas.

A análise das mudanças nos padrões de financiamento dos gastos revelou, em função da magnitude dos valores envolvidos, um quadro preocupante de excessiva dependência das finanças locais das receitas provenientes das atividades ligadas à exploração de petróleo, dependência que é crescente a cada ano, principalmente nos municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.

Tem sido registrada preocupação, como discutido no capítulo V, com a possibilidade de ocorrência do fenômeno da "preguiça fiscal" nas municipalidades mais beneficiadas por esses recursos, induzidas a reduzir o esforço de arrecadação dos tributos próprios. Embora o aprofundamento da questão não esteja no escopo do estudo, o exame dos dados relativos ao comportamento da receita tributária mostrou a redução acentuada da receita do IPTU, imposto cuja arrecadação depende de um maior esforço do que no caso

[439] Prado (2001, p. 54-55) chama a atenção para o fato de que os fluxos orientados para a provisão de bens específicos (como o FUNDEF e o SUS) teriam lógicas internas mais consistentes; o problema estaria nos fluxos voltados para prover a "equalização da capacidade orçamentária de gasto dos GSN, ou seja, os Sistemas de Fundos de Participação e cota-parte", este último, incluindo a cota-parte do ICMS.

do ISS, imposto cuja receita, mais dependente do nível de atividades e de declaração pelos contribuintes, vem crescendo.

O exame do comportamento das despesas municipais também fornece indicativos dos impactos das mudanças ocorridas, ao longo do período 1996-2004, sobre as finanças públicas fluminenses. O detalhamento dos gastos por categoria econômica revelou a elevada participação das despesas com pessoal e encargos, por sua natureza, rígidas, com as quais foram gastos 49% dos orçamentos fluminenses em 2004, resultado que parece decorrer naturalmente do movimento de municipalização dos gastos sociais, tendo em vista que nas áreas da saúde e da educação, em especial, é significativo o peso dos pagamentos de servidores públicos e, conseqüentemente, de encargos.

O detalhamento das despesas, agregados os municípios por região do estado, permitiu identificar menor comprometimento, dos orçamentos de 2004, com os gastos com pessoal e encargos e com as outras despesas correntes – que incluem os gastos com custeio e manutenção das máquinas públicas – nas regiões do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, as que mais recebem recursos do petróleo. Esse resultado parece confirmar que as receitas de *royalties* garantem uma "folga" nos orçamentos dos municípios das regiões Norte e das Baixadas relativamente aos demais, cujos orçamentos estão mais engessados pelas vinculações de gastos.

Como conseqüência, também foram registrados nessas regiões, em 2004, os percentuais mais elevados de gastos com investimentos, por habitante, fato observado já em 2000[440], agora intensificado. Constatou-se que os municípios que investem hoje são principalmente os que mais recebem recursos da exploração do petróleo e do gás natural, que são os únicos recursos efetivamente livres de qualquer vinculação. [441]

A análise das prioridades dos governos municipais, refletidas em grande medida nos dados das despesas por função – muito embora, como se examinou, a autonomia quanto à alocação dos recursos venha sendo reduzida nos últimos anos –, revelou que os

---

[440] NAZARETH; PORTO, 2002.

[441] Esse resultado parece, à primeira vista, contradizer estudos e trabalhos recentes que sugerem que os recursos de *royalties* não estariam sendo destinados a investimentos, questão que enseja maiores averiguações, o que foge ao escopo deste trabalho. Observa-se, no entanto, em alguns municípios, principalmente naqueles que apresentam elevada dependência dos recursos de compensações financeiras – em alguns casos, estes chegam a responder por mais de 70% e até 80% das receitas municipais –, gastos com investimentos inferiores ao volume de *royalties* recebido, sugerindo que estes estariam sendo utilizados no pagamento de despesas correntes – prática que, embora não recomendável em razão do caráter transitório desses recursos, não é vedada por lei, exceto no caso do pagamento de pessoal e dívidas, como se examinou no capítulo III.

maiores aumentos de gastos sociais no período foram na saúde e na educação, seguindo as mudanças legais e constitucionais descritas, que aumentaram os recursos condicionados; por outro lado, observou-se queda significativa nos gastos com legislativo, também limitados por emendas constitucionais.

Os resultados parecerem sugerir que os avanços, em termos de maior canalização de recursos orçamentários para o atendimento das demandas sociais, se deram, ao menos em tese, precisamente nas áreas em que se reduziu a autonomia municipal de gastos. [442]

Em outras palavras, observa-se também no estado do Rio de Janeiro que, não obstante a elevada autonomia conferida legalmente aos municípios, as mudanças no mecanismo federativo de financiamento das ações governamentais introduzidas no período mais recente, limitaram, na prática, a autonomia financeira, embora assegurem, por outro lado, maior segurança na alocação dos recursos para a provisão de bens e serviços considerados essenciais para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Na prática, e em face da ineficácia do sistema de partilha para redistribuir os recursos horizontalmente e minimizar as desigualdades socioeconômicas entre os municípios e as regiões, as transferências que acabam por desempenhar o papel de promover alguma redistribuição de recursos, de modo a equalizar a capacidade efetiva de gastos, são as vinculadas à prestação de bens e serviços específicos (em especial, a saúde e a educação).

Conclui-se que os critérios nos quais se baseia a distribuição de recursos fiscais na Federação brasileira precisam ser revistos, por sua incapacidade de atender sua principal finalidade – garantir equalização efetiva da capacidade local de gasto e investimento. É fundamental adaptar o sistema fiscal à atual realidade do país e do estado, levando em conta as especificidades e as maiores necessidades de financiamento das grandes cidades, em razão dos graves problemas urbanos que enfrentam.

