

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

MARIANA DIAS DE MORAES

**AUTONOMIA MUNICIPAL OU DESCENTRALIZAÇÃO
SUBORDINADA?**

**A questão do saneamento nos novos municípios da
Baixada Fluminense**

Rio de Janeiro 2008

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

MARIANA DIAS DE MORAES

Autonomia Municipal ou Descentralização Subordinada?

A questão do saneamento nos novos municípios da Baixada Fluminense.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal

Rio de Janeiro
2008

MARIANA DIAS DE MORAES

**Autonomia Municipal ou Descentralização Subordinada?
A questão do Saneamento nos novos municípios da Baixada
Fluminense.**

Dissertação submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Alberto de Oliveira
Instituto de Economia - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Prof^a. Dr^a.Cristina Lontra Nacif
Escola de Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Agradecimentos

Neste período, de conclusão de um processo que já dura mais de dois anos, tenho muito e muitos a agradecer. Agradeço primeiramente ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, ‘nosso’ IPPUR do qual tenho muito orgulho de fazer parte. Agradeço a CAPES, pelo apoio financeiro sem o qual seria impossível chegar até aqui.

Agradeço ao meu orientador Jorge Luis Alves Natal por toda a paciência em idas e vindas, pelas árduas revisões e por todos os artigos indefinidos retirados, pelas aulas inspiradoras de Economia Política que fizeram uma arquiteta como eu tentar desbravar este caminho, e o mais importante, pelas orientações-chaves nos momentos necessários.

Agradeço aos professores Orlando Alves dos Santos Jr e Alberto de Oliveira pelas contribuições positivas e fundamentais no período da Qualificação às quais busquei me nortear durante o processo final de conclusão do trabalho.

Agradeço a todos os professores do IPPUR por todas as aulas inspiradoras e provocadoras que contribuíram de modo ímpar para a minha formação.

Agradeço a todo o corpo administrativo do IPPUR com o qual sempre pudemos contar em todos os momentos, inclusive por todo apoio a nossa empreitada do **CINEMOTIM**, especialmente a Zuleika, Josimar, João, Pedro, Vera, e D. Maria José. Agradeço a toda a equipe da Biblioteca, sempre solícita e por todo o suporte fundamental nesse processo.

Agradeço a todos os amigos da turma de mestrado de 2006 pelas eternas discussões, pelo apoio na árdua caminhada e pelos momentos de escape, em especial aos ‘*amotinados*’ Danielle Barros pelo carinho, Camilla Lobino por nossa afinidade imediata, Marcella D’Agosto pela amizade de fino trato, André Rangel e Marcelo Medeiros por serem meus parceiros e amigos queridos, Igor Vitorino pelos risos e conspirações, Julio Dias por nossa cumplicidade irônica e a Leonardo Bueno pela motivação dos encontros.

Agradeço à equipe da Prefeitura de Belford Roxo, por todas as dicas, dados e discussões frutíferas que muito ajudaram ao desenvolvimento desta dissertação, em especial: Myrian Assis, Paulo Aguiar e Giovanni Guidone.

Agradeço à equipe da Agrar pelos anos de trabalho em conjunto, pela amizade desenvolvida e por terem me proporcionado fazer parte de trabalhos que foram experiências de vida, em especial a Schirley Machado, Cleo, Luiz Machado, Felipão, Pedro Aleixo, Nylana Assad e Jorginho.

Agradeço a Cristina Nacif pela amizade, carinho e companheirismo que moldaram nosso trabalho em conjunto em Belford Roxo.

Agradeço à Angela Marquadt por todos os ensinamentos e o carinho sempre presentes. Agradeço aos amigos do APD-Rio de quem tenho muitas saudades, em especial: Ana Paula Grether, Wania Lucia da Costa, Lucia Roma, Gilberto Bernardino (*in memoriam*), Sabrina Vidal, Gianfrancesco Costantini e Sizue Imanishi.

