

**FAE CENTRO UNIVERSITÁRIO**  
**MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO**

**PAULO CESAR KEINERT CASTOR**

**AUTONOMIA MUNICIPAL COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO**  
**LOCAL**

**CURITIBA**  
**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PAULO CESAR KEINERT CASTOR**

**AUTONOMIA MUNICIPAL COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO  
LOCAL**

Dissertação apresentada, ao Curso de Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento, FAE - Centro Universitário Franciscano do Paraná como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em organizações e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr.Luis Fernando Lopes Pereira

CURITIBA  
2008

PAULO CESAR KEINERT CASTOR

**AUTONOMIA MUNICIPAL COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**

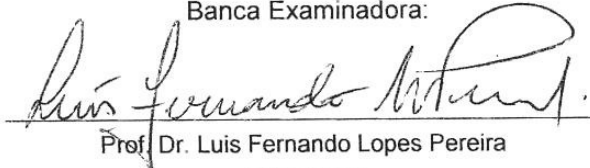
Esta dissertação foi julgada e aprovada pelo Curso de Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da UNIFAE - Centro Universitário Franciscano.

Curitiba, 13 de junho de 2008.



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucia Izabel Czerwonka Sermann  
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:



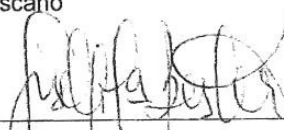
Prof. Dr. Luis Fernando Lopes Pereira  
Orientador

UNIFAE - Centro Universitário Franciscano




Prof. Dr. José Edmilson de Souza Lima  
Examinador Interno

UNIFAE - Centro Universitário Franciscano



Prof. Dr. Gisela Maria Bester Benites  
Examinador Externo

Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA



Prof. Dr. Osmar Ponchirolli  
Suplente

UNIFAE - Centro Universitário Franciscano

## RESUMO

Os Municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, foram agraciados com a autonomia, instituição conferida no sistema federalista dualista apenas à União e ao Estado-membro, medida dividida em três áreas: autonomia administrativa, autonomia política e autonomia financeira. Ocorre que esta concessão é matéria de discussão no território nacional desde o período da Proclamação da República, não se olvidando que, na época do Brasil Colônia, no intuito de proteger a integridade territorial e as riquezas coloniais, o Reino de Portugal descentralizou a administração, criando estruturas administrativas que deram ensejo às Capitâneas Hereditárias. Essa medida, por mais que interessada na proteção e não no desenvolvimento, conferiu ao país uma possibilidade de crescimento, principalmente a partir da chegada da Família Real no ano de 1808. A efetivação da autonomia municipal, que muitas vezes não passou de mera norma constitucional, principalmente nos períodos de exceção, deu-se nos momentos de democracia no Brasil. Nos períodos de exceção, isto é, da centralização de Getúlio Vargas e da ditadura militar, os Municípios detinham determinados poderes, no que se refere aos interesses locais, podendo legislar e administrar de acordo com os interesses locais, sempre sob a fiscalização do governo central. Como destaca Hanz Kensel, a descentralização, através da federação, dá-se, dentre outros requisitos em países de grandes dimensões territoriais, tais como o Brasil, possibilitando a administração local atender as necessidades da sociedade. Essa discussão leva a tratar do desenvolvimento, principalmente a partir da edição do Relatório de Brundtland, quando passou a inserir nessa definição outras dimensões além da econômica, dentre as quais a cultural, a saúde, o lazer, a ambiental, situação que traz à baila questões a respeito do papel do Município no desenvolvimento local, bem como, os instrumentos que devem ser conferidos para que essa entidade federativa consiga, através de seus esforços, de sua autonomia, conferir à sociedade local a qualidade de vida almejada.

**Palavras-chave:** autonomia; sustentabilidade; Pacto Federativo; desenvolvimento; municípios; constituição.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Índice de Valor Unitário de Exportação.....	48
Gráfico 2 – Participação Municipal na arrecadação nacional.....	80
Quadro 1 – Produto Interno Bruto a preços correntes (1.000.000 R\$ ) .....	85
Gráfico 3 – Carga Tributária .....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das regiões no PIB do Brasil 1939/95 .....	73
Tabela 2 – Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional, segundo a esfera da federação – Brasil– 2004.....	81
Tabela 3 - Municípios, total e por partido atual do prefeito, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação 2004.....	82
Tabela 4 – Perfil dos Municípios brasileiros quanto ao percentual da arrecadação própria em Relação a sua receita.....	83
Tabela 5– Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$) .....	93
Tabela 6– Repasse de receitas – exercício de 2005 .....	94
Tabela 7– Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$) .....	95
Tabela 8 – Repasse de receitas – exercício de 2005 .....	96
Tabela 9 – Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$) .....	97
Tabela 10 – Repasse de receitas – exercício de 2005 .....	98
Tabela 11 – Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$) .....	98
Tabela 12 – Repasse de receitas – exercício de 2005 .....	99

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	11
1.1 O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA DO BRASIL .....	11
1.1.1 Portugal e o Município .....	12
1.1.2 Raízes do Município no Brasil .....	14
1.1.3 O Município e o Império .....	20
1.1.4 O Município na República Brasileira .....	26
1.2 O PACTO FEDERATIVO E A AUTONOMIA TRADICIONAL .....	36
1.3 DA AUTONOMIA MUNICIPAL .....	58
1.3.1 Autonomia Administrativa .....	61
1.3.2 Autonomia Política .....	65
1.3.3 Autonomia Financeira .....	68
<b>2 DO IMPACTO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL</b> .....	71
2.1 DO ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS .....	71
2.1.1 Da Receita Municipal .....	78
2.1.1.1 Das Receitas Próprias.....	82
2.1.1.2 Das Transferências Constitucionais .....	84
2.1.2 Das Despesas Públicas Municipais .....	88
<b>3 ESTUDO DE CASOS DE MUNICÍPIOS PARANANENSES PARA ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA</b> .....	92
3.1 MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	93
3.2 MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA .....	95
3.3 NUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS .....	96
3.4 MUNICÍPIO DE BARRACÃO .....	98
3.5 RECEITAS PRÓPRIAS E AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS .....	101



<b>4 AUTONOMIA NUMA VISÃO COMPLEXA: MUNICÍPIO E DESENVOLVIMENTO LOCAL .....</b>	<b>105</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha deste tema levou em consideração as minhas inquietações quando ocupava o cargo de Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, criadas em razão dos contatos com os Prefeitos, Vereadores, administradores públicos, além de constatar as dificuldades pelas quais passa a administração municipal em várias áreas.

As reclamações, em sua grande maioria, referiam-se à falta de pessoal, pois não há condições de pagar salários condizentes com as funções, a falta de recursos para administrar o Município, ficando a verba restrita ao pagamento das despesas correntes, sobrando pouco para o investimento no desenvolvimento da região.

Discutindo com alguns colegas, não encontrei uma uniformidade no entendimento. Uns entendem que as dificuldades encontradas na administração das questões dos Municípios era pura incompetência dos administradores, outros, porque não há recursos suficientes para fazer frente aos gastos obrigatórios e, ainda, há aqueles que afirmam que a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de uma excelente legislação, criou dificuldades na realização de projetos para o desenvolvimento dos pequenos municípios.

Esses questionamentos me levaram ao exame mais detalhado dos Municípios brasileiros e à seguinte indagação: “Se o Município não possui recursos financeiros suficientes para suportar as despesas ordinárias, isto é, despesa com pessoal, com a saúde, com a limpeza, enfim, para arcar com as suas competências constitucionais, será que a norma constitucional que confere autonomia ao Município está sendo observada?”

Ao ingressar no Mestrado da UniFae, que tem como programa a “Organização e Desenvolvimento” e como linhas de pesquisas as “Políticas Públicas e Gestão Social”, a “Sustentabilidade e o Desenvolvimento Local” e “Complexidade e Organizações”, busquei encontrar alguns caminhos para o estudo almejado.

Confesso, contudo, que no início do curso a minha noção de sustentabilidade, de multidisciplinaridade e de outros conceitos tão importantes para o desenvolvimento deste estudo eram muito superficiais, determinando certa dificuldade para a sua compreensão, porque, para mim, o conceito de autonomia

estava na competência municipal da auto-organização, sistema político, financeiro, enfim, dentro do que apregoa a Constituição Federal, uma postura restritiva.

Com o advento do módulo de Epistemologia, quando tive maior contato com as obras de filósofos como René Descartes, Karl Popper, Goswami, Thomas Kuhn, Edgar Morin, Eduardo Mourão Vasconcellos, bem como, com as discussões com os demais mestrandos e a coordenação do Doutor José Edmilson de Souza Lima, passei a compreender melhor a construção do conhecimento e a necessidade de ampliar meus estudos, utilizando lições de autores de outras áreas e não só do Direito.

Assim, o objetivo geral deste estudo é analisar o papel do Município no desenvolvimento local, passando por objetivos específicos que são:

- a) Examinar o nível de dependência municipal em relação às transferências constitucionais oriundas da União e dos Estados.
- b) Estudar a autonomia dos Municípios brasileiros dentro da ótica da complexidade.

Este trabalho tem por fim trazer à discussão o papel dos Municípios no desenvolvimento nacional, partindo do local, conforme apregoa o paradigma “desde baixo”, para o geral, contribuindo dessa maneira com a União. Entretanto, há a necessidade de serem analisados pontos importantíssimos, tais como a história do Município no Brasil, nas diversas fases pela qual este país passou, a autonomia vista pelo enfoque constitucional e pelo da complexidade, o sistema atual de distribuição da receita tributária e o desenvolvimento, nas suas diversas dimensões.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 1.1 O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA DO BRASIL

A intenção deste capítulo é expor de forma geral sobre a importância histórica do município no Brasil, resgatando o contexto português do período colonial e avançando até a República, para demonstrar a centralidade da entidade local na administração pública portuguesa e nacional, destacando ainda seu papel de modernização e desenvolvimento.

A opção portuguesa pela colonização rural e privada contribuiu para o atraso do desenvolvimento da colônia, em particular em comparação aos vizinhos espanhóis. Sérgio Buarque de Holanda (1995, p.43) diferencia as colonizações de Portugal e Espanha na América, destacando que a primeira foi rural e a segunda urbana. O autor chega a destacar o desleixo do processo ao afirmar que, *essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono.*

Essa opção favoreceu o fortalecimento do poder rural tradicional que passou a ter forte influência sobre os ditames políticos nacionais, constituindo o que a sociologia de Max Weber (1999, p.234) chama de *dominação tradicional*, que se caracteriza como um princípio estrutural pré-burocrático:

Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada *finalidade* objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, sendo precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica. A posição autoritária pessoal deste tem em comum com a dominação burocrática, seu *caráter cotidiano*. Além disso, ambas encontram seu apoio interior, em última instância, na obediência a *normas* por parte dos submetidos ao poder. Estas normas (...) na dominação patriarcal, fundamentam-se na tradição. (WEBER, 1999, p.234).

Essa dominação *patrimonialista* marcou a história das cidades no Brasil. Como destaca o mesmo Holanda, os espaços urbanos nacionais surgiram em dependência do campo, sendo sua extensão social, política e econômica. O quadro

começou a se alterar apenas a partir do século XVIII, quando se efetiva a ocupação do interior do país, em particular na Região Sudeste e em específico em Minas Gerais, onde a população urbana cresce, possibilitando maior mobilidade social e modernização. Entretanto, raízes tradicionais persistem e comprometem a montagem do município no Brasil.

Para se compreender seu histórico, resgataremos seu aparecimento e condições em Portugal e no período colonial, passando a seguir pelos seguintes períodos da história brasileira.

### 1.1.1 Portugal e o Município

Os Municípios no Reino de Portugal foram utilizados para manter o poder sobre os territórios conquistados e reconquistados, tendo a sua aparição na forma típica portuguesa no Reino de Leão, no ano 1139. Naquele período, os reis outorgavam a concessão de *forais* ou *cartas de liberdade* aos núcleos de vizinhos unidos de detinham interesses em comum, no intuito de protegerem seus direitos contra a nobreza. As *cartas de liberdade* tinham uma natureza contratual e eram firmadas entre o governante e o povo, protegendo este das atitudes daquele.

Conforme historia Nelson Nery da Costa (1999, p. 38), as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas tiveram grande papel na formulação dos Municípios:

As Ordenações Afonsinas, de 1496, nos títulos 26 e 29, estipularam novas formas de governo municipal, uniformizando a administração dos *concelhos*, sendo compostos de juizes, ordinários, procuradores e vereadores. Estes, no século XIV, eram eleitos pelos *homens-bons*, aqueles que possuíam alguma renda ou patrimônio. Todavia, permaneciam as dificuldades de administração, de modo que houve nova codificação, as Ordenações Manuelinas, de 1521, que, sem efetuar muitas modificações, trataram de restringir as competências municipais, tornando tais entidades atreladas ao poder central, não podendo mais os *concelhos* dispor sobre seus bens ou, sequer, aforá-los. (COSTA, 1999, p.38).

Observa-se nesse período o início da centralização do poder, isto é, as competências municipais foram sendo restringidas, impedindo que o poder

municipal, se assim se pode chamar, tivesse influência sobre assuntos de importância para a população local.

Nas Ordenações Filipinas, do ano de 1595, conforme leciona Nelson Nery da Costa (1999, p.38), a centralização teve continuidade, ampliando mais as competências dos agentes reais.

Há, na verdade, uma tentativa de centralização em Portugal, mas o tema é complexo. Antonio Manuel Hespanha, em seu livro *As vésperas do Leviatã*, questiona a precoce centralização administrativa e burocrática portuguesa. Ele identifica em seu livro que não existiu essa centralização de forma tão efetiva quanto se propala. Segundo o autor, desde os tradicionalistas (vêem aqui o fim das liberdades corporativas e concelhias) até os jacobinos (exaltam a des-feudalização), passando pelos que saúdam a obra de construção do Estado, todos estão de acordo com a idéia da precocidade do Estado português; fala-se em centralização, mas não se mostra como ela (se) aconteceu. No livro, ele tenta fazer isso, chegando à conclusão de que não houve tal centralização, afirmando que *O que aqui se faz é, afinal, documentar, no plano do direito estabelecido e praticado, de que modo as instituições locais mantêm, na época moderna, um grau relativamente importante de autonomia em relação ao poder central* (HESPANHA, 1994, p.14).

É preciso, para ele, refletir sobre o institucional, ou seja, sobre os condicionantes prático-institucionais da centralização. Como exemplo, destaca a permanência em Portugal dos poderes senhoriais, de uma forte autonomia municipal, com o desenvolvimento do oficialato régio e órgãos periféricos da administração real, com regime de recursos contra atos de poder, formas alternativas e autônomas de organização político-administrativa e judicial.

Um período de maior centralização seria o do Marquês de Pombal, fase do liberalismo e do iluminismo português. E mesmo aqui, Hespanha (2004) encontra a permanência da autonomia, de formas coativas e poderes informais ou periféricos. O ato mais significativo do período foi o do início da segunda metade do XVIII, a Lei da Boa razão (1769), que modificava o quadro legal das ordenações; desvaloriza o costume, a jurisprudência e a doutrina; enfraquece também a relevância das fontes doutrinárias. A lei estabelece que costumes e direito romano só vigorariam se não contrariassem os princípios da Boa Razão (razão como espírito da legislação régia). Estabelecia ainda que nas matérias modernas – relacionadas com a política

(polícia), economia, comércio e navegação – vigorassem no Reino, as leis das nações cristãs, civilizadas e políticas. (Direito Público Universal)

O jusracionalismo tardio português determinou:

- \* estabelece a idéia-guia de um Estado legal (direito igual, geral e abstrato) – prepara a abolição dos privilégios e a instituição da igualdade civil e política;
- \* pretensão de fundar o direito num cálculo científico, baseado na natureza da sociedade e do homem (Código = duradouro);
- \* prepara o reforço do Estado necessário para impor a nova ordem aos estados e corporações privilegiados (fundamentos da sociedade burguesa) – criou aparelhos administrativos depois utilizados;
- \* Nova ética de serviço público, espírito de racionalização e conceito de governo como ciência.

Mas, mesmo após a Revolução Liberal do Porto de 1820 e do Constitucionalismo português, percebe-se continuidades: Religião católica como a da Nação; caráter monárquico e hereditário do governo; o princípio geral da igualdade jurídica não é afirmado nem se altera a estrutura fiscal (forais, direitos banais, dízimos), benficial (bens da coroa, comendas) ou fundiária (morgadios, capelas) profundamente discriminatórias.

### 1.1.2 Raízes do Município no Brasil

A colonização portuguesa objetivou a defesa do território contra as incursões dos holandeses, franceses e espanhóis, que procuravam riquezas, bem como, o controle das pessoas que foram encaminhadas para a ocupação territorial, tese mencionada por Faoro, que repudia a restrita intenção da defesa do novo mundo. Diferente de Holanda, o autor defende a colonização como um projeto do Estado português:

Nada mais enganador. A colonização foi obra do Estado, como as capitanias representaram delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza. Na verdade, o açúcar aparece palidamente nos preparativos e

debates acerca da colonização. A famosa carta do doutor Diogo de Gouveia, escrita em 1532, faz supor que a colonização não se vincula aos engenhos, mas aponta para a defesa do pau-brasil, o mais importante aspecto do comércio da Coroa, cobiçado belicosamente pelos franceses. “Mas não era só a defesa ocasional da colônia ameaçada” – escreveu equivocadamente Paulo Merêa – “que a coroa deste modo garantia, era a sua exploração e aproveitamento, o seu desenvolvimento econômico e a formação de uma nova sociedade, ideal de alguns anos atrás não se antolharia ao espírito dos governantes, mas que nesta altura, sobretudo depois do ensaio magnífico de Martim Afonso, se oferecia com irresistível sedução.” O que se conhecia do país era já mais que suficiente para convencer os nossos estadistas de que, em vez de uma simples série de feitorias para o tráfico de artigos de somenos valor, o futuro da grande colônia estava no seu povoamento em larga escala e desde já no seu aproveitamento agrícola pela transplantação dos processos experimentados nos arquipélagos adjacentes. (FAORO, 2001, p.129).

Diante desse interesse comercial, havia a necessidade de uma maior fiscalização por parte da Coroa, razão pela qual foram criadas as capitanias que tinham por fim o incremento de atividades capazes de estimular o comércio e atividades militares voltadas para a defesa.

Essa divisão deveu-se à extensão territorial da colônia, que impedia uma regular vigilância através das naus portuguesas, que sacrificariam o erário que, naquela época, não estava em condições de financiar tais serviços, razão pela qual dividiu-se tal tarefa com os particulares, criando-se tais instituições, comandadas pelos capitães.

Como as capitanias tinham uma extensão territorial muitas vezes maior que os Estados atuais, os capitães criavam vilas para agregar num núcleo de vigilância às atividades comerciais e estruturar o interesse fiscal, como ressalta Faoro:

O controle da arrecadação tributária cabia, em algumas capitanias, ao governador, e, nas mais numerosas, segundo o molde rígido do reino, a funcionários de Lisboa, o *feitor* ou *almoxarife*, o *provedor* e o *contratador*. Soma-se a essas preocupações a da defesa, defesa contra o corsário e o indígena, interesse, em última análise, redutível ao fisco e ao negócio. As vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao afluxo das populações. (FAORO, 2001, p.143).

O modelo de colonização foi adotado das tradições portuguesas, as sesmarias, através das quais a Coroa portuguesa distribuía o solo aos colonos, mas fixava a possibilidade de reversão à Coroa em caso de não utilização das terras para cultivo, instituto incorporado nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.



Esse modelo explica a adoção desse sistema de distribuição Raymundo Faoro, nos seguintes termos:

A transposição do instituto para as terras incultas do Brasil provocou alguns transtornos jurídicos. A adaptação à realidade nova não desvirtuou o sistema. “Sesmarias” – na linguagem das Ordenações – “são propriamente as datas de terras, casais e pardieiros, que foram ou são de alguns senhores e que, já em outro tempo, foram lavradas e aproveitadas e agora o não são. (FAORO, 2001, p147).

E explica os direitos dos colonos e do capitão-governador:

Isento de foro, de contribuição aos capitães, o colono – o morador – só respondia pelo não cultivo, cláusula essencial na restrição do domínio, ao soberano e à sua justiça. Excluído ficava, desde logo, entre o proprietário e a autoridade qualquer liame senão o de subordinação política, limpo de vestígios feudais. Ao capitão-governador reservaram-se, como se notou, as moendas as marinhas de água, dependendo os engenhos de licença, para a qual podia a autoridade fixar tributo. Tributo variável de capitania a capitania, da gratuidade à participação na renda. (FAORO, 2001, p148).

Os primeiros Municípios fundados no Brasil, com nome de vilas, foram os de São Vicente e Piratininga, aquele fundado em 22 de janeiro de 1532 por Martim Afonso de Sousa que, ao invés de designar o governador e o capitão-mor, conforme os poderes conferidos por três cartas régias, preferiu criar vilas, vinculadas ao rei. Em termos estruturais, entretanto, confirma-se aqui a tese de Holanda de que os municípios aparecem no país ainda submetidos à zona rural, onde se localizava a sede do poder, destacada também por Gilberto Freyre (2000), que busca as características gerais da colonização brasileira na formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida, sendo a casa-grande o palco, a sede, o lugar central em que se daria esse encontro *feliz* entre as três raças sob a liderança do português. A casa-grande seria ainda a representação do sistema político, econômico e social, caracterizando a colonização como obra corajosa da família rural particular, na qual o senhor de engenho tinha mais poder que os vice-reis ou os bispos.

O quadro passa a se alterar a partir do século XVIII. O próprio Freyre produz, para tratar do período, outro livro intitulado *Sobrados e mucambos*, onde destaca que o senhor de engenho passa a perder a majestade dos tempos coloniais. Passa a ter maior prestígio a vida urbana, exemplarmente presente na *Revolta dos Mascates* em Pernambuco, que colocou frente a frente a burguesia local e a

aristocracia rural. Aqueles viviam nas cidades em seus sobrados de quatro andares. Também é visível a alteração estrutural, no desenvolvimento das Minas Gerais, em cidades controladas pelos magnatas das minas, chamados por Freyre de *autocratas dos sobrados*, constituindo uma nova classe burguesa de negociantes, às vezes confundidos com mascates, mercadores de quitanda e de casas térreas. Novos patriarcas urbanos surgem e as cidades se tornam mais autônomas. Processo intensificado com a vinda da família real para o Brasil, em particular pela maior valorização da vida urbana da Corte, e complementado pelo surgimento dos cursos superiores já no Brasil independente.

O processo de montagem das câmaras municipais, destacado por Victor Nunes Leal (1997), em sua obra “Coronelismo, Enxada e Voto”, onde descreve o desenvolvimento político e administrativo brasileiro, ilustrando a participação dos municípios, só faz sentido a partir do século XVIII e principalmente em sua segunda metade até o XIX. No trabalho, Nunes Leal menciona que as vilas poderiam instalar as câmaras municipais :

Somente nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de *vila*, concedida por ato régio, podiam instalar-se as câmaras municipais, cuja estrutura foi transplantada de Portugal, a princípio, na conformidade das Ordenações Manuelinas e, mais tarde, das Filipinas. (LEAL, 1997, p.81)

As câmaras eram constituídas por um presidente, três vereadores, um procurador, dois *almotacéus* (agentes que tinham função de polícia local, inclusive zelando pela higiene, segurança, pesos e medidas), um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juizes comuns, indicados pelos vereadores, que eram eleitos pelos *homens-bons*.

Faoro, analisando a organização municipal, esclarece quem pertencia à classe dos *homens-bons*:

Quando os colonos, isolados e perdidos nas distâncias, ameaçam ruralizar e extremar-se no localismo, a fundação da vila serve para lembrar a autoridade da Coroa, empenhada em substituir a força dos patriarcas pela justiça régia. Os colonos e latifundiários, atraídos para o caudilhismo, com a chefia de bandos armados na caça ao índio, subordinam-se à carapaça administrativa, integrando o Senado da Câmara, convertidos em “homens-bons”, categoria da qual estavam excluídos os oficiais mecânicos, judeus, degredados e estrangeiros. (FAORO, 2001, p.173).

As câmaras, entre o século XVIII e XIX, mantiveram relativa autonomia em relação ao poder central, como ocorria também em Portugal. Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil o quadro se altera. A estrutura judiciária portuguesa foi trazida intacta para a colônia que agora seria a sede da metrópole. Acima da estrutura estava o Desembargo do Paço, que julgava e encaminhava ao rei conflitos entre tribunais e autoridades do Império Português. O antigo Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, órgão máximo até então na colônia, passou a exercer as funções de Casa da Suplicação, um tribunal que julgava em terceira instância o que passou antes pela apelação nos Tribunais de Relação. Para as justiças especiais foram trazidos a Mesa da Consciência e Ordens (casos eclesiásticos), o Supremo Conselho Militar e de Justiça e a Intendência Geral de Polícia. Manteve-se o Tribunal da Relação da Bahia e criou-se o de Pernambuco (1821) e Maranhão (1812). Nesse esforço de centralização são criados tribunais de primeira instância com juizes de fora, ouvidores, corregedores e juizes ordinários nas novas vilas. (WEHLING; WEHLING, 2004). Apesar desses cargos terem sido criados antes, somente com a vinda da Corte se tornam mais presentes na colônia.

Caio Prado Junior, analisando esse contexto de urbanização e centralização, faz um levantamento a respeito do poder das câmaras municipais, demonstrando que perderam o seu poder em meados do Século XVII, destacando-se a criação da figura do juiz-de-fora:

Os representantes diretos do poder real irão aos poucos reivindicando para si toda a autoridade, e acabam transformando as Câmaras em simples executoras de ordens deles emanadas. Um dos maiores golpes desferidos nas franquias locais foi a introdução dos *juizes-de-fora* no Brasil em substituição aos *juizes ordinários* de eleição popular. Além de suas funções jurisdicionais, cabia aos juizes a presidência das Câmaras. É em 1696 que são criados os primeiros juizes-de-fora de nomeação do Rei: na Bahia, no Rio de Janeiro e em Pernambuco, isto é, nas três principais vilas da colônia. Na Bahia (capital então do Brasil) foi-se ainda mais longe, pois nessa época deixaram os vereadores (membros da Câmara) de ser eleitos, passando a ser escolhidos por nomeação régia. (PRADO JUNIOR, 1976, p.52).

As Câmaras Municipais, que possuíam determinado poder, acabaram sendo tolhidas pelo Governo Geral a partir do momento em que a sua presidência passou a

ser exercida por um representante do Rei, deixando de atender as reivindicações dos moradores da localidade, mas apenas a executar as determinações reais.

A visão de um império centralizador não é aceita por Hespanha, que analisa esses posicionamentos como interpretação ingênua das instituições históricas, fundada em preconceitos coloniais. Em estudo sobre Paranaguá, por exemplo, vê-se que muitos ouvidores não vieram para o Paraná ou ficaram aqui se casando com filhas das elites locais, demonstrando a permanência do poder local. (PEGORARO, 2007).

Nesse período, as instituições não tinham as mesmas características das atuais, isto é, com a divisão de competências, como bem destaca Vitor Nunes Leal,

Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes, baseada na divisão das funções em legislativas, executivas e judiciárias. Havia, neste terreno, atordoadora confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até ao Rei. (LEAL, 1997, p.82).

José Afonso da Silva analisa a organização municipal no período colonial e afirma que tal sistema não teve sucesso nas zonas pastoris e mineradoras, destacando a permanência do poder local:

Nas zonas de exploração agrícola, floresceu uma organização municipal, que teve profunda influência no sistema de poderes da colônia. O Senado da Câmara ou Câmara Municipal constituiu-se no órgão do poder local. Era composto de vários 'oficiais', à imitação do sistema de Portugal. Seus membros eram eleitos dentre os 'homens bons da terra', que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais. Assim foi nas zonas açucareiras. Mas, nas zonas pastoris e mineradoras, essa organização municipal não encontrou condições para prosperar, salvo no fim da colônia com a decadência da mineração e maior estabilidade populacional. (SILVA, 2005, p. 72).

Prado Junior (1976, p.125) afirma que o Reino de Portugal, no Século XVIII, em razão do progresso do capitalismo industrial que se voltava contra todos os monopólios, passa a se tornar um peso para a colônia, qualificando-o como simples

intermediário imposto e parasitário, situação que atingiu os impérios coloniais ibéricos.

Essa assertiva se opõe ao exame feito por Faoro (2001, p.280), que acrescenta alguns fatores econômicos internos:

Ainda aqui, nesta hora de transição, pulsa e circula, na paisagem das lavouras e das distâncias, o sangue da economia mundial. Não que a colônia seja um reflexo passivo do jogo internacional – século a século ela adquire consistência própria, fisionomia singular, de cuja interação dinâmica se comporá o anseio de autonomia. O último quartel do século XVIII denuncia uma crise e revela uma mudança de rumo. (FAORO, 2001, p.280).

Com o advento da Proclamação da Independência do Brasil, as cidades e as vilas passaram a ter suas câmaras regulamentadas pela Constituição Imperial de 1824, fomentadas por um sentimento de liberdade, entendimento esse equivocado, uma vez que o seu poder continuou a ser diminuído, dessa vez pelo Império.

### 1.1.3 O Município e o Império

O processo de independência seria resultado de uma relativa modernização do Brasil, propiciada por sua elevação à categoria de Reino e pela abertura dos portos que, na prática, determinou a quebra do pacto colonial e permitiu a ampliação das trocas mercantis e o fortalecimento dos espaços urbanos.

Politicamente, o período imperial brasileiro teria a participação política de duas facções com origens sociais próximas, mas com projetos relativamente distintos. Os conservadores, representados principalmente pela aristocracia rural, apoiavam a centralização e por isso se encontravam mais próximos do imperador. Os liberais, compostos também por parte da aristocracia rural, e também pelos profissionais liberais e agentes urbanos, propugnavam pela descentralização. Apesar das tentativas de centralização política, várias reformas liberais foram feitas, embora controladas pelas elites conservadoras.

Da leitura da Constituição Imperial Brasileira, pode-se concluir que as cidades ficaram adstritas a uma determinação legal, passando ao governo da Província a orientação administrativa, conforme se conclui da leitura do artigo 169: “*O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiaes, aplicação das*

*suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”*

Apesar da pretensão de uma maior centralização, as administrações locais detinham poderes que as atuais não possuem, como descreve Nunes Leal citando Mourão:

Descrevendo as câmaras da Colônia, observa Carvalho Mourão que tinham “funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades. Assim é que, além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção de higiene pública, auxiliavam os alcaides no policiamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral, tais como: os almotacés, assistidos do alcaide-mor; os quatro *recebedores das sisas*, os depositários judiciais, o do cofre de órfãos, o da décima, os avaliadores dos bens penhorados, o escrivão das armas, os *quadrilheiros* – guardas policiais do termo – e outros funcionários. Tinham, além disso, as Câmaras o direito de nomear procuradores às Cortes... (Mourão<sup>1</sup> *Appud* Leal, 1997, p. 82)

Os poderes concedidos às Câmaras Municipais permitiam a realização de atos que invadiam a área da administração geral, dentre os quais a eleição dos seus funcionários, levando os proprietários rurais à busca pela influência dessa casa legislativa:

Não seria, pois, de estranhar que, no período aludido, de dominação quase exclusiva do senhorio fundiário, tivessem as câmaras municipais – instrumento do seu poder na ordem política – uma larga esfera de atribuições, que resultava muito menos da lei do que da vida.