Por outro lado, é cada vez mais evidente que a sustentabilidade e o funcionamento adequado do sistema federativo dependem da coordenação e harmonização entre os três

---

[442] A existência de um *trade-off* entre essas despesas, dado pelo aumento dos recursos utilizados no pagamento de despesas com o legislativo, ao mesmo tempo em que se registrava a redução, em termos relativos, do montante de recursos disponíveis para aplicação em programas sociais e investimentos, foi apontado como uma das conseqüências indesejáveis de dois aspectos da descentralização política no Brasil, discutidos neste trabalho: "a intensa criação de municípios e o aumento das receitas postas à disposição dos municípios". (GOMES; MacDOWELL, 2000, p. 1).

níveis de governo. Por isso, para o estado e os municípios do Rio de Janeiro, é de especial relevância incluir na agenda política o planejamento e a proposição de soluções comuns, coordenadas, para garantir um desenvolvimento local e regional equilibrado e sustentável, de modo a prevenir desequilíbrios e a piora das condições de vida da população fluminense no futuro próximo.

A importância da coordenação das ações das diferentes esferas fica mais evidente quando se considera que a distribuição das participações governamentais provenientes da exploração do petróleo e do gás natural, como se examinou, tem contribuído para promover uma desconcentração das atividades e da população, principalmente da região Metropolitana em direção à região Norte e ao litoral sul e norte fluminenses, com reflexos indesejados sobre a ocupação urbana nessas áreas e sobre a atração de migrantes, sem que haja um planejamento adequado que considere todos os aspectos e possíveis impactos negativos associados a esse fenômeno.

As conclusões alcançadas sugerem a urgência e a oportunidade de implementar políticas públicas específicas para lidar com o crescimento rápido e desordenado, que se observa naqueles municípios, e com os problemas urbanos, sociais, ambientais e econômicos que daí podem advir, e que serão inevitavelmente agravados, tendo em vista a inexorabilidade do esgotamento desses recursos finitos.

As receitas do petróleo, recursos finitos e não renováveis, poderiam ser usadas, entre outros fins, para viabilizar a concretização de estudos e pesquisas das questões ligadas ao desenvolvimento das cidades mais afetadas pelas atividades petrolíferas, para subsidiar o planejamento das ações e políticas públicas, bem como a construção de alternativas que garantam a sustentação econômica daquelas economias, numa perspectiva de longo prazo. Poderiam ser trabalhadas, por exemplo, alternativas que incluíssem o desenvolvimento a partir das concentrações de atividades econômicas, já identificadas no estado, e dos arranjos produtivos locais, mencionados no capítulo IV.

Em suma, a análise dos dados populacionais e da execução orçamentária da receita e da despesa dos municípios do estado em 2004, bem como sua evolução nos últimos anos, permitiu confirmar a validade para os municípios fluminenses da maior parte das teses formuladas com base no exame dos dados do conjunto dos municípios do país na literatura sobre o federalismo fiscal, ao mesmo tempo em que salientou algumas diferenças significativas entre os municípios do estado e os demais.

Pelo lado das receitas, restou comprovado o expressivo aumento real, desde 1996, dos valores das transferências intergovernamentais e dos orçamentos, bem como a modificação do perfil das receitas dos municípios – que ganharam em termos de recursos disponíveis, mas perderam parcela significativa da autonomia política, fiscal e financeira conquistada em 1988.

No caso fluminense, ao contrário do que se observa em muitos outros estados, os recursos transferidos do ICMS constituem a principal receita dos municípios de até 20 mil habitantes (37% das receitas totais), e sua importância relativa diminui com o aumento da população do município (apenas 18% do total, nos municípios muito grandes), evidenciando a importância da distribuição da parcela de 25% do ICMS, que é definida por lei estadual e não pela contribuição municipal para a geração do imposto. Foram observadas distorções na distribuição da cota-parte do imposto, à semelhança do que tem sido apontado para o FPM, decorrentes da falta de flexibilidade dos critérios, congelados desde 1996, reforçando a necessidade de revisão do sistema de partilha de recursos na Federação.

Pelo lado da despesa dos municípios do Rio de Janeiro, restou comprovada a importância crescente dos dispêndios com as funções sociais – considerados a saúde, a educação, a habitação e o urbanismo, a assistência social e o saneamento – que consumiram quase 60% do total da despesa de 2004, sugerindo a efetiva municipalização dos gastos sociais, antes de responsabilidade da União e do estado, em resposta ao processo de descentralização examinado.

VII Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. ISSN 0104-4478.

_____. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Seminário Políticas Públicas e Pacto Federativo: a descentralização no Brasil. **Curso de Aperfeiçoamento para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola Nacional de Administração Pública, novembro de 2004**. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>

AFONSO, José Roberto. Descentralização: de Mudanças Rápidas e Ameaças. **Finanças Públicas Municípios Paulistas de 2004**, São Paulo, 2005. Edição especial. Disponível em: < http://www.joserobertoafonso.ecn.br>

_____. Responsabilidade Fiscal: Primeiros e Próximos Passos. In: LEITE, A.D.; VELLOSO, J. P. R. (Orgs.). **O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento.** INAE, 2002, p. 485-504.

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros:** arrecadação própria e receita disponível. Rio de Janeiro, 2001. Mimeografado.

_____. **Mais tributos com menos demanda pública:** o (duro) ajuste brasileiro. 2005. Mimeografado.

AFONSO, J. R.; LOBO, T. Descentralização Fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 14, dez. 1996.

AFONSO, J. R.; MELLO, L. Brazil: An Evolving Federation. In: IMF/FAD SEMINAR ON DECENTRALIZATION. **Anais**. Washington, DC., 2000.

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, Beatriz Barbosa. **Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005:** cálculos revisitados. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Unicamp, mar. 2006. Caderno 61.

AFONSO, J. R.; SERRA, José. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. **Revista de la CEPAL**, n. 91, abr. 2007.

_____. Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda. In: FÓRUM MUNDIAL SOBRE FEDERALISMO FISCAL. **Anais**. Costa do Sauípe. 2006b.