Agradeço a todos os amigos que fazem parte da minha vida, mesmo que não estejam aqui citados saibam que são importantes para mim. E aos amigos especiais que amo e que sempre estão por perto mesmo que distantes: Luciana Vaccari por ser minha irmãzinha, Isabel Siqueira pela incondicional alegria e presença de luz na minha vida, Julieta Romeiro por todos os risos e furadas em que nos metemos juntas, Leonardo Name por nossas afinidades ácidas, Georgiana Goulart por toda a parceria feliz em vários momentos importantes da minha vida, Eliene Tozetto por termos sido uma dupla dinâmica da pesada e por todos os bonos das ‘viradas’, Luciano Torres e Maria Lucia Bastos meus afilhados que eu adoro, Rafael Segond e Suzana Dominguez meus amigos suíços que trazem equilíbrio ao ‘sexteto’, Fátima Oliveira pelas adoráveis maluquices, Erica Canellas, Samea Monteiro, Erica Palmeira, Hélio Almeida e Adriana Vilar por todas as nossas parcerias na faculdade, no trailer, nas festas, e por hoje em dia ao menos uma vez ao ano.

Agradeço à minha segunda família pelo amor, apoio incondicional e suporte nas horas difíceis: Ana Cristina Diniz Pelosi, Helena Diniz Pelosi (*in memoriam*), Marcio Ávila e Rafael Pelosi Pellegrini.

Agradeço ao meu marido Cristiano Pelosi Pellegrini, por toda a dedicação, companherismo e parceria que marcam nossa vida em comum. Agradeço pelo apoio incondicional às minhas escolhas e pelos sinais de alerta quando estive perdida. Agradeço pela compreensão quanto ao cansaço, agradeço pelo violão não tocado, pelo eterno cuidado e por toda a vida que temos pela frente.

Por fim, e mais importante, agradeço ao meu pai Francisco José de Moraes por todos os ensinamentos, pelos valores passados, pelas histórias contadas, agradeço por sua história de vida ter pautado a minha, pelo apoio e amor incondicional. Agradeço a minha mãe Olga Maria Dias de Moraes por sempre me deixar ser quem fui e quem sou, por me incentivar a pintar as paredes e compreender a minha preguiça, por todo amor doado sem pudor a mim e à minha família. Agradeço aos meus irmãos, Ana Paula Dias de Moraes e Francisco José Dias de Moraes por me ensinarem a falar, a brincar e por me fazerem ser melhor em cada momento da minha vida, e finalmente, agradeço aos meus cunhados Cristiane Sampaio e Cristiano Fayer pela alegria de aumentarem a nossa família com duas lindas e adoráveis sobrinhas: Luiza e Laura.

RESUMO

Palavras chave: Constituição de 1988, Descentralização Política, Baixada Fluminense

A Constituição Federal de 1988 representou um marco no federalismo brasileiro, estabelecendo um novo arranjo federativo entre os governos propiciando maior autonomia aos governos subnacionais. A partir dela o ente municipal ganhou notável importância, nunca antes experimentada seja do âmbito fiscal quanto político. Assim como a descentralização política e fiscal representou um consenso, a suposição de que a descentralização dos serviços públicos seria mais democrática, além de mais eficiente, elevando a qualidade de vida da população, também o era. Esta descentralização resultou no aumento das transferências tributárias às esferas subnacionais, e isto impulsionou grande explosão de emancipações e criações de novos municípios em todo o Brasil. Muitos municípios foram criados com a expectativa de que o acesso a essa nova receita poderia representar a solução para os problemas locais. Na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente na região da Baixada Fluminense, esse processo foi observado especialmente em Nova Iguaçu, onde quatro de seus distritos, Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita emanciparam-se ao longo da década de 1990 a 2001. Acreditava-se que a autonomia municipal era a solução para os conflitos e garantiria melhores condições de vida à população daqueles distritos. No entanto, não se previa que aquele mesmo arranjo produzido pela Constituição de 1988 trazia consigo, além do aumento de recursos, uma nova carga de responsabilidades atribuídas à esfera municipal, representando em muitos casos incompatibilidade entre recursos e responsabilidades. Os limites da ação municipal, no entanto, vão além disto, dado que temas como infra-estrutura urbana e saneamento básico não se encerram sobre os limites municipais. Não obstante, esses temas foram utilizados como bandeira dos movimentos de emancipações através de um discurso pela melhoria das condições de investimento público em infra-estrutura e na disputa por uma melhor distribuição dos recursos municipais. Estabelecendo um paradoxo dado que de pronto compreende-se que a atuação municipal fica aquém das expectativas promovidas pela emancipação. Deste modo, a partir da análise das políticas de saneamento realizadas no período entre as décadas de 1970-1990 e dos recursos municipais, das transferências constitucionais e voluntárias busca-se evidenciar as problemáticas trazidas pelo novo papel

que os municípios têm assumido e teriam de assumir frente ao arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