Meirelles retrata a falta de prestígio dos Municípios no período Imperial, destacando a necessidade de uma lei regulamentar para o exercício de suas competências, norma esta editada em 1828:

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art.24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município

---

<sup>1</sup> MOURÃO, João Matias de Carvalho. Os Municípios – sua importância política no Brasil – Colonial e no Brasil – Reino – Situação em que ficaram no Brasil Império pela Constituição de 1824 e pelo direito adicional. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio , 1916 – Foro Especial.

colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades. (MEIRELLES, 2006, p.38).

Faoro, contestando a eficácia dos diplomas legais, afirma que o espírito da Independência levaria a concessão de um maior espaço nas instituições políticas imperiais aos Municípios, entretanto, a Lei de 1º de outubro de 1828 estabeleceria uma instituição tutelada:

Em lugar de célula viva, diretamente nascida da sociedade, associação superior à lei, “conseqüência normal da vizinhança, do contato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais”, como pretendia o comentarista maior da constituição, saiu um município tutelado. As câmaras, segundo a definição do estatuto de 1828, serão “corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (artigo 24). Sob o fundamento de separar os poderes, confundidos e embaraçados no período colonial, converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central. (FAORO, op.cit, p. 352).

O poder municipal, como menciona Faoro (2001, p.353), foi ligado aos latifundiários e fazendeiros, em razão da incapacidade financeira, dando ensejo ao poder privado, que dirigia as câmaras.

A esse respeito, José Murilo de Carvalho, ao tratar da burocracia imperial, menciona que o governo central não chegava no nível local, razão pela qual assumia compromissos com os poderes locais:

A incapacidade do Estado brasileiro em chegar à periferia é bem ilustrada pelos compromissos que se via forçado a fazer com os poderes locais. No Brasil, como nos exemplos históricos descritos por Weber, o patrimonialismo combinava-se com tipos de administração chamados litúrgicos. Na ausência de suficiente capacidade controladora própria, os governos recorriam ao serviço gratuito de indivíduos ou grupos, em geral proprietários rurais, em troca da confirmação ou concessão de privilégios. (CARVALHO, 2007, p. 158).

O governo central não exercia diretamente o seu poder sobre os locais e negociava uma atuação indireta através dos proprietários rurais, ficando a iniciativa para o planejamento do desenvolvimento local para essas pessoas que detinham uma grande influência sobre a comuna, conforme descreve Carvalho:

As afirmações de Uruguai<sup>2</sup> têm validade plena no que se refere às tarefas distributivas ligadas ao desenvolvimento social, à promoção da educação e da saúde, e ao desenvolvimento econômico, como a construção de obras públicas, a assistência técnica e creditícia etc. (...) Para tais tarefas, a ação do governo central parava nas capitais das províncias, com as únicas exceções dos serviços de correios e das incipientes estradas de ferro. Os únicos agentes do governo central no nível local eram os párocos que, no entanto, se limitavam às tarefas de registro de nascimentos, casamentos e óbitos. A ação dos párocos era mais importante na área político-eleitoral do que na administrativa. Os próprios municípios, aliás, não possuíam um Executivo independente do Legislativo. Daí ficar a ação distributiva na dependência da iniciativa dos poderosos locais. (CARVALHO, 2007, p.154).

Analisando a influência dos “coronéis” na política nacional, Nunes Leal (1997, p.62) destaca a ausência do poder público como um dos fatores que levaram a esta ascendência, corroborando a lição acima:

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetivação atuação do poder privado, está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. (LEAL, 1997, p.62).

O Estado ausente permite que a sociedade se submeta aos interesses dos mais poderosos, criando, de certa forma, um novo regramento que é editado por essa elite que, na obra de Nunes Leal, é denominado de “coronelismo”.

Esse controle sobre a administração municipal manteve-se até o advento da Proclamação da República, uma vez que o Império e algumas Províncias, dentre as exceções pode-se citar a de São Paulo, não tinham qualquer interesse na descentralização, como assevera José Nilo de Castro, sistema que diminuiria seus poderes e tornaria as comunas menos servis:

Tira-se do sentido e das competências das Províncias que o Brasil, no Império, não chegou a ter governo municipal autônomo, pois toda a evolução política e jurídica na questão direcionou-se para as Províncias.

---

<sup>2</sup> As reformas de 1840-41 levaram à exagerada centralização política e administrativa, que faria um de seus autores dizer mais tarde das administrações imperiais que “têm cabeças enormes, quase não têm braços e pernas”, ou ainda: “são corpos cuja circulação não chega às suas extremidades”.



Tem-se explicação para tanto: o Brasil, Estado imperial unitário, a força centrípeta que o Imperador personificava nas Cortes, impedia qualquer sopro prático de descentralização. Daí por que episódios esporádicos, aqui e ali, assinalando investidas municipais e descentralizadoras, não desfiguraram, até a República, a fisionomia centralizadora do Império, com sacrifícios para as liberdades locais, como acontecera com o Município romano, sob o centralismo de *Constantino*. É que, aqui como alhures, o prestigiar-se os Municípios significaria desfazer-se do poder das Províncias, cuja autonomia era desconsolo das Câmaras Municipais. (CASTRO, 2006, p.20).

A centralização brasileira é observada por Carvalho (2007, p.13), ao fazer um paralelo entre a libertação das colônias espanholas e as colônias portuguesas, dentre as quais o Brasil. No século XIX, a colônia americana espanhola dividiu-se em 17 países independentes, enquanto que a colônia portuguesa manteve-se intacta em razão da formação da sua elite, conforme o autor afirma:

Argumentaremos, portanto, que a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política colonial portuguesa. Essa elite se caracterizava sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Havia sem dúvida certa homogeneidade social no sentido de que parte substancial da elite era recrutada entre os setores sociais dominantes. Mas quanto a isto não haveria muita diferença entre o Brasil e os outros países. (...) A homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política. (CARVALHO, 2007, p.21).

O descontentamento com a centralização do governo imperial pode-se registrar no discurso de Joaquim Nabuco na Câmara dos Deputados em 21 de setembro de 1885, reproduzido por Faoro, nos seguintes termos:

Ao arvorar no Partido Liberal a idéia da federação, em combate a apropriação republicana, Joaquim Nabuco denunciara, como impedimento fundamental do progresso, “esta burocracia que só serve para falsificar, na transmissão para o centro, as impressões da nossa vasta superfície, essa organização forasteira e espoliadora que, em vez de ajudar a viver, esgota em nome e com a força do Estado a atividade de cada uma de suas partes. [...] As províncias não de compreender dentro de pouco” – prossegue, em tom vivamente republicano – “que o que constitui governo colonial não é a falta de representação parlamentar, nem a da Constituição, nem o nome de colônia, nem a diferença de nacionalidade. O que constitui o governo colonial é a administração em espírito contrário ao desenvolvimento local”. Os recursos deverão ficar onde são produzidos, sem separar o trabalho de seus frutos. O governo deveria expressar a vontade dos governados, com a

responsabilidade plena da administração, extinguindo-se o “beduinismo político”, comparados os presidentes de província às “aves de arribação e de rapina”, iguais aos magistrados ingleses na Índia, que tributam e devastam as localidades em proveito da corte(...) (FAORO, 2001, p.522).

A solução monárquica para a manutenção da unidade da ex-colônia não foi tranqüila, tendo ocorrido muitas revoltas no período de 1831 a 1848, dentre as quais pode-se citar a Farroupilha, no Rio Grande do Sul, a Cabanagem no Pará, a Sabinada, em Salvador, e as Revoluções Liberais ocorridas em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A tarefa de consolidar um sistema de poder foi complicada pelo fato de não haver consenso entre as classes dominantes. Como assevera José Murilo de Carvalho (2007, p.254), o trono não tinha apoio social, pelo fato de que a monarquia não tinha raízes no Brasil, nossa experiência era com a Regência e cita Justiniano José da Rocha, que era jornalista do campo conservador, que defende a busca pelo apoio no comércio e na agricultura.

Segundo ele, a monarquia era uma convicção racional adquirida com a experiência da Regência, que não estava na prática, nas crenças, nos costumes: “O espírito público está em plena tendência para a monarquia, mas essa tendência, filha da razão, inspirada pelo amor da ordem não é coadjuvada nem por nossas leis, nem por nossos costumes, nem pelos nossos hábitos: o trono não tem pois alicerces”. Mas sem o trono, continuava Justiniano, o Brasil se fragmentaria. A solução era, então, dotar o trono de apoio social. Esse apoio não podia vir do proletariado do campo, foco das revoltas que marcaram a Regência. Também não podia vir da desiludida e inquieta população urbana. A única saída era buscá-la no grande comércio e na grande agricultura: “Dê o governo a essas duas classes toda a consideração, vincule-as por todos os modos à ordem estabelecida, identifique-as com as instituições do país, e o futuro estará em máxima parte consolidado”.

Seguindo essa orientação, o governo começou a mostrar aos revoltosos de 1844 que eles poderiam chegar ao governo, tanto assim que o número de títulos nobiliárquicos aumentou muito no governo de D. Pedro II, que distribuiu títulos de barões entre os grandes cafeicultores do Rio de Janeiro, Minas e São Paulo, conforme demonstra Carvalho em sua obra.

#### 1.1.4 O Município na República Brasileira

A Proclamação da República brasileira não teve a participação da sociedade, mas decorreu da insatisfação das elites com o Império que vinha atraindo os “coronéis”, como descreveu Carvalho, conferindo títulos nobiliárquicos. Essas concessões, como bem lembra Faoro (2001, p.503), não aniquilaram o sentimento de rebeldia, de liberalismo, mas apenas sepultou-o em cova rasa.

Carvalho descreve a visão da sociedade frente à Proclamação da República:

Em frase que se tornou famosa, Aristides Lobo, o propagandista da República, manifestou seu desapontamento com a maneira pela qual foi proclamado o novo regime. Segundo ele, o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar. (CARVALHO, 1987, p.9)

O Município, na visão republicana, era visto como um perigo à construção da solidariedade e lealdade à pátria, na visão de Ribeiro, que fez uma análise da questão urbana no pensamento social brasileiro:

Em nosso republicanismo, as visões integradoras prevaleceram na construção das representações, imagens e narrativas, como mostrou Carvalho (1989). Os ideólogos do novo regime formularam os problemas a ser enfrentados, com efeito, a partir do modelo rousseauiano, mas apenas emprestando a sua vertente comunitarista, por meio da qual as noções abstratas de povo e de pátria funcionavam como mitos comunitários integradores da sociedade política à nação e à pátria. É por essa óptica positivista que os nossos reformadores vão olhar a cidade e seus problemas, como ameaças à construção dos laços de solidariedade e lealdade à pátria, à nação e aos veículos de edificação – o Estado e o progresso –, não cabendo reconhecer como legítimo o conflito como expressão da vertente liberal de cidadania. O urbano, portanto, entra no pensamento como “cidade-pátria”. (RIBEIRO, 2001, p.139).

Esse exame leva a concluir que os mais conservadores tinham um receio da cidade, vendo-a como uma ameaça à unidade nacional, entretanto, o desenvolvimento da sociedade local, através de políticas públicas direcionadas para a cidade, poderá determinar em um desenvolvimento total, desde que haja uma política nacional voltada para o crescimento e melhora da vida da nação.

### a) A República Velha e o Federalismo

Esse período da herança escravista influenciou muito a sociedade no período da República Velha, isto é, havia uma crescente urbanização do povo, recebendo críticas por parte da velha oligarquia dos ruralistas, como descreve Ribeiro:

O “ruralismo”, por sua vez, buscou constituir a nação através da sua “essência rural”. Trata-se de um pensamento que projeta no campo as bases fundamentais para a constituição da nação: a Natureza e o homem. Essas concepções se desdobravam, principalmente em Alberto Torres, em uma intervenção do Estado que recompusesse a estrutura fundiária, com ênfase nas pequenas propriedades, e que orientasse uma exploração não predatória da natureza. (RIBEIRO, 2001, p.140).

Trata-se da mudança da república agrícola para uma república urbanista, que sofre o choque da urbanização, as cidades se tornam o centro de um progresso, com a aparição de empresas e com o êxodo rural na busca de melhores condições de vida.

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, a forma do estado adotada foi a Federação, composta por Estados-Membros e Municípios, qualificando-os como entes autônomos: “*Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*”.

Ainda sob o efeito da independência, a corrente para conceder maior autonomia aos Municípios ganhou força, como menciona Nelson Nery da Costa (1999, p.45), que assevera que houve muita reclamação por parte da bancada positivista na Assembléia Constituinte, causando, por consequência, uma emenda constitucional, cujo resultado é o texto abaixo reproduzido, situação que conferiu às Constituições Estaduais o poder de dimensionar a autonomia municipal:

As Constituições estaduais deram a amplitude que quiseram à autonomia municipal, em especial quanto às eleições. Sustentou-se, durante muito tempo, que a eletividade, nos Municípios, era mera questão administrativa, como predominava no constitucionalismo argentino. A forte corrente doutrinária que advogava a restrição às eleições municipais, principalmente que os *prefeitos*, também chamados de *intendentes* ou de *chefes do Executivo Municipal*, deveriam ser nomeados pelos Governadores de Estado, como ocorreu nas Constituições do Pará, Paraíba e Rio de Janeiro. Já noutras, como a do Piauí, adotaram a eletividade plena das funções políticas municipais. (COSTA, 1999, p.45).

Como pode ser observado nesses textos, a autonomia municipal no período da Primeira República tratou-se de mera prescrição constitucional, não efetivada na prática pelos Estados, dando ensejo à influência direta dos coronéis locais, como contempla Hely Lopes Meirelles:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 2006, p. 39).

Os Prefeitos eram eleitos de acordo com a vontade dos coronéis, pessoas que detinham um controle sobre determinada região, utilizando dessa força para eleger pessoas que estavam sob a sua influência, transformando os Municípios em verdadeiros "currais eleitorais".

O coronelismo, com leciona Nunes Leal (1997, p.40), é um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público e a decadente influência social dos chefes locais, mais precisamente os senhores de terras, os proprietários rurais, os latifundiários, que detinham grande influência na região.

Faoro descreve essa figura na República Velha nos seguintes termos:

O senhor da soberania, o povo que vota e decide, cala e obedece, permanece mudo ao apelo à sua palavra. O bacharel reformista, o militar devorado de ideais, o revolucionário intoxicado de retórica e de sonhos, todos modernizadores nos seus propósitos, têm os pés embaraçados pelo lodo secular. Os extraviados cedem o lugar, forçados pela mensagem da realidade, aos homens práticos, despidos de teorias e, não raro, de letras. No campo, no distrito, no município, o chefe político, o *coronel* tardo e solene, realista e autoritário, amortece, na linguagem corrente, o francês mal traduzido e o inglês indigerido. Ele municipaliza a expressão erudita, comunicando-lhe, de seu lado, sentido e conteúdo, converte o freio jurídico do governo no bucal caboclo. (FAORO, 2001, p.699-700).

A descrição da figura do coronel demonstra que se tratava de uma pessoa com determinado conhecido poderio frente à sociedade local que tinha a influência suficiente para indicar os gestores locais e direcionar a política municipal para os interesses do povo, mas, principalmente, àqueles que coincidiam com os seus próprios, sendo visto como um líder econômico e político.

Essa denominação vem da Guarda Nacional, cujo chefe deveria ser uma pessoa socialmente qualificada, detentora de riqueza. O seu poder é descrito por Faoro, nos seguintes termos:

Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito. Ele recebe – recebe ou conquista – uma fluida delegação, de origem central no Império, de fonte estadual na República, graças à qual sua autoridade ficará sobranceira ao vizinho, guloso de suas dragonas simbólicas, e das armas mais poderosas que o governador lhe confia. (FAORO, 2001, p.700).

Com o advento da Proclamação da República, os republicanos temiam que as comunas livres levassem à anarquia e à violência, desintegrando o país em centenas de potentados locais, razão pela qual passaram a organizar os municípios, cujos prefeitos seriam nomeados pelos governadores. Naquelas regiões mais pobres ou de pouca influência do governo central, a direção seria realizada através de barganhas e compromissos, conferindo mais força ao coronelismo.

Com a industrialização e diminuição da dependência econômica da agricultura, o poder do coronel começa a diminuir perante a sociedade local, bem como, em razão do aumento dos meios de comunicação e da população urbana, como descreve Faoro:

O populismo, fenômeno político não especificamente brasileiro, funda-se no momento em que as populações rurais se deslocam para as cidades, educadas nos quadros autoritários dos campos. O coronel cede o lugar aos agentes semi-oficiais, os *pelegos*, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais. (FAORO, 2001, p.793).

O coronelismo atuou junto àquelas sociedades rurais de pouca riqueza, isoladas do governo central, com pouca produção industrial, situação que foi diminuindo com a maior industrialização brasileira e o êxodo rural.

Sobre a autonomia municipal nesse período, Vitor Nunes Leal retrata bem a situação dos Municípios até a Constituição em epígrafe:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições

autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. (LEAL, 1997, p. 70).

A norma constitucional estabeleceu como limite da organização dos Municípios pelos Estados o respeito ao *seu peculiar interesse*, expressão que permitiu aos governos estaduais estabelecer o grau de autonomia municipal, exercendo fiscalizações em diversas áreas da sua administração, como bem lembra Vitor Nunes Leal:

Deixando agora de parte outros aspectos, que serão tratados nos capítulos subseqüentes, cumpre observar que muitas das Constituições estaduais estabeleceram um sistema de fiscalização da administração e das finanças municipais por parte do Estado. Essa verificação se exercia freqüentemente *a posteriori*, mas algumas vezes *a priori*. Ademais, enquanto nalguns Estados havia um puro controle de legalidade sobre a vida dos municípios, o qual se pratica evidentemente em âmbitos mais restritos, em outros o controle era também de oportunidade e conveniência. Com tais expedientes podiam os governos dos Estados tutelar as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual. (LEAL, 1997, p.99).

#### b) O Estado Novo e a centralização de Vargas.

Getúlio Vargas tratou de centralizar o governo, tendo assumido o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais em novembro de 1930, demitindo todos os governadores de Estado, com exceção de Minas Gerais, nomeando em seus lugares interventores.

Durante o Estado Novo, o projeto de desenvolvimento foi muito grande, tinha como premissa a implantação de uma indústria de base, em particular a siderúrgica, a nacionalização de jazidas minerais, dentre outros, cujo grande objetivo é descrito por Boris Fausto:

O programa era vinculado ao grande objetivo de promover a unidade nacional e acabar com o contraste entre “os dois brasis, um político outro econômico, que não coincidem”, apontando-se a certa altura, “o sertão, o isolamento, a falta de contato como os únicos inimigos temíveis para a integridade do país”. (FAUSTO, 2006, p.107)

A Constituição de 1934 teve uma vigência curta, até o golpe de 10 de novembro de 1937, quando foi imposto novo regime ao Brasil, momento em que pela primeira vez na história deste país os Municípios tiveram as suas competências elencadas numa norma constitucional, entretanto, diante dessa centralização tais competências ficaram adstritas à determinação de Getúlio.

Destaca-se, dentre as normas constitucionais, o artigo 7º, I, d, que estabelece como um dos princípios, que regem as atividades dos Estados, a autonomia municipal. Esta vem repetida na regra do artigo 13: *“Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”*, prescrevendo quais as competências desses entes, dentre a composição da tributação municipal.

Com o advento do Estado Novo, em 1937, os Municípios perderam toda a sua autonomia, juntamente com os Estados-Membros, uma vez que nesse período, prevaleceu a concentração de poderes no Executivo federal ou, mais especificamente, nas mãos do seu instituidor.

Durante esse regime, o seu instituidor Getúlio Vargas fundamentou o golpe, conforme reproduz José Afonso da Silva, dentre outras bases, nos seguintes termos:

Por outro lado, as novas formações partidárias, surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratária aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central. (SILVA, 2006, p.82).

A respeito da participação dos Municípios nesse período, Nelson Nery Costa descreve nos seguintes termos:

Em relação aos Municípios, cessou a eletividade dos prefeitos, só a concedendo aos vereadores. O interventor não passava de um preposto do Presidente da República, com todas as principais atribuições municipais entregues ao chefe do Executivo municipal. Não obstante, acima desse, estava o Conselho Administrativo estadual, órgão que controlava toda a atividade dos Municípios, restringindo qualquer iniciativa local. Foi mantida a discriminação das rendas municipais nos termos do texto constitucional anterior, a exceção do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. (COSTA, 1999, p.47).



A participação municipal nesse período, conforme já foi ressaltado, ficou adstrita às determinações do governo central que retirou toda a autoridade do governo local e impediu a participação popular na direção das coisas públicas.

O fim do Estado Novo teria ocorrido face o distanciamento que se deu entre o governo e a sociedade e o ingresso do Brasil no quadro das relações internacionais.

Em 24 de outubro de 1943, teria ocorrido a primeira manifestação ostensiva contra o governo, através da qual os seus assinantes demonstravam a sua insatisfação com o afastamento dos seus objetivos democráticos. Dentre as pessoas que assinaram esse manifesto, cita-se: Afonso Arinos, Virgílio de Melo Franco, o ex-presidente Bernardes, e outros.

O ingresso no período democrático de 1945 a 1964 se deu com a decretação do Código Eleitoral em 1937, que fixou o prazo de 2 dezembro de 1945 para as eleições presidenciais e de uma Assembléia Constituinte.

c) O populismo e a constituição de 1946.

O populismo, de acordo com Weffort:

Foi a expressão do período de crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afins na história brasileira, e do processo de democratização do Estado que, por sua vez, teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura de Vargas (1937-45), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do após-guerra (1945-64). (WEFFORT, 1978, p.61)

Nesse período, encerra-se a ditadura e o monopólio exercido por Vargas sobre a manipulação da opinião pública, por mais que continue sendo o grande chefe do populismo até a sua morte em 1954.

É um período em que se faz mais claro o enfrentamento das forças sociais dentro do grande compromisso que serve de sustentação ao Estado e é também a etapa em que esse compromisso entra em crise. Os golpes de Estado se apresentam desde os primeiros anos de democracia como um recurso ao qual a direita ameaça recorrer para reparar sua perda de importância eleitoral e para neutralizar os mecanismos institucionais que abrem passo à pressão popular. Das crises que ocorreram, podem-se enumerar algumas: a oposição da direita à posse de Vargas em 1950; a crise de 1954, que termina com o seu suicídio; as dificuldades

opostas à posse de Juscelino Kubitschek, em 1955; a renúncia de Quadros em 1961; e a oposição civil-militar à posse de Goulart como sucessor de Quadros.

Examinando a Carta Magna de 1946, observa-se que no artigo 7º encontra-se no inciso VII, regra que determina à União Federal a preservação da autonomia municipal, demonstrando a mudança do paradigma naquele momento. Ressalta-se que essa regra já se encontrava inserida em norma constitucional em 1937, entretanto, conforme já ressaltado, sob o regime do Estado Novo não foi aplicada.

A autonomia política, administrativa e financeira ficou assegurada através da norma do artigo 28: *I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.*

Sob os efeitos dessa Constituição, que teve por base as Constituições de 1891 e de 1934, os Municípios passaram a ter participação na arrecadação de alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União Federal.

A crise do regime populista no Brasil, segundo Weffort (1978, p.77-78), se deu em razão das limitações existentes na política de reformas do governo de João Goulart, que veio a ser deposto em 1º de abril de 1964:

Com efeito, a importância política das massas dependera sempre da existência de uma transação entre os grupos dominantes, e esta transação agora se encontrava em crise. Se as massas serviram como fonte de legitimidade para o Estado, isto só foi possível enquanto estiveram contidas dentro de um esquema de aliança policlassista, que as privava de autonomia. (WEFFORT, 1978, p. 77-78)

#### d) A ditadura militar e o município

Com a queda de João Goulart, as forças armadas iniciaram um período através do qual governava-se através de Atos Institucionais, cujo primeiro, conhecido por AI-1, baixado em 09 de abril de 1964, assinado pelos comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, manteve a Constituição de 1946, com várias modificações.

Esse Ato Institucional suspendeu as imunidades parlamentares e autorizou o comando da revolução a cassar mandatos em qualquer nível governamental e a suspender os direitos políticos por dez anos.

Trata-se de um período de grande repressão: com o fechamento da UNE – União Nacional dos Estudantes; a vitaliciedade dos magistrados foi suspensa; foram criados os Inquéritos Policial-Militares, dentre outras situações que violavam os direitos dos cidadãos.

Na vigência da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 01/69, as autonomias foram mantidas, mas de forma restrita. Dentre alguns exemplos, pode-se citar a nomeação dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional.

Durante esse período de ditadura militar, a lei orgânica unitária conferiu aos Estados-Membros o poder de fixar os critérios de organização dos Municípios, demonstrativo que, nesse momento da história política brasileiro, a autonomia municipal foi violada, uma vez que não legislavam organicamente em seu favor, cabendo à União e aos Estados fazê-lo, impedindo, assim, que essas unidades basilares da federação brasileira tivessem um governo próprio, isto é, a autonomia administrativa e política.

No campo financeiro, discriminou os impostos municipais, que ficaram restritos ao imposto de propriedade predial e territorial urbana e ao imposto sobre serviços, além de ter regulamentado a participação dos Municípios na arrecadação de impostos de competência da União e dos Estados.

Nesse período em que vigorou a ditadura militar, conforme assevera Hely Lopes Meirelles (2006, p.44), houve modificações positivas que trouxeram melhorias para o sistema tributário nacional:

A modificação do sistema tributário introduzida pela Constituição de 1969 teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as três entidades estatais, mas o critério de atribuição de percentagem fixa e uniforme (20%) na participação do imposto estadual de circulação de mercadorias (ICM) criou uma gritante disparidade entre Municípios industrializados e Municípios de predominante atividade agrícola, ficando aqueles em situação privilegiada em relação a estes. Merece ainda destacar que esse sistema tributário, com as limitações constitucionais estabelecidas, corrigiu sérias distorções da tributação municipal, impedindo a proliferação de impostos e taxas tendo com base de cálculo o mesmo fato gerador, apenas com denominações diferentes e impróprias, o que sobrecarregava o contribuinte e tumultuava as finanças municipais. (MEIRELLES, 2006, p.44).

Pela Carta de 1967, os Prefeitos das Capitais eram nomeados pelos Governadores de Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa e, nos

municípios declarados de interesses da segurança nacional, pelo Presidente da República.

A nova redemocratização no Brasil ocorreu gradativamente, através de medidas como a Emenda Constitucional nº 22 de 1982, que estabeleceu a eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País e a Emenda Constitucional nº 26, datada de 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembléia Constituinte e que deu ensejo à promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a figurar como entidade federativa, posicionamento que agrada a alguns autores, dentre os quais, Nelson Nery Costa, Hely Lopes Meirelles e desagrada a outros, dos quais cita-se José Nilo de Castro, José Afonso da Silva, Raul Machado Horta e Roque Antonio Carrazza.

#### e) A redemocratização e o municipalismo

Como já frisado, a redemocratização brasileira aconteceu através de vários acontecimentos políticos e gradativamente com movimentos populares que pediam a realização de eleições diretas, como ocorreu em 1984.

Com a promulgação da Constituição “cidadã” de 1988, os Municípios foram incluídos dentre as entidades da federação, condição discutida por vários autores, ampliando a autonomia municipal para o aspecto político, financeiro e administrativo, outorgando poderes para o Município editar sua lei orgânica.

A Constituição de 1988 ampliou a autonomia dos Municípios, conferindo-a no aspecto político, administrativo e financeiro, permitindo a elaboração de sua lei orgânica, bem como, fazendo inúmeras referências às suas competências, reconhecendo a importância dessa entidade, que é retratada nos seguintes termos por Nelson Nery Costa:

São inúmeras as disposições constitucionais que se referem expressamente aos Municípios, mostrando o reconhecimento desta célula territorial e política da Federação brasileira, como fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo. A nova Constituição federal, ao fixar as diversas competências do Município ao longo do seu texto, inclusive com a modificação feita pela Emenda Constitucional nº 1, de 31.03.1992, que introduziu os incisos VI e VII, no art.29, assegurou-lhe autonomia jamais conhecida antes e que representou o desenvolvimento normal, que esta importante entidade federativa tem nas instituições políticas, no Brasil. Na verdade, para o aprofundamento da democracia representativa, no sentido

de aproximá-la mais dos interesses da sociedade, é necessário atribuir mais e mais competências pra o Município, como verdadeira argamassa para se construir um Estado pluralista, federativo e social. (COSTA, 1999, p.54).

O estabelecimento de mais poderes e competências para os Municípios diminui a influência dos coronéis em razão da amplitude da burocracia existente, bem como, face à menor dependência da sociedade desses personagens que tendem a influenciar uma sociedade menor e mais dependente do governo.

Nas cidades do interior, percebe-se com mais facilidade a influência de determinadas pessoas, principalmente daquelas em que a agricultura predomina na economia local, permanecendo alguns traços do coronelismo.

A federação, uma forma de descentralização, foi uma maneira adotada pelos Republicanos para a manutenção da unidade nacional, entretanto, como veremos no capítulo seguinte, por muito tempo a autonomia local restringiu-se à letra da lei, sem que houvesse obediência por parte do governo central.

## 1.2 O PACTO FEDERATIVO E A AUTONOMIA TRADICIONAL

O Pacto Federativo brasileiro, apesar da denominação, não pode ser assim interpretado, uma vez que subentende a existência da união de forças para se chegar a um acordo e formar esse tipo de estado. No Brasil, a federação não foi instituída através de um acordo entre as unidades do estado brasileiro, mas foi imposta de cima para baixo em razão do acordo formulado entre a oligarquia que determinava o futuro do país.

Uma das características da federação é a concessão de autonomia aos entes federativos, situação que foi discutida em diversos momentos de nossa história. Os textos constitucionais introduziram a autonomia dos estados-membros e dos municípios, entretanto, a prática não condizia com as normas, uma vez que o regime era centrípeto, isto é, o poder era do governo central.

Como foi visto no capítulo anterior, a colonização brasileira teve por fim manter a união do território e não o desenvolvimento nacional, fato que só se deu a partir da chegada da Família Real em 1808. Portugal criou no Brasil uma extensão de seu território e não pretendia a criação de um novo estado como foi o caso dos Estados Unidos, que é o resultado da união de 13 soberanias autônomas.

Um dos pontos que contribui para a escolha da federação, como ressalta Kelsen, é a extensão do território, fator existente no Brasil e que permite a descentralização do poder, outorgando ou delegando poderes para os governos locais a fim de que prestem os serviços públicos necessários para a comunidade local e instaurem processos que visem ao desenvolvimento de acordo com as características regionais.

A concessão de autonomia para esses membros da federação permite ao governante contratar servidores públicos, contratar terceiros e executar obras de forma menos morosa, não necessitando do referendo da autoridade central. Assim como, na edição de normas que regulamentam a vida da sociedade local, observados os limites constitucionais, poderá conferir a qualidade de vida esperada.

Tanto a autonomia administrativa como a política necessitam de recursos para custear as atividades municipais sob pena de o Município ficar sob a tutela estadual e federal, limitado no seu poder discricionário e gerir de acordo com as necessidades regionais.

A compreensão do papel do Município no estado brasileiro leva a incorporação a este trabalho do estudo da federação, exame que permitirá entender as causas que levaram a esta opção, as suas conseqüências e a influência sobre os Municípios.