AFFONSO, Ruy de Britto Á. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX:** um balanço crítico. Tese (Doutorado) - IE/Unicamp, nov. 2003.

_____. Características básicas y retos de la descentralización en Brasil. In: **Desarrollo económico local y descentralización em América Latina:** un análisis comparativo. Projeto Regional de Desarrollo económico local y descentralización, CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, 2001, cap. 5.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. B. Questão Federativa no Brasil: um "Estado das Artes" da Teoria. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1 (65), jan./mar. 1997.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

_____. Federalismo e Políticas Sociais. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARAGÃO, Amanda Pereira. **Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno Bruto brasileiro: 1955/2004.** Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ARAGÃO, A. P.; MACHADO, Giovani; SCHAEFFER, Roberto. Estimativa da contribuição do setor petróleo ao PIB Brasileiro: 1955 a 2004. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS, 3. **Anais.** Programa de Planejamento Energético – PPE/COPPE. Salvador. 2005.

ARAÚJO, Erika A. **Carga Tributária – Evolução histórica:** uma tendência crescente. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001. (Informe SF 29).

ARAÚJO, E. A.; GARSON, S. **Federalismo Fiscal – Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?** Rio de Janeiro: BNDES, jan. 2001. (Informe SF 23).

ARAÚJO, E. A.; OLIVEIRA, P. A. **Federalismo Fiscal – Receita municipal:** a importância das transferências do FPM e do SUS. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2001. (Informe SF 28).

ARAÚJO, João Lizardo. Indústria de Petróleo e Economia do Rio de Janeiro. In: FREIRE, A. et al. (Orgs.). **Um Estado em Questão:** os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 249-282.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** , v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf >

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc**., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf >. Acesso em: 13 fev. 2007.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7, n. 3, p. 455-479, 2002.

BIRD, R.; VAILLANCOURT, F. (Eds.). **Fiscal Decentralization in Developing Countries.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BLANCO, F.A. **Disparidades Interregionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro.** Dissertação (Mestrado) - XX Prêmio BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN/Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre FPE e FPM.** Brasília: STN/MF, 2005.

_____. **O Que Você Precisa Saber Sobre Transferências Constitucionais.** Brasília: STN/MF, fev. 2005.

_____. Portaria STN nº 340/06. **Manual de Procedimentos da Receita Pública.** 3. ed. Brasília: STN/MF, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001.** Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001. 11 p. (Série Estudos Especiais, n. 20).

CARRERA, Ady. Descentralización Fiscal y Desarrollo Local en México. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. **Anais.** Santiago de Chile: CLAD, 2006.

CONCEIÇÃO, J. H. et al. Petróleo e gás natural nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro. **Síntese**: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Coordenação de Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 44-79, nov. 2006. Disponível em: <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/EstudosPesquisas/PETPetroleo.aspx>

COSTA Fº, L.M.; MURTA, M.M. **Os *royalties* de Petróleo e a Economia do estado do Rio de Janeiro – Efeitos dos *royalties* de Petróleo e participações especiais na economia fluminense.** Coordenação de Sérgio F. Quintella. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, set. 2000.

COSTA Fº. et al. **Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro – 1998.** Coordenação de Sérgio F. Quintella. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, dez. 1999.

CRUZ, José Luis Vianna da (Org); ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SCHREIBER, Wautraud Maria et al. **Brasil, o desafio da diversidade:** experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. Redistributive Politics and Economic Efficiency. **The American Political Science Review**, v. 89, p. 856-866, 1995.

_____. Fiscal Federalism and Redistributive Politics. **Journal of Public Economics**, v. 68, p. 153-188, 1998b.

DOMINGUEZ PEREZ, Maurício. **Lacerda na Guanabara:** a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2007.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia**. O desenvolvimento econômico local no estado do Rio de Janeiro - quatro estudos exploratórios:** Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2003.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia (Org.) **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil – diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2007.

FERNANDES, Camila Formozo. **A Evolução da Arrecadação de *Royalties* do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do estado do Rio de Janeiro.** Monografia (Bacharelado) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e Tax expenditure: Uma abordagem do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público,** Porto Alegre, 2002. Edição especial.

FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo; CASTRO FARIA, Sheila. **A economia colonial brasileira:** (séculos XVI-XIX). (Coleção Discutindo a história do Brasil). Coordenação de Maria Helena Capelato e Maria Lígia Prado. São Paulo: Atual, 1998.

GOMES, Gustavo; MAC DOWELL, Maria C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios:** O Que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social. Texto para Discussão n. 706. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios.** Brasília: IPEA, 1999. Mimeografado.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais de distribuição regional dos *royalties.* In: PIQUET, Rosélia (Org). **Petróleo, *royalties* e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

HASENCLEVER, Lia; FAURÉ, Yves-A. **As Transformações das Configurações Produtivas Locais no estado do Rio de Janeiro:** instituições, interações, inovações. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, nov. 2004. (Relatório de pesquisa - Convênio CNPq /IRD n. 910165/00-9).

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2004. **Contas Nacionais**, Rio de Janeiro, n. 18, 2006. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/ pibmunic2004.pdf >

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Alexandre. A Eficiência Tributária dos Municípios Mineiros. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG**, Belo Horizonte, v. 45, n. 4, p. 55-108, out./dez. 2002. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: 7 set. 2006.

LITVACK, J.; JUNAID A.; BIRD, R. **Rethinking Decentralization.** Washington: WorldBank, 1998.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro:** Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002.

LUCCHESE, Patrícia T. R. Descentralização do Financiamento e Gestão da Assistência à saúde no Brasil: a Implementação do sistema único de saúde – retrospectiva 1990/ 1995. **Revista Planejamento e Políticas Públicas,** IPEA, Brasília, n. 14, dez. 1996.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento Municipal e Urbano no Brasil: uma abordagem analítica. In: URBAN RESEARCH SYMPOSIUM. **Anais.** Brasília: ESAF/MF , abr. 2005. Mimeografado.