ABSTRACT

key-words: Constitution of 1988, Decentralization Policy, Baixada Fluminense

The Federal Constitution of 1988 represented a transition point in Brazilian federalism, setting a new arrangement between the government's levels providing more autonomy to subnational governments (states and municipalities). From there the local government has earned remarkable importance, never before experienced, such as a tax level as a political level. The decentralization policy and tax represented a consensus just as the assumption that the decentralization of public services would be more democratic, and more efficient, elevating the quality of life. This resulted in increasing decentralization of tax transfers to subnational levels, and this spurred emancipations and creation of new municipalities throughout Brazil. Many municipalities have been created with the expectation that access to this new revenue could represent the solution to local problems. In the Metropolitan Region of the state of Rio de Janeiro, more specifically in the region of the Baixada Fluminense, this process was observed particularly in Nova Iguaçu, where four of its districts, Belford Roxo, Queimados, Japeri and Mesquita emancipate themselves throughout the 1990s to 2001. It was believed that the autonomy was the solution to the conflict and ensure better living conditions for the people of those districts. However, he was not expected that the same arrangement produced by the 1988 Constitution brought with it, besides the increase in resources, a new load of responsibilities assigned to the local sphere, representing in many cases incompatibility between resources and responsibilities. The limits of action of these government of the new cities, however, go beyond this, because issues such as urban infrastructure and sanitation are beyond their limits of competence. Nevertheless, these issues were used as a flag of the movement of emancipation through a speech by improving conditions for public investment in infrastructure and in the fight for a better distribution of municipal resources. Establishing a paradox because the municipal action falls short of expectations promoted by emancipation. Thus, from the analysis of policies on sanitation in the period between 1970-1990 decades and municipal resources, constitutionals and voluntaries transfers try to highlight the problems brought about by the new role the municipalities would have to assume front of the federal arrangement established by the Constitution of 1988.

SUMARIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - O Federalismo e a Constituição Brasileira de 1988	17
1.1 O novo arranjo federativo brasileiro.....	18
1.2 A Reforma do Estado no Brasil.....	22
1.3 O consenso da descentralização	23
1.4 O novo arranjo político e fiscal e as novas atribuições municipais.....	26
1.5 A explosão de emancipações no Brasil	30
CAPÍTULO 2 A histórica desigualdade social na Baixada Fluminense e seus movimentos de emancipação	33
2.1 Um breve histórico da ocupação recente da Baixada Fluminense	34
2.2 O desenvolvimento de Nova Iguaçu.....	36
2.3 Os movimentos de emancipação em Nova Iguaçu.....	37
2.3.1 A emancipação de Belford Roxo.....	40
2.3.2 A emancipação de Queimados	41
2.3.3 A emancipação de Japeri	42
2.3.4 A emancipação de Mesquita.....	43
2.4 Considerações gerais	44
CAPÍTULO 3 Desmontando o discurso das emancipações – Análise da Política de Saneamento na Baixada Fluminense e o processo de descentralização (1970-1990).....	46
3.1 Os investimentos públicos em saneamento na Baixada Fluminense no período anterior às emancipações (décadas de 1970-1980).....	46
3.2 Os investimentos públicos em saneamento após as emancipações (1990)	51

3.3 A descentralização da política de saneamento	59
3.4 O paradoxo das emancipações: entre os limites da ação municipal e a questão metropolitana	63
CAPÍTULO 4 Autonomia municipal ou descentralização subordinada?	70
4.1 Análise da composição dos recursos orçamentários municipais	70
4.2 Análise das despesas municipais e da autonomia financeira.....	80
4.2.1 Análise das despesas municipais	80
4.2.2 Análise da Autonomia Financeira Municipal.....	90
4.3 Análise das Transferências Voluntárias - Os Convênios Federais estabelecidos com os municípios em estudo	97
4.4 Análise Comparativa dos investimentos em saneamento (Recursos Municipais x Transferências Voluntárias).....	108
4.5 Autonomia Municipal ou Descentralização Subordinada?	112
5 CONCLUSÃO.....	117
6 BIBLIOGRAFIA.....	121