O federalismo, que nasceu com a Constituição norte-americana de 1787, foi o instrumento através do qual os líderes da independência americana construíram a unidade das treze colônias recém-emancipadas da Inglaterra, sistema que é marcado pela coexistência de duas soberanias, a da União e a das unidades federadas. A esse tipo de federação dá-se o nome de *federalismo por agregação*, isto é, o Estado federal veio superpor-se aos Estados componentes.

O Estado norte-americano, considerado como o precursor do federalismo, adotou o sistema dualista (*dual federalism*), isto é, o governo federal detém poderes enumerados e limitados e os estados de poderes residuais, que consistem naqueles que não foram outorgados ao governo central.

Esse sistema sendo substituído pelo sistema denominado de *New federalism*, que determinava a existência de transferências e subvenções por parte da União para os estados, tem como conseqüência, nas palavras de Lobo (2006, p.16-17), uma correlata dependência desses com o governo central:

Até meados dos anos 70 do século passado os pertinentes julgados da Suprema Corte Norte-Americana não fizeram mais que cancelar um poder cada vez maior para o Governo central, em detrimento da esfera de atuação dos estados. Por outro lado quedaram-se estes em confortável inércia, apoiada na magnitude dos recursos transferidos pelo Governo central através dos subsídios e das subvenções condicionadas, que, como visto, à guisa de implementar a “Cláusula do Bem-Estar Geral”, representavam antes a substância causadora do entorpecimento da “vontade local” – ministrada em doses fartas sob o invólucro do “Federalismo cooperativo” de viés Norte-Americano. No início dos anos 80 aproximadamente 40% das despesas dos estados e das cidades (*local governments*) norte-americanos eram financiadas pelas ajudas e subvenções (*categorical grants e block grants*) carreadas pelo Governo central. (LOBO, 2006, p.16-17).

Após discorrer sobre o federalismo americano e a mudança de sistema – dualista para o novo federalismo – Lobo critica a maior centralização do poder:

Evidente que essa dependência – cujo efeito direto é minar a autonomia dos entes federativos periféricos – radica basicamente da incapacidade de financiamento próprio do custeio das atividades que devem desempenhar (...) Por ora será suficiente lembrar que o esforço das autoridades norte-americanas para reequilibrar as finanças das unidades subnacionais, e retirá-las da dependência aos subsídios do Governo central, vem sendo imprimido, basicamente, através do estímulo à exploração de novas incidências tributárias pelos estados e pelas municipalidades, assim como através de modificações no sistema de dedução dos tributos estaduais e locais na base de cálculo do imposto de renda federal – expediente que desde o século XIX é utilizado como forma de otimizar o pagamento e a fiscalização daqueles tributos estaduais e locais. (LOBO, 2006, p18)

Sobre as competências dos municípios norte-americanos, Meirelles (2006, p.48-49) destaca, da mesma forma que Lobo, a sua recuperação e destaca o sucesso naquele país:

Se a medida de sucesso de um governo local é o conforto material proporcionado aos munícipes poucos países levariam vantagem no confronto com os Estados Unidos. Praticamente todos os serviços públicos que afetam a vida diária de um cidadão (água, esgoto, gás, telefone, polícia, escolas, hospitais e, mesmo, várias formas de assistência social) são de competência municipal e de execução geralmente impecável, qualquer que seja a área abrangida pela *City*, pela *Township* ou pelo *County*. (MEIRELLES, 2006, p. 48-49)

No Brasil, o federalismo, conforme já foi salientado, apesar de ser intitulado como um Pacto Federativo, de pacto não teve nada, salvo um acordo firmado entre as oligarquias principalmente as de São Paulo e de Minas Gerais que tinham interesse na descentralização para não perder e aumentar sua influência sobre o governo central.

O ideal republicano teve como base o sistema federativo, uma vez que as oligarquias pensavam na sua representatividade e não nos interesses populares, conforme descreve Boris Fausto, ao se referir ao nascimento do movimento republicano:

A novidade da década de 1870 foi o surgimento de um movimento republicano conservador nas províncias, tendo como maior expressão o Partido Republicano Paulista (PRP), fundado em 1873. Os quadros do PRP provinham majoritariamente da burguesia cafeeira. O ponto fundamental do programa do partido consistia na defesa da federação, ou seja, de um modelo de organização política do país em que as unidades básicas são as províncias. (FAUSTO, 2001, p.228)

O fim da monarquia brasileira se deve a alguns pontos interessantes: inicialmente, deve-se ressaltar a inexistência de tradição monárquica no Brasil, experiência que tivemos apenas no período da Regência; a insatisfação das oligarquias, principalmente, as rurais de São Paulo e de Minas Gerais, cujo grupo foi integrado pelos militares.

Outro ponto de insatisfação por parte dos republicanos paulistas era com a representatividade de São Paulo no parlamento e na monarquia, como destaca Fausto:

As queixas dos republicanos paulistas contra o governo central tinham em certos aspectos uma ressonância atual. São Paulo estava sub-representado no Parlamento e nos órgãos da Monarquia. Em 1883, cada deputado paulista representava 145.141 habitantes, enquanto os de Pernambuco representavam 85.448, e os do Amazonas, 40.327 habitantes. Havia também reclamações na aplicação das rendas governamentais. Salientava-se que São Paulo, cuja economia estava em expansão, contribuía cada vez mais para a receita do Império, sem receber benefícios proporcionais. (FAUSTO, 2001, p.228)

Observa-se, dos reclames dos republicanos, que o ponto não era a cidadania, mas sim alguma insatisfação, por parte da oligarquia paulista ou mineira, quanto ao tratamento conferido pela Monarquia a esses Estados.

O outro tipo de federação, como o instituído no Brasil, o *federalismo por segregação*, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005, p.54), *o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estado que a ele foram "subpostos"*.



A história do Brasil apresenta a criação de cidades antes mesmo de existir a população, situação que demonstra a chegada do Estado, da organização administrativa, antes da população. A colonização, como já foi visto, se deu no intuito de proteger as terras dos exploradores e no intuito de evitar o contrabando do pau-brasil, iniciando-se os sistemas de feitorias e depois as capitânias.

Para explicar a federação, Darci Azambuja (1983, p.371) apresenta algumas teorias: a da Federação; de Calhoun; de Le Fur; e a da Escola de Viena. A primeira é a conceituação jurídica do Estado Federal e a explica nos seguintes termos:

Chama-se indiferentemente Estado Federal ou Federação a essa forma de Estado composto de Estados. No Direito Constitucional dos povos americanos denomina-se também União ao próprio Estado Federal e, quando se emprega o termo Estado tem-se em vista particularmente as unidades federativas que o formam, os Estados-Membros da Federação, os membros federados. Assim, o adjetivo estadual refere-se aos Estados-Membros, e federal ao Estado composto, à União: uma lei estadual é uma lei do Estado-Membro, uma lei federal, é uma lei da União. (AZAMBUJA, 1983, p.371).

A Teoria de Calhoun, destacada por Azambuja (1983, p.371), foi utilizada para negar a federação equiparando-a a confederação por entender que a soberania pertence aos Estados e não pode pertencer ao mesmo tempo à União. Advoga a tese de que, se pertence aos Estados-Membros, se está diante de uma confederação de Estados e, se pertence à União, não há estados e se estaria diante de um Estado simples e leciona:

Calhoun procura mostrar ainda que, baseando-se o Estado Federal em uma Constituição e a Confederação em um tratado, e não podendo um tratado entre partes independentes transformar-se em lei, que é uma norma imposta por um poder superior, é forçoso concluir que, ou o Estado Federal se baseia em um tratado, e é então uma Confederação, ou não tem base jurídica. (AZAMBUJA, 1983, p.371).

A terceira teoria, citada na mesma obra por Azambuja (1983, p.372), é o entendimento de Le Fur<sup>3</sup>, que buscou resolver a questão trazida por Calhoun, afirmando que a Federação pode nascer de duas maneiras:

1º) O Estado Federal pode nascer independentemente de um tratado, de dois modos;

---

<sup>3</sup> LE FUR. *L' Etat Federal*. Paris: Sirey, 1940

- a. Quando um Estado, unitário a princípio, se transforma em Estado Federal, outorgando a suas antigas províncias certa autonomia e concedendo-lhes participação na formação da vontade da União;
  - b. Quando o nascimento do Estado Federal não é resultado da vontade dos Estados particulares, e sim de um movimento nacional, pacífico ou não.
- 2º) O Estado Federal pode nascer de um tratado firmado entre si pelos Estados particulares. (LE FUR, *Apud*, AZAMBUJA, 1983, p.372).

Já a Teoria da Escola de Viena, como destaque de Azambuja, representada dentre outros por Kelsen, defende a mesma tese da anterior, entretanto parte de um ponto diverso, destacando a influência do Direito Internacional na criação do Estado Federal:

No sistema unitário do Direito que essa Escola defende, ocupa o cimo o Direito Internacional, que é a ordem jurídica mais elevada, suprema, soberana, e determina as outras ordens jurídicas subordinadas. É, assim, o Direito Internacional que determina o nascimento da ordem jurídica nacional ou estatal, do mesmo modo que é o Estado quem determina as ordens jurídicas parciais: a municipal, a provincial etc. Desde modo, criado ou reconhecido o Estado Federal pela ordem internacional, é o Estado Federal que determina as ordens jurídicas internas, qualificando de Estados os seus membros. (AZAMBUJA, 1983, p.374).

Na doutrina, pode-se encontrar autores mencionando o pacto federativo brasileiro, contudo, essa expressão é imprópria para a forma como a federação foi implantada no Brasil, como bem assevera Raul Machado HORTA:

O que recolhemos em nossos documentos constitucionais são intenções federativas, manifestações de fidelidade à Federação, afirmações de indissolubilidade da Federação. O pacto federativo na Constituição, como acordo e ajuste entre partes interessadas, explicitamente enunciado, ainda não se formulou com o rigor jurídico de documento formal dessa natureza. No caso brasileiro, como das Federações, de modo geral, pode-se identificar nas respectivas Constituições o *compromisso federativo*, na edificação constitucional do Estado Federal. A idéia do Pacto Federativo, de rara e histórica formalização nas Constituições Federais, é, entretanto, idéia brilhante e sedutora que percorre a eloquência dos discursos parlamentares e a vibração dos manifestos de Partidos Políticos. (HORTA, 1999, p.521).

Essa lição leva em consideração a definição jurídica de pacto, isto é, um acordo firmado entre as partes interessadas. A forma federativa no Brasil foi instituída não em razão da vontade das províncias ou da população brasileira, mas pela vontade de uma minoria que Proclamou a República no ano de 1889, como bem destaca José Murilo de Carvalho:

Em frase que se tornou famosa, Aristides Lobo, o propagandista da República, manifestou seu desapontamento com a maneira pela qual foi proclamado o novo regime. Segundo ele, o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar. (CARVALHO, 2006, p.9).

Apesar dessa suposta inércia do povo brasileiro, no período do Império já era possível identificar reclames por mudanças, demonstrando haver insatisfação social, conforme relata Faoro (2001, p.463), dentre os quais pode ser citado o Manifesto Republicano de 1870, o debate sobre o Programa do Partido Liberal, em 1889, no qual Rui Barbosa redigiu um Projeto de Organização Federal:

No âmago da crítica, ao repelir o estímulo público às empresas particulares, pulsa a ideologia liberal, também sensível nas idéias de Tavares Bastos e Rui Barbosa. Anima-a, também, discretamente, a lembrança do velho estamento, florescente sobre os cargos públicos, enredado nas combinações do Tesouro. Sabem os denunciantes que, envolvida a aristocracia no dinheiro, o dia de sua queda estará próximo, que pela supremacia da classe especuladora, quer por uma reação que, ao expulsar uma do poder, atingirá as duas. Os liberais se inclinam, afastando o Estado do negócio, para a autonomia do senhor de terras, envolvido na trama do crédito e dos estímulos oficiais, bem como para a liberdade da indústria, entregue esta às próprias forças, senão nacionais, estrangeiras. Eles combatem, lucidamente atentos à realidade, o peculiar mercantilismo do poder público, que se insinua sob a palavra oficial, na moeda inconvertível, na tutela econômica sobre a nação. A prosperidade, ao regionalizar os interesses, com a decadência do norte e o florescimento do sul, levará à descrença do estímulo oficial, preparando, no anseio do *self-government*, a ruptura do estamento. Os núcleos geográficos, integrados em perspectivas próprias e dissonantes do Rio de Janeiro, acordarão os protestos contra a centralização, em favor do federalismo, bandeira que acolherá o reclamo liberal pela soberania da nação. (FAORO, 2001, 463).

Vitor Nunes Leal (1997, p.172), tratando da discussão sobre a receita municipal na Constituinte de 1890, destaca a participação de Rui Barbosa que, na defesa da União, demonstra a origem da federação e de se tratar de um federalismo de segregação:

Quem salvou o sistema do projeto foi Rui Barbosa que vaticinou o desmoronamento da federação nascente, se fosse aprovada a proposta da bancada gaúcha. Do plano que se adotasse dependeria “a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país ou a proclamação da anarquia (*apoiados*), a honra nacional ou a bancarrota inevitável (*numerosos apoiados*). Não somos – frisava – uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos”.

Combatendo o que chamava de “sede incoercível de federação a todo o transe”, sustentava Rui que a primeira necessidade para o êxito do sistema federativo estava “em assegurar a existência independente da União Federal”, pois “a Federação pressupõe a União e deve destinar-se a robustecê-la”. A tarefa imediata era assentar a União “sobre o granito indestrutível”; depois se trataria “de organizar a autonomia dos Estados, com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual”. (LEAL, 1997, p.172).

O federalismo brasileiro, na Primeira República (1889 -1930), estabeleceu a divisão do Estado em 20 Estados-Membros e um Distrito Federal, cuja origem está nas antigas províncias. A respeito dessa transição, de Monarquia para República, Prado Junior faz a seguinte descrição:

Os primeiros anos que se seguem imediatamente à proclamação da República serão dos mais graves da história das finanças brasileiras. A implantação do novo regime não encontrou oposição nem resistência aberta sérias. Mas a grande transformação política e administrativa que operou não se estabilizará e normalizará senão depois de muitos anos de lutas e agitações. Do império unitário o Brasil passou bruscamente com a República uma federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política. Além disto, o caráter nitidamente militar do golpe republicano de 15 de novembro de 1889 introduziu na política do país um novo elemento que antes não figurara nela senão muito discretamente: a espada. (PRADO JUNIOR, 1976, p. 218).

Com o advento da Constituição de 1891, foi estabelecido um regime de competências, optando-se pela descentralização, pelo fortalecimento dos Estados, fato que pode ser observado com a ausência de um direito adjetivo, isto é, cada unidade possuía seu Código de Processo Criminal e de Processo Civil, quadro destacado por Faoro:

Na doutrina do Estado soberano, pregada por Campos Sales ainda quando deputado na Assembléia Provincial, está implícita a *política dos governadores*, ou, como queria seu fundador, por amor à correção, a política dos Estados. O sistema federativo caracterizar-se-ia pela existência de uma dupla soberania na triplica esfera do poder público, explicitamente. “Neste regime, é minha convicção inabalável, a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A *política dos Estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a *política nacional*. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União. (FAORO, 2001, p.528)

Cumprir lembrar que a discussão sobre a República teve como precursores os ruralistas do estado de São Paulo que fundaram o PRP – Partido Republicano Paulista, que discutia a pouca representativa estadual na Monarquia e no parlamento, defesa essa de cunho federalista e não republicana.

O fortalecimento dos Estados, apregoado na Carta Magna de 1891, não atingiu a todos, ficou adstrita aos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, que detinham o interesse na República e não na Monarquia, pois eram as Províncias mais desenvolvidas no período monárquico. O debate a respeito da Monarquia e da República, é descrita por Faoro:

Este o foco das divergências: de um lado, conservar a monarquia, com o auxílio, entre outros instrumentos, da descentralização; de outro, realizar a federação, medida de salvação nacional, mesmo com o sacrifício do trono, dado que a federação expressa o renascimento político, social e econômico do país, até aí entorpecido na rotina de cinquenta anos de marasmo. (FAORO, 2001, p.526).

Esse posicionamento reflete a influência das províncias mais desenvolvidas e o interesse por uma mudança em razão de um distanciamento entre a Monarquia e a sociedade, principalmente das oligarquias rurais paulistas e mineiras, bem como, Faoro destaca a influência da abolição na Monarquia:

A centralização imperial não era mais possível – o esteio que a mantinha de pé, na década de 80, estava partido. A abolição deu-lhe o golpe fatal, não porque arredasse do trono a classe agrícola, mas ao romper o esquema tradicional da agricultura comercial, vinculada ao crédito, negócio de intermediação exportadora, e, com ela, o estamento político. Retornar a ela, como no fim da Regência, seria impossível, por falta dos suportes do poder. (FAORO, 2001, p.526)

Além dessa situação, Faoro reproduz matéria escrita por Rui Barbosa, por meio da qual aponta as províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo como detentoras do destino da monarquia, ressaltando que a primeira sofria forte influência dos conservadores.

A federação não foi, conforme já mencionado, um pacto entre as todas as províncias, mas foi um acerto entre aquelas que detinham o poder econômico, como lembra Faoro em *Os Donos do Poder* (2001, p.529) e destaca o discurso de Campos Sales na Assembléia Provincial, ainda como deputado:

Neste regime, é minha convicção inabalável, a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A *política dos Estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a *política nacional*. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União. (GUANABARA<sup>4</sup> *apud* FAORO, 2001)

Ora, o curso da doutrina denuncia uma presença mais viva que o tecido abstrato das idéias: a ascendência dos Estados acarretaria, nesse plano de somas, a hegemonia dos mais prósperos e poderosos. Isto interessava a alguns – sobretudo a São Paulo, a Minas, ao Rio Grande do Sul, este com interesses divergentes dos dois primeiros – mas não a todos, prejudicando manifestamente aos decadentes, sobretudo à Bahia e Pernambuco, berço dos dois campeões do federalismo dentro da monarquia, Nabuco e Rui Barbosa.

A política do “café-com-leite” teve início com a preponderância dos presidentes paulistas – Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigues Alves – situação que passou a ser dividida com a elite mineira a partir de 1897, com a fundação do PRM – Partido Republicano Mineiro e face a um acordo firmado e descrito por Boris Fausto:

Um acordo entre São Paulo e Minas perdurou de 1898, com a eleição de Campos Sales, até 1909. Nesse ano, abriu-se a dissidência entre os dois Estados, que facilitou a volta provisória dos militares e a volta permanente do Rio Grande do Sul à cena política nacional. A campanha para a presidência da República, em 1909-1910, foi a primeira efetiva disputa eleitoral da vida republicana. O marechal Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro, saiu candidato com o apoio do Rio Grande do Sul, de Minas e dos militares. São Paulo, na oposição, lançou a candidatura de Rui Barbosa, em aliança com a Bahia. (FAUSTO, 2006)

A luta política não demonstrava um interesse nacional, isto é, um pacto federal, mas a prevalência dos Estados que detinham o poder econômico e nos quais as elites estavam mais bem organizadas. De um lado, São Paulo e Minas e, de outro, o Rio Grande do Sul, interessados na federação, tendo os dois primeiros firmado um acordo político, só interrompido com as suas divergências, que deram ensejo à entrada na política do terceiro, através de Hermes da Fonseca e, posteriormente, com Getúlio Vargas.

Com o advento da Revolução de 1930, a participação da União foi prevalecida, unificando-se o direito adjetivo, através da Constituição de 1934, que teve vida curta, tendo sido substituída pela Lei Maior de 1937, no Estado Novo em 1937. Pinto Ferreira (1995, p.271) descreve o fortalecimento do governo federal e a criação de um Conselho Federal, demonstrando que, de certa forma, o federalismo era apenas uma regra constitucional:

Tal Constituição teve vida precária, logo substituída pela Lei Maior de 10-11-1937, com um grande fortalecimento do Poder Executivo federal, que na prática quebrou a autonomia dos Estados-Membros, vivendo sob o regime da intervenção federal durante toda a vigência da aludida Lei Maior. Tal Constituição modificou o nome tradicional de Congresso brasileiro para o de Parlamento Nacional, desdobrado em dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. Este último era a nova designação do antigo Senado da Primeira e da Segunda República. Com a Lei Maior de 1937 o Conselho Federal passou a compor-se de representantes dos Estados, cada Estado elegendo indiretamente um conselheiro por intermédio da sua Assembléia Legislativa, afora dez conselheiros nomeados pelo próprio presidente. (FERREIRA, 1995, p.271).

Apesar do centralismo adotado nesse período, o Poder Central manteve o diálogo com os estados e as regiões, conforme relata Aspásia Camargo:

Cooptou com habilidade as lideranças estaduais dando poder de decisão aos seus interventores, mas sempre domesticando o regionalismo e forçando-o a se ajustar a novos patamares de centralização. Por isso, o primeiro governo de Vargas promoveu a capacidade administrativa das máquinas estaduais e, ao mesmo tempo, reconheceu juridicamente e valorizou o município como meio de neutralizar o poder sempre mais ameaçador dos interventores estaduais. (CAMARGO, 2001, p.314)

No Estado Novo, houve um grande avanço industrial no Brasil, cujo intuito era a promoção da unidade nacional e o fim do contraste entre dois “Brasis”, conforme destaca Fausto na biografia de Getúlio Vargas:

No curso do Estado Novo, o governo deu um impulso decisivo ao projeto de desenvolvimento, no qual a industrialização era o foco privilegiado. Mencionado por Getúlio já ao anunciar o golpe de 10 de novembro, o projeto ganharia forma em documento que ficaria conhecido como Carta de São Lourenço, dado a conhecer em entrevista á imprensa, entre fevereiro e abril de 1938. Nele estabeleciam-se como pontos fundamentais a implantação de uma indústria de base, em particular a grande siderurgia, considerada indispensável para a industrialização do país; a nacionalização

---

<sup>4</sup> GUANABARA, Alcindo. **A presidência de Campos Sales**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1902. p. 97-98.

de jazidas minerais, quedas-d'água e outras fontes de energia; a nacionalização de bancos e companhias de seguros estrangeiros; a expansão da rede de transportes; o incremento da produção de carvão nacional; e a elaboração de políticas para diversificar as exportações; fazia-se ainda alusão à implantação do salário mínimo e à complementação da legislação trabalhista. (FAUSTO, 2006, p. 107).

A respeito da motivação de Getúlio Vargas, que seria a unificação nacional e a diminuição das diferenças existentes entre as regiões brasileiras, salienta-se a observação feita por Prado Junior a respeito da crise mundial de 1929 que atingiu a economia nacional:

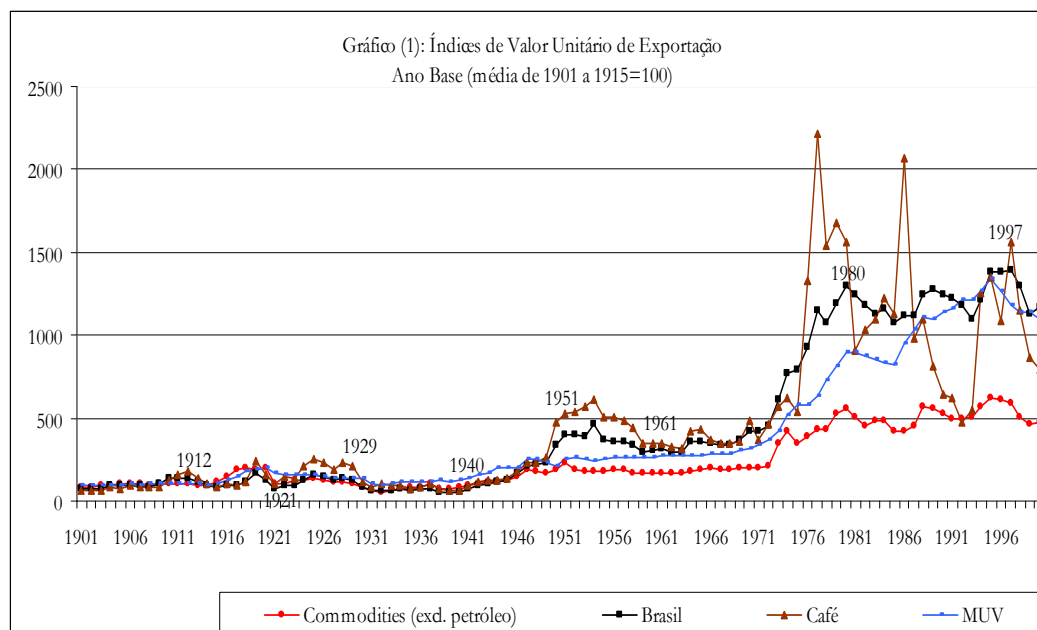
É depois de 1930 que todo este processo de transformação se acentua. A crise mundial desencadeada em outubro do ano anterior, repercutirá gravemente no Brasil. O valor dos produtos fundamentais em que assentava a sua vida econômica (em particular o café), cai brusca e consideravelmente. As exportações sofrem em consequência grande redução. A média anual do quinquênio 1926-1930 fora em libras esterlinas-ouro de 88.200.000; no quinquênio seguinte (1931-1935) desce para 38 milhões apenas. Ao mesmo tempo, não só se interrompe o afluxo regular de capitais estrangeiros que dantes normalmente alimentavam a economia do país e que tinham tornado indispensáveis, nas condições vigentes, para o equilíbrio de suas finanças externas, mas inverte-se o movimento em consequência do apelo dos grandes centros financeiros internacionais em crise a todas suas disponibilidades no exterior. (PRADO JUNIOR, 1976, p.291).

Após a crise mundial de 1929, que influenciou todos os mercados, o governo se viu obrigado a implantar políticas visando à industrialização nacional, mudando o perfil do mercado nacional que era agrícola e dependente da importação de produtos vindos precisamente da Europa e dos Estados Unidos, situação que levou a uma grande crise com o advento da II Guerra Mundial.

A resposta do governo Vargas para a crise instalada foi denominada de “deslocamento do centro dinâmico”, por Furtado, em sua obra *Formação Econômica do Brasil* (2003, p.274), que demonstrou que a base da economia nacional deixou de ser a exportação dos produtos agrícolas, mas o mercado interno brasileiro, recuperando-se apenas a partir do término da II Guerra Mundial, como demonstra o gráfico abaixo:



Gráfico 1 – Índices de Valor Unitário de Exportação



O fim do Estado Novo começou a partir de 1943, e a primeira manifestação foi o Manifesto dos Mineiros, ocorrido em 24 de outubro daquele ano, por meio do qual demonstravam o seu desinteresse na volta das práticas políticas da Primeira República e que a revolução de 1930 teve seus objetivos democráticos desviados.

Nesse mesmo período, acontecimentos de grande importância política ocorriam na Argentina, a crescente influência do coronel Juan Domingo Perón é descrita por Boris Fausto, nos seguintes termos:

Peronismo e getulismo iriam se aproximar em muitos pontos. Ambos pretendiam promover no plano econômico um capitalismo nacional, sustentado pela ação do Estado. Ambos pretendiam no plano político reduzir as rivalidades entre as classes, chamando as massas populares e a burguesia nacional a uma colaboração promovida pelo Estado. Desse modo, o Estado encarnaria as aspirações de todo o povo e não os interesses particulares desta ou daquela classe. (FAUSTO, 2006, p.388)

Ocorre que no país vizinho uma conspiração militar levou Perón à prisão, fato que desencadeou uma mobilização popular e que resultou na sua libertação, levando-o à vitória eleitoral em 1946. Aqui no Brasil, os opositores de Getúlio Vargas iniciam um movimento para apressar sua queda.

Um dos fatores apresentados por Fausto é o afastamento de João Alberto do cargo estratégico de chefe de polícia do Distrito Federal e a nomeação do irmão do

presidente, Benjamin Vargas, conhecido pela sua truculência. Esse fato teria levado o general Góis Monteiro, no Ministério da Guerra, a mobilizar as tropas do Distrito Federal, forçando a renúncia de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945, e tomado posse o Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

Por meio da Constituição de 1946, o Estado brasileiro buscou recuperar o regime democrático que foi perdido durante o Estado Novo, conferindo instrumentos de federalismo econômico e financeiro nas relações entre a União e os Estados, iniciando o período do federalismo cooperativo, nas palavras de Raul Machado Horta:

A Constituição de 1946, inaugurando os fundamentos do novo federalismo cooperativo, estabeleceu a distribuição de percentual da arrecadação federal do imposto único sobre produção, comércio, distribuição e consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (art.15, §2º), para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e a de percentual do imposto de renda, para os Municípios (art.15, §4º), processo de distribuição que a Emenda Constitucional n.18, de 1 de dezembro de 1965, ampliou consideravelmente, criando os fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.21). (HORTA, 1999, p. 57).

A renúncia de Vargas não atestou o seu fim político, tanto assim que apoiou a candidatura de Eurico Gaspar Dutra para a presidência, que até o aparecimento de Getúlio ao seu lado não detinha qualquer apelo eleitoral, que, segundo Fausto, teria sido um dos grandes vencedores das eleições de 1945:

Pessoalmente, Getúlio Vargas foi um dos grandes vencedores das eleições de 1945 e isso não apenas pelo seu papel na vitória de Dutra. Beneficiando-se da lei eleitoral, concorreu ao mesmo tempo ao Senado em cinco Estados e a deputado federal em nove. Elegeu-se senador pelo Rio Grande do Sul e por São Paulo e deputado em sete Estados, engrossando a legenda do PSD e do PTB. Acabou por escolher a investidura de senador pelo PSD do Rio Grande do Sul. (FAUSTO, 2001, p.99).

Nesse período democrático (1945-1964), a situação financeira brasileira era considerada boa, uma vez que se acumularam divisas no exterior em razão das exportações no período de guerra.

A economia brasileira teve por finalidade a substituição das importações através da industrialização, processo iniciado no período Vargas, culminando com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, que tinha três pontos importantes, conforme lecionam Gremaud e Toneto Jr.:

- a) investimentos estatais em infra-estrutura, com destaque para os setores de transporte e energia elétrica;
- b) estímulo ao aumento da produção de bens intermediários, como o aço, o carvão, o cimento, o zinco, etc; e
- c) incentivos à introdução dos setores de consumo duráveis e de capital. (GREMAUD; TONETO JR., 2007, p.365-366).

Observam-se políticas macroeconômicas que tiveram por fim diminuir a dependência das importações e aumentar a participação dos produtos brasileiros no mercado internacional, criando uma economia industrial madura, aprofundando o setor produtor de bens de consumo duráveis, tal como a indústria automotiva.

O início dos anos 60 mostrou uma reversão econômica brasileira, principalmente após o ano de 1963, tendo ocorrido uma queda representativa nos investimentos industriais e na taxa de crescimento da renda brasileira.

Na Constituição de 1967, a figura do Presidente da República ganhou poderes, recebendo do Poder Executivo o fortalecimento necessário para centralizar determinadas decisões de interesses considerados nacionais. A elaboração dessa Carta Magna se deu em razão da existência de um grande número de emendas constitucionais. Os poderes conferidos ao Chefe do Poder Executivo central podem ser observados com a possibilidade de legislar por decretos-lei sobre matérias de segurança nacional e de finanças públicas.

A Emenda Constitucional nº 01/69, outorgada pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, não se tratava de uma emenda, mas de nova Constituição, foi a primeira das 25 que alteraram o texto constitucional da Carta de 1967. O federalismo foi mantido apenas como regra constitucional, pois a centralização do poder foi acentuada, sendo suprimidas normas que asseguravam ao Poder Legislativo a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, restringiu a competência do Senado Federal, dentre outros.