MELO, Hildete P. A trajetória da industrialização do Rio de Janeiro. In: FREIRE, A. et al. (Orgs.). **Um Estado em Questão:** os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 219-247.

MELO, Marcus A. **Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório.** Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

_____. Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma agenda de questões. In: SEMINÁRIO BNDES 50 ANOS, Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro. **Anais.** ago. 2002.

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal Decentralization And Subnational Fiscal Autonomy In Brazil:** Some Facts Of The Nineties. Texto para Discussão n. 854. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2001.

_____. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil.** Texto para Discussão n. 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

MOTTA, Marly da Silva. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: FREIRE, A. et al. (Orgs.). **Um Estado em Questão:** os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 19-56.

_____. **Saudades da Guanabara – o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75).** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

MURTA, Marcelo Martinelli. Renegociação da dívida do estado do Rio de Janeiro com a União. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 21. **Anais.** 2001. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/congresso/teses.htm.

NATAL, Jorge. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no estado do Rio de Janeiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 71- 90, set./dez. 2004. Disponível em: http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n3/140303.pdf.

NAZARETH, Paula Alexandra**.** Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. **Anais.** Santiago do Chile: CLAD, 2005. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html>

_____. O controle externo da receita e dos benefícios fiscais: a experiência do TCE-RJ. **Revista de Controle e Administração – RCA**, Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. I, n. 2, p. 145-168, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/rca/2005_01_02.pdf>

_____. Impactos das receitas das Participações Governamentais Obrigatórias provenientes do petróleo na receita dos municípios fluminenses, In: **Boletim Petróleo, *Royalties* & Região.** Campos dos Goytacazes/RJ, ano III, n. 11, mar. 2006. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/arquivos/boletim/boletim_mar06.pdf>.

NAZARETH, P. A.; PORTO, Luiz Fernando Lopes. As Finanças dos Municípios Brasileiros: o caso do Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 14., Compêndio de Documentos – 2002. **Anais.** Chile: CEPAL, jan. 2002.

_____. **Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro – 1997.** Coordenação de Sérgio F. Quintella. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, jan. 1999.

_____. **Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro – 1996**. Coordenação de Sérgio F. Quintella. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, out. 1998. Disponível em: <http://mail.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/estupesq/gc01/fpb96018.htm>.

OATES, W. **Fiscal Federalism.** New York: Harcourt Brace Janovich, 1972.

PACHECO, C.A.G. **A aplicação e o impacto dos *royalties* do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos.** Monografia (Bacharelado) - Instituto de Economia da UFRJ, ago. 2003.

_____. Efeitos socioeconômicos dos *royalties* do petróleo no desenvolvimento econômico. In: **Boletim Petróleo, *Royalties* & Região.** Campos dos Goytacazes/RJ, ano II, n. 7, mar. 2005.

PERNTHALER, P. Assymetric Federalism as a Comprehensive Framework of Regional Autonomy. In: **II Handbook of Federal Countries.** Forum of Federations. MC Gill Queens University Press, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Education Financing in Brazil: an assessment of the Fernando Henrique Cardoso's administration (1995-2002). **Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br>.

PIQUET, Rosélia (Org). **Petróleo, *royalties* e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PRADO, Sérgio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. Trabalho elaborado para o projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: EBAP/K. Adenauer, jul. 2001.

_____. **Partilha de recursos e Sistema Tributário na Federação Brasileira:** notas sobre a Reforma. jul. 2002. Mimeografado.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003a.

_____(Coord.). **Partilha de recursos na Federação Brasileira.** São Paulo: Fapesp, Fundap; Brasília: IPEA, 2003b.

PRADO, Sérgio. **Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRUD'HOMME, R. **On the Dangers of Decentralization.** Policy Research Working Paper, n. 1.252. World Bank, 1994.

QUEIROZ, Lucia F. N. A regionalização da assistência à Saúde no Brasil: avanços e dificuldades na implantação da NOAS-SUS. **Res Pvblica**, ano III, n. 4, mai. 2004.

REZENDE, Fernando. Apresentação e Modernização Tributária e Federalismo Fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. O Estado e a Federação. In: REZENDE, F.; TAFNER, P. (Eds.). **Brasil:** O Estado de uma Nação. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. cap. 6.

_____. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. Capacidade e Esforço Tributário no Rio Grande do Sul: O caso dos municípios. **Perspectiva Econômica *On Line***, v. 1, n. 1, p. 21- 49, jan./jun. 2005. ISSN 0000-0000. Disponível em: <http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/36.pdf >. Acesso em: 28 out. 2006.

_____. Transferências intergovernamentais e esforço fiscal dos estados Brasileiros. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 21. **Anais.** Vitória: dez. 1998.

RIBEIRO, E. P.; SCHWENGBER, S.B. O Impacto do Fundo de Participação (FPE) no Esforço Tributário dos Estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. In: **IV Prêmio STN de Monografias.** Brasília: ESAF, 2000.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas (TCE-RJ). **Estudos Socioeconômicos 2004.** Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005. Disponível em: < http://www.tce.rj.gov.br >.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas (TCE-RJ); FGV. O Investimento em Educação para o Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro: Análise do impacto da criação do FUNDEB. In: **Análise dos Impactos do FUNDEB sobre o estado do Rio de Janeiro e seus Municípios sob a ótica redistributiva.** Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006. Produto 2. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br>

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SANTOS, Ângela M. S. P.; MATTOS, Liana P. Reformas Constitucionais e autonomia municipal no Brasil. **Economía, Sociedad y Território.** El Colegio Mexiquense, A. C., México, v. V, n. 20, p.731-752, jan./abr. 2006.

_____. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. **Emendas Constitucionais põem em Xeque a Autonomia Municipal no Brasil.** 2004. Mimeografado.