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –Emancipações do Município de Nova Iguaçu – Década de 1990, 40

- Gráfico 1 – Origem dos recursos – Município de Belford Roxo, 75**
- Gráfico 2 – Origem dos recursos – Município de Queimados, 76**
- Gráfico 3 – Origem dos recursos – Município de Japeri, 77**
- Gráfico 4 – Origem dos recursos – Município de Mesquita, 78**
- Gráfico 5 – Origem dos recursos – Município de Nova Iguaçu, 79**
- Gráfico 6 – Despesas Municipais, 82**
- Gráfico 7 – Grau de Autonomia Financeira, 93**
- Gráfico 8 – Indicador de Autonomia Financeira de Belford Roxo, 94**
- Gráfico 9 – Indicador de Autonomia Financeira de Queimados, 95**
- Gráfico 10 – Indicador de Autonomia Financeira de Japeri, 96**
- Gráfico 11 – Indicador de Autonomia Financeira de Mesquita, 97**
- Gráfico 12 – Indicador de Autonomia Financeira de Nova Iguaçu, 98**

Tabela 1 – N° de Municípios no Brasil – 1940/2000, 32

Tabela 2 – Municípios da Baixada Fluminense – Origem e Ano de Instalação, 39	39
Tabela 3 – Composição do Orçamento Municipal – Receitas Próprias x Receitas de Transferências, 73	73
Tabela 4 – Composição do Orçamento Municipal – Origem das Receitas Municipais, 73	73
Tabela 5 – Composição do Orçamento Municipal – Royalties, 74	74
Tabela 6– Transferências Constitucionais do Governo Federal aos Municípios, 80	80
Tabela 7 – Quadro Geral das Despesas Municipais, 81	81
Tabela 8 –Despesas Municipais de Belford Roxo, 83	83
Tabela 9 - Quadro de Despesas Correntes de Belford Roxo, 83	83
Tabela 10 - Quadro de Despesas de Capital de Belford Roxo, 84	84
Tabela 11- Quadro de Despesas Municipais de Queimados, 85	85
Tabela 12 - Quadro de Despesas Correntes de Queimados, 85	85
Tabela 13 - Quadro de Despesas de Capital de Queimados, 86	86
Tabela 14 - Quadro de Despesas Municipais de Japeri, 86	86
Tabela 15 - Quadro de Despesas Correntes de Japeri, 87	87
Tabela 16 - Quadro de Despesas de Capital de Japeri, 88	88
Tabela 17 - Quadro de Despesas Municipais de Mesquita, 88	88
Tabela 18 - Quadro de Despesas Correntes de Mesquita, 89	89
Tabela 19 - Quadro de Despesas de Capital de Mesquita, 89	89
Tabela 20 - Quadro de Despesas Municipais de Nova Iguaçu, 91	91
Tabela 21 - Quadro de Despesas Correntes de Nova Iguaçu, 91	91
Tabela 22 - Quadro de Despesas de Capital de Nova Iguaçu, 92	92
Tabela 23 - Quadro Geral - Média de Autonomia Financeira, 93	93
Tabela 24 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Belford Roxo, 93	93
Tabela 25 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Queimados, 94	94
Tabela 26 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Japeri, 96	96
Tabela 27 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Mesquita, 97	97
Tabela 28 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Mesquita, 97	97
Tabela 29 – Quadro Resumo exigências para acesso às Transferências Voluntárias, 103	103
Tabela 30 - Total Convênios R\$ - Governo Federal Municípios (1996-2008), 106	106
Tabela 31- Total Convênios Município de Belford Roxo (1997-2006), 106	106
Tabela 32 - Total Convênios Município de Queimados (1997-2006), 107	107
Tabela 33 - Total Convênios Município de Japeri (1997-2006), 108	108
Tabela 34 - Total Convênios Município de Mesquita (1997-2006), 109	109
Tabela 35- Total Convênios Município de Nova Iguaçu (1997-2006), 110	110
Tabela 36- Total Convênios Infra-estrutura urbana entre Governo Federal – Municípios (1999-2009), 111	111
Tabela 37 - Total dos Convênios / Total Convênios em Infra-estrutura urbana entre Governo Federal – Municípios (1999-2009), 113	113
Tabela 38 – Quadro Resumo Convênios / Receita Municipal / Despesas de capital/ Convênios em Infra-estrutura urbana entre Governo Federal – Municípios, 114	114
Tabela 39 – Quadro Resumo Emendas Constitucionais que afetaram a autonomia municipal, 116	116