No período de 1968 – 1973, ocorreu o chamado “milagre econômico” brasileiro, quando ocorreram as maiores taxas de crescimento brasileiras, descrito por Gremaud e Toneto Jr. nos seguintes termos:

O período 1968-1973 (governos Costa e Silva e Médici, e com o Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto) caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro na história recente, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto situou-se acima dos 10% a.a., com destaque para o produto industrial, enquanto que

a taxa de inflação permaneceu entre 15 e 20% a.a. no período. Essa *performance* foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda. Além disso, o crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento. (GREMAUD; TONETO JR., 2007, p.284).

Durante a ditadura militar, o governo central ficou mais fortalecido, bem como os Municípios e Estados, mais especificamente os Poderes Executivos, uma vez que os vereadores não podiam impedir os gastos dos Prefeitos, por exemplo.

A Constituição Federal de 1988, denominada de *Constituição Cidadã*, estabeleceu uma federação com três esferas com a inclusão dos municípios como entidade federativa, gozando de autonomia, entretanto as mudanças tiveram início antes da sua promulgação, podendo citar, como exemplo, as eleições realizadas no ano de 1982 para prefeito e governador, antecedendo as eleições diretas para Presidente, que foi conseqüência de um descontentamento regional.

Aspásia Camargo (2001) cita o governo de Franco Montoro (1982-1986) como experiência-modelo de descentralização, ao defender a doutrina social-democrata, que realizou no Estado de São Paulo um pacto com as prefeituras e redistribuídas competências, serviços e recursos financeiros.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2003, p.89), federação é o Estado Soberano constituído de Estados-Membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a administração entre as unidades federadas, uma definição dualista, que leva em consideração apenas a existência da União e de Estados-Membros como componentes, não apresentando como nova ordem do federalismo o Município, que dá ensejo no dizer de Miguel Reale do federalismo trino.

Para Pinto Ferreira (1995, p.262), a federação *é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-Membros, e esses sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.*

A autonomia mencionada é limitada pela obrigatoriedade do respeito às normas da Constituição Federal, que permitem a elaboração de normas locais para determinadas situações. Por exemplo, o princípio constitucional da licitação,

estabelecido na Carta Magna, em seu artigo 37, inciso XII, fixa como regra geral esse procedimento para a celebração de contratos, permitindo aos Estados-Membros legislar sobre a matéria, sem se distanciar do que dispõe a lei federal, uma vez que se trata de assunto de interesse local.

A dimensão do território brasileiro e as diversidades, encontradas num país como o Brasil, determinam ao Poder Central a adoção de regimes diferenciados, respeitando as características locais.

O tamanho do território, segundo Hans Kelsen, é um dos fatores que levam à descentralização:

Um dos principais motivos para a descentralização é precisamente o fato de que ela fornece essa possibilidade de se regulamentar a mesma matéria de modo diferente para diferentes regiões. As considerações que tornam apropriada tal diferenciação da ordem jurídica podem ser geográficas, nacionais ou religiosas. Quanto maior for o território do Estado, e quanto mais variadas forem as suas condições sociais, mais imperativa será a descentralização por divisão territorial. (KELSEN, 1990, p. 298).

A escolha do regime federativo, segundo Rogério Leite Lobo (2006, p.29), justifica-se pela existência de outros fundamentos, dentre os quais as condições sociais, culturais, religiosas, geográficas:

- a) meio de se preservarem a diversidade e particularidade históricas;
- b) proteção das minorias políticas (se estiverem separadas em espaços geográficos definidos);
- c) em atenção à subsidiariedade (princípio segundo o qual se atribui competência à comunidade menor, que poderia solucionar mais adequadamente o problema, por estar mais próxima);
- d) meio de se assegurar a liberdade – divisão vertical do poder – com fortalecimento da liberdade individual; e
- e) meio de se promover a democracia, uma vez que por meio do Federalismo se abre um plano adicional de participação. (LOBO, 2006, p.29)

Pinto Ferreira (1995, p.265), lecionando sobre a vocação histórica do Brasil para o federalismo, corrobora com o posicionamento de Kelsen, e enfatiza a condição territorial e de diversidade social para a adoção desse sistema:

As causas sociais da origem do federalismo brasileiro são assim visíveis. É a própria imensidão territorial obrigando a uma descentralização de governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais, o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional no federalismo. É a consagração da pluralidade geográfica regional englobada

na unidade nacional. Sem ela o País se desagregaria, e daí a causa social do vínculo federativo.

Cada região tem as suas peculiaridades intrínsecas, a sua economia dominante, os seus costumes particulares, o seu sotaque de língua, as suas condições culturais, tudo respeitado pelo federalismo. Numa época de comunicações difíceis, com poucas estradas e uma navegação deficiente, um governo descentralizado é uma garantia da sobrevivência nacional. Para superar a deficiência de comunicações, retardando a operosidade administrativa, impõe-se o regionalismo geográfico traduzido mais tarde na forma jurídica do federalismo. (FERREIRA, 1995, p. 225).

A respeito da subsidiariedade no federalismo, Silvia Faber Torres (2001, p.34) afirma que se trata de princípio diretor de um sistema ideal de distribuição de competências e destaca a sua aplicação num sistema descentralizado.

De fato, o Federalismo cooperativo adequadamente considerado compreende uma *cooperação subsidiária* – notando-se que a subsidiariedade implica, sobretudo, uma *ajuda* ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia – sem que, com isso, se enseje uma perda injustificada de competência dos Estados membros em benefício do ente central. Ao revés, fortalecem-se os entes regionais e locais, que obtêm maiores condições de prestar com eficácia os serviços públicos aos cidadãos, dilargam-se as manifestações de solidariedade e alcança-se, com maior eficiência, o objetivo maior do Estado, que é a realização do bem comum. (TORRES, 2001, p. 225)

O federalismo é um sistema pelo qual organizações menores se unem em prol de um interesse geral, por meio de um acordo, criando uma organização maior e soberana que ditará as regras gerais, conferindo poderes de organização aos seus componentes.

A descentralização, implementada pela Carta de 1988, conforme relata Aspásia Camargo, deu causa à ampliação da distribuição de receita entre as unidades federativas, principalmente das transferências voluntárias federais em favor dos municípios:

Essa descentralização de baixo para cima teve como contrapartida a ampliação significativa das transferências voluntárias federais em favor dos municípios, em detrimento das unidades estaduais. A força do município estimula eleições municipais das mais concorridas, contribuindo para dinamizar e oxigenar a democracia brasileira. Emerge, portanto, no Brasil um federalismo de ideário autenticamente republicano, com forte dimensão democrática, incorporando ao princípio da cidadania ativa e da democracia o conceito moderno de *subsidiariedade*, baseado nas parcerias entre sociedade civil e Estado, e nas competências partilhadas entre diferentes níveis de governo, sempre dando prioridade à sociedade com relação ao Estado e à precedência do poder local sobre o Estadual; e deste sobre a instância superior federal. (CAMARGO, 2001, p.342-343).

Por meio desse regime, a população tem a possibilidade de participar mais efetivamente das decisões governamentais, podendo escolher seus representantes e os gestores públicos e influenciar na elaboração das políticas públicas, permitindo a indicação de fatores que levaram a um desenvolvimento não restrito à economia, mas que atinja outros setores, dentro os quais a educação, a saúde, enfim, um desenvolvimento sustentável.

Quando se fala em desenvolvimento, pensa-se em equilíbrio, em justiça, cujo tema é abordado por John Rawls que, tratando dos princípios da justiça relata:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras;  
Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas as posições e cargos acessíveis a todos. (RAWLS, 2002, p. 64-65)

A respeito da tendência à igualdade, Rawls (2002, p.107) enfatiza que as desigualdades imerecidas devem ser reparadas, lição que pode ser adotada analogamente para as regiões brasileiras e para os Municípios brasileiros:

Em primeiro lugar, podemos observar que o princípio da diferença dá algum peso às considerações preferidas pelo princípio da reparação. De acordo com este último princípio, desigualdades imerecidas exigem reparação; e como desigualdades de nascimento e de dotes naturais são imerecidas, elas devem ser de alguma forma compensadas. Assim, o princípio determina que a fim de tratar as pessoas igualmente, de proporcionar uma genuína igualdade de oportunidades, a sociedade deve dar mais atenção àqueles com menos dotes inatos e aos oriundos de posições sociais menos favoráveis. A idéia é de reparar o desvio das contingências na direção da igualdade. (RAWLS, 2002, p. 107)

Nesse sentido, deve haver uma maior atenção para as regiões e para os Municípios que não possuem condições inatas para a consecução de uma qualidade de vida melhor à sociedade local, conferindo oportunidades para um desenvolvimento ordenado.

A noção de desenvolvimento sempre foi de explorar exaustivamente o meio ambiente, por entender que os recursos naturais nunca iriam se esgotar, entretanto, esse entendimento foi sendo substituído pela sustentabilidade, isto é, desenvolver pensando nas gerações futuras, sem, contudo, sacrificar as atuais, posicionamento

encontrado no Relatório Brundtland, que não se restringiu ao enfoque econômico, mas multidisciplinar.

Aproximar as políticas públicas da sociedade local, permitindo a elas que indiquem as necessidades da região, sistema adotado pelo Município de Porto Alegre, permite que a comunidade aponte e direcione os investimentos públicos para as questões que merecem uma atenção maior por parte da Administração Pública.

O Município de Porto Alegre implantou o “orçamento participativo (OP)”<sup>5</sup>, que é descrito nos seguintes termos: *O OP é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população.*

Trata-se de um processo através do qual a população portoalegrense, em reuniões com os órgãos da Prefeitura, opina a respeito da realização de obras e serviços, bem como, o Município presta contas do executado no exercício anterior. É a Administração Pública se aproximando da sociedade, trata-se do paradigma “de baixo para cima”, isto é, as políticas públicas formuladas a partir da manifestação da sociedade local.

A Lei Maior de 1988 estabeleceu que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é composta pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A participação desses como entidades federativas vem sendo muito debatida entre juristas; de um lado aqueles que não o aceitam como entidade federativa, advogando em favor do federalismo dualista, e, de outro lado, aqueles que entendem que foram incluídos nessa categoria.

Para José Afonso da Silva (2006, p. 101), a inclusão do Município como uma das entidades da federação brasileira foi um equívoco do constituinte, concluindo que esse é apenas um componente:

O Estado federal brasileiro está constitucionalmente concebido como a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art.1º). Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios. A solução é: o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa. (SILVA, 2006, p.101).

---

<sup>5</sup> Definição retirada do site: [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br), acesso em março de 2008.



Advogando no mesmo sentido, José Nilo de Castro apresenta alguns elementos que impediriam caracterizar o Município como ente federativo:

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art.60, CR), como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores. Esse *quorum* qualificado não é exigido, na Constituição da República, para os entes federativos (União e Estados). (CASTRO, 2006, p. 101).

A respeito dessa matéria, destaca-se a observação de Nelson Nery Costa (1999, p. 78), na qual observa a repartição tríplice de competência da federação brasileira, reconhecendo como participantes da estrutura federativa, juntamente com a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal, os Municípios:

É verdade que o nosso federalismo não teve raízes autóctones em sua constituição, pois o Império era um Estado unitário, havendo apenas a transformação das províncias em Estados-Membros. Ocorre, freqüentemente, que as estruturas governamental, administrativa e financeira acabaram representando um ônus a mais ao contribuinte e cidadão. Não obstante tais dificuldades, pouco a pouco a Federação brasileira vai dando prova de vigor, principalmente ao encontrar sua célula *mater*, que é o Município, verdadeiro responsável pelo revigoreamento de nossa organização político-administrativa. (CASTRO, 2006, p. 27).

O posicionamento desse autor demonstra a importância dos Municípios para a estrutura da federação brasileira, destaque que só receberam a partir da Constituição de 1988, cuja efetivação vem sendo realizada gradativamente pelas demais entidades federativas.

Bonavides (2007, p.344), tratando da dimensão federativa conferida aos Municípios, destaca que a sua inclusão e a do Distrito Federal não podem ser ignoradas, tendo recebido um reforço de juridicidade não encontrado em outros sistemas federativos, fazendo menção ao fato de que o Brasil não está isolado nessa corrente, citando a Alemanha, onde se tentou incluir os Municípios no Conselho Federal (*Bundesrat*), sem obter o sucesso.

Por fim, Paulo Bonavides destaca a presença do Município brasileiro na vanguarda dos modelos autonomistas:

A concepção política desse poder transitou de uma modalidade “política” e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida, porém menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere, dentro de quadros formais rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional, de máxima autonomia possível. Um poder municipal realisticamente concebido, pois, *no* Estado, em contraste com aquele esboçado *contra* o Estado, conforme constava das primeiras versões políticas da filosofia da liberdade. (BONAVIDES, 2007, p. 347)

Como salientou Nelson Nery Costa (1999, p.78), o Município é a célula *mater* e, em razão disso, a sua importância não pode ser ignorada, bem como, a sua participação na federação brasileira não pode ser menosprezada. Essa alegação deve ser compreendida no sentido de que as comunas detêm características próprias, assim como os Estados, tais como culturais, sociais e mesmo ambientais.

Souza Lima e Oliveira (2006, p. 34), tratando do paradigma “de baixo para cima”, mencionam trabalho de Sthor e Taylor, destacam algumas hipóteses que o norteiam, dentre essas as disparidades regionais e o *impulso da formulação e execução do desenvolvimento que deve ser originado das respectivas comunidades, descartando a idéia de que as comunidades de pequena escala só podem atingir o desenvolvimento por intermédio de outras regiões de maior nível de desenvolvimento.*

A aplicação desse paradigma necessita de concessões e de competências para os Municípios, situação que só se depara com a autonomia municipal, mas uma liberdade não disfarçada, uma autonomia que permita ao ente público planejar o seu desenvolvimento sem o *referendum* de uma instituição superior.

A autonomia municipal se trata de uma regra de grande importância, dimensão que se afere da leitura da norma do artigo 34, VII, “c”, da Constituição Federal, que proíbe a União de intervir nos Estados-membros, salvo nas situações elencadas, dentre as quais, assegurar a autonomia do Município.

Da mesma forma, a Constituição, por meio do artigo 35, estabelece que o Estado ou a União não poderão intervir no Município, apresentando as exceções que tratam da obediência aos princípios constitucionais, às regras legais e às dívidas declaradas.

Quando o constituinte estabeleceu como regra a não intervenção, seja nos Estados como nos Municípios, reforçou o estado federal, concedendo autonomia

política, administrativa e financeira, premissa da federação e a antítese da intervenção. A sujeição às regras e princípios constitucionais, editadas pelo ente federativo soberano, não infringe o princípio federativo, reforça o federalismo cooperativo, o princípio da subsidiariedade.

A esse respeito, o Professor José Afonso da Silva leciona:

Autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos arts.25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (art.18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobrepõe o da intervenção federal nos Estados e agora também no Distrito Federal e dos Estados nos Municípios, que está prevista nos arts. 34 a 36. (SILVA, 2006, p. 484).

O relato histórico da participação dos Municípios, na política do Brasil, apresenta em vários momentos a discussão a respeito da autonomia municipal, da liberdade, enfim, da possibilidade de os Municípios terem um autogoverno. Mas qual o alcance desse instituto federativo? O que é autonomia?

### 1.3 DA AUTONOMIA MUNICIPAL

A autonomia dos Municípios é fator de suma importância para o desenvolvimento local, conforme já foi ressaltado, pois permite a realização de obras, de serviços voltados para a necessidade regional, utilizando os recursos financeiros, humanos e políticos existentes.

Esse assunto foi razão de discussões na história deste país, tendo sido incluído na Constituição de 1891 e, mantido em todas as demais Cartas, apesar do fato de que em algumas, dentre as quais as Constituições de 1937 e de 1969, essa liberdade era restrita às regras, não fazendo parte da realidade municipal.

Governar-se significa dizer ter administração própria, com competência para fixar normas, organizar os serviços públicos, os territórios, e implantar tributos para sustentar essa estrutura, sendo necessária a concessão de liberdade, isto é, de autonomia administrativa, política e financeira.

Hans Kelsen, tratando da descentralização, examina-a sob o enfoque da autonomia local:

A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das idéias de descentralização e democracia. Os órgãos que criam normas locais são, nesse caso, eleitos por aqueles para quem essas normas são válidas. Um exemplo de unidade local autônoma é a municipalidade e o prefeito. Trata-se de um autogoverno, local e descentralizado. A descentralização refere-se apenas a certas matérias de especial interesse local; e o alcance da autoridade municipal é restrito ao estágio das normas individuais. (KELSEN, 1990, p.307).

A autonomia, como descrita por Kelsen, não significa liberdade plena, pois a estaríamos confundindo com soberania, mas demonstra um grau de descentralização denominada de perfeita, em que as normas locais não podem ser abolidas ou substituídas por normas centrais:

A autonomia local representa em geral um tipo de descentralização comparativamente perfeita. As normas emitidas pelos órgãos autônomos são definitivas e independentes, pelo menos em relação aos órgãos administrativos centrais do Estado, sobretudo se esses órgãos possuem um caráter mais ou menos autocrático, ou seja, se não são órgãos colegiados eleitos pelo povo, mas órgãos individuais nomeados pelo chefe do executivo, em especial por um monarca. (KELSEN, 1990, p.307).

A soberania difere da autonomia no sentido de que aquela indica um poder absoluto, na definição de Meirelles (2006, p. 90), enquanto que esta permite à entidade o exercício de suas atividades, dentro dos limites estabelecidos pelo ente soberano:

*Soberania* é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontrastável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania Nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida (CF, art.1º, I, e parágrafo único). Como *poder de governo*, pertence à Nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado. (MEIRELLES, 2006, p. 90).

Antes de ser insculpida numa norma legal, a liberdade municipal deve ser arraigada nos costumes, na cultura local, como lembra Mohn, ao tratar da autonomia e liberdade:

As instituições comunais, para se afirmarem, precisam ter-se desenvolvido plenamente e ter-se incorporado às idéias e aos hábitos nacionais, pois, enquanto a liberdade comunal não estiver arraigada nos costumes, é fácil destruí-la. Assim, a liberdade comunal escapa ao esforço do homem, pois é raro ser criada. Ela nasce de si mesmo, desenvolve-se no seio da sociedade. Contudo, para se arraigar nos costumes, tal liberdade deve subsistir por muito tempo nas leis, pois é pela ação contínua das leis e dos costumes que ela se consolida. (MOHN, 2006, p.204)

O exame acima leva ao questionamento da liberdade municipal, isto é, trata-se de uma “concessão” de poderes ofertados pela União, por meio da Constituição Federal, entretanto, essa condição se encontra nos costumes da sociedade brasileira?

Mohn retrata o posicionamento dos Municípios na federação brasileira afirmando que há uma falsa noção de autonomia e ilustra esse entendimento referindo-se às políticas nacionais nas áreas de saúde e educação:

Após a Constituição de 1988, muito se tem falado em descentralização, e até em municipalização, como nas áreas de saúde e educação. Entretanto, raras são as vezes em que não se pretende impor uma política nacional, formulada a partir de diretrizes do governo federal, a ser simplesmente “executada” pelas unidades da federação, sobretudo os municípios, por estarem eles mais próximos do problema. Nesse caso, há uma falsa impressão de autonomia, pois se está diante da imposição de um modelo nacional a ser seguido, e não diante da faculdade de governar por si próprio. É verdade que inúmeros fatores tornaram os problemas intermunicipais, mas certamente há peculiaridades que justificam ações diferentes a serem aplicadas a realidades diversas. (MOHN, 2006, p.204)

A autonomia municipal encontra-se incorporada no regime brasileiro nas normas dos artigos 18 e na enumeração do art. 30 da Constituição Federal, onde há a relação dos seguintes poderes:

- a) poder de auto-organização, que é a elaboração de sua própria lei orgânica, isto é, a regra que estabelecerá a sua estrutura e regulamentará as matérias de sua competência;
- b) poder de autogoverno, que é a eleição de seus governantes, dos Prefeitos e dos vereadores que comporão a Câmara Municipal, cujo fim é regulamentar, através de atos próprios, a atividade administrativa da comuna;
- c) poder normativo próprio: elaboração normas locais, observando as regras constitucionais; e

d) poder de auto-administração, que envolve a criação de serviços públicos de interesse local, o estabelecimento de tributos para fazer frente às despesas públicas e a forma de aplicar as receitas.

A fixação de regras para a concessão da autonomia ao Município está consolidada, mas há a necessidade de um exame mais pragmático e não apenas doutrinário do cotidiano da Administração Pública, para se concluir sobre o grau de efetivação dessa autonomia.

Vitor Nunes Leal (1997, p.179), tratando da receita tributária municipal, relata fatos para demonstrar que esse tema foi ponto central de grandes debates, destacando o discurso do Deputado Cardoso de Melo Neto, proferido na defesa do sistema da Constituição de 1891, quando define autonomia nos seguintes termos:

Autonomia não é simplesmente um direito; é um direito a que corresponde uma obrigação – a de desenvolver o progresso. É o Estado autônomo para desenvolver uma atividade. Essa atividade é fomentar o progresso, em todas as suas legítimas manifestações, isto é – educação e instrução do povo, saúde pública, ordem econômica, assistência pública etc. (MELO NETO<sup>6</sup> *Apud* LEAL, 1997, p. 179)

A doutrina divide a autonomia em: a) Autonomia administrativa; b) Autonomia Política; e c) Autonomia Financeira, divisão esta que será adotada neste trabalho e examinada individualmente, não se olvidando que uma interfere na outra.

### 1.3.1. Autonomia Administrativa

A criação de um Município, depois de aprovada dentro dos procedimentos legais, leva à estruturação da organização dessa entidade, isto é, dentro das necessidades da comunidade, estabelecer o número de funcionários, de professores, de médicos, de hospitais, de secretários, de advogados, enfim, municiar a administração com pessoal suficiente para fazer frente aos reclames da população.

---

<sup>6</sup> MELO NETO. Anais v., p. 466

Se o objetivo da Administração Pública é o bem-estar da sociedade, que pode ser entendido como o desenvolvimento sustentável, a autonomia administrativa, compreendida como autogoverno, é de fundamental para a realização desse fim.

A implantação de serviços, que visem à sustentabilidade do Município, depende de estruturação da máquina administrativa, de pessoal preparado, de órgãos capacitados e de planejamento. Pode-se citar como exemplo a cidade de Curitiba que criou o programa “Lixo que não é lixo”, que se trata da coleta de lixo na qual se separa o reciclável do orgânico; o estabelecimento de linhas de ônibus, que permitem ao cidadão o pagamento de uma única passagem utilizando os terminais; o estabelecimento de regionais (subprefeituras), nas quais o Município oferece serviços à comunidade, além de lazer; dentre outros que poderíamos enumerar para demonstrar a necessidade da autonomia administrativa municipal.

A esse respeito, Souza Lima (2006, p.36) destaca a necessidade da interação de forças exógenas e endógenas dentre as quais a “quantidade de recursos disponíveis, os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais” e, por fim, destaca:

Por último, mas não menos importante, o desenvolvimento regional depende da ativação social da população local, da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra. Essa terceira força, ao contrário das duas primeiras, é endógena e está associada: ao aumento da autonomia de decisão da região; ao aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento; a uma permanente e crescente melhora social (qualidade de vida) e à preservação do ambiente. (LIMA, 2006, p.36)

A descentralização aplicada pela Constituição Federal de 1988 apregoou a necessidade de distribuir competências, dentre essas, as administrativas, por entender que as tarefas executadas pela Administração Pública devem estar mais próximas das pessoas a quem se dirigem, aos cidadãos, permitindo que as políticas públicas estejam de acordo com os seus anseios, principalmente quando se trata de serviços de saúde pública e de ensino.

O Município deve ter autonomia, que se define como administração própria, autogoverno, enfim, é a gestão dos assuntos fixados pela Lei Maior, dentre os quais os de interesse local, que não pode ser compreendido como de exclusividade, mas, sim, como de maior preponderância.

Administrar é tratar dos assuntos de sua competência, buscando atingir o objetivo da instituição. O Município pode contratar funcionários e servidores públicos para a realização das atividades administrativas, dentre as quais contábil, jurídica, de engenharia, médica, educacional, enfim, todos os profissionais necessários para que a estrutura administrativa municipal funcione.

Meirelles leciona que a autonomia administrativa não é uma delegação, mas uma faculdade política concedida pela Constituição Federal:

No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua Administração. É mais que delegação; é a faculdade política, reconhecida pela própria Constituição da República. Há, pois, um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro. (MEIRELLES, 2006, p.91).

Existem situações em que o interesse do Município predomina sobre os da União e dos Estados-Membros. Essa predominância é o fator que caracteriza e define o interesse local, que não deve ser interpretado como assuntos de exclusividade do Município, pois sempre haverá um reflexo nas demais esferas administrativas.

Sobre esse tema, Meirelles (2006, p.110) cita Sampaio Dória que lecionou sobre o “peculiar interesse” que foi substituído pela expressão em comento:

*Peculiar* não é nem pode ser equivalente a *privativo*. *Privativo*, dizem dicionários, é o próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito. A diferença está na idéia de exclusão: *privativo* importa exclusão, e *peculiar*, não. A ordem pública de um Estado é seu interesse *peculiar*, mas é também interesse da Nação. Logo, não é *privativo* do Estado. Uma escola primária que um Município abra é seu interesse *peculiar*, mas não exclusivo, não *privativo*, porque a instrução interessa a todo o país. (DORIA<sup>7</sup> *apud* MEIRELLES, 2006, p.10).

A organização dos serviços públicos municipais é um exemplo de interesse local, uma vez que os serviços não são de competência das demais entidades federadas e devem ser realizadas no âmbito dos Municípios, como a coleta do lixo, a concessão de alvarás para o funcionamento de empresas, o ensino fundamental, etc.

---

<sup>7</sup>DORIA., Sampaio. Autonomia dos Municípios. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* São Paulo, v. 24, [19--?].



Um dos grandes temas que serão discutidos na esfera municipal é a destinação do lixo, porque os depósitos já estão se esgotando, principalmente nas grandes cidades. A utilização de campanhas publicitárias objetivando a separação do lixo nas casas auxilia muito na preservação do meio ambiente e na economia do dinheiro público, sem falar que, indiretamente, preserva a saúde pública.

Esse tema é de tal importância que em 1998 foi criado o Fórum Nacional Lixo & Cidadania<sup>8</sup>, com apoio da UNICEF e sede em Brasília que tendo por objetivos os seguintes pontos:

- Erradicar a dramática situação de trabalho de crianças e adolescentes no lixo, inserindo todas essas crianças na escola;
- Inserir socialmente e economicamente os catadores, apoiando e fortalecendo o seu trabalho em programas de coleta seletiva, reutilização e reciclagem de lixo;
- Mudar radicalmente a forma adotada para a destinação do lixo no Brasil, erradicando os lixões, recuperando as áreas já degradadas e implantando aterros sanitários. (FORUM NACIONAL LIXO & CIDADANIA, 1998)

Como nesse caso o assunto não se restringe a um Município, mas a todos, cabe a todas as esferas governamentais unirem esforços no sentido de implementar políticas públicas para diminuir esse problema que, como pode ser observado, não se restringe a uma questão ambiental, mas social e econômica também.

Sobre a competência de auto-organização dos Municípios, Raul Machado Horta afirma que se trata de uma forma de não inibir a criatividade local:

É desejável que, ingressando no domínio político da auto-organização, possa a autonomia municipal encontrar novas inspirações para o modelo organizatório do Município, especialmente no domínio das formas diversificadas dessa organização. A auto-organização alargaria o conteúdo da autonomia do Município, acrescentando-se a nova legislação de auto-organização à tradicional administração autônoma dos serviços públicos. (HORTA, 1999, p. 626)

A atividade administrativa dessa entidade deve observar as regras locais, dentre as quais pode-se citar o quadro de pessoal, os regulamentos para a realização de concurso público, para a realização de teste seletivo, horários de funcionamento. Mas também devem ser obedecidas as normas constitucionais, dentre as quais o princípio licitatório, o princípio da legalidade, dentre outros, além

de algumas normas que não são encontradas na Constituição Federal, mas em leis esparsas que têm alcance na esfera municipal, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei nº 4320/64, e outras que regulamentam temas de interesse da administração dos Municípios.

A organização municipal se dá por meio da Lei Orgânica, que é uma espécie de constituição do Município, cujo conteúdo são as matérias de sua competência, dentre as quais as comuns elencadas no artigo 23, e a estrutura administrativa, tal como a eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito, dos vereadores, os subsídios destes dos agentes políticos, tudo de acordo com a regra do artigo 29 da Constituição Federal.

### 1.3.2 Autonomia Política

De nada adianta uma autonomia administrativa se o ente federativo não tiver uma autonomia política, isto é, a capacidade de criar leis, normas que regulamentem a vida da sociedade local, observando as regras constitucionais e federais.

A adoção de políticas públicas passa pelo “jogo” político, pela discussão que envolverá a sociedade e grupos econômicos com interesse nos assuntos que envolvem a região, debate esse que será político.

O Município constitui a célula mais próxima dos cidadãos da federação, podendo ser considerada como essencial para a estrutura organizacional e administrativa do Estado, razão pela qual a eleição de seus representantes e a liberdade para legislar são elementos importantes para a consecução dos fins federativos.

A esse respeito, Silvia Faber Torres, lecionando sobre a descentralização política e o Município, destaca a sua autonomia política:

O Município, como centro de poder mais próximo do cidadão, como entidade natural e anterior ao próprio estado – originando-se por imposição da natureza social do homem – e como titular natural das competências locais que é, constitui o nível de governo mais apto a compreender as necessidades de seus cidadãos e a prover de forma mais eficaz e responsável suas carências, propiciando, nessa esteira, a abertura do

---

<sup>8</sup>Texto adaptado do original de Maria de Fátima Abreu, autora do livro “Do Lixo à Cidadania – Estratégias para a ação”, acessado no site: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br) em março de 2008.

espaço à maior participação da população na administração local. (TORRES, 2001, p. 238)

Com o advento da Constituição Federal de 1988, com exceção do estado do Rio Grande do Sul, os Municípios brasileiros passaram a ser regulamentados por leis orgânicas, que passaram a observar as peculiaridades locais, as suas competências, inserindo em seu corpo as regras prescritas no artigo 29 da Lei Maior. Antes desse período, os Municípios eram regidos pelas leis orgânicas estaduais.

A administração local própria, por meio do Prefeito e do Vice-Prefeito, determina que os cidadãos possam eleger as pessoas que irão representá-los na gestão da coisa pública na esfera Municipal, razão pela qual o artigo 29 da Constituição Federal conferiu a administração por meio de uma Lei Orgânica, votada pelo Poder Legislativo local, cujos membros são eleitos de forma direta pelo povo para um mandato de quatro anos.

A lei orgânica é a Lei Maior no âmbito municipal, é através dela que serão editadas as normas gerais que regulamentam a estrutura da administração municipal, servidores públicos e demais atividades de interesse local. É por meio dela que as competências enumeradas na Constituição Federal deverão ser tratadas, não podendo se afastar dos preceitos constitucionais, bem como, invadir as competências da União e do Estado.

A organização do Município deve observar as regras constitucionais, dentre as quais se destaca a regra do artigo 29 que estabelece o número de vereadores de acordo com a população, a forma de remuneração dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e servidores públicos.