_____. **O Município como Agente das Políticas Públicas:** A Perspectiva das Cidades Médias. 2003(b). Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa2003Economia,Espa%C3%A7o%20e%20Urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20I/O%20Munic%C3%ADpio%20como%20Agente%20das%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf >

SCHMITTER P.C. **Tocqueville inverted or perverted?** Instituto Universitario Europeo, 1999. Mimeografado.

SERRA, Rodrigo Valente. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobre financiamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 33. **Anais.** Natal (RN), 2005. Disponível em: <http://www.*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>

SILVA, Maria da Conceição. Mecanismos de cooperação financeira estados-municípios: São Paulo e Rio de Janeiro. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005.

SILVA, Mauro Osório. A Crise do Rio e suas Especificidades. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UFRJ. **Anais.** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/serie_seminarios_de_pesquisa/tssp06_05_09.pdf >

SILVA, Robson Dias. **Rio de Janeiro:** Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930-2000). Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004.

TER-MINASSIAN, T. Decentralization and Macroeconomic Management. In: DE MELLO, L. R. Jr.; FUKASAKU, K. (Eds.). **OECD Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance.** Paris: Development Center, 1999.

_____.(Ed.). **Fiscal Federalism in Theory and Practice.** Washington: International Monetary Fund, 1997.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **RBCS,** v. 17, n. 48, fev. 2002.

UCAM. Produto Ilusório Bruto – Petróleo, PIB e Confusão. **Boletim Petróleo, *Royalties* & Região,** Campos dos Goytacazes/RJ, ano III, n. 10, dez. 2005. Disponível em:<http://www.*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/arquivos/boletim/boletim dez05.pdf>

VARSANO, Ricardo. Por Uma Reforma Tributária Modelo 2004. **Boletim de Conjuntura - IPEA**, Rio de Janeiro, n. 62, set. 2003. Nota técnica.

WATTS, R. The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations. In: **II Handbook of Federal Countries.** Forum of Federations: MC Gill Queens University Press, 2002.

WERNECK VIANNA, M. L. T. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. In: SEMINÁRIO LECCIONES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EM LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE AMÉRICA LATINA. **Anais.** Montevideo: Centro de Investigaciones Econômicas (CINVE), out. 2002.

_____. **A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

WORLD BANK. **Brazil Issues in Fiscal Federalism.** Relatório preparado por William Dillinger. mai. 2002.

VIII Anexo

VIII . 1 Comentários sobre a padronização das contas públicas no RJ

Os dados extraídos dos balanços e demonstrativos contábeis dos municípios, anteriores a 2000, merecem ser considerados com cautela, em razão de diversas dificuldades associadas à classificação de receitas e despesas, uma vez que, até recentemente, não existia um plano de contas único, adotado pelas administrações públicas municipais.

Até meados dos anos 90, antes da estabilidade da moeda alcançada pelo Plano Real, as estatísticas das finanças públicas no Brasil apresentavam muitos problemas, que afetavam a confiabilidade das informações, basicamente relacionados à defasagem e irregularidade com que os dados eram coletados ou as contas eram prestadas (nos casos em que eram regularmente coletados), bem como à ausência de padronização e à influência da inflação sobre o resultado fiscal.

No caso da União, só em 1986 o governo federal conseguiu superar inúmeras dificuldades administrativas na gestão dos recursos públicos que inviabilizavam a adoção de um orçamento unificado, permitindo à STN, em conjunto com o SERPRO, desenvolver o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Em janeiro de 1987, o sistema foi implantado e o governo federal passou a ter uma conta única, considerada fundamental para executar, acompanhar e controlar a utilização dos recursos da União.

O SIAFI passou então a ser usado pelos governos subnacionais como referência importante, mas não havia obrigatoriedade em seu uso: cada administração podia adotar o seu próprio plano de contas, que deveria constar da lei orçamentária, embora, de uma maneira geral, todas seguissem o plano da União.

Como não existia padronização, cada administração classificava as receitas e despesas de acordo com critérios definidos no âmbito da própria administração. Por desconhecimento, falta de capacitação técnica – com pessoal adequadamente treinado e com qualificação –, e ausência de uma normatização precisa, muitas receitas e despesas eram classificadas em desacordo com a Lei Federal nº 4.320/64, o que dificultava a consolidação dos dados.

No estado do Rio de Janeiro, somente em 1997, no bojo da reforma administrativa então empreendida[443], é que veio a ser implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/RJ), no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo[444]. Esse sistema de gestão de finanças públicas foi desenvolvido pelo SERPRO, em 1995, com base no SIAFI, e tinha os objetivos de simplificar e uniformizar a execução orçamentária, contábil e financeira dos estados e municípios, de forma integrada.

De acordo com informações da Contadoria Geral do Estado, na época em que foi implantado o SIAFEM/RJ, a contabilidade do estado, [445]

> sem qualquer investimento relevante na década de 80, apresentava-se sem nenhuma estrutura física para acolher um sistema em rede, tendo sido necessário um enorme esforço para, em exíguo espaço de tempo, interligar todos os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e Tribunal de Contas, promover treinamento dos agentes envolvidos e adaptar a legislação estadual às características do Sistema.

A origem do Plano de Contas do SIAFEM/RJ é o Plano de Contas Único do SIAFI, adotado pela União, cujo propósito era atender aos registros contábeis dos atos e fatos relacionados com os recursos do Tesouro, sob a responsabilidade dos órgãos da administração direta e indireta. Seguindo as normas da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o SIAFEM/RJ passou a prover os órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública, de mecanismos para realização, acompanhamento e registro de todos os atos, esperando-se dessa forma dotar o estado de uma fonte segura de informações gerenciais para todos os níveis da administração, processadas em tempo real e compartilhadas por todos os órgãos envolvidos.