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro instituiu-se num movimento de descentralização de poder, buscando um maior equilíbrio entre as esferas sem destituir-se do poder central. O modelo federalista pressupõe cooperação política e financeira entre o governo federal e os outros entes participantes da federação. A federação brasileira é marcada por movimentos de coesão e fragmentação, e estes movimentos vão configurar diferentes arranjos políticos e fiscais ao longo de sua história.

A Constituição de 1988 configurou um movimento de fragmentação, através dos movimentos pela descentralização de poder entre o ente federal e os entes subnacionais, de modo a romper com o padrão desenvolvimentista e estabelecer novas relações entre os entes federativos, e também um novo papel do Estado.

O novo arranjo federativo tomava como base a busca por deixar para trás o período do governo militar e instaurar uma nova relação entre os entes federativos e também entre estes e a sociedade. A palavra de ordem era descentralizar, entendendo a descentralização como sinônimo de democratização do Estado e combate ao autoritarismo. Pretendia-se com a nova Constituição, em suma, dar fim à característica centralizadora da esfera nacional.

Nestes termos, a Constituição Federal de 1988 representou um marco no federalismo brasileiro, estabelecendo um novo arranjo federativo entre os governos propiciando maior autonomia aos governos subnacionais. Foi inclusive, a partir dela que o ente municipal ganhou notável importância, nunca antes experimentada seja do âmbito fiscal quanto político.

Assim como a descentralização política e fiscal representou um consenso, a suposição de que a descentralização dos serviços públicos seria mais democrática, além de mais eficiente, elevando a qualidade de vida da população, também o era. Do mesmo modo, o contrário, a centralização era associada a formas autoritárias e ineficazes do ponto de vista das

políticas públicas. O cenário configurava-se como descentralizador tanto no âmbito político e fiscal quanto na das políticas públicas e prestação de serviços.

Esta descentralização resultou no aumento das transferências tributárias às esferas subnacionais, e isto impulsionou grande explosão de emancipações e criações de novos municípios em todo o Brasil. Muitos municípios foram criados com a expectativa de que o acesso a essa nova receita poderia representar a solução para os problemas locais.

Na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente na região da Baixada Fluminense, esse processo foi observado especialmente em Nova Iguaçu, onde quatro de seus distritos, Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita emanciparam-se ao longo da década de 1990 a 2001.

O protagonismo das cidades emerge com força, e acreditava-se que a autonomia municipal era a solução para os conflitos e garantiria melhores condições de vida à população daqueles distritos. Utilizava-se um discurso recheado de positivities que não previa que aquele mesmo arranjo produzido pela Constituição de 1988 trazia consigo, além do aumento de recursos, uma nova carga de responsabilidades atribuídas à esfera municipal.

Cabe destacar os períodos que precedem e sucedem as emancipações - as décadas de 1980-90 - marcadas por crises fiscais, retração da capacidade de investimento público, e também pelo avanço do neoliberalismo que muda a atuação do Estado e, conseqüentemente, as políticas públicas. O planejamento regional, por exemplo, passa a seguir a lógica de projetos fragmentados e pontuais. Já a questão metropolitana se transforma em não-questão e é suprimida pela emergência da aclamada autonomia local. Estas mudanças são sentidas nitidamente nos programas de investimento em saneamento básico na Baixada Fluminense. Há uma clara mudança em relação à forma de atuação pública em se tratando do entendimento da questão, anteriormente compreendida como regional, passando ela a ser associada a investimentos pontuais, como verificado na década de 1990. É perceptível também que a atuação municipal é bastante restrita, quando não completamente inexistente em se tratando desses investimentos. Por um lado, pode-se afirmar que se trata de uma questão de insuficiência de recursos, por outro, no caso, de uma demanda por serviços e investimentos públicos incompatível com a capacidade de investimento municipal.