A Corte de Justiça, que tem a competência de zelar pela obediência das normas constitucionais, é o Supremo Tribunal Federal que, em diversas decisões, manifesta-se favoravelmente à autonomia municipal, dentre as quais a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549/GO- Goiás, por meio da qual julgou inconstitucional a regra da Constituição do Estado de Goiás que regulamentava a nomeação de sucessores do Prefeito e do Vice-prefeito:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-Membros

está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Decisão: O Tribunal, à unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou procedente a ação direta. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Eros Grau e Menezes Direito. Plenário, 17.09.2007.

A Ministra Carmem Lúcia<sup>9</sup>, relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade, assim se pronunciou a respeito dos fatos:

Nesse contexto, observando os interesses diretamente envolvidos com a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito, em caso de dupla vacância, é de se concluir que a matéria põe-se no âmbito da autonomia política local. Claro fica, então, que o conteúdo da norma em questão indica que o seu cuidado põe-se, constitucionalmente, no domínio normativo dos Municípios, guardados os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição da República.

A norma questionada, constante da Constituição de Goiás, ao disciplinar matéria cuja competência é exclusiva dos Municípios, fere a autonomia destes entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de auto-governo, limitando a autonomia política que a Constituição da República lhes assegura e, assim, desvirtuando os princípios que norteiam o modelo de Federação constitucionalmente adotado.

Considerando que se trata de norma de interesse local referente à auto-organização e ao auto-governo dos Municípios, é de se ver que a questão afeita à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelos próprios Municípios.

A autonomia política confere aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, criar tributos que não invadam as competências da União e dos Estados-Membros, organizar a sua administração e, com da lei orgânica, regulamentar a utilização do solo urbano, planejamento, enfim, matérias que devem ser normatizadas pela Administração Municipal local.

A realização de obras e execução de serviços depende da existência de recursos financeiros, advindos da arrecadação própria, de transferências da União ou do Estado, ou ainda, da contratação de financiamentos internacionais, contudo, o

---

<sup>9</sup> Texto extraído do voto da Ministra Carmem Lúcia à disposição no site do Supremo Tribunal Federal – [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) .

Município necessita de autorização legislativa para a consecução desses projetos, condição que leva a uma discussão política com todos os atores locais.

A importância da autonomia política se refere à condição do Município em debater os assuntos de interesse local, sem a interferência das demais esferas governamentais, ressaltando que, em algumas situações, a discussão deverá abranger as administrações dos Municípios vizinhos, como é o caso de Curitiba, Pinhais, São José dos Pinhais e outros.

### 1.3.3. Autonomia Financeira

A descentralização determina a distribuição de competências e, via de consequência, de rendas, condição para que as entidades federativas exerçam suas funções de acordo com o fixado na legislação.

Uma instituição sem autonomia financeira torna as demais inexpressivas, conforme mencionou Meirelles:

Com efeito, inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso. (MEIRELLES, 2006, p.112).

Uma cidade necessita, para a sua subsistência, de recursos para fazer frente às suas necessidades, sem os quais o Prefeito Municipal não poderia contratar, adquirir, alugar, enfim, incorporar ao patrimônio do Município equipamentos e servidores para atingir o fim para o qual foi eleito, o bem-estar social da população.

Nesse sentido, Silvia Faber Torres enfatiza a descentralização financeira como condição para que a repartição de competências seja eficiente:

Dos vários aspectos do direito público contemporâneo por que a subsidiariedade paira, a descentralização financeira, ou federalismo financeiro, parece ser um dos mais relevantes, porquanto paralelamente à partilha substantiva de competência, o princípio leva à partilha de meios – competência tributária e participação na arrecadação – de modo a assegurar, proporcionalmente, os recursos necessários para que cada nível de organização política possa atender aos custos financeiros das prestações a seu cargo. Parece, outrossim, ser um dos que mais impõem uma reforma eficaz, capaz de dotar os entes estaduais e municipais de recursos necessários ao desempenho de suas atribuições, tornando-os mais autônomos em relação ao governo central, logrando, assim, um sistema federativo próspero e equilibrado. (TORRES, 2001, p. 253).

A autonomia em epígrafe, assim como as demais, estão adstritas às normas constitucionais, com a competência tributária estabelecida no artigo 156 da Constituição Federal, cujo texto estabeleceu os seguintes impostos:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - 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 a sua aquisição; e
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

A receita tributária municipal, como será tratado posteriormente, é composta de receitas próprias e impróprias, sendo essas as oriundas das transferências constitucionais e voluntárias.

José Nilo de Castro (2006, p.239), examinando as finanças públicas, estabelece a significação de autonomia financeira municipal: *instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízos da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.*

A obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes não diminui a sua autonomia, mas é uma forma de deixar a gestão da coisa pública mais transparente, permitindo ao cidadão fiscalizar a administração pública. A fiscalização é realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, quando não existir o do Município, que, de acordo com a Constituição Federal, auxilia o Poder Legislativo Municipal no exame dos gastos públicos.

A liberdade do Município na gestão de seus recursos é restrita às limitações da Constituição Federal e da legislação, como destaca Meirelles:

No uso do poder de tributar e da faculdade de aplicar suas rendas o Município não encontra outras limitações além daquelas que emanam dos princípios tributários adotados pelo nosso sistema constitucional, para todas as entidades estatais. Limitações genéricas, evidentemente, que não constituem restrições à autonomia local, mas tão-somente normas constitucionais de direito fiscal destinadas às esferas tributárias – federal, estadual e municipal. (MEIRELLES, 2006, p.148)

Dentro do sistema adotado, a autonomia financeira impede que qualquer outro componente da federação brasileira interfira em outro:

Em face do sistema adotado pela Constituição da República, não é possível ao Estado-membro interferir na autonomia financeira de seus Municípios, quer condicionando a instituição dos tributos locais; quer restringindo sua majoração; quer concedendo isenções de tributos municipais; quer impondo condições para aplicação das rendas próprias do Município. Nesse sentido é a jurisprudência do STF, que já sumulou: “A Constituição Estadual não pode estabelecer limite para o aumento dos tributos municipais” (MEIRELLES, 1006, p. 149)

Não sofrendo interferências por parte dos Estados-Membros, o Município pode auferir recursos para arcar com as despesas ocasionadas pela descentralização que, no caso brasileiro, como já foi identificado, teve origem na dimensão territorial e nas diversidades regionais.

A célula mais próxima da sociedade é o Município, instituição que consegue perceber as necessidades dos cidadãos e, em razão disso, aplicar os recursos nas áreas identificadas, entretanto, essa aplicação deve ser orientada de acordo com os preceitos legais, com os limites estabelecidos, razão pela qual a análise da autonomia financeira leva a um entendimento das regras referentes aos gastos públicos, orçamentos, enfim, como esta autonomia deve ser exercida pela administração municipal.

Conceder autonomia aos Municípios sem ofertar-lhes recursos financeiros suficientes para o seu exercício nada mais é do que maquiar uma situação de dependência, pois a execução das políticas públicas locais depende da existência de verbas no orçamento, uma vez que sem essa condição o Prefeito Municipal fica impedido de executar.

A concessão da autonomia política e administrativa sem a financeira transformaria a federação brasileira numa quimera, conforme Hely Lopes Meirelles (2005) mencionou. Seria o retorno a uma condição pela qual os Municípios já passaram, a existência de uma norma constitucional que regulamenta a autonomia, sem, entretanto, experimentá-la na prática, por falta de condições financeiras.

## **2 DO IMPACTO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL**

A história municipal no Brasil atesta que a sua instalação inicial teve por fim a defesa do território contra os exploradores que vinham extrair nossas riquezas em detrimento de Portugal, entretanto, essa atitude serviu para acelerar o desenvolvimento de algumas regiões, bem como, foi a forma pela qual houve um controle maior sobre a colônia e que serviu para mantê-la numa unidade.

As regiões onde foram ocupadas, dentre as quais São Paulo, Minas, Bahia, Rio de Janeiro, o desenvolvimento foi maior, em razão da instalação das cidades e de empresas.

O desenvolvimento é um tema de grandes debates, sendo interpretado atualmente não apenas sobre o enfoque econômico, mas em diversas dimensões cujo objetivo final é a melhora na qualidade de vida da sociedade. Com o Relatório de Brundtland, concluiu-se que o desenvolvimento necessita da colaboração de todos os atores, locais ou não, no intuito de atingir o bem-estar-social das atuais gerações e das futuras.

A análise do orçamento de alguns Municípios do Estado do Paraná permitirá visualizar a autonomia ou não em relação aos demais entes federativos, levando em conta a participação orçamentária das transferências constitucionais, além do que permitirá observar o nível de investimentos locais, adotando como base o paradigma “de baixo para cima”, que apregoa a necessidade de Políticas Públicas editadas a partir da sociedade local e não da União.

### **2.1 DO ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS**

A federação brasileira é cooperativa, isto é, utiliza o princípio da subsidiariedade, no qual as entidades federativas cooperam uma com as outras objetivando alcançar um único fim, o desenvolvimento nacional. Essa cooperação passa pela área tributária, necessita de um exame a respeito da repartição da receita tributária nacional.

Como já foi demonstrado, através de tabela elaborada pelo IBGE, a participação da arrecadação municipal é muito pequena, chegando a aproximadamente 6,0% da nacional e, se incorporarmos as transferências



constitucionais, sobe para 19%, permitindo concluir preliminarmente que essas possuem um papel de extrema importância no erário dos Municípios brasileiros.

O estudo do orçamento municipal nos leva a examinar o federalismo fiscal pátrio, por meio do qual poderemos analisar a discriminação, a repartição da arrecadação tributária e a participação dos Estados-Membros e dos Municípios nesse pacto.

A federação brasileira adotou como sistema o federalismo cooperativo, estabelecendo a necessidade de que todos os entes que compõem a União, auxiliem uns aos outros com o fim de atingir um nível de desenvolvimento equânime. Entretanto, a realidade demonstra uma situação distante da desejada, isto é, a guerra fiscal leva a Estados e Municípios a disputas por receitas tributárias de forma destrutiva, isto é, não cooperativa.

Um dos elementos fundamentais do federalismo, a autonomia das entidades federativas deve ser defendida sob pena de todo o sistema ser corroído, para tanto, as condições para ser exercida devem ser conferidas pelo governo central.

A cooperação entre as entidades que compõem a União Federal tem por fim reduzir as disparidades regionais através do mecanismo das transferências de recursos públicos, dentre as quais os fundos de participação. As desigualdades regionais são objeto de estudos no meio jurídico, econômico, social, enfim, profissionais, cientistas, dentre outros, estão preocupados com o desenvolvimento nacional, mas eliminando uma das maiores características do Brasil, a enorme diferença social entre uma região e outra.

Lobo (2006, p.159-160), lecionando a respeito da importância dos repasses constitucionais, destaca que as transferências de recursos fiscais vêm solapando os alicerces da autonomia financeira dos entes federativos, infringindo o princípio da isonomia. *Nesse passo faz-se importante sublinhar a importância que as receitas transferidas direta ou indiretamente aos governos locais têm assumido nos últimos tempos para o custeio das funções públicas que lhes são cada vez mais cometidas.*

A respeito das transferências, Ricardo Varsano (1996) destaca a situação encontrada nas áreas da saúde e da assistência social:

Embora as seções do texto constitucional referentes à saúde e assistência social declarem que uma das diretrizes da ação governamental nessas áreas é a descentralização político-administrativa, a maior parte dos recursos que financiam tais atividades provêm de contribuições sociais, cuja instituição é de competência exclusiva da União. Vale dizer, salvo revisão futura da Constituição, ou as ações permanecem centralizadas ou seu financiamento se dá necessariamente através de transferências que, na falta de um critério preestabelecido, são negociadas caso a caso, favorecendo a concentração do poder político e restringindo a autonomia de estados e municípios. (VARSANO, 1996)

Sobre esse assunto, Tagore Villarim de Siqueira e Nelson Fontes Siffert Filho (2001, p.23), apresentam uma tabela com a participação regional no PIB nacional no período entre 1939 a 1995, através da qual se pode observar a concentração econômica no Sudeste e o gradativo crescimento das demais regiões, com exceção do Nordeste, cuja participação foi menor no exercício de 1995 do que em 1939:

Tabela 1 – Participação das regiões no PIB do Brasil 1939/95 (em %)

REGIÕES	ANOS							
	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	1995
Norte	2,6	1,7	2,0	2,2	3,2	4,1	4,4	4,6
Nordeste	18,7	13,9	14,4	12,0	12,2	13,7	13,6	13,4
Sudeste	63,3	67,6	65,1	65,1	62,2	58,8	59,2	57,6
Sul	15,3	15,1	16,2	17,0	17,3	17,4	15,5	17,3
Centro-Oeste	2,1	1,7	2,3	3,7	5,1	6,0	7,3	7,1
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE.

A respeito desses números, Siqueira e Siffert Filho fazem um comparativo quanto à ocupação do território nacional, à população e a sua contribuição para o PIB brasileiro:

As três regiões menos desenvolvidas do país – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – representam em conjunto cerca de 3/4 do território nacional e quase 1/2 da população, respondendo por menos de 1/4 do PIB nacional. A renda *per capita* no Nordeste era menos da metade da média nacional (R\$ 5.413) em 1997, valendo observar que o estado mais pobre do país (Piauí) possuía uma renda *per capita* próxima de 1/5 daquela verificada em São Paulo (R\$ 8.822) no mesmo ano. (SIQUEIRA ; SIFFERT FILHO, 2001)

A descentralização tem o condão de permitir que a sociedade local participe mais da administração regional, entretanto, de nada adiantaria se não fosse conferido a essas regiões condições para a consecução de seus objetivos, razão

pela qual a federação divide as competências entre as diversas esferas governamentais, dentre as quais a competência tributária que tem por fim auferir meios financeiros para o exercício de suas funções.

Autonomia é autogoverno, é a capacidade que os Municípios possuem de administrar os assuntos de interesse local, devendo ser conferidas competências para angariar recursos para custear os serviços públicos a serem prestados, implantar projetos cujo fim seja o desenvolvimento local e fazer frente à folha de pagamento.

A esse respeito, Rogério Leite Lobo afirma que não basta o exame dos relacionamentos, mas das condições conferidas aos entes federativos pelo governo central:

Mas o estudo do Federalismo Fiscal não se esgota na análise desse relacionamento. Desdobra-se, como já adiantado, na verificação da compatibilidade entre os encargos administrativos cometidos aos entes federativos e as rendas destinadas a cada qual para o imprescindível custeio, além de remeter diretamente aos cânones da isonomia e da autonomia, e, indiretamente, a vários outros valores e princípios (solidariedade, democracia, proporcionalidade, subsidiariedade, etc.) que lhe são tangentes. (LOBO, 2006, p.71).

Conceder autonomia aos Municípios sem os meios financeiros suficientes para custear as competências tem o mesmo efeito da dependência, pois o ente fica refém dos repasses dos outros entes, estabelecendo uma certa hierarquia, elemento que não aparece no sistema federalista, como bem ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição das rendas. (FERREIRA FILHO, 2003, p.44).

Os encargos transferidos aos Estados-Membros e aos Municípios vêm crescendo, entretanto, alguns mecanismos são utilizados pelo governo central, conforme destaca Lobo (2003, p.151), no intuito de aumentar a receita e não transferir a tais entes parte desse aumento, demonstrando o abuso da centralização normativa por parte da União Federal:

É curioso e sintomático da atrofia financeira das demais unidades federadas, aliás, que a União não venha explorando a sua competência residual no fulcro do art.154, I da CF/88, preferindo aumentar a arrecadação com a instituição e a cobrança de impostos disfarçados de “contribuições sociais” incidentes sobre as mais variadas bases (CPMF, PIS e COFINS sobre a receita bruta, etc.), com base no art. 195, §4º, ou mediante a promulgação de Emendas Constitucionais. (LOBO, 2003, p. 153)

A esse respeito, Ricardo Varsano, em estudo realizado a respeito da evolução do sistema tributário nacional, destaca a restrição das autonomias dos Estados-Membros e dos Municípios nas áreas sociais:

Embora as seções do texto constitucional referentes à saúde e assistência social declarem que uma das diretrizes da ação governamental nessas áreas é a descentralização político-administrativa, a maior parte dos recursos que financiam tais atividades provém de contribuições sociais, cuja instituição é de competência exclusiva da União. Vale dizer, salvo revisão futura da Constituição, ou as ações permanecem centralizadas ou seu financiamento se dá necessariamente através de transferências que, na falta de um critério preestabelecido, são negociadas caso a caso, favorecendo a concentração do poder político e restringindo a autonomia de estados e municípios. (VARSANO, 1996, p.15).

Os questionamentos a respeito da descentralização existente no Brasil são inúmeros, não referentes ao que estipula a Constituição Federal, mas na forma como são administrados os recursos a serem repassados para as unidades da federação. Esses pontos levam a pronunciamentos favoráveis à rediscussão da distribuição da receita, conforme menciona Varsano, da participação das entidades federativas:

Embora a matéria sempre reapareça na agenda da discussão política de uma reforma tributária, parece óbvio que não há condições favoráveis no futuro próximo nem para reduzir ainda mais os recursos disponíveis para a União nem para promover uma reconcentração das rendas públicas, não se descartando, porém, mudanças nas distribuições de recursos entre estados e entre municípios e nas participações de recursos próprios e de transferências na composição de suas receitas. Por outro lado, na medida em que se consiga colocar em curso um processo ordenado de descentralização de encargos, a participação dos três níveis de governo nos recursos públicos, particularmente na receita de contribuições sociais, terá que ser rediscutida. (VARSANO, 1996, p.28).

O autor destaca, dentro dessa evolução do sistema tributário nacional, que o Código Tributário foi criado com objetivos centralizadores, no exercício de 1966,

tendo como fito o crescimento econômico e a manutenção da centralização na União: *Seus mentores tinham plena consciência de que estavam reduzindo o grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, porém julgavam que os benefícios da maior coordenação e da racionalidade econômica do novo sistema compensavam a perda de autonomia.*

Quanto à autonomia conferida na Constituição de 1988, o autor afirma que o crescimento da autonomia financeira se deu em decorrência do aumento das transferências e não em razão da elevação da arrecadação tributária própria.

Entendendo que esse aumento das transferências vicia o regime federalista adotado pelo Brasil, Lobo leciona no sentido de ser inaceitável o nível de comprometimento das transferências:

Assim é que, se em dinâmica diametralmente oposta às políticas que vêm sendo adotadas nos outros Estados federais para sanar a crise centrípeta que terá acometido as bases do Federalismo Fiscal desses países (nos Estados Unidos da América e na Alemanha ao menos, como já se viu, tem-se procurado estimular a arrecadação de tributos próprios dos entes locais, com a diminuição dos repasses verticais, “*grants-in-aid*”, subsídios, etc.), no Brasil vem apostando no incremento das transferências intergovernamentais, então, se é assim, tanto mais exsurge inaceitável que a incolumidade de tais transferências esteja comprometida no nível em que hoje se encontra. (LOBO, 2003, p. 162).

O comprometimento mencionado no texto acima poderá ser conferido quando da análise do balanço dos Municípios escolhidos, no qual se observa a participação das transferências da União e do Estado-membro no orçamento municipal, chegando nos Municípios menores a representar mais de 100% (cem por cento) da receita própria.

Sendo o objeto de o Estado atingir um ambiente propício para um desenvolvimento sustentável, isto é, para um crescimento que possibilite a satisfação plena das necessidades da sociedade, como educação, saúde, lazer, entre outras, deve tomar atitudes para que o desenvolvimento se dê em todas as regiões, motivo pelo qual adotou o federalismo cooperativo como regime.

O desenvolvimento de uma região é determinado por vários fatores, dentre esses está a existência de recursos, para fazer frente aos gastos necessários, e o gerenciamento por parte da administração local, uma vez que é mais afeito aos problemas regionais do que o governo central.

A respeito desse tema, José Edmilson de Souza-Lima e Gilson Batista de Oliveira trataram ao escrever sobre a interdependência do processo de desenvolvimento regional:

Na primeira força, o desenvolvimento está associado à quantidade de recursos disponíveis. Depende da participação regional no uso dos recursos nacionais e estaduais. Esse fator tem vínculos com o processo de alocação inter-regional dos recursos e relaciona as decisões que pertencem ao âmbito exclusivamente controlado pelo Estado. É exógeno à região e tem características predominantemente centralizadas.

A segunda força está relacionada aos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, isto é, depende da ação do governo central, que pode afetar positiva ou negativamente a região. (SOUZA-LIMA; OLIVEIRA, 2006, p. 37).

As políticas macroeconômicas, que partem do governo central, não atingem as necessidades regionais, uma vez que têm como objeto o global, entretanto, podem vir a dificultar os projetos e os investimentos regionais.

Num país da dimensão do Brasil, essas políticas tendem a beneficiar determinadas regiões e dificultar as condições de investimentos em outras, principalmente aquelas que não possuem recursos próprios suficientes.

As transferências têm esse papel, equilibrar as condições de crescimento entre todas as regiões, possibilitando ao governo local adotar políticas públicas dentro de suas necessidades, investindo os recursos percebidos na melhor forma possível.

Esses investimentos, diferente da iniciativa privada, seguem regras rígidas, não podendo o gestor se afastar delas sob pena de nulidade dos atos e responsabilização pelos danos causados ao Erário. Dentre essas normas destaca-se a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou as finanças públicas, estabeleceu limites de gastos e crimes para quem venha a infringi-las.

Na exposição de motivos dessa lei, encontram-se várias citações de desenvolvimento sustentável, dentre as quais a abaixo reproduzida que apresenta o resultado a ser auferido, um ambiente fiscal favorável e uma gestão responsável:

5. Este Projeto de Lei – publicamente conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e

dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual, e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais.

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2000).

Após o controle da inflação, que foi o mal que assolava a economia pátria nas décadas de 70 a 90, o governo foi obrigado a criar regras para a gestão das finanças públicas, no intuito de regularizar as contas públicas, que vinham apresentando um grande déficit.

O mecanismo utilizado pelo legislador foi a criação de limites para gastos com pessoal, vinculação de receita, dentre os quais com educação, ciência e tecnologia, saúde, além das transferências que são direcionadas para determinada área.

Para uma melhor compreensão, esse estudo será dividido em receitas e despesas, analisando a sua composição para após, através de dados orçamentários de alguns Municípios paranaenses, verificar a condição em que se encontram atualmente e responder a pergunta referente à sua autonomia em relação aos demais entes da federação.

### 2.1.1 Da Receita Municipal

O desenvolvimento local é composto de procedimentos adotados pela administração municipal em conjunto com a sociedade que tem por fim a realização de serviços, de obras, de atitudes para a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Para a implantação desse processo, há a necessidade de que o erário tenha condições de suportar os gastos, razão pela qual o estudo da receita dos Municípios é muito importante para esse trabalho, pois é por meio desses recursos financeiros que serão tomadas as iniciativas necessárias para atingir o objetivo auferido.

A receita dos Municípios é composta por todos os recursos financeiros que entram para os cofres públicos, de qualquer fonte, e podem ser divididas em: a)

receitas próprias que são as constituídas pelos impostos, taxas, contribuições de melhorias; e b) receitas impróprias que são aquelas compostas pelas transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados.

As primeiras são arrecadadas por meio da atividade direta do Município, utilizando seu poder impositivo que, de acordo com a Constituição Federal, são: a) o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; b) ITBI – Imposto sobre Transmissão ‘Inter-vivos’; e c) ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, além das taxas, das contribuições de melhoria e preços. As demais são recebidas em decorrência de determinação legal, oriundas de fundos de participação ou de impostos que são de competência da União ou do Estado-membro.

O Professor Ives Gandra Martins, afirmando que os Municípios receberam um *status* de igualdade com outros entes federados, fez a seguinte crítica em comparação com a participação dos Municípios de outros países:

Após o exame da maior participação municipal na receita do Poder Central nas seguintes Federações: Austrália, Áustria, Alemanha, EUA, Canadá, Suíça, escrevo: Como se percebe, não obstante os Municípios não tenham nas seis federações mencionadas direito à imposição, em nível constitucional, a centralização federal das receitas fiscais é consideravelmente inferior, visto que os repasses de ingressos permitem que, sem o ônus de administração da máquina arrecadadora, obtenham as figuras menores recursos bastante superiores. (MARTINS, 2001, p.16)

Citando Carlos Alberto Longo, Ives Gandra Martins transcreve parte de sua obra:

(...) traça perfil sensivelmente preocupante quanto a pouquidão de recursos tributários dos Municípios, não obstante a teórica superioridade constitucional que lhes permite impor tributos. Assim é que, contra uma média de trinta por cento de receita tributária destinada aos Municípios nos países civilizados, recebem os Municípios brasileiros, em média, dezessete por cento da carga tributária do País, sendo que dez por cento de repasse e sete por cento de imposição direta. (LONGO *Apud* MARTINS, 2001, p.16)

O Fundo Monetário Internacional realizou um trabalho comparando a participação dos governos locais na arrecadação tributária, cujo quadro comparativo foi apresentado no artigo escrito por José Roberto Rodrigues Afonso (2007) no qual demonstra que a centralização da arrecadação é grande no Brasil. Nos países denominados de desenvolvidos, dentre os quais os Estados Unidos, a participação

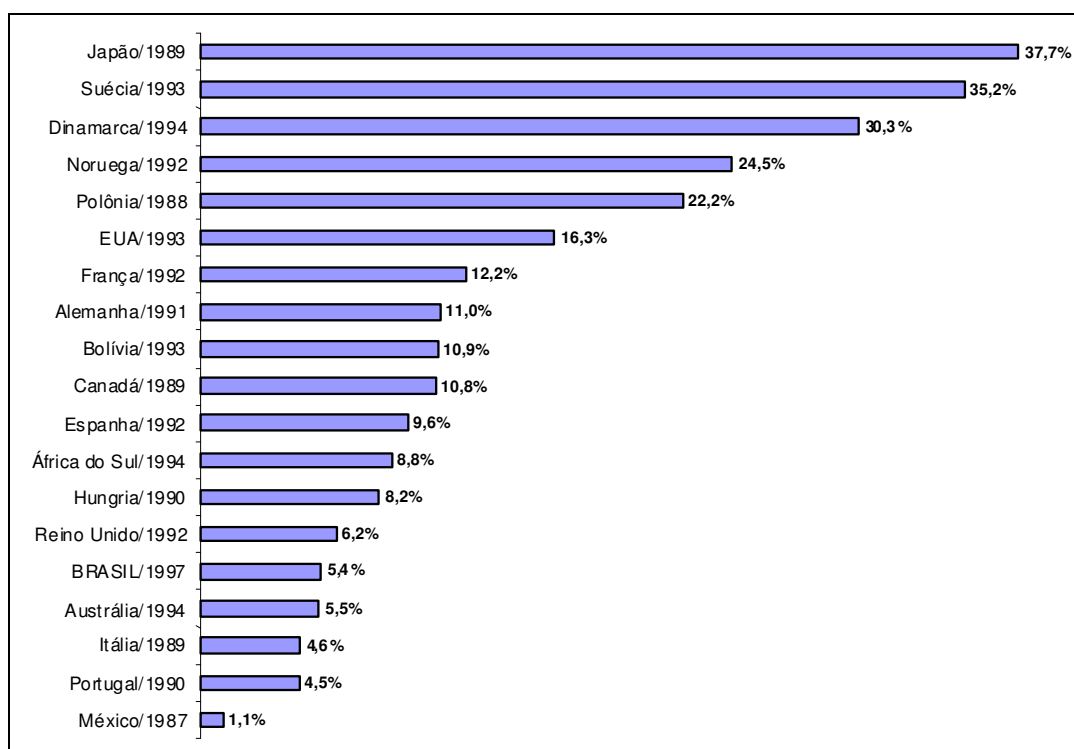


municipal na receita nacional chega próximo a 20%, no Japão totaliza aproximadamente 38%.

Apesar da propagada descentralização administrativa no governo brasileiro, observa-se, na tabela abaixo, que estamos muito aquém daqueles países considerados desenvolvidos. O índice de participação, de acordo com o FMI no ano de 1997, é aproximadamente o mesmo do IBGE, mas para o ano de 2003.

Se há alguma intenção de conferir maior participação da sociedade local na elaboração de políticas públicas, é necessário aumentar a influência dos Municípios na arrecadação tributária nacional, pois na atual condição as cidades não podem investir em obras e serviços que tendem a desenvolver a região e propagar para as demais o desenvolvimento.

Gráfico 2 – Participação Municipal na arrecadação nacional



Fonte: FMI – “Government Finance Statistics Yearbook” para amostra de países; elaboração própria para o Brasil (estimativa para 1997)

Não custa lembrar o artigo 3º da Constituição Federal que arrola os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais - garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as

desigualdades sociais e regionais, resultado que seria atingido com a repartição da receita tributária, que não está surtindo o efeito almejado.

O comparativo acima estabelece uma diferença muito grande na participação dos Municípios brasileiros na arrecadação nacional, apresentando uma participação no exercício de 1997 de apenas 5,4% (cinco vírgula quatro por cento). De acordo com levantamento realizado pelo IBGE, no exercício de 2003 foi de 5,1% (cinco vírgula um por cento) da arrecadação nacional, passando para 19,3% (dezenove vírgula três por cento) com as transferências, conforme o quadro abaixo:

Tabela 2 – Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional, Segundo esfera da federação – Brasil – 2004

Esfera da federação	Distribuição proporcional das receitas (%)		Proporção da carga tributária bruta nacional (%)	
	Arrecadação tributária	Receita disponível	Arrecadação tributária	Receita disponível
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>34,0</b>	<b>34,0</b>
Federal	67,9	52,2	23,1	17,7
Estadual	27,0	26,5	9,2	9,7
Municipal	5,1	19,3	1,7	6,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2003.

Cumprir destacar a observação do IBGE a respeito do quadro acima que demonstra a pequena participação municipal na arrecadação total do país e o reflexo desta quando se computam as transferências, situação sentida mais especificamente nos pequenos Municípios:

Os referidos indicadores mostram que embora esteja havendo um aumento da arrecadação própria dos municípios esta não vem crescendo na mesma proporção que a importância destes entes federativos na esfera pública nacional. Em outras palavras, os municípios continuam dependendo muito das transferências governamentais. A razão para isso encontra-se na falta de infra-estrutura física e informacional que prevalece em grande parte nos municípios brasileiros, impedindo que haja um aumento mais expressivo da sua arrecadação própria. A ausência de gestão tributária, tais como: sistemas cadastrais informatizados e integrados; mapeamentos de unidades territoriais e residenciais; cobrança de taxas instituídas; etc, fazem com que a arrecadação própria dos municípios brasileiros fique bem abaixo da de países como Suécia (35,2%), EUA (16,3%) e Bolívia (10,9%). (IBGE, 2003).

O federalismo tem como base o princípio da subsidiariedade, isto é, a repartição de competências para cada ente da federação, dentre as quais a tributária, estabelecendo quais tributos são privativos para cada unidade e quais terão sua arrecadação transferida ou distribuída, conforme prega o cooperativismo, possibilitando ao governo local investir nas áreas de seu interesse.

### 2.1.1.1 Das Receitas Próprias

De acordo com o art. 156 da Constituição Federal, os impostos de competência privativa dos Municípios são: o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, o ITBI – Imposto sobre transmissão “inter vivos” de imóveis e de direitos reais, o ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza, que representam a maior parte da receita municipal.