---

[443] Entre as inúmeras iniciativas que marcaram o período, destacam-se a privatização do banco e de diversas empresas do estado e a alteração de diversas normas legais relativas à estrutura administrativa estadual, que exigiram adaptações das normas do TCE-RJ, tendo sido aprovadas diversas Deliberações nesse período, regulando importantes obrigações dos jurisdicionados relativas à atuação do Tribunal de Contas (como as prestações e tomadas de contas, por exemplo), muitas ainda em vigor.

[444] Decreto Estadual nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997.

[445] Relatório da Superintendência de Normas e Orientação, com o objetivo de apresentar o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/RJ na Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro – exercício 1997. Disponível em: http://www.financas.rj.gov.br/instituicao/cge/governo/97/sno.shtml. Acesso em: 21 jun.2007.

Os principais objetivos do SIAFEM/RJ foram: realçar o estado patrimonial e suas variações, (proporcionar conhecimento mais adequado da situação econômico-financeira da gestão); possibilitar a extração de relatórios necessários à análise gerencial, inclusive balanço orçamentário, financeiro e patrimonial e demonstração das variações patrimoniais; padronizar o nível de informações dos órgãos da administração direta e indireta, com a finalidade de auxiliar o processo de tomada de decisão (ampliar a quantidade de informações e facilitar a elaboração do balanço geral); proporcionar maior flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados para atender as necessidades de informações em todos os níveis da administração dos estados e municípios; e permitir, através do elenco de contas e tabelas, a implantação de um sistema integrado de informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais na administração pública, capaz de atender aos aspectos legais e gerenciais.

A unificação dos procedimentos da execução orçamentária e financeira permitiu que se avançasse na direção da padronização de métodos e rotinas, com benefícios para a disseminação do conhecimento e execução dos trabalhos. [446]

Com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a padronização das contas públicas revelou-se estratégica e essencial para a consolidação das informações de todos os entes. A maior dificuldade, então, residia nas contas dos governos municipais, para os quais não havia um sistema eletrônico de dados único, como o SIAFI e o SIAFEM. Desde 2000, a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão incumbido, pelo art. 50, parágrafo 2º da LRF, de consolidar as contas dos três níveis de governo e – enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da mesma lei –, editar as normas gerais necessárias para essa consolidação, o que inclui a classificação das receitas e despesas públicas, por meio de Portarias.

Por ser o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, desde a edição da lei, na ausência do Conselho, a STN tem trabalhado na tentativa de padronizar os procedimentos contábeis das administrações, com o intuito de assegurar a consolidação das contas e proporcionar maior transparência, como exige a legislação.

Apesar de previsto na LRF e de ter sido enviado ao Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de instituir o Conselho, dispondo sobre sua composição (representantes

[446] Embora tenha sido desenvolvido para estados e municípios, o SIAFEM não foi adotado pelas administrações municipais. Em 2006, 10 anos depois de desenvolvido o sistema, só existiam contratos com quatro prefeituras. Disponível em: http://www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/20060908_01.

de todos os governos e poderes) e forma de funcionamento (PL nº 3.744, de 2000) até a presente data, passados já sete anos desde a aprovação da lei, o projeto ainda não foi aprovado, restando pendente de regulamentação, juntamente com os limites para a dívida consolidada (a serem definidos pelo Senado) e para a dívida mobiliária (por lei ordinária) da União, até hoje não fixados, embora tenham sido definidos os limites para as dívidas estaduais e municipais. [447]

A demora na regulamentação do Conselho e dos limites para a dívida federal tem sido apontada como um importante fator limitador da eficácia esperada do alcance da lei. Caberia ao Conselho de Gestão Fiscal, dentre outras atribuições, propor a adoção de normas de consolidação das contas públicas, de padronização das prestações de contas, de elaboração dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal previstos na Lei Complementar n.º 101, de 2000, em especial, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

Na ausência de normatização adequada, multiplicam-se as dúvidas quanto à interpretação de dispositivos e à operacionalidade da lei e conflitos - dentro de cada ente e entre eles. Muito embora os avanços em termos de padronização de registros das finanças públicas sejam incontestáveis, em alguns casos continuam a ser adotadas práticas contábeis e classificações diferenciadas, que dificultam um acompanhamento adequado e a fiscalização do cumprimento dos limites estabelecidos na lei.

É que apesar de responsável pela consolidação, a STN tem poder limitado para obrigar os estados e municípios a seguirem as suas orientações, em virtude de ser um órgão do governo federal, podendo as suas normas, na ausência de previsão legal, serem consideradas como uma interferência da União, que ameaça a autonomia política dos demais entes, garantida pela Constituição.

Nesse vácuo, a interpretação de aspectos muitas vezes controversos da lei – cuja maioria das regras é igual para todos os entes federativos, sem dar conta das profundas diferenças entre as três esferas e entre os entes dentro de cada uma delas –, e a definição de entendimentos e metodologias acabam sendo desempenhadas, de forma independente em cada estado, pelos respectivos Tribunais de Contas, encarregados da fiscalização do cumprimento da LRF.

---

[447] AFONSO, 2002.

As diferenças de interpretação e análise ocorrem não só entre os Tribunais, em função das realidades desiguais encontradas nas diferentes regiões do país, mas também, por vezes, dentro de cada Corte, por serem estes órgãos colegiados, onde nem sempre as decisões plenárias são consensuais, o que evidencia as dificuldades de harmonização de práticas e interpretações, na direção de uma padronização válida para o conjunto da Federação.

Independentemente dessas dificuldades, e tendo em vista a necessidade de padronizar os procedimentos contábeis, nos três níveis de governo, para garantir a consolidação das contas, a STN tem publicado diversas Portarias aprovando normas a serem utilizadas por todos os entes, com alguma flexibilidade, de maneira a assegurar que sejam atendidas as suas peculiaridades.

Inicialmente, na seqüência da aprovação da LRF, foram expedidas a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da STN e SOF, padronizando as classificações da receita e despesa, e a Portaria STN nº 180, de 21 de maio de 2001, detalhando a classificação das receitas para todas as esferas de governo.