Os limites da ação municipal, no entanto, vão além da incompatibilidade entre recursos e responsabilidades. Temas como infra-estrutura urbana e saneamento básico não se encerram sobre os limites municipais. Não obstante, esses temas foram utilizados como bandeira dos movimentos de emancipações através de um discurso pela melhoria das condições de investimento público em infra-estrutura e na disputa por uma melhor distribuição dos recursos municipais.

Deste modo, o paradoxo se estabelece dado que de pronto compreende-se que a atuação municipal fica aquém das expectativas promovidas pela emancipação. Além de toda a propagação dos ideais do ‘localismo’, compreende-se que as cidades não são completamente autônomas e também não são apenas reflexos da estrutura social, ou seja, os governos municipais têm limites, mas também não podem ser apreendidos como passivos em relação à sua atuação frente aos demais entes federativos. Deste modo, a partir de uma análise dos recursos municipais, das transferências constitucionais e voluntárias, e também como tais recursos são aplicados no âmbito do orçamento municipal, busca-se evidenciar as problemáticas trazidas pelo novo papel que os municípios têm assumido e teriam de assumir frente ao arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

Temática e objetivos expostos, a dissertação estrutura-se em quatro capítulos, buscando conduzir uma linha articulada tanto cronológica quanto temática desde o estabelecimento do novo arranjo federativo, passando pela criação de novos municípios, a atuação municipal e seus limites, até a análise dos recursos municipais.

Assim sendo, no **Capítulo 1**, são analisadas as mudanças que a Constituição Federal de 1988 trouxe no que tange o arranjo federativo brasileiro, configurando um novo arranjo político, institucional, fiscal e administrativo no país. Busca-se entender a conjuntura que desencadeou as transformações do modelo federalista no Brasil a partir de sua constituição e das peculiaridades de seu arranjo. A descentralização foi o marco da constituinte em função do entendimento de que esta possibilitaria uma relação mais democrática entre o Estado e a sociedade. No entanto, esta descentralização alcançada serviu de esteio preconizando a Reforma do Estado brasileiro baseada no ideário das forças liberalizantes seguidoras da utopia do mercado livre que, por sua vez, também se beneficiam da fragilização do ente federal. O consenso da descentralização é abordado em seguida, assim como as novas atribuições municipais, mostrando que o aumento de recursos para as esferas

subnacionais foi correspondido por aumento de atribuições, cujo balanço não constituiu um saldo positivo. Contudo, esta emergência de poder do ente municipal conjugada a maior flexibilidade na legislação de criação de municípios promoveu o que se denominou ‘explosão de emancipações’. Em geral, estas emancipações ocorreram como forma de acessar recursos fiscais, em um jogo em que a cooperação federativa dá lugar a uma relação competitiva entre os entes federativos.

O **Capítulo 2** tratará dessa explosão de emancipações após a Constituição de 1988 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais especificamente na Baixada Fluminense e no município de Nova Iguaçu, articulando sua histórica segregação sócio-espacial e a precariedade em infra-estrutura urbana com os movimentos que promoveram as emancipações de Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita ao longo da década de 1990.

Neste ponto da dissertação a metodologia adotada segue duas vertentes distintas de análise como forma de compreender e avaliar as emancipações municipais ocorridas: a primeira busca avaliar se a emancipação municipal representou de fato melhorias do ponto de vista do saneamento básico identificando a participação do ente municipal nos programas e investimentos realizados no setor de saneamento básico na Baixada Fluminense; e, a segunda vertente busca avaliar a autonomia municipal no âmbito fiscal, identificando a capacidade de investimento dos municípios em questão.