O IPTU é cobrado anualmente e tem como fato gerador<sup>10</sup> a propriedade predial e territorial urbana. Estabelecendo como sua abrangência a zona urbana e o ITBI, tem como fato gerador a transferência *inter vivos* da propriedade imóvel, por ato oneroso e o ISS incide sobre os serviços que não se encontram na competência da União e dos Estados, ficando a cargo da administração local a fixação das alíquotas a serem cobradas.

Em estudo realizado pelo IBGE, o Brasil conta atualmente com 5560 (cinco mil quinhentos e sessenta) Municípios, desse total, 3390 possuem uma população entre 5.000 (cinco mil) e 20.000 (vinte mil) pessoas, com pequena capacidade tributária, dependendo exclusivamente das transferências oriundas da União e dos Estados, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 3 - Municípios, total e por partido atual do prefeito, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação -2004

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios											
	Total											
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>1 132</b>	<b>1 098</b>	<b>959</b>	<b>561</b>	<b>427</b>	<b>355</b>	<b>226</b>	<b>217</b>	<b>213</b>	<b>136</b>	<b>234</b>
<b>Classes de tamanho da população</b>												
Até 5.000	1 359	295	267	216	184	116	80	59	40	36	36	30
De 5 001 a 20.000	2 631	541	499	526	244	189	194	106	69	100	58	103
De 20 001 a 100 000	1 317	258	290	187	123	104	73	48	53	63	31	87
De 100 001 a 500 000	219	33	36	26	9	16	8	12	46	13	8	12
Mais de 500 000	34	5	6	4	1	2	-	1	9	1	3	2

<sup>10</sup> Fato gerador é a situação definida em lei como necessária e suficiente para a ocorrência da obrigação tributária, isto é, o fato que dá ensejo à cobrança do tributo.

A Secretaria do Tesouro Nacional publicou um estudo traçando o perfil dos Municípios brasileiros quanto ao percentual da arrecadação própria em relação a sua receita, tal exame, que faz outra classificação populacional dos Municípios, chega ao mesmo resultado apresentado pelo IBGE:

Tabela 4 - Perfil dos Municípios brasileiros quanto ao percentual da arrecadação própria em relação a sua receita

#### RECEITAS DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA

% RECEITA BRUTA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	MÉDIA
TOTAL	34,9	34,0	33,3	32,8	34,0	35,4	34,1
POP > 1.000.000	53,6	51,3	50,2	50,4	50,9	51,9	51,4
1.000.000 > POP > 300.000	39,3	39,7	38,1	37,4	40,6	40,1	39,2
300.000 > POP > 50.000	29,0	28,3	28,2	27,8	30,2	31,9	29,2
POP < 50.000	13,1	13,2	13,1	13,1	14,0	15,9	13,7

#### RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS

% RECEITA BRUTA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	MÉDIA
TOTAL	65,1	66,0	66,7	67,2	66,0	64,6	65,9
POP > 1.000.000	46,4	48,7	49,8	49,6	49,1	48,1	48,6
1.000.000 > POP > 300.000	60,7	60,3	61,9	62,6	59,4	59,9	60,8
300.000 > POP > 50.000	71,0	71,7	71,8	72,2	69,8	68,1	70,8
POP < 50.000	86,9	86,8	86,9	86,9	86,0	84,1	86,3

#### IPTU

% RECEITA BRUTA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	MÉDIA
TOTAL	7,4	8,2	7,5	7,3	7,4	7,9	7,6
POP > 1.000.000	10,8	13,4	12,4	12,3	12,8	13,4	12,5
1.000.000 > POP > 300.000	9,3	9,2	8,3	8,5	8,9	9,2	8,9
300.000 > POP > 50.000	6,7	6,3	5,7	5,6	5,6	5,8	5,9
POP < 50.000	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,4	2,3

#### ISS

% RECEITA BRUTA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	MÉDIA
TOTAL	9,9	9,0	9,0	9,2	8,9	9,2	9,2
POP > 1.000.000	19,0	17,3	17,3	17,7	17,1	16,7	17,5
1.000.000 > POP > 300.000	9,4	8,7	8,7	9,0	9,2	10,0	9,2
300.000 > POP > 50.000	6,1	5,7	5,7	6,0	6,1	6,6	6,0
POP < 50.000	1,8	1,6	1,7	1,9	1,9	2,4	1,9

No quadro acima se observa o grau de importância dos impostos de competência privativa dos Municípios: o IPTU tem um peso maior nos centros com mais de 1.000.000 de habitantes, em razão do número de domicílios; o ISS tem uma participação mais efetiva no orçamento dos daqueles com população acima de 300.000 de habitantes que, no exercício de 2004, representavam menos de 34 de um total de 5.560 cidades.

Já as transferências nos menos populosos, isto é, aqueles com população abaixo dos 50.000 habitantes, representam 86% receita municipal, atestando sua dependência das transferências governamentais.

### 2.1.1.2. Das Transferências Constitucionais

O federalismo no Brasil adotou o sistema cooperativo que se caracteriza pela repartição vertical de competências entre as entidades que compõem o Estado Federal: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, que no aspecto financeiro foi abordado por Rogério Leite Lobo da seguinte forma:

Já no aspecto financeiro, a cooperação entre as unidades federadas objetiva suprir o desequilíbrio causado pelas “enormes disparidades regionais” no aspecto socioeconômico, e se dá principalmente por meio das transferências verticais de recursos públicos, para o quê servem os chamados de “fundos de participação” (art.159, I), o FUNDEF (art.60, ADCT) e outras formas de repasse de recursos com destinação específica. (LOBO, 2006, p. 58).

As transferências financeiras são realizadas pela União e pelos Estados-Membros buscando diminuir as diferenças regionais e equilibrar a economia nacional, uma vez que nem todas possuem uma economia e uma infra-estrutura necessária para fazer frente às necessidades locais.

Esse sistema federativo ganhou uma maior caracterização a partir da Constituição de 1988, quando as transferências tiveram um maior aumento na participação orçamentária dos Estados e dos Municípios. Ocorre que a partir desse momento a preocupação quanto ao aumento da arrecadação própria ficou para um segundo plano, situação que agravou as finanças públicas em razão das novas competências estaduais e municipais, como enfoca Andrei G. Simonassi e José Oswaldo Cândido Junior:

Se a Constituição de 1988 por um lado promoveu amplo processo de descentralização das receitas em favor das esferas subnacionais, por outro, não especificou a repartição dos encargos e das responsabilidades. Dessa forma, o aumento dos recursos disponíveis foi acompanhado de um processo de relaxamento orçamentário que se traduziu em aumento dos gastos com consumo e com pessoal. Existem duas explicações para esse aumento das despesas correntes: a primeira seria que, em virtude do fato de os estados não estarem preocupados em aumentar a sua arrecadação própria, dada a garantia obtida com as transferências constitucionais, esse aumento seria advindo do malefício que foi o processo de descentralização e da elevação do *empreguismo* e clientelismo, gerando indícios de irresponsabilidade fiscal, principalmente nos períodos eleitorais. A segunda explicação é que a necessidade de assumir as responsabilidades públicas deixadas em aberto pela Constituição de 1988 gerou o aumento dos gastos com pessoal e com consumo dos estados. O fato é que realmente alguns gastos em programas de saúde, educação e segurança pública são intensivos em mão-de-obra e em consumo e a crise fiscal nos estados e

municípios se agravou após a promulgação da referida Carta, conseqüentemente, vários dispositivos constitucionais visando a disciplinar os gastos públicos foram instituídos. (SIMONASSE; CÂNDIDO JUNIOR, 2008).

Essa crítica destaca a irresponsabilidade fiscal dos gestores públicos no início da vigência da atual Carta Magna, bem como, um acomodamento quanto à busca pela receita tributária, uma vez que a União e os Estados-Membros, no caso dos Municípios, são obrigados a repassar parte da sua arrecadação aos demais entes subnacionais. Com tais atitudes, o endividamento público aumentou e, via de conseqüência, a carga tributária a fim de fazer frente aos pagamentos, determinando a edição de algumas medidas para inibir o excessivo débito fiscal, dentre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

Como o país, em razão do seu território, tem regiões com diferentes características e necessidades, a edição de uma lei fiscal de caráter nacional possibilitou observar que algumas regiões ou Municípios tiveram mais dificuldades que outros na adaptação aos termos da lei.

As diferenças entre as regiões brasileiras são enormes, apresentando um bom nível de desenvolvimento as regiões sul e sudeste, e um nível de desenvolvimento ruim as regiões Norte e Centro-Oeste, com a Região Nordeste aparecendo entre essas duas situações como demonstra o levantamento feito pelo IBGE quanto à participação do Produto Interno Bruto nacional:

Quadro 1 - Produto Interno Bruto a preços correntes (1.000.000 R\$)

Regiões Brasileiras e Unidades da Federação	2002	2003	2004	2005
<b>Brasil</b>	<b>1.477.022</b>	<b>1.699.948</b>	<b>1.941.498</b>	<b>2.147.239</b>
<b>Norte</b>	<b>69.310</b>	<b>81.200</b>	<b>96.012</b>	<b>106.522</b>
<b>Nordeste</b>	<b>191.592</b>	<b>217.037</b>	<b>247.043</b>	<b>280.504</b>
<b>Sudeste</b>	<b>837.646</b>	<b>947.748</b>	<b>1.083.975</b>	<b>1.213.791</b>
<b>Sul</b>	<b>240.626</b>	<b>300.859</b>	<b>337.657</b>	<b>356.261</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>129.649</b>	<b>153.104</b>	<b>178.811</b>	<b>190.161</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

Observa-se que a participação da Região Sudeste equivaleu, no exercício de 2005, a aproximadamente 53% (cinquenta e três por cento) do PIB brasileiro e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somadas, chegam a aproximadamente a

26,88% do PIB, não se equiparando ao Estado de São Paulo que, de acordo com o IBGE, totalizou R\$ 727.053.000,00.

Os repasses constitucionais são importantes para a harmonização entre todos os entes federativos que não possuem a mesma capacidade de arrecadação tributária, entretanto, essas transferências não podem ser utilizadas como forma de inibir a autonomia e violar o princípio da isonomia.

A grande questão é: o regime de transferências atual está conseguindo diminuir as desigualdades regionais? Se observarmos a participação das regiões no PIB – Produto Interno Bruto das regiões e dos Estados, poderá ser constatado o distanciamento entre as economias dessas localidades, conforme tabela acima elaborada pelo IBGE, permitindo concluir que ainda não ocorreu a igualdade almejada entre todas as regiões.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, atualmente de FUNDEB; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

#### a) Das Transferências da União

De acordo com o artigo 158, I e II da Constituição Federal, pertencem aos Municípios a arrecadação dos seguintes impostos federais, além dos fundos de participação já mencionados:

- a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- b) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

Compõem a receita municipal os seguintes fundos de participação:

- a) o FUNDEF, de acordo com a sua regulamentação, a Lei Federal nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que vinculou a utilização dos recursos repassados para a valorização e desenvolvimento do ensino fundamental, hoje substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;
- b) o FPM – Fundo de Participação dos Municípios, que é constituído de 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) dos 47% (quarenta e sete por cento) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, cuja regulamentação é esclarecida pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal<sup>11</sup> nos seguintes termos:

- a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento mais racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira;
- o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, funcionando o Banco do Brasil como agente repassador;
- o Fundo é fiscalizado pelo Legislativo Municipal e pelo Tribunal de Contas da União;
- a participação de cada Município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes, reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do país. Atualmente os coeficientes são distribuídos pelas categorias de Municípios, segundo o número de habitantes, conforme estipulado pelo Tribunal de Contas da União;

#### b) Transferências dos Estados-Membros

Da mesma forma que as transferências da União têm por fim equilibrar as diversas regiões, as transferências dos Estados-Membros para os Municípios têm por objetivo reduzir as disparidades econômicas e sociais.

Ocorre que, da mesma forma que os Estados, os Municípios continuam se deparando com dificuldades para suprir suas necessidades, para investimentos,

---

<sup>11</sup> In <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>



enfim, para oferecer à comunidade uma qualidade de vida condizente com os tributos recolhidos.

O artigo 158, III e IV da Constituição da República estabelece como repasses dos Estados para os Municípios os seguintes impostos:

- a) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e
- b) vinte e cinco por cento 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.

#### 2.1.2. Das Despesas Públicas Municipais

Despesa Pública é todo o desembolso que a Administração faz para suprir os gastos com os serviços públicos, com a folha de pagamento, com a aquisição de bens, com a contratação de terceiros para a execução de serviços e outros empreendimentos necessários para a consecução de seus objetivos.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceram limites para investimentos na educação, na saúde, na ciência e tecnologia, para propiciar um maior desenvolvimento à região, vinculando de tal forma que a sua desobediência é causa de intervenção do Estado no Município. Os limites fixados para a educação e saúde são os seguintes:

- a) vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, que trata daqueles de competência privativa do Município (IPTU, ITBI e ISS) e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º, (transferências da União e do Estado), para os serviços de saúde.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, o administrador público passou a atuar com limites fixados para determinados gastos, tal como o de pessoal

que para os Municípios ficou restrito a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida<sup>12</sup>, conforme estatui o artigo 19, estabelecendo que para o Poder Legislativo será conferido 6% (seis por cento) e para o Executivo 54% (cinquenta e quatro por cento).

Essa limitação decorreu em razão de abusos de algumas autoridades públicas e para fins de acabar com a cultura de contratação de pessoal sem estabelecer limites, sem planejamento, principalmente em ano de eleição.

A contratação de pessoal de forma indiscriminada sempre foi um método utilizado pelos detentores do poder para poder controlar determinada parcela da sociedade. Vale a pena lembrar que no período imperial foi utilizada essa sistemática para controlar a sociedade local, ofertando empregos públicos para os “coronéis”, a fim de que nomeassem pessoas de sua confiança.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo público por meio de concurso público se tornou obrigatória, uma vez que a Emenda Constitucional nº 01/69 obrigava o concurso público na primeira investidura, permitindo à lei determinar as exceções, situações que acabaram se tornando a regra.

Quanto às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, infelizmente, trata-se de uma medida necessária que busca retirar da nossa cultura o empreguismo, o nepotismo, enfim, almeja tornar o serviço público cada vez mais profissional, impedindo os gastos com pessoal em detrimento de investimentos mais importantes para a sociedade.

Deve ser ressaltado que a limitação com os gastos com pessoal deve ser realizada com planejamento e não a qualquer preço, sob pena de ser desmontada toda uma estrutura de servidores públicos, destacando a área da educação, saúde, na qual o país necessita de um grande número de profissionais qualificados.

---

<sup>12</sup> Art. 2º Para os efeitos dessa Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Essas medidas determinaram uma melhora nos resultados na Administração Pública, entretanto, não são suficientes para conduzir a sociedade local à qualidade de vida esperada. Essa condução será atingida a partir do momento que outras áreas se somarem às limitações financeiras impostas por lei, dentre as quais, o planejamento.

Por meio dessa legislação e de uma maior fiscalização, o número de agentes públicos que respondem processos criminais, administrativos ou civis aumentou muito, apesar disso, ainda nos deparamos com notícias referentes a desvios de dinheiro público, causando uma indignação social e exigindo a responsabilização de todos os envolvidos.

O somatório das despesas obrigatórias, isto é, com pessoal, saúde, educação, abrange uma parte considerável do orçamento municipal, não permitindo, nos casos dos Municípios de pequeno porte, maior investimento em outras áreas que não são consideradas obrigatórias pela legislação, mas que são de grande importância para a comunidade.

Reduzir os gastos sem prejudicar a qualidade do serviço público pode ser uma alternativa, mas não é a solução. Uma reforma administrativa ampla, através da qual, por exemplo, seja reduzido o número de cargos em comissão e estabelecidos alguns critérios para a nomeação para tais funções, como forma de profissionalizar ainda mais a gestão pública.

Outro ponto a ser apreciado, a título de ilustração, é a contratação de pessoal na área da saúde, principalmente para as cidades menores do interior, questão de difícil solução, uma vez que a abertura de concursos públicos para provimento de cargos de médicos, por mais que o salário seja atraente, não conseguem atrair candidatos.

A reforma administrativa apregoada não deve ser promovida levando em consideração as questões enfrentadas nos grandes Municípios, pois a sua realidade não pode ser comparada com a dos menores, que representam, conforme dados do IBGE, a maior parte dos Municípios brasileiros. Adotando o paradigma “desde baixo” utilizado na discussão do desenvolvimento local por Souza Lima e Oliveira (2006, p.33), isto é, analisar as necessidades das administrações municipais em qual há um menor poder econômico, e estabelecer regras que permitam a realização de mudanças dentro das estruturas administrativas.

Outro ponto que já foi tratado, entretanto, merece ressalva é referente ao planejamento para uma possível reforma administrativa, isto é, cada administração tem conhecimento do número de servidores públicos necessários para a prestação dos serviços com qualidade, bem como a sua distribuição pelas entidades, razão pela qual o paradigma acima mencionado deve ser adotado como regra.

### **3 ESTUDO DE CASOS DE MUNICÍPIOS PARANAENSES PARA ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA**

Como o objetivo deste trabalho é discutir a autonomia municipal como fator de desenvolvimento local, optou-se pela análise da situação de alguns Municípios do Estado do Paraná, apontando dentro dos seus balanços os percentuais referentes aos investimentos, a participação das transferências, a arrecadação própria, enfim, apresentar elementos para a discussão sobre a existência de autonomia ou não.

Como o desenvolvimento abrange diversas dimensões, não apenas a econômica, os investimentos devem ser suficientes para conferir à comunidade local serviços públicos, obras e uma vida com qualidade, envolvendo educação, saúde, lazer, economia, meio ambiente, enfim, áreas que são interligadas e necessárias para o fim a ser atingido.

Os Municípios do Estado do Paraná possuem os mesmos problemas que os demais, as transferências governamentais têm uma grande importância para os Estados-Membros e para os Municípios, ultrapassando em alguns casos a arrecadação própria.

As cidades escolhidas foram as seguintes:

- Curitiba, por ser a capital do Estado, possuindo uma população atual de aproximadamente 1.800.000 habitantes, um comércio e um parque industrial desenvolvido, o que permite verificar os reflexos na arrecadação própria e nas transferências oriundas da União e do Estado do Paraná;
- A cidade de Araucária, por se tratar de uma das cidades com maior arrecadação do Estado; apesar de não ser uma cidade grande, tem um perfil empresarial, com empresas voltadas para a indústria do petróleo e contar com uma população de aproximadamente 110.000 habitantes.
- A cidade de Dois Vizinhos, situada no sudoeste do Estado, tem uma população de 34.000 habitantes aproximadamente, concentrando sua atividade empresarial na agropecuária. Foi escolhida por ter uma população abaixo dos 100.000 habitantes e superior a 50.000.
- O Município de Barracão, situado no oeste do Paraná, possui uma população de aproximadamente 9.000 habitantes; com pequena participação nas transferências, permitirá constatar a dependência já mencionada.

### 3.1 MUNICÍPIO DE CURITIBA

Na qualidade de Capital do Estado do Paraná, a cidade de Curitiba conta atualmente com uma população aproximada de 1.800.000 pessoas, fator que, por si só, permite concluir que a sua receita própria é a maior do Estado, porque o fato gerador do IPTU é a propriedade de bens imóveis, além disso, como capital, tem atraído um número significativo de empresas e pessoas para se estabelecerem.

No exercício de 2005, conforme dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional, a receita própria chegou a R\$ 1.497.990.705,00 (um bilhão, quatrocentos e noventa e sete milhões, novecentos e noventa mil, setecentos e cinco reais), que se referem à arrecadação do IPTU, do ISS e outros que seriam os preços públicos, as taxas, multas, enfim, recursos que ingressam nos cofres públicos sem estarem vinculados aos impostos.

As transferências totalizaram R\$ 908.047.226,00 (novecentos e oito milhões, quarenta e sete mil, duzentos e vinte e seis reais), compostas das oriundas da União e do Estado, e equivalem a aproximadamente 37,50% (trinta e sete vírgula cinqüenta por cento) da receita total:

Tabela 5 - Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$)

Receitas	2004	2005	Despesas	2004	2005
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>2.226.256.483</b>	<b>2.406.037.931</b>	<b>3. Despesas Correntes</b>	<b>1.987.442.287</b>	<b>2.166.959.641</b>
<b>1.1 Receitas Próprias</b>	<b>1.427.028.000</b>	<b>1.497.990.705</b>	<b>3.1 Despesas com Pessoal</b>	<b>464.098.777</b>	<b>535.879.309</b>
IPTU	228.557.046	187.202.335	Pessoal Ativo	462.491.994	504.656.617
ISS	287.142.217	327.311.153	Inativos e Pensionistas	0	0
Outras Receitas Próprias	911.328.737	983.477.217	Outras Despesas com pessoal	1.606.783	31.222.691
<b>1.2 Transferências</b>	<b>799.228.483</b>	<b>908.047.226</b>	<b>3.2 Outras Despesas Correntes</b>	<b>1.523.343.510</b>	<b>1.631.080.332</b>
FPM	66.545.891	93.511.425	Juros Pagos	22.322.128	18.291.462
Outras Transferências	732.682.593	814.535.801	Demais Despesas Correntes	1.501.021.382	1.612.788.870
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>6.496.215</b>	<b>15.030.142</b>	<b>4. Despesas de Capital</b>	<b>168.749.350</b>	<b>146.762.738</b>
Operações de Crédito	12.371	1.756.999	Investimentos	86.127.971	95.149.866
Alienação de Bens	181.380	334.966	Amortizações Pagas	50.732.410	44.977.831
Outras Receitas de Capital	6.302.464	12.938.177	Outras Despesas de Capital	31.888.968	6.635.041
<b>Total das Receitas (1+2)</b>	<b>2.232.752.698</b>	<b>2.421.068.073</b>	<b>Total das Despesas (3+4)</b>	<b>2.156.191.637</b>	<b>2.313.722.379</b>
<b>Déficit</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Superávit</b>	<b>76.561.061</b>	<b>107.345.694</b>
<b>Total</b>	<b>2.232.752.698</b>	<b>2.421.068.073</b>	<b>Total</b>	<b>2.232.752.698</b>	<b>2.421.068.073</b>

Fonte: FINBRA 2004, FINBRA 2005.

Note-se que, apesar de se tratar de uma capital de Estado, os repasses financeiros têm uma participação importante no seu orçamento, a receita própria não seria suficiente para fazer frente às despesas correntes que totalizaram R\$

2.166.959.641,00 (dois bilhões, cento e sessenta e seis mil, novecentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e quarenta e um reais).

Os gastos com investimentos totalizaram R\$ 95.149.866,00 (noventa e cinco milhões, cento e quarenta e nove mil, oitocentos e sessenta e seis reais), que equivalem a 6,35% da receita própria, que são consideradas as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

As transferências do Estado do Paraná para o Município de Curitiba, no mesmo exercício, que se encontram incluídos no quadro acima, são discriminadas pelo quadro abaixo:

Tabela 6 – Repasses de receitas – exercício de 2005

REPASSES DE RECEITA - EXERCÍCIO 2005						
EXERCÍCIO 2005	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
Janeiro	22.271.214,88	18.930.532,64	573.574,66	16.707,63	6.845.288,32	<b>26.366.103,25</b>
Fevereiro	19.578.365,60	16.641.610,76	512.181,12	0,00	47.480.180,65	<b>64.633.972,53</b>
Março	19.760.759,72	16.796.645,76	531.222,85	41.244,30	11.713.556,67	<b>29.082.669,58</b>
Abril	22.590.153,47	19.201.630,45	531.918,93	21.252,91	7.578.318,89	<b>27.333.121,18</b>
Mai	23.441.683,22	19.925.430,74	575.602,96	22.616,24	7.517.084,40	<b>28.040.734,34</b>
Junho	18.931.389,17	16.091.680,79	515.565,60	19.301,11	7.226.641,79	<b>23.853.189,29</b>
Julho	21.098.716,96	17.933.909,42	484.163,70	22.433,64	6.707.494,77	<b>25.148.001,53</b>
Agosto	23.832.283,06	20.257.440,61	531.216,35	24.851,92	4.569.483,31	<b>25.382.992,19</b>
Setembro	21.110.309,97	17.943.763,47	557.948,15	24.672,65	3.749.460,89	<b>22.275.845,16</b>
Outubro	21.461.660,44	18.242.411,37	621.321,78	12.336,43	3.151.760,56	<b>22.027.830,14</b>
Novembro	24.462.470,47	20.793.099,89	626.471,00	29.393,44	2.970.667,35	<b>24.419.631,68</b>
Dezembro	22.371.289,85	19.015.596,38	770.372,67	21.468,81	3.389.844,88	<b>23.197.282,74</b>
TOTAIS	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
ACUMULADO ANUAL ATÉ 31/12/2005	260.910.296,81	221.773.752,28	6.831.559,77	256.279,08	112.899.782,48	341.761.373,61

Examinando os demonstrativos acima, observa-se que os repasses da União para o Município foram superiores ao do Estado, mas, apesar disso, a interferência dessas esferas governamentais na gestão municipal é grande, uma vez que fica adstrita aos mandamentos não apenas legais para a sua aplicação, mas também

política, situação vivida nos período colonial, imperial, quando o “coronelismo” predominava.

### 3.2 MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA

O Município de Araucária, com uma população para o exercício de 2007 de 109.943 (IBGE), tem uma boa estrutura empresarial, entretanto, a dependência das transferências é grande.

No ano de 2005, o Município apresentou uma receita total de R\$ 283.896.773,00 (duzentos e oitenta e três milhões, oitocentos e noventa e seis mil, setecentos e setenta e três reais), contra uma receita própria de R\$ 33.644.087,00 (trinta e três milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil e oitenta e sete reais), esta representando o equivalente a 11,85% daquela:

Tabela 7 - Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$)

Receitas	2004	2005	Despesas	2004	2005
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>242.509.569</b>	<b>282.606.966</b>	<b>3. Despesas Correntes</b>	<b>202.549.497</b>	<b>185.038.414</b>
<b>1.1 Receitas Próprias</b>	<b>47.445.784</b>	<b>33.644.087</b>	<b>3.1 Despesas com Pessoal</b>	<b>117.310.813</b>	<b>124.412.274</b>
IPTU	2.569.240	2.931.335	Pessoal Ativo	113.141.522	114.829.183
ISS	7.568.295	6.190.019	Inativos e Pensionistas	4.076.638	4.791.901
Outras Receitas Próprias	37.308.250	24.522.733	Outras Despesas com pessoal	92.653	4.791.190
<b>1.2 Transferências</b>	<b>195.063.784</b>	<b>248.962.880</b>	<b>3.2 Outras Despesas Correntes</b>	<b>85.238.684</b>	<b>60.626.140</b>
FPM	11.659.458	16.481.585	Juros Pagos	3.313.395	544.961
Outras Transferências	183.404.326	232.481.295	Demais Despesas Correntes	81.925.289	60.081.179
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>1.244.220</b>	<b>1.289.807</b>	<b>4. Despesas de Capital</b>	<b>31.674.155</b>	<b>17.691.460</b>
Operações de Crédito	980.797	381.784	Investimentos	27.516.439	13.264.932
Alienação de Bens	101.368	0	Amortizações Pagas	4.157.716	3.926.528
Outras Receitas de Capital	162.056	908.023	Outras Despesas de Capital	0	500.000
<b>Total das Receitas (1+2)</b>	<b>243.753.789</b>	<b>283.896.773</b>	<b>Total das Despesas (3+4)</b>	<b>234.223.653</b>	<b>202.729.874</b>
<b>Déficit</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Superávit</b>	<b>9.530.136</b>	<b>81.166.899</b>
<b>Total</b>	<b>243.753.789</b>	<b>283.896.773</b>	<b>Total</b>	<b>243.753.789</b>	<b>283.896.773</b>

Fonte: FINBRA 2004, FINBRA 2005.

As despesas com pessoal no mesmo exercício foram de R\$ 124.412.274,00 (cento e vinte e quatro milhões, quatrocentos e doze mil, duzentos e setenta e quatro reais), o que permite concluir que a receita própria não é suficiente para fazer frente às despesas com os servidores públicos e outros incluídos nesse quadro.

As transferências totalizaram R\$ 248.962.880,00 (duzentos e quarenta e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil, oitocentos e oitenta reais), representando



aproximadamente 740% da receita própria, números impressionantes que atestam uma dependência da Administração Municipal em relação às transferências financeiras.

Observa-se que os gastos com os investimentos tiveram uma redução do exercício de 2004 para o de 2005, representando neste a importância de R\$ 13.264.932,00 (treze milhões, duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e trinta e dois reais), representando 39,42% aproximadamente da receita própria.

A transferência estadual para esse Município no mesmo exercício totalizou R\$ 161.457.862,34 (cento e sessenta e um milhões, quatrocentos e cinqüenta e sete mil, oitocentos e sessenta e dois reais e trinta e quatro centavos), representando a maior parte dos repasses realizados:

Tabela 8- Repasses de receita – exercício 2005

REPASSES DE RECEITA - EXERCÍCIO 2005						
EXERCÍCIO 2005	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
<u>Janeiro</u>	15.769.256,96	13.122.234,97	405.788,35	11.830,98	209.720,21	<b>13.749.574,51</b>
<u>Fevereiro</u>	13.864.008,10	11.502.343,93	362.686,10	0,00	1.124.073,01	<b>12.989.103,04</b>
<u>Março</u>	13.993.302,01	11.611.708,35	376.177,94	29.206,56	300.032,15	<b>12.317.125,00</b>
<u>Abril</u>	15.996.897,12	13.314.032,48	376.670,85	15.049,95	200.942,01	<b>13.906.695,29</b>
<u>Maió</u>	16.599.895,84	13.825.936,90	407.605,07	16.015,37	188.708,47	<b>14.438.265,81</b>
<u>Junho</u>	13.405.995,02	11.110.444,09	365.090,47	13.667,81	176.941,60	<b>11.666.143,97</b>
<u>Julho</u>	14.940.757,48	12.414.105,93	342.853,66	15.886,07	174.121,21	<b>12.946.966,87</b>
<u>Agosto</u>	16.876.493,57	14.058.628,32	376.173,32	17.598,53	139.755,43	<b>14.592.155,60</b>
<u>Setembro</u>	14.948.966,92	12.419.476,60	395.103,08	17.471,59	83.722,81	<b>12.915.774,08</b>
<u>Outubro</u>	15.197.770,76	12.630.230,68	439.980,22	8.735,87	73.384,15	<b>13.152.330,92</b>
<u>Novembro</u>	17.322.751,86	14.435.884,40	443.626,55	20.814,55	64.958,22	<b>14.965.283,72</b>
<u>Dezembro</u>	15.841.911,94	13.176.520,10	545.528,47	15.202,83	81.192,13	<b>13.818.443,53</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>ICMS<sup>1</sup></b>		<b>Fundo de Exportação<sup>2</sup></b>	<b>Royalties Petróleo<sup>3</sup></b>	<b>IPVA<sup>4</sup></b>	<b>Total Repasse Líquido</b>
	<b>Repassse Bruto</b>	<b>Repassse Líquido</b>				
<b>ACUMULADO ANUAL ATÉ 31/12/2005</b>	<b>184.758.007,58</b>	<b>153.621.546,75</b>	<b>4.837.284,08</b>	<b>181.480,11</b>	<b>2.817.551,40</b>	<b>161.457.862,34</b>

### 3.3 MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS

No Município de Dois Vizinhos, a mesma situação encontrada nos demais Municípios é constatada, as transferências têm uma importância muito grande no orçamento municipal e equilibram as finanças: as despesas de pessoal, que

totalizaram R\$ 12.321.270,00 (doze milhões, trezentos e vinte e um mil, duzentos e setenta reais); são superiores a arrecadação tributária própria, que somou R\$ 4.808.774,00 (quatro milhões, oitocentos e oito mil, setecentos e setenta e quatro reais).