Além das citadas Portarias e de outras, que disciplinam diferentes procedimentos relativos à contabilização das despesas, foram posteriormente editadas, visando à padronização de regras e procedimentos relacionados com as receitas, as Portarias STN nº 219/04 e nº 303/05 que aprovaram a 1ª e a 2ª edições do Manual de Receitas Públicas, respectivamente, revogando a Portaria STN nº 248/03 que consolidara as Portarias nº 180, 211 e 300, e que divulgou o detalhamento das naturezas de receita para 2004. A Portaria nº 340/06 aprovou a 3ª edição do referido Manual, atualmente em vigor, para ser utilizada a partir da elaboração da lei orçamentária para 2007 e de sua respectiva execução.

VIII . 2 Comentários sobre a classificação das receitas do petróleo e do gás natural

Os valores das receitas chamadas genericamente neste trabalho de *royalties*, extraídos dos balanços e demonstrativos dos municípios, merecem ser considerados com cautela, em razão das dificuldades associadas à classificação desses recursos, que tem sido sujeita a constantes alterações.

Os problemas de classificação decorrem, em última análise, das diferentes interpretações acerca da natureza jurídica desses pagamentos, tal como exposto na seção V.1.2.1 deste trabalho, que ensejaram, no passado recente, considerá-los como indenização, contribuição econômica ou compensação, e sua classificação no grupo das outras receitas correntes, de contribuições, de transferências ou como receita patrimonial.

Em decorrência das diferentes interpretações, as orientações da STN para a classificação das receitas provenientes das atividades ligadas à produção de petróleo e gás natural foram mudando, com a natureza de receita sendo alterada de Indenizações, em 2002, para Contribuições Econômicas, em 2003 e Compensação Financeira e/ou Transferências da Compensação Financeira, a partir de 2004 em diante, com o detalhamento resumido a seguir:

- Portaria nº 326, de 27 de agosto de 2001, que alterou o Anexo I da Portaria nº 180, de 21/05/2001, definiu as receitas provenientes da exploração e produção de petróleo e gás natural como "Indenizações", incluídas no grupo "outras receitas correntes" (1900):

  > 1921.00.00 Indenizações. Registra o valor total das receitas recebidas através de indenizações aos Estados e Municípios pela exploração de recursos minerais, de petróleo, xisto betuminoso e gás; e pela produção de energia elétrica.

- Portaria nº 211, de 29 de abril de 2002, que alterou o Anexo I da Portaria nº 180, de 21/05/2001, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2003, classificou as receitas provenientes da exploração e produção de petróleo e gás natural como "Contribuições Econômicas", incluídas no grupo "Receitas de Contribuições" (1220):

1220.22.00 Cota-Parte de Compensações Financeiras. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas de recursos resultantes da exploração de petróleo bruto, xisto betuminoso e gás, de recursos hídricos e de recursos minerais.

1220.22.31 Cota-Parte de Compensações Financeiras de *Royalties* pela Produção de Petróleo ou Gás Natural – Em Terra. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas da compensação financeira devida pela exploração de petróleo, xisto e gás.

1220.22.32 Cota-Parte de Compensações Financeiras de *Royalties* pela Produção de Petróleo ou Gás Natural – Em Plataforma. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas da compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, xisto e gás forem extraídos da plataforma continental.

1220.22.41 Cota-Parte de Compensações Financeiras de *Royalties* Excedentes pela Produção de Petróleo ou Gás Natural – Em Terra. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas do *Royalty* que exceder a 5% (cinco por cento) da produção de petróleo ou gás natural quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres.

1220.22.42 Cota-Parte de Compensações Financeiras de *Royalties* Excedentes pela Produção de Petróleo ou Gás Natural – Em Plataforma. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas do *Royalty* que exceder a 5% (cinco por cento) da produção de petróleo ou gás natural quando a lavra ocorrer na plataforma continental.

1220.22.50 Cota-Parte de Compensações Financeiras da Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural. Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições econômicas de participação especial nos casos de grande volume de produção de petróleo, ou grande rentabilidade.

1721.09.03 Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP. Registra o valor da arrecadação de receita de transferência da cota-parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP.

1921.00.00 Indenizações – registra o valor total das receitas recebidas através de indenizações aos Estados e Municípios pela exploração de recursos minerais, de petróleo, xisto betuminoso e gás e pela produção de energia elétrica.

Obs: Essa última classificação, “Indenizações”, só aparece no Anexo II, que traz a consolidação das criadas por essa Portaria (Anexo I) com as anteriores, definidas na Portaria STN nº 180/01, mas nem sequer consta desdobramento para petróleo, o que indica que não era mais utilizada para classificar essas receitas.

- Portaria nº 248, de 28 de abril de 2003, que consolidou as disposições das Portarias STN nº 180/01, 211/02 e 300/02, estabeleceu as naturezas de receita para vigorarem a partir de 2004, classificando as receitas provenientes da exploração e produção de petróleo e gás natural de duas formas: manteve as naturezas de receita do grupo 1220 (“Compensação Financeira”) e incluiu também as naturezas de receitas do grupo “Transferências da Compensação Financeira”, no grupo “Transferências da União” (1721), substituindo a natureza 1721.09.03 (excluída) por 1721.22.70 (receita da transferência da Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP):

  1721.22.00 Transferência da Compensação Financeira – registra o valor da arrecadação de receita de transferência da compensação financeira.

  Com o seguinte detalhamento:

  1721.22.30 Cota-Parte *Royalties* – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº 7.990/89 (registra o valor da arrecadação da receita com a cota-parte *royalties* – compensação financeira pela produção de petróleo).

  1721.22.40 Cota-Parte *Royalties* pelo Excedente da Produção do Petróleo – Lei nº 9.478/97, artigo 49, I e II (registra o valor da arrecadação de receita com a cota-parte *royalties* pelo excedente da produção do petróleo).