Deste modo, o **Capítulo 3** centra a análise nos investimentos públicos em infra-estrutura urbana realizados na região da Baixada Fluminense ao longo das décadas de 1970 a 1990. A análise do período anterior às emancipações tem o objetivo de caracterizar o quadro da precariedade em infra-estrutura e localizar os atores públicos responsáveis pelos investimentos. A análise do período da década de 1990 busca ilustrar o perfil da atuação governamental na Baixada Fluminense, após as emancipações, através do levantamento dos investimentos públicos em saneamento, dado que esta questão foi utilizada como bandeira para as emancipações. Deste modo, a partir deste levantamento, o objetivo foi identificar a atuação destes novos municípios no que tange à descentralização das políticas sociais em curso, em especial, a política de saneamento, explicitando o questionamento acerca dos limites da ação municipal no que tange o investimento em saneamento e infra-estrutura urbana, buscando evidenciar o paradoxo das emancipações realizadas na Baixada Fluminense.

E, finalmente, no **Capítulo 4** se procedeu à análise dos recursos municipais, através do levantamento dos recursos próprios, das transferências constitucionais e das transferências voluntárias, incluindo análise a respeito do papel das transferências voluntárias no que trata os investimentos na área do saneamento e infra-estrutura urbana, de modo a questionar o processo de descentralização e a autonomia municipal.

Capítulo 1 - O Federalismo e a Constituição Brasileira de 1988

Neste capítulo será abordada a conformação do novo pacto federativo brasileiro a partir da elaboração da Constituição de 1988, e da Reforma do Estado, que acaba por configurar um novo arranjo político, institucional, fiscal e administrativo do país.

Inicialmente, faz-se um breve retrospecto buscando entender a formação da federação brasileira a partir do exame de aspectos que possam elucidar a conformação do arranjo político-institucional que se desenvolve ao longo do tempo no país. Sendo a característica central da nova constituição a descentralização política e fiscal, onde as esferas subnacionais elevam sua participação e ganham notável importância no cenário federativo. Entendia-se descentralização como sinônimo de democratização.

Em seguida, busca-se compreender os ideários das forças internacionais que preconizam a Reforma do Estado brasileiro e a configuração de um novo papel do Estado. Tais forças, liberalizantes, que seguem a utopia do mercado livre, buscam a descentralização do ente federal como forma de diminuição do intervencionismo da esfera nacional, característico do modelo anterior de desenvolvimento que este viria a substituir.

A confluência de interesses acerca do estabelecimento da descentralização é tratada em seguida, mostrando que o consenso entre essas forças políticas promoveu efetivamente a descentralização político-administrativa e fiscal através da promulgação da mencionada Constituição.

Acreditava-se que a descentralização significaria maior eficiência, dado que o controle local possibilitaria uma maior democratização do acesso aos investimentos e serviços públicos. No entanto, ao mesmo tempo em que houve o aumento das transferências de receita, ocorreu também aumento significativo das responsabilidades das esferas subnacionais. E na maioria das vezes, o balanço não foi positivo para os municípios.

Para compreender melhor este arranjo, segue uma breve análise centralizada nos âmbitos fiscais e de atributos que se estabelecem ao nível da esfera municipal, buscando compreender como se forma a nova receita tributária dos municípios de forma a avaliar os limites e as possibilidades que se impõem a esta descentralização.

O significativo aumento das transferências para as esferas subnacionais e a maior flexibilidade na legislação de criação de municípios suscitou uma explosão de emancipações no Brasil, que será abordada no item 1.5. Em muitos casos, tais emancipações ocorreram fundamentalmente, senão unicamente, como forma de acessar recursos fiscais, em um jogo em que a cooperação federativa dá lugar a uma relação competitiva entre os entes federativos.