Tabela 9 - Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$)

Receitas	2004	2005	Despesas	2004	2005
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>23.682.115</b>	<b>29.586.298</b>	<b>3. Despesas Correntes</b>	<b>20.380.260</b>	<b>22.824.507</b>
<b>1.1 Receitas Próprias</b>	<b>4.514.102</b>	<b>4.808.774</b>	<b>3.1 Despesas com Pessoal</b>	<b>11.622.920</b>	<b>12.321.270</b>
IPTU	645.475	673.490	Pessoal Ativo	11.224.449	9.627.361
ISS	842.771	1.138.802	Inativos e Pensionistas	398.471	402.995
Outras Receitas Próprias	3.025.857	2.996.482	Outras Despesas com pessoal	0	2.290.914
<b>1.2 Transferências</b>	<b>19.168.012</b>	<b>24.777.524</b>	<b>3.2 Outras Despesas Correntes</b>	<b>8.757.339</b>	<b>10.503.236</b>
FPM	5.724.742	7.707.296	Juros Pagos	139.325	262.234
Outras Transferências	13.443.270	17.070.227	Demais Despesas Correntes	8.618.014	10.241.002
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>1.508.244</b>	<b>2.064.476</b>	<b>4. Despesas de Capital</b>	<b>3.326.403</b>	<b>4.397.905</b>
Operações de Crédito	937.160	1.028.217	Investimentos	2.908.839	3.987.677
Alienação de Bens	0	67.000	Amortizações Pagas	417.563	410.228
Outras Receitas de Capital	571.084	969.259	Outras Despesas de Capital	0	0
<b>Total das Receitas (1+2)</b>	<b>25.190.359</b>	<b>31.650.774</b>	<b>Total das Despesas (3+4)</b>	<b>23.706.663</b>	<b>27.222.412</b>
<b>Déficit</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Superávit</b>	<b>1.483.696</b>	<b>4.428.362</b>
<b>Total</b>	<b>25.190.359</b>	<b>31.650.774</b>	<b>Total</b>	<b>25.190.359</b>	<b>31.650.774</b>

Fonte: FINBRA 2004, FINBRA 2005.

As transferências totalizaram R\$ 24.777.524,00 (vinte e quatro milhões, setecentos e setenta e sete mil, quinhentos e vinte e quatro reais), fazendo uma comparação com as receitas próprias, equivalem a aproximadamente a 515,26%. Dessas, conforme quadro abaixo, R\$ 8.320.607,71 (oito milhões, trezentos e vinte mil, seiscentos e sete reais e setenta e um centavos), são oriundas do Estado do Paraná, cuja destinação será examinada no item que trata das despesas.

A importância destinada para investimentos somou R\$ 3.987.677,00 (três milhões, novecentos e oitenta e sete mil, seiscentos e setenta e sete reais), o que equivale a 82,93% da receita própria do Município, comprovando que esta não seria suficiente para fazer frente a todos os custos da máquina administrativa municipal.

Tabela 10 – Repasses de receitas – exercício 2005

REPASSES DE RECEITA - EXERCÍCIO 2005						
EXERCÍCIO 2005	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
Janeiro	725.366,29	601.230,95	17.770,79	547,01	53.341,47	672.890,22
Fevereiro	641.011,87	529.504,52	16.769,08	0,00	506.179,37	1.052.452,97
Março	646.988,18	534.554,81	17.392,78	1.350,37	103.393,18	656.691,14
Abril	739.625,55	613.257,81	17.415,58	695,84	63.065,49	694.434,72
Mai	767.505,53	636.918,77	18.845,84	740,47	64.260,87	720.765,95
Junho	619.833,72	511.361,69	16.880,16	631,93	56.252,13	585.125,91
Julho	690.794,35	571.629,59	15.852,02	734,50	55.141,93	643.358,04
Agosto	780.294,20	647.654,35	17.392,57	813,67	33.383,94	699.244,53
Setembro	691.173,91	571.863,73	18.267,81	807,80	25.085,04	616.024,38
Outubro	702.677,49	581.602,22	20.342,72	403,90	18.902,54	621.251,38
Novembro	800.927,20	665.082,52	20.511,32	962,36	19.471,89	706.028,09
Dezembro	732.459,73	606.850,01	25.222,79	702,91	19.564,67	652.340,38
TOTALS	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
ACUMULADO ANUAL ATÉ 31/12/2005	8.538.658,02	7.071.510,97	222.663,46	8.390,76	1.018.042,52	8.320.607,71

### 3.4 MUNICÍPIO DE BARRAÇÃO

Esse Município faz parte daquele conjunto dos que não atingem 10.000 habitantes, segundo o IBGE, apresentando situações encontradas em tantos outros: a falta de receita própria e a dependência em relação às transferências constitucionais.

Tabela 11 - Balanço Orçamentário Resumido (Valores em R\$)

Receitas	2004	2005	Despesas	2004	2005
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>6.681.713</b>	<b>8.152.232</b>	<b>3. Despesas Correntes</b>	<b>5.943.724</b>	<b>6.001.224</b>
<b>1.1 Receitas Próprias</b>	<b>698.799</b>	<b>901.226</b>	<b>3.1 Despesas com Pessoal</b>	<b>2.691.848</b>	<b>2.981.303</b>
IPTU	139.558	128.024	Pessoal Ativo	2.691.848	2.290.755
ISS	95.242	105.767	Inativos e Pensionistas	0	0
Outras Receitas Próprias	463.998	667.435	Outras Despesas com pessoal	0	690.548
<b>1.2 Transferências</b>	<b>5.982.914</b>	<b>7.251.006</b>	<b>3.2 Outras Despesas Correntes</b>	<b>3.251.876</b>	<b>3.019.921</b>
FPM	2.607.410	3.370.216	Juros Pagos	6.716	28.445
Outras Transferências	3.375.503	3.880.790	Demais Despesas Correntes	3.245.160	2.991.476
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>364.608</b>	<b>0</b>	<b>4. Despesas de Capital</b>	<b>935.854</b>	<b>1.009.822</b>
Operações de Crédito	0	0	Investimentos	776.972	929.876
Alienação de Bens	50.399	0	Amortizações Pagas	158.882	79.947
Outras Receitas de Capital	314.209	0	Outras Despesas de Capital	0	0
<b>Total das Receitas (1+2)</b>	<b>7.046.321</b>	<b>8.152.232</b>	<b>Total das Despesas (3+4)</b>	<b>6.879.577</b>	<b>7.011.046</b>
<b>Déficit</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Superávit</b>	<b>166.743</b>	<b>1.141.185</b>
<b>Total</b>	<b>7.046.321</b>	<b>8.152.232</b>	<b>Total</b>	<b>7.046.321</b>	<b>8.152.232</b>

Fonte: FINBRA 2004, FINBRA 2005.

A receita própria somou, no ano de 2005, a importância de R\$ 901.226,00 (novecentos e um mil, duzentos e vinte e seis reais) e as transferências totalizaram R\$ 7.251.006,00 (sete milhões, duzentos e cinquenta e um mil e seis reais), que equivale a 804,57%.

Os gastos com pessoal chegaram a R\$ 2.981.303,00 (dois milhões, novecentos e oitenta e um mil, trezentos e três reais), valor superior à arrecadação própria municipal, e os investimentos totalizaram R\$ 929.876,00, representando 103,18% da receita própria.

Os repasses do Estado do Paraná para o Município de Barracão somaram R\$ 1.238.411,19 (um milhão, duzentos e trinta e oito mil, quatrocentos e onze reais e dezenove centavos), bem menor do que a transferência realizada pela União, o que não significa dizer que a influência é menor:

Tabela 12 – Repasses de receitas – exercício 2005

REPASSES DE RECEITA - EXERCÍCIO 2005						
EXERCÍCIO 2005	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
Janeiro	98.358,01	80.041,52	2.501,69	73,88	18.824,03	101.441,12
Fevereiro	86.582,37	70.025,89	2.265,00	0,00	95.503,26	167.794,15
Março	87.389,99	70.705,38	2.349,27	182,39	29.276,78	102.513,82
Abril	99.902,70	81.332,47	2.352,34	93,98	18.946,98	102.725,77
Maiο	103.668,51	84.524,29	2.545,53	100,01	18.622,59	105.792,42
Junho	83.722,19	67.561,74	2.280,02	85,35	23.330,36	93.257,47
Julho	93.306,97	75.697,39	2.141,15	99,21	15.927,86	93.865,61
Agosto	105.395,90	85.960,39	2.349,24	109,90	14.399,73	102.819,26
Setembro	93.358,24	75.720,15	2.467,46	109,11	10.988,54	89.285,26
Outubro	94.912,06	77.031,75	2.747,72	54,55	8.464,32	88.298,34
Novembro	108.182,85	88.304,38	2.770,49	129,98	8.167,53	99.372,38
Dezembro	98.934,80	80.435,46	3.406,86	94,94	7.308,33	91.245,59
TOTAIS	ICMS <sup>1</sup>		Fundo de Exportação <sup>2</sup>	Royalties Petróleo <sup>3</sup>	IPVA <sup>4</sup>	Total Repasse Líquido
	Repassse Bruto	Repassse Líquido				
<b>ACUMULADO ANUAL ATÉ 31/12/2005</b>	1.153.714,59	937.340,81	30.176,77	1.133,30	269.760,31	1.238.411,19

Apresentados os dados orçamentários dos Municípios escolhidos, pode-se fazer uma análise mais realista sobre as condições das receitas de cada um, com o exame do impacto das transferências constitucionais e nível de investimento, destacando que as despesas serão apresentadas posteriormente.

As análises realizadas nesses quatro Municípios tiveram por objetivo apresentar alguns números que, muitas vezes desconhecidos da população em geral, surpreendem quanto ao grau de dependência desses repasses.

A situação dos Municípios maiores, dentre os quais as Capitais brasileiras, é melhor verificando que a participação das transferências em seu orçamento não atinge índices tão grandes como verificamos nos demais Municípios, entretanto, não se pode dizer que a situação financeira é tranqüila.

Com um crescente número de atividades repassadas pela União aos Municípios, a necessidade de receita é cada vez maior, situação apurada pelo IBGE:

Desde o final da década de 1980, o Brasil passa por um processo de redistribuição de poderes e obrigações entre os entes federativos, o que é bem ilustrado por dois fatores determinantes: primeiramente, o processo de fragmentação territorial, com a criação de mais de 1400 municípios em menos de 20 anos, a partir de 1985. Paralelamente, intensificou-se o processo de descentralização administrativa que atribuiu novas obrigações aos novos e antigos municípios. O gerenciamento do sistema de saúde e de educação fundamental são exemplos dessas novas atribuições locais para serem resolvidas na esfera municipal. (IBGE, 2004, p.17).

As competências transferidas para os Municípios trazem com elas despesas, sendo necessário o aumento proporcional da receita, situação que é conferida através das transferências constitucionais.

O desenvolvimento da cidade é vinculado a inúmeros fatores, saúde, educação, segurança, infra-estrutura, lazer. Alguns desses elementos têm fixado um limite mínimo para investimento, como é o caso da saúde, da educação e da ciência e tecnologia, outros, como a infra-estrutura, recebem verbas de empréstimos realizados, transferências voluntárias e da arrecadação própria.

Pensar em desenvolvimento leva a uma dimensão maior do que simplesmente a financeira, mas aumenta da qualidade de vida da sociedade local, conforme lição de Oliveira:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p.40)

Se desenvolver é um processo de transformações cujo fim é a melhoria da condição de vida de uma sociedade, os investimentos para isso não podem se restringir àqueles obrigatórios, que tratam da saúde e da educação, mas a outras áreas, acarretando gastos elevados que necessitam de recursos para custeá-los.

Como as transferências obrigatórias vinculam as despesas e representam quase a totalidade da receita municipal, na maior parte dos Municípios brasileiros, resta pouco espaço dentro do orçamento público para investimentos em infraestrutura, socorrendo-se de empréstimos junto a instituições financeiras para realização de tais obras, arcando com os juros cobrados.

O desenvolvimento local inicialmente requer gastos por parte do Município, empenho este pequeno por parte de alguns em razão da pequena capacidade de endividamento, pois uma grande parte do orçamento municipal é vinculada a determinadas despesas e outra parte é necessária para custear a máquina administrativa.

### 3.5 RECEITAS PRÓPRIAS E AS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS.

Analisar a autonomia municipal, que depende da financeira, leva ao exame dos balanços apresentados pelos Municípios paranaenses escolhidos para ilustrar este trabalho, para tanto, deve ser estudado o comprometimento das receitas próprias em relação às despesas existentes, nunca esquecendo daquelas obrigatórias.

O balanço do Município de Curitiba, extraído da Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta como receita própria a importância de R\$ 1.497.990.705,00 para o exercício de 2005, contra uma despesa total de R\$ 2.313.722.379,00, demonstrando uma dependência das transferências constitucionais para a realização de obras, de serviços públicos, enfim, de práticas desenvolvimentistas, levando em consideração as dimensões do desenvolvimento sustentável.

A concessão de autonomia aos Municípios, frise-se, não significa liberdade plena, ruptura com o governo central, confundir com a soberania, mas conferir condições para que seja exercido o autogoverno na sua plenitude, elaborando políticas públicas com a certeza de que os projetos para os próximos exercícios fiscais possuem verbas suficientes e incondicionais para a sua execução.

Por outro lado, o exame do balanço do Município de Barracão, para o mesmo exercício, aponta uma receita própria de R\$ 901.226,00, contra uma despesa total de R\$ 7.011.046,00, números representativos e que não deixam a menor dúvida de que há uma dependência financeira desse Município aos repasses estaduais e federais.

O objetivo dessas comparações é demonstrar que a autonomia constitucional conferida a essas unidades federativas, apesar de representar uma evolução em relação às demais Cartas, é aplicada de forma parcial, face à necessidade da percepção das importâncias advindas das demais esferas governamentais.

O Professor Luis Roberto Barroso (2003), examinando a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/00, faz a seguinte análise:

A LRF, no entanto, colhe os Estados e Municípios em momento de dramática crise fiscal. A estabilidade monetária dos últimos anos realçou o peso dos erros acumulados na administração pública e revelou uma evidência: os entes da Federação, de longa data, não viviam do que arrecadavam por via de tributos e das transferências constitucionais de renda. Ao contrário, subsistiam com recursos paralelos: financiamentos externos e internos, programas e fundos federais, manipulação das empresas estatais e malversação dos bancos públicos. (BARROSO, 2003)

Esse texto revela que a estabilização monetária desmascarou uma suposta regularidade nas contas públicas, uma vez que o Erário era recheado pelos investimentos financeiros e pelas verbas repassadas pela Federação, não subsistindo com os seus próprios recursos.

A autonomia municipal pressupõe condições administrativas, políticas e financeiras para o exercício do autogoverno, sem elas não se pode falar em liberdade, o que causa uma insatisfação muito grande por parte dos gestores municipais e estaduais, como bem ressaltou Luis Roberto Barroso:

As amarras do equilíbrio orçamentário trazem grande inconformismo político aos prefeitos e governadores. De fato, não poder endividar-se, contratar, investir, tolhe pretensões legítimas de cumprir promessas e satisfazer o eleitorado. É preciso ser solidário e compreensivo com a frustração que a superação de erros traz a governantes eleitos em disputas acirradas. Mas não se devem vender indulgências. O populismo orçamentário gera déficit, inflação e desvalorização da moeda, cujos efeitos oprimem sobretudo os pobres, que não podem refugiar-se nas contas remuneradas, no overnight e no dólar. (BARROSO, 2003).

A crítica desse artigo se refere às amarras criadas que não permitem aos Municípios uma atuação mais efetiva com a sua receita própria, apenas com repasses que, de acordo com os balanços apresentados dos quatro Municípios paranaenses, representam a maior parte das verbas orçamentárias, que os torna reféns das transferências financeiras realizadas pela União e pelo Estado-Membro.

Discute-se muito a reforma tributária, afirmando que existem muitos tributos que oneram a produção nacional e a população em geral, mas, além desse, ponto deve ser observada a repartição da receita tributária aos Municípios. São entidades federadas que arcam com a maior parte dos serviços públicos, mas que participam de forma ínfima na arrecadação nacional, atingindo 5,1% (cinco vírgula um por cento) da arrecadação direta, ficando abaixo de Municípios de outras Federações.

A reforma tributária deve ser mais aprofundada, devendo ser feito um levantamento de toda a transferência constitucional aos Municípios e realizar uma mudança na arrecadação, possibilitando às Administrações Municipais uma maior participação e condições de investimento na sua região.

Com uma alteração no sistema tributário nacional, mais especificamente na questão referente às competências, os Municípios poderão ter condições de implementar políticas com o objetivo de desenvolver-se, de ofertar serviços públicos dignos, enfim, utilizar da autonomia prescrita na Carta Magna, mas relegada a um segundo plano quando se trata de reformas, seja política como fiscal.

Não se está pregando uma reforma do sistema federativo, deseja-se manter o regime, mas que o cooperativismo tenha por fim apenas a subsidiariedade e não a manutenção de um poder sobre as demais entidades, diminuindo a autonomia dos Municípios.

A federação cooperativa tem por fim manter o equilíbrio entre todas as entidades, entretanto, no Brasil, as transferências têm tornado os Municípios dependentes das demais, inviabilizando a realização de projetos que tenham por fim atender as necessidades da população local.

Dentre os objetivos fundamentais da União Federal, de acordo com o artigo 3º da Constituição Federal, encontram-se: garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, metas que devem ser almejadas a partir de projetos regionais e não nacionais, motivo pelo qual a distribuição da receita tributária, bem como, das



competências, devem ser objeto de maior estudo, pois, enquanto as políticas de desenvolvimento forem editadas de cima para baixo, sem a audição da sociedade interessada, as diferenças regionais prevalecerão.

#### **4 AUTONOMIA NUMA VISÃO COMPLEXA: MUNICÍPIO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

O desenvolvimento é a busca pela qual todos, a União, os Estados, os Municípios e a sociedade se empenham, é a qualidade de vida conferida à sociedade, não restrita apenas à economia, mas a outros fatores que contribuem para o alcance desse resultado, como a educação, a cultura, a saúde, o lazer, o social, enfim, dimensões que se inter-relacionam.

A federação é um sistema de governo que se caracteriza pela autonomia das entidades que a compõem e permite a instalação de esferas governamentais mais próximas da sociedade, permitindo que sejam recebidas mais rapidamente e de forma mais eficaz as ansiedades locais.

Segundo Oliveira<sup>13</sup> (apud Vasconcellos e Garcia, 2006, p.16), o desenvolvimento deve ser acompanhado de melhoria na qualidade de vida, isto é, “alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)”, advogando que a definição restrita ao setor financeiro não é mais suficiente para atestar o progresso de uma sociedade.

Em fevereiro de 1980, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento emitiu relatório, que ficou conhecido como Relatório Brundtland, e asseverou:

O desenvolvimento nunca será, nem poderá ser definido de maneira a agradar a todos. Refere-se ele, falando-se em termos gerais, ao desejável progresso social e econômico, e as pessoas sempre terão opiniões diferentes sobre aquilo que é desejável. É certo que desenvolvimento tem que significar melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento econômico e a industrialização. Se não se der, porém, atenção à qualidade de crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1980)

Naquele contexto emerge a necessidade de se pensar o desenvolvimento não apenas sob a dimensão econômica, mas como uma possibilidade de melhora na qualidade de vida, que abrange outras dimensões.

---

<sup>13</sup>OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson. O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar. São Paulo : Annablume, 2006

A descentralização foi a forma por meio da qual alguns Estados encontraram para equilibrar o crescimento econômico e social entre todas as unidades que os compõem, dentre as quais podemos citar o Brasil, em razão do tamanho do seu território.

Cada região do nosso país possui características próprias das quais podem-se citar como exemplo: o Nordeste, a vegetação e as secas anuais; o Sul, com o inverno que anualmente castiga as plantações; o Norte, que é ocupado pela floresta amazônica; o Sudeste, composto por Estados-Membros com grande desenvolvimento econômico; e o Centro-Oeste, região com temperaturas altas, com a pecuária crescente e que tem em seu território o pantanal, que constitui uma das riquezas naturais do Brasil.

Essas peculiaridades regionais impedem que a administração central aja de forma idêntica para todas as regiões e obrigue a adoção de políticas públicas nacionais. Esses elementos determinam a elaboração de planejamento e de atitudes direcionadas para as localidades a serem atingidas, bem como, na elaboração de programas com o fito de propiciar o desenvolvimento de acordo com as necessidades locais.

Caravantes (1988, p.31), analisando a conceituação de desenvolvimento em relação ao relatório acima mencionado, afirma que se trata de um processo contínuo que visa à melhora das condições de vida do povo.

Kelsen (1990, p.298), conforme já ressaltado no capítulo que trata do Pacto Federativo, analisando a questão da descentralização, afirma que a dimensão territorial é um dos principais motivos para a sua escolha, porque permite a regulamentação da mesma matéria de modo diferente para diversas regiões.

Nessa esteira, Amaral Filho (1996) define o desenvolvimento regional endógeno, destacando que não se trata de um fechamento da economia regional, mas um processo de transformação:

Ao contrário de ser um conceito correntemente associado ao fechamento e ao isolamento, ou ainda ao autocentrismo e autosuficiência de uma determinada região, o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isso deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas numa perspectiva de economia aberta (e mesmo globalizada) e de sustentabilidade.

A esse respeito, o Prof. Gilson Batista de Oliveira (2002, p. 38) afirma que o significado do termo em discussão, independente da concepção, deve levar em consideração o crescimento econômico com aumento de qualidade de vida das pessoas:

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)” (VASCONCELLOS ; GARCIA, 1998, p. 205).

Ultramaris (2003, p.10) afirma que a consecução da sustentabilidade é difícil, razão pela qual se adotou a idéia de um desenvolvimento sustentável: “Desenvolvimento tem uma conotação de progresso, de industrialização, de consumo e domínio técnico e científico sobre a natureza; sustentável significa manter-se em equilíbrio, “manter, enfim, as condições que propiciam as formas de vida de maneira a garantir-se a continuidade” (RODRIGUES, 1988, p.135).

Ao se atualizar a expressão *desenvolvimento sustentável*, além da convivência com o paradoxo parece-se aceitar a idéia de uma eterna busca, como um trabalho de Sísifo; aceita-se o paradoxo de considerar viável o longo caminho do desenvolvimento, buscando algo que talvez nunca possa ser obtido. Enfim, com o desenvolvimento chega-se perto da sustentabilidade, mas esta nunca poderá ser alcançada.

Bresser Pereira (2004, p.66), discutindo o conceito de desenvolvimento do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, leciona a necessidade de se ultrapassar a dualidade que, no caso do Brasil, é o setor marginalizado, informal ou dos excluídos e o setor tradicional e moderno, quando afirma que o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB não determinará o crescimento econômico e a inclusão do setor marginalizado:

Hoje, depois da experiência acumulada, está ficando claro que a incorporação do setor tradicional ao moderno não se fará automaticamente, por meio do próprio desenvolvimento do Produto Interno Bruto – PIB e do aumento do emprego no setor formal da economia, mas exigirá estratégias específicas para a transformação e capitalização do próprio setor tradicional. Essa crítica ao modelo de Lewis e a convicção de que o desenvolvimento não se faria apenas por uma via – da acumulação e da

industrialização –, mas também por meio da promoção das condições sociais e empresariais entre os marginalizados ou excluídos, são duas idéias antigas que têm origem em trabalhos de Michael Kalecki a partir de sua experiência sobre a Índia que seu discípulo Ignacy Sachs (1999) tem se encarregado de aprofundar e discutir. (PEREIRA, 2004, p.66).

No que tange à promoção das condições sociais, o autor destaca alguns dos campos em que há a necessidade do Estado em agir como provedor das mudanças sociais:

Por promoção de condições sociais entenda-se sistemas de educação e de saúde universais, urbanização de favelas, construção de casas, melhoria das condições de transporte e sistemas de segurança efetivos – para os pobres a boa polícia é vista como um serviço social muito desejado. Entre as condições empresariais incluem-se microfinanciamento, treinamento e garantia da propriedade. Ignacy Sachs salienta que o desenvolvimento não se faz apenas mediante acumulação de capital no setor moderno, mas também via a elevação do nível de vida das populações marginalizadas. (PEREIRA, 2004, p.66)

Sachs (2002, p.54), comentando a respeito das discussões sobre esse tema, trouxe à baila a existência de duas correntes: a primeira que advogava o crescimento acelerado, cujos reflexos negativos seriam compensados pelos países em desenvolvimento; e a segunda, dos chamados pessimistas, que anunciavam o apocalipse para o dia seguinte, entretanto, na Conferência de Estocolmo apresentou-se uma terceira linha de pensamento:

Uma alternativa média emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB. (SACHS, 2002, p. 54)

Algumas teorias explicam o desenvolvimento, dentre elas a Teoria da Base de Exportação, segundo a qual as exportações formam a principal força desencadeadora do processo de desenvolvimento e a Teoria da Difusão que advoga a tese de que esse processo se dá com a industrialização e com a concentração das atividades em reduzido número de grandes centros urbanos de onde são irradiados efeitos, isto é, as demais regiões seriam atingidas.

Na visão de Souza Lima, essas teorias excluem alguns setores fundamentais das sociedades locais:

Essas teorias tradicionais, porque não dizer clássicas, que valorizam sobremaneira uma força externa (exógena) a se instalar na região para desencadear o processo de desenvolvimento, fazem parte do paradigma “centro-abaixo”. São teorias clássicas que, atualmente, servem de suporte às políticas econômicas que excluem setores fundamentais da sociedade local, em particular, e da sociedade civil, em geral. Em termos mais simples, o paradigma “centro-abaixo” informa a arrogância da tecnocracia, uma vez que confia mais em seus cálculos cartesianos que nos anseios das populações. (SOUZA LIMA, 2006, p.32)

O desenvolvimento local, sem a participação da sociedade que será diretamente atingida, determina uma dissociação das políticas públicas para esse fim, como salientou Oliveira:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, entre outras. (OLIVEIRA, 2002, p.40).

Observando a tendência dos conceitos de desenvolvimento, verifica-se que aquela concentração inicial na econômica não prevalece mais, os seus reflexos devem atingir a vida da sociedade local como um todo, isto é, deve auferir uma vida digna, com equilíbrio e conferindo todos os meios para que o ser humano satisfaça as suas necessidades.

Retirando esse caráter meramente econômico do conceito de desenvolvimento, verifica-se também a discussão a respeito da sua regionalização, como destaca Oliveira (2002, 40), ao citar Sandroni<sup>14</sup> (1994):

Sandroni (1994) já considera desenvolvimento econômico como crescimento econômico (incrementos positivos no produto) acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia. Para ele, o desenvolvimento depende das características de cada país ou região. Isto é, depende do seu passado histórico, da posição e extensão geográficas, das condições demográficas, da cultura e dos recursos naturais que possuem. (SANDRONI *Apud* OLIVEIRA, 2002, p. 40).

A partir dessas conceituações, que defendem o desenvolvimento como a consecução de melhores condições de vida para a sociedade, dentre as quais a

---

<sup>14</sup>SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia. São Paulo: Atlas, 1994.

educação, a saúde, a cultura, meio ambiente, pode-se concluir que a participação dos Municípios no processo de desenvolvimento nacional é de fundamental importância, uma vez que muitas dessas dimensões são de competência municipal.

A participação da sociedade local nesse processo é importante a partir do fato de que os seus anseios devem ser o objetivo final das políticas públicas e que essas devem partir do governo regional e não do central, que deve ficar adstrito às políticas macroeconômicas.

Dentro dessa linha de pensamento, encontra-se o paradigma “desde baixo”, que é o desenvolvimento pleno das potencialidades e habilidades humanas da sociedade local. Possui quatro hipóteses essenciais, que foram citadas no trabalho de Lima Andrade (1997), de acordo com a perspectiva de Sthör e Taylor (1981):

- a) as disparidades regionais são conseqüências negativas de uma integração econômica de grande escala, executadas sem preparação suficiente;
- b) o conceito de desenvolvimento não deve subordinar-se a pressões de curto prazo de um mecanismo de mercado, ou de influências externas, devendo obedecer às especificidades locais de natureza cultural e institucional;
- c) o impulso da formulação e execução do desenvolvimento deve ser originado das respectivas comunidades, descartando a idéia de que as comunidades de pequena escala só podem atingir o desenvolvimento por intermédio de outras regiões de maior nível de desenvolvimento;
- d) necessidade de uma maior autodeterminação nacional e regional.(ANDRADE, 1997)

A respeito da tese de que as políticas para o desenvolvimento devem ser endógenas, isto é, partindo do regional para o geral, Jair do Amaral Filho (1996, p.38) leciona sobre o paradigma “de baixo para cima”:

O modelo pode ser definido como desenvolvimento realizado *de baixo para cima*, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar de um modelo de desenvolvimento *de cima para baixo*, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional. Essa última modalidade pode ser associada àqueles casos de implantação de grandes projetos estruturantes (do tipo petroquímica, etc.) e que procura satisfazer a coerência de uma matriz de insumo-produto nacional. (AMARAL FILHO, 1996, p.38)

O paradigma mencionado não está retirando as competências do governo central em estabelecer metas macroeconômicas, mas defende a necessidade das

---

administrações locais ou regionais em estabelecer objetivos que estejam diretamente ligados aos anseios da sociedade.

Não se está defendendo o fechamento do mercado local, mas defendendo a necessidade de fortalecimento regional, conforme menciona Amaral:

Ao contrário de ser um conceito correntemente associado ao fechamento e ao isolamento, ou ainda ao autocentrismo e autosuficiência de uma determinada região, o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isso deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas numa perspectiva de economia aberta (e mesmo globalizada) e de sustentabilidade. (AMARAL, 1996).

O papel da União será de fortalecimento do Estado Federado e o estabelecimento de infra-estrutura necessária para o crescimento nacional, não olvidando de um dos princípios do federalismo que é a cooperação dos entes federativos e os repasses financeiros realizados pelo governo central e pelos Estados-Membros.

Maria da Conceição Tavares (2002) afirma que o desenvolvimento com Justiça social implicaria numa ruptura com as tendências históricas do capitalismo brasileiro e se refere ao paradigma “de baixo para cima”:

A vantagem desta estratégia “de baixo para cima”, cujo movimento é o inverso do velho “modelo de substituição de importações”, é que ela cria condições de aumento simultâneo do consumo interno e das exportações, além de ter uma baixa elasticidade de importações em relação ao crescimento da produção e do consumo, o que é essencial para diminuir as atuais restrições externas ao crescimento. (TAVARES, 2002).

As conceituações apresentadas têm por fim demonstrar que a discussão do que seja o desenvolvimento não é uma matéria fácil, uma vez que é composta de questões de grande complexidade, dentre os quais a mudança do atual paradigma que é “de cima para baixo”, isto é, a edição de políticas públicas pelo governo central.

Não se pode olvidar, contudo, que a Constituição Federal estabeleceu regras que fixam as competências estaduais e municipais, mas ainda o poder de editar diretrizes está centralizado na União, bem como, os recursos necessários para essas alterações.