  1721.22.50 Cota-Parte *Royalties* pela Participação Especial – Lei nº 9.478/97, artigo 50 (registra o valor da arrecadação de receita com a cota-parte royalties pela participação especial prevista na Lei nº 9.478/97, art. 50).

  1721.22.70 Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP (registra o valor da arrecadação de receita de transferência da cota-parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP).

  1722.22.00 Transferência da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) – registra o valor da arrecadação de receita pelos municípios com a transferência da cota-parte da compensação financeira recebida pelo Estado a título de *royalties* até 5%.

Com o seguinte detalhamento:

1721.22.30 Cota-Parte *Royalties* – Compensação Financeira pela Produção do Petróleo – Lei nº 7.990/89, artigo 9º (registra o valor da arrecadação de receita com a cota-parte *royalties* – compensação financeira pela produção do petróleo.)

- Portaria nº 219, de 29 de abril de 2004, que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, para vigorar a partir da elaboração da lei orçamentária para 2005, substituiu a Portaria nº 248/03 [448], mas manteve as mesmas naturezas de receitas daquela Portaria para os recursos provenientes da produção de petróleo (como "Compensação Financeira" e como "Transferências da Compensação Financeira"), mantidas inclusive nas Portarias STN posteriores, que aprovaram a 2ª e 3ª edições do Manual das Receitas Públicas.

A contribuir para a confusão na classificação dessas receitas, observa-se que a STN continua prevendo as duas possibilidades de classificação: além da compensação, os ingressos de recursos oriundos do petróleo e gás podem também ser contabilizados como transferências intergovernamentais, sob os códigos 1721.2200 – Transferência da compensação financeira pela exploração de recursos naturais - quando repassada pela União, ou 1722.2200 – Transferência da cota-parte da compensação financeira (25%), quando o repasse for do estado. [449]

O Manual em vigor sugere a classificação dessas receitas, pelos estados e municípios, como transferência, segundo se infere de resposta apresentada a uma questão na Seção 13 – Perguntas e Respostas (fls. 53), que constava também das edições anteriores, transcrita a seguir:

> 8. Diante da necessidade de classificarmos no Município a receita proveniente de *royalties* e deparando com as codificações de receita e seus respectivos desdobramentos: 1220.22.00 - Cota-Parte de Compensações Financeiras; 1721.22.00 - Transferência da Compensação. Pergunta-se: Em qual situação os Municípios irão fazer

[448] Em 2006 foi mantida a mesma classificação pela Portaria nº 303, de 28 de abril de 2005, que aprovou a 2ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, para vigorar a partir da elaboração da lei orçamentária para 2006, em substituição à Portaria nº 219, de 29 de abril de 2004.

[449] O Manual de Procedimentos da Receita Pública – 3ª edição (Portaria STN nº 340/06) prevê as mesmas possibilidades de classificação.

> uso das codificações acima? A receita dos *royalties* é repassada diretamente das empresas para os Municípios ou das empresas para o Estado e/ou União e estes transferem a respectiva cota para os Municípios? Podem ocorrer as duas situações?
>
> Os *royalties* incidentes sobre a exploração de recursos hídricos e minerais são recolhidos ao Tesouro Nacional e depois distribuídos aos Estados e Municípios por meio de transferências intergovernamentais. Assim, o grupo 1220.22.00 – Cota-Parte de Compensações Financeiras – é de uso da União. A União repassa as cotas-parte aos Estados e Municípios, que registram uma receita de transferência 1721.22.00 – Transferência de Compensação Financeira. Quando as transferências se derem dos Estados para os Municípios, estes registram no grupo 722.22.00 – Transferência da Cota-parte da Compensação Financeira.

De acordo com a interpretação dada pela Secretaria do Tesouro Nacional, acima transcrita, os *royalties* são recolhidos ao Tesouro Nacional, e seu posterior repasse aos demais entes permite caracterizá-los como transferência da União.

Ocorre que o governo do estado do Rio de Janeiro, território onde estão concentradas as principais reservas de petróleo do país, tem questionado a titularidade desses direitos, entendendo que a Constituição assegura que as reservas constituem patrimônio do estado, razão pela qual essas receitas passaram a ser classificadas, desde 2006, na contabilidade do estado, como Receita de Compensação Financeira [450], dentro do grupo das receitas patrimoniais, em desacordo com o que recomenda a STN (porque não tem o poder de determinar) nas Portarias que detalham a classificação de receitas e despesas.

Em razão dessas controvérsias e alterações de classificação, o levantamento das informações relativas às receitas de *royalties* foi especialmente complicado. Por serem anteriores à lei do petróleo e às novas regras do setor – antes mesmo da criação da ANP, que passaria a disponibilizar informações mais precisas e regulares –, os dados de 1996, utilizados nesse trabalho, são aqueles informados nas prestações de contas dos municípios, "pinçados" nas mais diversas contas.

---

[450] Muito embora em 2006 o governo estadual tenha registrado os ingressos como "outras compensações financeiras" (cód. 1340.9900), o Manual da STN prevê códigos específicos para essas receitas – 1340.0400 a 1340.0900 (compensação financeira com *royalties* , *royalties* excedentes e participação especial pela produção de petróleo ou gás natural, em terra ou plataforma continental).

Para os anos de 2000 e 2004, foram utilizadas as informações do banco de dados mantido no âmbito do projeto de pesquisa intitulado "*Royalties* do Petróleo", do núcleo de pesquisa da Escola de Contas do TCE-RJ (ECG), coletados na ANP, Fundação CIDE e no SIAFEM/RJ[451], englobando os valores de *royalties* (até 5% e excedentes), participações especiais e a transferência de 25% da parcela do valor dos *royalties* até 5% recebida pelo Estado, distribuída mediante os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS (art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89).

[451]CONCEIÇÃO et al., 2006.