O Estado é uma organização política que, no caso do Brasil, tomou a forma de Federação que, nas palavras de José Afonso da Silva (2006, p.99), trata-se da “união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”. Essas coletividades (Estados-Membros e Municípios) são organizações que têm por fim o alcance do bem-estar da sociedade que as compõem, utilizando os mecanismos estatuídos pela Constituição Federal e demais regulamentos.

A respeito das organizações, alguns autores utilizam-se de metáforas para a sua compreensão: as organizações vistas como máquinas (organização mecanicista); a organização vista como organismos; como cérebros; como culturas; como sistemas políticos e outras.

Morgan, ao tratar da metáfora do organismo, vê as organizações como “sistemas abertos”, um corpo composto por órgãos:

Dentro desse processo, a teoria da organização transformou-se num tipo de biologia na qual as distinções e relações entre *moléculas, células, organismos complexos, espécies e ecologia* são colocadas em paralelo com aquelas entre *indivíduos, grupos, organizações, populações (espécies) de organizações e a sua ecologia social*. (MORGAN, 1996, p.43).

O autor acima, ao definir os sistemas abertos, afirma que:

os sistemas orgânicos, seja uma célula do organismo complexo seja uma população de organismos que existem num contínuo processo de trocas com os seus ambientes. Essa troca é crucial para a manutenção da vida e forma do sistema, uma vez que a interação com o ambiente é fundamental à automanutenção. (MORGAN, 1996, p.49)

Adotando essa teoria para entender o Estado, sob a forma de Federação, podemos observá-lo como um corpo, composto pelos Estados-Membros, pelos Municípios, pelo Distrito Federal e pelas pessoas que vivem nessa sociedade, todos interligados, dependentes uns dos outros.

Essa organização não pode ser vista como um corpo unitário, mas como um conjunto de vários órgãos que juntos podem colaborar para o seu desenvolvimento e o oferecimento de uma vida em melhores condições para a sociedade. Cada um desses órgãos tem a sua competência, sua função e seu bom desempenho determinarão um bom funcionamento do todo.

Nesse sentido, aplicando essa metáfora à Federação brasileira, pode-se afirmar que o crescimento de todos os órgãos federativos deve determinar um desenvolvimento do todo.

Atualmente verifica-se o mau funcionamento de alguns órgãos da Federação, dentre Estados e Municípios, dificultando esse crescimento. Como já foi frisado, existem inúmeros Municípios que não possuem condições financeiras para custear suas necessidades básicas sem prejudicar os investimentos necessários para o incremento de um processo contínuo de desenvolvimento.

Com o advento da Constituição de 1988, os Municípios passaram a ter uma participação maior na arrecadação tributária nacional, mas não o suficiente para fazerem frente às suas necessidades, seja na área administrativa, seja nas demais esferas de sua competência.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2006), conceder autonomia sem as condições financeiras suficientes para a implantação de projetos que visem à manutenção e a atuação nas questões de interesse local, é uma fantasia, pois a dependência financeira não permite o exercício autônomo de suas competências.

Quanto à dependência dos Municípios, o IBGE fez a seguinte observação:

Além desses fatores, cabe mencionar que a natureza dos principais impostos que compõem a receita tributária dos municípios – ISS e IPTU – beneficiam os grandes centros urbanos, produtores de serviços e com alta concentração populacional. Com isso, os micros e pequenos municípios (com até 20000 habitantes), que representam 72% do total de municípios brasileiros, ficam dependentes, quase que exclusivamente, das transferências governamentais. (IBGE, 2004, p. 34)

A análise da autonomia municipal é realizada desde a época da colonização, ganhou força no período republicano, entretanto, deve ser salientado que esse estudo não pode ser linear, deve ser multidisciplinar como veremos a seguir. Se levar em consideração apenas a existência da arrecadação própria, de administração própria e de sistema político, isoladamente, pode-se asseverar que os Municípios são entidades autônomas, conclusão que não poderia ser diferente face à existência de norma constitucionalmente. Ocorre que tal visão reduz a autonomia a uma definição legal que não contempla as situações em que se encontram as unidades federadas.

A existência de orçamento próprio, por si só, não garante a autonomia municipal, uma vez que os recursos próprios não são suficientes, dependendo de repasses, de transferências dos governos estadual e federal. Não havendo recursos, a autonomia administrativa naufraga, pois não permite ao ente a realização de projetos independente de sanção das demais esferas de governo, e a política fica adstrita às vontades desses mesmos governantes.

A discussão a respeito do aumento da arrecadação tributária municipal é histórica. Vitor Nunes Leal (1997, p. 160) detalha o posicionamento de Rui Barbosa no Supremo Tribunal Federal, na defesa da autonomia dos Municípios baianos:

Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre, não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver, senão fermentar e apodrecer. A Bahia não vive, porque não tem municípios. Não são municípios os municípios baianos, porque não gozam de autonomia. Não logram autonomia, porque não têm administração, porque é o Governo do Estado quem os administra, nomeando-lhes os administradores. (BARBOSA<sup>15</sup> *Apud* LEAL, 1997, p.160).

Nessa citação, observa-se que a autonomia defendida por Rui Barbosa estava restrita à existência de administração própria. Entretanto, se fizermos um paralelo com a citação de Hely Lopes Meirelles, que mencionou que a autonomia sem condições financeiras é uma quimera, pode-se chegar à conclusão de que a autonomia conferida aos Municípios é apenas formal, pois dependem de empréstimos, de repasses dos Estados e da União.

A respeito da autonomia, Edgar Morin (2005, p. 282) pergunta se há a possibilidade de conceber uma ciência da autonomia e estabelece uma ligação entre autonomia e dependência: “Aqui surge o ponto mais crucial da nova noção de autonomia: um sistema aberto é um sistema que pode alimentar sua autonomia, mas mediante a dependência em relação ao meio externo”.

Os Municípios detêm uma autonomia legal, entretanto, possuem uma dependência financeira em relação à União Federal e aos Estados, em razão do caráter cooperativo do federalismo brasileiro que tem por fim acabar com as

---

<sup>15</sup>BARBOSA,Rui.Comentários á Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva 1934. v. 5

desigualdades regionais, de acordo com o que prescreve o artigo 3º da Constituição Federal<sup>16</sup>.

A esse respeito, o autor destaca que o desenvolvimento da complexidade permite aumentar a sua autonomia e suas dependências e destaca:

E, de resto, quanto mais um sistema desenvolver sua complexidade, mais poderá desenvolver sua autonomia, mais dependências múltiplas terá. Nós mesmos construímos nossa autonomia psicológica, individual, pessoal, por meio das dependências que suportamos, que são as da família, a dura dependência na escola, as dependências na universidade. Toda a vida humana autônoma é uma trama de incríveis dependências. É claro que, se nos falta aquilo de que dependemos, estamos perdidos, estamos mortos; isso significa também que o conceito de autonomia não é substancial, mas relativo e relacional. (MORIN, 2005, p. 282).

No sentido pregado por Morin, a perda do elemento que cria a dependência determinaria a morte. No caso em comento, a questão não se refere apenas à ausência completa, mas à falta de condições do Município em custear todas as suas competências, além daquelas que são transferidas pela União ou pelo Estado.

Não é correto afirmar que os Municípios brasileiros não têm receita própria, eles possuem, mas os gastos são muito superiores e não se pode alegar simplesmente má gestão. Se observar o balanço patrimonial do Município de Dois Vizinhos ou mesmo de Barracão, facilmente se chegará à conclusão que qualquer gestor dependerá das transferências financeiras para fazer frente às despesas na situação apresentada pelo balanço.

É por essas razões que o exame da autonomia não pode se restringir à letra da lei, deve observar as competências das entidades que compõem a federação, as receitas próprias e a participação dos repasses financeiros no erário estadual ou municipal.

Interpretar a autonomia simplesmente pela literalidade da lei é ser linear, isto é, é acreditar que uma obra feita por um único ator é mais perfeita que aquelas realizadas por vários, como Descartes apregoou em sua obra "O Discurso do Método":

---

<sup>16</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Um dos primeiros entre eles foi lembrar-me de considerar que, freqüentemente, não existe tanta perfeição nas obras formadas de várias peças, e feitas pela mão de diversos mestres, como naquelas em que um só trabalhou. Deste modo, nota-se que os edifícios projetados e concluídos por um só arquiteto costumam ser mais belos e mais bem estruturados do que aqueles que muitos quiseram reformar, utilizando-se de velhas paredes construídas para outras finalidades. (DESCARTES, 1999)

A análise das competências municipais, separadamente, é adotar um dos preceitos de Descartes (1999): “o de repartir cada uma das dificuldades que eu analisasse em tantas parcelas quantas fossem possíveis e necessárias a fim de melhor solucioná-las”, isto é, estudar a autonomia administrativa, financeira e política isoladamente, situação já refutada, uma vez que são interligadas e o isolamento apresentaria uma condição irreal.

O analista não pode se isolar da situação examinada, deve interagir para ter uma noção realista das condições apresentadas. É a situação do fiscal que exerce as suas funções atrás de uma mesa de escritório sem ter contato com o fato; não bastam a lei e os papéis, deve o estudioso realizar um exame observando os dados reais para sentir as dificuldades do fiscalizado buscando a Justiça.

Apesar da participação de os Municípios na arrecadação nacional terem aumentado, as transferências constitucionais têm um papel crucial no seu orçamento, em razão de sua representatividade, condição que os mantém dependentes da União e do Estado.

As necessidades sociais são percebidas inicialmente pelo Município em razão da proximidade do governo local com a sociedade, determinando uma atenção maior para essas instituições federativas.

Segundo Thomas Kuhn (2006, p.125), a revolução científica ocorre quando um paradigma é substituído por outro incompatível com o anterior, em razão de uma insatisfação, fato que ocorre com as revoluções políticas: “As revoluções políticas iniciam-se com um sentimento crescente, com freqüência restrito a um segmento da comunidade política, de que as instituições existentes deixaram de responder adequadamente aos problemas postos por um meio que ajudaram em parte a criar”.

Esse paralelo entre as revoluções científicas e políticas pode levar à conclusão que o sistema em vigência de repartição da arrecadação tributária, ao qual a União e os Estados-Membros distribuem parte da sua receita, está em crise, isto é, não está mais correspondendo às expectativas da sociedade, aumentando os debates a respeito de um novo sistema, uma nova forma cooperativa entre as entidades federativas.

Se o desenvolvimento é um processo contínuo de melhora na condição de vida da sociedade, não restrita apenas à dimensão econômica, e, adotando o paradigma “desde baixo”, que considera a sociedade local como o centro das políticas públicas que objetivam essa melhora, a participação municipal através de seus atores deve ganhar um maior destaque dentro do sistema tributário nacional.

As políticas públicas adotadas pelo Brasil são muito criticadas em razão da ausência de participação da sociedade local nas decisões e pelo planejamento de curto prazo, não se enquadrando nas características da sustentabilidade que é de desenvolver almejando o futuro.

Autonomia, como ressaltou Edgar Morin (2005), não significa ausência de dependência, mas condições para conferir aos cidadãos uma qualidade de vida digna, envolvendo a saúde, a segurança, a moradia, o lazer, a educação e tudo mais que necessitam para alcançar o bem-estar.

Comparando a definição de Morin com a prescrita na Constituição Federal em seus artigos 18 e 29, conclui-se que há nas duas uma dependência do meio externo, que seriam os Estados-Membros e a União Federal, uma vez que recebem recursos dessas duas esferas, bem como, algumas regras são oriundas da federação. Porém, como salientou em sua definição, “(...)se nos falta aquilo de que dependemos, estamos perdidos, estamos mortos; isso significa também que o conceito de autonomia não é substancial, mas relativo e relacional (...)”. Ora, se falta recursos para a gestão municipal, dependendo exclusivamente de transferências, será que a mera criação do Município, com administração própria, com regras próprias, com eleição para seus dirigentes e vereadores independente, é suficiente para caracterizar a sua autonomia?

José Afonso da Silva apresenta a seguinte definição jurídica da autonomia:

A autonomia, que a Constituição de 1988 outorga ao Município, contém uma qualificação especial que lhe dá um conteúdo político de extrema

importância para a definição de seu status na organização do Estado brasileiro, inteiramente desconhecido do regime anterior. Antes, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Quer dizer, a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de auto-administração, autolegislação e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local. (SILVA, 2006, p. 641)

A análise realizada é estritamente legal, objetiva, uma forma cartesiana, vale o que está na lei, entretanto, não basta o exame da legislação para concluir pela existência de autonomia, deve ser realizado um estudo mais complexo, respeitando as diversas dimensões e as suas relações, como bem esclarece Edgar Morin:

A realidade antropossocial é multidimensional; ela contém, sempre, uma dimensão individual, uma dimensão social e uma dimensão biológica. O econômico, o psicológico e o demográfico que correspondem às categorias disciplinares especializadas são as diferentes faces de uma mesma realidade; são aspectos que, evidentemente, é preciso distinguir e tratar como tais, mas não se deve isolá-los e torná-los não comunicantes. (MORIN, 2005, p. 189).

A análise complexa pode levar a diálogos entre as diversas áreas de forma a se aproximar mais da realidade, que é primordial para um posicionamento científico a respeito da autonomia municipal, não podendo se restringir apenas ao estudo jurídico.

Os autores apresentados que discutem a definição de desenvolvimento concluíram que esse termo não pode ser restrito à dimensão econômica, mas deve ser estendido, a todas que contribuem para um crescimento, um melhora na condição de vida da sociedade local.

Hely Lopes Meirelles, lecionando a respeito da competência do Município em assuntos de interesse local, analisa a atividade municipal e afirma que se trata de um vasto campo de ação:

Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do

bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores. (MEIRELLES, 2006, p.135).

À soma dessa lição com a conceituação de desenvolvimento sustentável, isto é, um processo de transformação que ocorre de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica a partir do indivíduo para o global<sup>17</sup>, verifica-se a existência de elementos comuns: saúde, cultural, social, enfim, condições que levam ao raciocínio de que o desenvolvimento nacional deve ter origem nos Municípios, que são os centros de atividade e vida da sociedade.

Se os projetos de desenvolvimento devem partir do sujeito para o global (paradigma “desde baixo”), as políticas públicas devem partir do menor núcleo da federação que é a sociedade local, através de seus vários atores.

As políticas públicas, que são um dos mecanismos utilizados para estruturar as relações sociais, devem partir dos interesses da sociedade local, isto é, adotando o paradigma “desde baixo”, trazer a participação da população nas escolhas das políticas públicas necessárias, conforme menciona Socher:

Disto decorre que, o cidadão é quem deve fazer o papel de ator principal, o responsável por orientar o processo e a escolha do modelo de desenvolvimento, bem como o principal beneficiário das ações. E como em geral, estas ações se fazem materializadas através de instrumentos apropriados como as políticas públicas, que são as formas de efetivar direitos intervindo na realidade social. E, ao longo da história em razão inversa à sua participação, a sociedade organizada ainda escolheu o Estado para administrar as relações públicas, por meio de normas e políticas. Portanto é de se esperar a tradução da vontade popular dentro destas, firmando os compromissos, através de planos, programas e projetos que orientam as ações públicas para o desenvolvimento local e do coletivo. (SOCHER, 2008, p.13-14)

Se as políticas públicas devem traduzir a vontade da sociedade, a sua elaboração deve ser realizada por meio de audiências públicas, nas quais a comunidade manifesta-se a respeito de suas necessidades, direcionando a atuação do governo local, podendo citar, como exemplo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

---

<sup>17</sup>Conceito desenvolvido pelo grupo de pesquisa em Sustentabilidade do mestrado multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da Unifae.



A elaboração de políticas públicas consistentes e de acordo com as necessidades da sociedade local é considerada, por Faria, como um dos obstáculos à autonomia municipal pelo fato de que a maioria são ditadas pela União, não respeitando a diversidade e a individualidade de cada Município e conclui:

Na elaboração das políticas públicas, dois momentos se visualizam: o primeiro, político, em que se formulam as idéias; o segundo, administrativo, no qual se busca implementar as ações. Estes dois momentos não são estanques, deve haver um permanente contato das equipes de governo para troca de informações, visando melhorar, tanto os processos de elaboração, quanto de gestão das políticas públicas.

A tendência das políticas públicas, no Estado Democrático de Direito, é a de se afastar das diretrizes e centralizadoras e permitir participação da sociedade nas discussões, planejamento e controle das ações do Poder Público. (FARIA, 2004, p.149-150)

Essa conclusão, juntamente com o posicionamento de Socher (2008), levam à necessidade de se dar mais atenção às necessidades sociais, buscando-as juntamente com o seu objetivo, o cidadão. A prática demonstra, principalmente no campo da saúde e da educação, que as políticas são oriundas do governo central, que dita a forma de atuação para os Municípios, destoando, de certa forma, do discurso e da norma constitucional que confere autonomia a tais entidades.

## 5 CONCLUSÃO

O papel dos Municípios brasileiros se mostrou durante a história de suma importância para o Brasil, seja no aspecto de ocupação do território, seja em relação ao desenvolvimento nacional. Entretanto, a sua dependência em relação ao Estado é matéria que traz à baila alguns questionamentos.

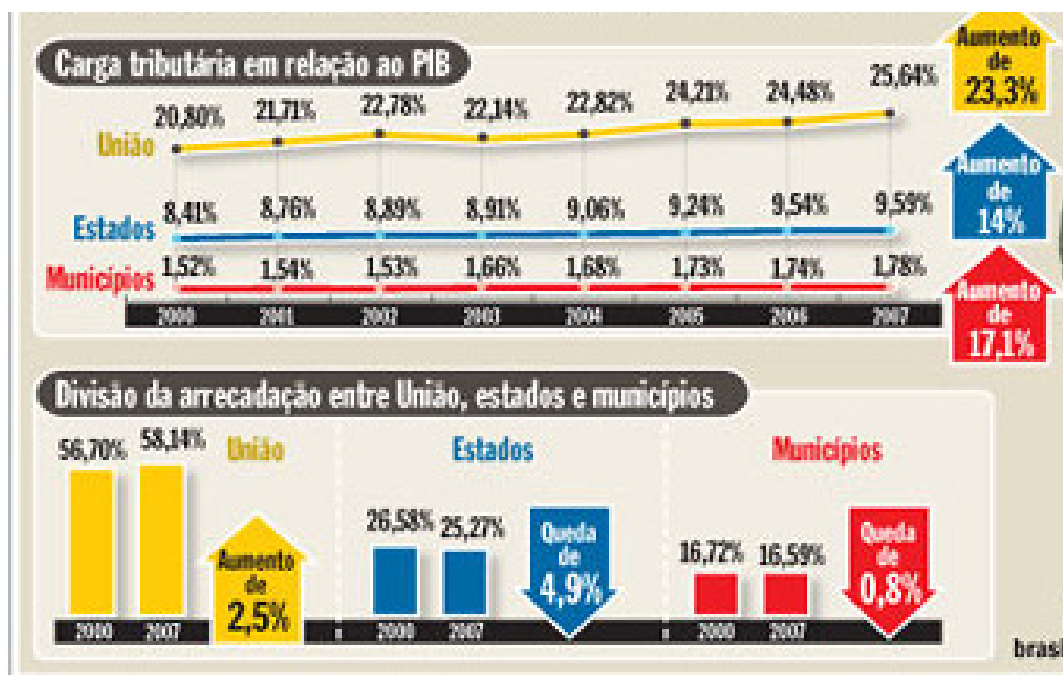
A inclusão dos Municípios como entidade federativa, alterando a forma dualista da nossa federação, levou juristas à discussão a respeito do papel municipal e se este possui ou não autonomia, um dos elementos que caracterizam um Estado Federal.

Com os estudos de casos apresentados, pode-se asseverar que os Municípios possuem uma dependência financeira muito grande dos demais entes da federação, ficando reféns das transferências constitucionais que representam, em algumas situações, a principal receita municipal, comprometendo o desenvolvimento local.

Dos quatro Municípios apresentados – Curitiba, Araucária, Dois Vizinhos e Barracão – pode-se concluir que apenas a Capital paranaense não tem uma dependência tão forte dos repasses financeiros constitucionais. Os demais necessitam, para custear suas despesas, dessas transferências, sem as quais não teriam condições de prestar os serviços públicos e realizar as obras necessárias para oferecer uma vida com qualidade aos seus munícipes.

A Revista Veja (2008), em matéria referente ao aumento de arrecadação, destacou que a União foi a maior beneficiária, tendo um aumento de 23,3% em relação ao PIB, enquanto que os Municípios tiveram uma melhora de 17,1%, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Carga tributária



Fonte: Revista Veja. São Paulo: Abril, ed. 2056, 10 abr. de 2008.

Esse quadro demonstra a existência de centralização da arrecadação tributária no Brasil, ficando a União com uma grande participação em detrimento dos Estados e dos Municípios. A esse respeito, conclui-se que a participação municipal vem aumentando gradativamente, entretanto, os encargos assumidos vêm anulando essa melhora.

Essa discussão pode levar à análise as últimas instalações de Municípios no Brasil, isto é, um estudo sobre a observância dos critérios legais necessários para a criação, que muitas vezes se dá através da cisão de uma parte territorial do Município original.

Durante um grande período da história brasileira, os Municípios foram criados sem observância a qualquer requisito. Tinham como objetivo a criação de redutos eleitorais, situação análoga à do “coronelismo”, descrito por Vitor Nunes Leal, uma vez que o político que provocava a instituição municipal ficava como o “coronel” da região.

Em razão dessas atitudes, muitos Municípios sofrem com a escassez de receita própria e com dependência do repasse financeiro da União e dos Estados, dentre os quais o FPM – Fundo de Partipação dos Municípios que leva em conta o

número de habitantes. Considerando que, de acordo com o IBGE, a maior parte se encontra na faixa de 5.000 a 20.000 habitantes, a distribuição desse fundo é maior para aqueles que possuem uma população mais numerosa, beneficiando a minoria deles.

A adoção de um novo paradigma se faz necessário, uma vez que o sistema atual não está descentralizando a arrecadação, mas, como demonstra o gráfico acima, está ocorrendo uma centralização da arrecadação, com a descentralização dos serviços públicos, dentre os quais os de saúde pública.

Como assevera Thomas Kuhn, quando o paradigma entra em crise, inicia-se o estudo de novos para solucionar os problemas que o anterior não está mais correspondendo, citando os exemplos da astronomia:

Se a consciência da anomalia desempenha um papel na emergência de novos tipos de fenômenos, ninguém deveria surpreender-se com o fato de que uma consciência semelhante, embora mais profunda, seja um pré-requisito para todas as mudanças de teoria aceitáveis. Penso que a esse respeito a evidência histórica é totalmente inequívoca. A astronomia ptolomaica estava numa situação escandalosa antes dos trabalhos de Copérnico. As contribuições de Galileu ao estudo do movimento estão estreitamente relacionadas com as dificuldades descobertas na teoria aristotélica pelos críticos escolásticos. A nova teoria de Newton sobre a luz e a cor originou-se da descoberta de que nenhuma das teorias pré-paradigmáticas existentes explicava o comprimento do espectro. (KUHN, 2006, 94)

O autor descreve a complementaridade de estudos, bem como, a apresentação de novas teorias quando as anteriores entram em crise e afirma que as mudanças são precedidas de inseguranças oriundas de experiências não exitosas.

Uma vez que o atual sistema de repartição da receita tributária não está produzindo o resultado almejado, isto é, um desenvolvimento social equânime, com Municípios apresentando melhoras na qualidade de vida da sociedade local, há a necessidade de mudanças, e essas resultarão de reformas tributárias, administrativas e culturais.

Ocorre que, como salientou José Murilo de Carvalho (2006), em *Os Bestializados*, a participação popular na Proclamação da República é precisamente a mesma na definição das políticas públicas atuais, isto é, escolhidos os

representantes do povo, os vereadores, deputados estaduais e federais, a população, tendo outorgado poderes para esses agirem em seu nome, deixa de participar da discussão a respeito dos seus próprios interesses.

As mudanças necessárias para reverter o atual quadro dos Municípios e da sociedade brasileira devem ser efetivadas a partir da sociedade local, isto é, reestruturar a tributação nacional, conferindo aos Municípios uma maior participação na arrecadação tributária, uma vez que a prestação dos serviços públicos estão ficando sob a sua responsabilidade, como, por exemplo, a saúde pública.

A respeito da situação do Município e dos dilemas que envolvem esse assunto, Ferrari Pinto (2004, p.46) trata da “síndrome da simetria”, destacando que esta ocorre quando se ignora as variedades de situações dos Municípios, as suas características históricas, econômicas e culturais, elementos que influenciam a forma de agir, de atuar da administração local, e destaca:

As competências comuns podem representar importante meio para compensar a dificuldade derivada da “síndrome da simetria”, desde que se dê a elas a definição do campo de atuação de cada esfera, ou compensações financeiras pela assunção de serviços que não são propriamente da alçada municipal, porque exigem normas que o Município não pode expedir, ou, ainda, se formalizem pactos estaduais, regionais, intergovernamentais, intermunicipais, enfim, acordos, convênios, consórcios, entre e inter as diversas esferas governamentais. (PINTO, 2004, p. 46)

A reforma da estrutura da tributação aqui mencionada não se refere a um aumento da carga tributária, mas a uma melhor distribuição entre as esferas governamentais da receita.

A reforma administrativa deve ser realizada procurando obedecer ao Princípio da Eficiência, isto é, realizar as atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, dentro da formalidade necessária à atividade da Administração Pública, mas atendendo aos anseios da população, isto é, um serviço público com qualidade, como leciona Diógenes Gasparini:

As atribuições devem ser executadas com *perfeição*, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, tais

competências devem ser praticadas com *rendimento*, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. Resultados positivos não significam lucros, embora, em alguns casos, possam existir. Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiados.(GASPARINI, 2004, p.21).

A reforma administrativa não significa o desmanche da máquina do Estado, mas o seu aperfeiçoamento na execução de suas atividades, fato que refletirá na sociedade local e no desenvolvimento almejado.

A mudança cultural refere-se à maneira como a sociedade visualiza o serviço, devendo se afastar daquele sentimento “coronista” que determinava a distribuição de cargos para pessoas que detinham influência sobre a população. Atualmente a concessão de cargos em comissão, por exemplo, deve se restringir aos cargos de assessoramento e chefia, entretanto, observa-se que tal regra, muitas vezes, não é cumprida.

Conforme mencionado na parte introdutória deste trabalho, o objetivo geral é analisar o papel do Município no desenvolvimento local, tendo como objetivos específicos o exame da dependência municipal em relação às transferências constitucionais oriundas da União e dos Estados e o estudo da autonomia dos Municípios brasileiros dentro da ótica da complexidade.

Em relação ao primeiro objetivo específico, conclui-se que há uma dependência financeira dos municípios, necessitando dos repasses para fazer frente às despesas públicas. Um fator que deve ser observado é que, em decorrência dessa situação, o nível de investimento municipal no desenvolvimento regional é muito pequeno.

O segundo objetivo é consequência do anterior, isto é, se o Município não possui condições para fazer frente às suas despesas, aguardando as transferências oriundas da União e dos Estados, não se pode falar em autonomia, pois essa, conforme já mencionado, é o poder conquistado pela unidade federativa para administrar os interesses locais por meio de suas leis, suas políticas públicas, editadas de acordo com a manifestação popular.

O Município é a raiz dos interesses sociais, isto é, é o local onde as pessoas se relacionam, seja profissionalmente, seja socialmente; razão pela qual as políticas públicas, tendo como objeto principal o cidadão, conforme mencionado por Socher (2008), devem se originar nessas células locais, restringindo as políticas nacionais àqueles assuntos de interesse de todos, independente da região.

A metáfora utilizada por Morgan, por meio da qual compara a organização como um corpo, pode ser adotada para o Estado e entender que um conjunto de células saudáveis determina um todo equilibrado, sustentável.

Como bem asseverou Rui Barbosa: “Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre, não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver, senão fermentar e apodrecer”, Essa é a vida dos Municípios, razão pela qual deve ser mudando o paradigma e conferido a eles um poder maior, sem violar, sem infringir o sistema federativo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues, et al. **Municípios, Arrecadação e Administração Tributária**: Quebrando Tabus. Disponível em: <[www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1001.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1001.pdf).> Acesso em: 16/ 11/2007.

AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 19, 1996.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 22. ed. Porto Alegre: Globo, 1983.

BECKER, Dinizar Fermiano (Org.). **Desenvolvimento Sustentável**: necessidade e/ou possibilidade? 4.ed. – Santa Cruz do Sul: Unisc, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Lei complementar n. 101, DE 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <[portal.in.gov.br](http://portal.in.gov.br)> Acesso em: 15/10/2007.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. **Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy (Org.) **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia de Letras, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Edit. Del Rey, 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

DESCARTES, René. **Discurso do método**; As paixões da alma ; Meditações. São Paulo: Nova cultural, 1999.(Os pensadores )

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Elisa Teixeira de. Globalização e Autonomia Municipal. **Revista de Direito Municipal**. – RDM. Belo Horizonte, v. 5, n.12, abr/jun. 2004.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. São Paulo. Companhia das Letras. 2006.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Ed. USP, 2001.



FERRARI PINTO, Mara Biasi et al. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Boletim de Direito Municipal**. São Paulo: Fórum, v.12, jan. 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Nacional, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Às vésperas do Leviatã**: instituições e poder político – Portugal século XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

HESPANHA, António Manuel. **Guiando a mão invisível; direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português**. Coimbra: Almedina, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2.ed.rev.atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9.ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o Município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro**: Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva & NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado, n. 171, jul/set.2006.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

OLIVEIRA, Gilson Batista. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**, 2002. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v5\\_n2/uma\\_discussao\\_sobre\\_e.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre_e.pdf)> Acesso em: 24/10/2007.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson (orgs.). Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: \_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento Sustentável em Foco**: uma contribuição multidisciplinar. São Paulo: Annablume, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Relatório Brundtland, 1980**

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PEGORARO, Jonas Wilson. **Ouvidores régios e centralização jurídico-administrativa na América Portuguesa**: a comarca de Paranaguá (1723-1812). Curitiba: UFPR, Dissertação Mestrado, 2007.

PEREIRA, Bresser. **O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file.asp?id=1424](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1424)> Acesso em: 15/10/ 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVA, Christian Luiz da ; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Org.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável**: Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 2005

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMONASSI, Andrei G. ; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Desempenho Fiscal e os Impactos sobre as Responsabilidades Fiscal e Social nos Estados e Regiões Brasileiras. **Texto para discussão nº 1323** – IPEA. Brasília, jan. 2008. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)> Acesso em: 18/04/ 2008.

SIQUEIRA, Tagore Villarim de ; SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. Desenvolvimento Regional no Brasil: tendências e novas perspectivas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.8, dez. 2001.

SOCHER, Paulo. **Políticas Públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) Unifae Centro Universitário, Curitiba, 2008.

TAVARES, Conceição. **Desenvolvimento com Justiça Social**. Folha de São Paulo, 14.04.2002

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ULTRAMARIS, Clóvis. A Respeito do Conceito de Sustentabilidade. In: **Concurso de Monografias sobre a relação universidade/empresa**: contribuições da interação universidade/empresa para um desenvolvimento sustentável. Curitiba: IPARDES, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de bibliotecas. **Teses, dissertações, monografias e outros trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Ed. UFPR, 2007

\_\_\_\_\_. **Referências**. Curitiba: Ed. UFPR, 2007

VARSANO, Ricardo. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Textos para Discussão nº 405 - IPEA**. Brasília, jan. 1996. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)> Acesso em: 18/04/ 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. Estudos Brasileiros, 25.

WEHLING, Arno ; WHELING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial; o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro. (1751-1808)** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)