1.1 O novo arranjo federativo brasileiro

O federalismo é um sistema que pressupõe cooperação política e financeira entre o governo federal e os demais entes que participam da federação. Tal sistema é variável de acordo com a forma que ele se constitui em cada país. E, assim sendo, apresenta relações políticas, econômicas e sócio-culturais diversas entre as esferas que os compõem. Segundo Burgess(1993), a constituição de uma federação é guiada por um *leitmotiv* que também pode se expressar de maneiras variadas de acordo com suas peculiaridades e seu tempo histórico. Assim como, por exemplo, o federalismo americano foi constituído para fortalecer a unidade nacional de modo que não se ferisse gravemente a autonomia e poderes dos estados americanos, já demasiadamente autônomos. Desta maneira, foram estabelecidos mecanismos de balanceamento do poder como ‘pesos e contrapesos’ (*checks-and-balances*) entre as esferas. Segundo Abrucio e Costa(1999), outro aspecto importante do federalismo americano e que explica o seu sucesso, é que todos os ‘jogadores’ do pacto federativo devem partir de uma condição que tenda à simetria, ou seja, em que haja a maior igualdade de condições possível. Sendo o sucesso do jogo dependente da expectativa dos jogadores quanto à manutenção desta simetria, evitando o estabelecimento de um jogo de competição não-cooperativa. A cooperação dentre os entes federativos é o que fortalece o pacto federativo, e a inexistência dela pode culminar em um jogo competitivo predatório que acaba por fragilizar a federação.

O federalismo brasileiro foi inspirado no federalismo americano, buscando a constituição de um pacto federativo, onde se promovesse o maior equilíbrio entre as esferas de poder. No entanto, pode-se afirmar que a formação da federação brasileira partiu de um movimento oposto ao americano. Enquanto a federação americana se constituiu centralizando o poder a partir das ex-colônias autônomas que buscavam a unidade federativa como forma de fortalecimento de poder, a brasileira que já era centralizadora e unitária, constituiu-se

descentralizando poder entre várias unidades sem destituir o poder central. Ou seja, enquanto que nos Estados Unidos o movimento foi centralizador, no Brasil o movimento foi descentralizador. Isto configurou um movimento mais desagregador do que agregador, mais centrífugo que centrípeto. Somando-se ao fato de que a opção pelo modelo federalista no Brasil também não partiu de um movimento simétrico, tal qual sua fonte de inspiração. A distribuição de poder entre as províncias (estados) foi extremamente desigual, diferentemente dos Estados Unidos, posto que os ‘jogadores’ brasileiros não se apresentavam com igualdade de condições no cenário federativo. Segundo Abrucio e Costa(1999), essa assimetria, ao longo da história federativa brasileira, levou à formação de coalizões de determinados estados contra outros que acabou por atrapalhar a cooperação na unidade nacional.

O mecanismo federativo em geral é acompanhado da descentralização, pressupondo algum grau de autonomia entre seus entes federativos. Porém, de acordo com Lijphart (1984 apud ARRETCHE, 1996), a descentralização não é uma condição *sine qua non* para o estabelecimento do federalismo, de forma que é possível identificar diferentes arranjos entre o binômio centralização-descentralização em diferentes países e em diferentes períodos. O arranjo do sistema federativo brasileiro, igualmente, passou por diferentes transformações ao longo do tempo.

A constituição da Federação brasileira foi marcada por movimentos de coesão e fragmentação. Antes dos anos de 1930, de acordo com Oliveira (1993) o Brasil assemelhava-se a um arquipélago de economias regionais constituído por uma economia primário-exportadora articuladas com o mercado externo e desarticuladas internamente. O processo de industrialização no Brasil promoveu um movimento de coesão nacional, dado que a partir da expansão cafeeira se desdobra a ‘arrancada’ da industrialização nacional, promovida e comandada pelo Estado brasileiro, que através de ações diversas, promove a integração das regiões de forma a constituir o mercado interno nacional.

Esse movimento, articulado direta e indiretamente pelo Estado até meados dos anos 70, de acordo com Natal (1995), promoveu um amplo escopo de políticas e de ordenamentos institucionais que resultaram na coordenação-pactação das diversas classes e frações de classes no sentido de promover a industrialização, o que acabou por possibilitar a construção do mercado e também da integração nacional.

Como essa industrialização se expandiu de forma muito desigual pelo território, o pacto federativo brasileiro se constituiu marcado pelas desigualdades regionais. A centralização da industrialização no eixo sul-sudeste fez com que as demais regiões se desenvolvessem de modo subordinado a este. Em resumo, as disparidades regionais confluíram no arranjo político-institucional do país configurando uma federação assimétrica, e influenciando em larga medida a configuração de poder no país.

O Brasil também apresenta uma relação peculiar entre a União e os estados, posto que praticamente nunca se pautou por práticas democráticas em função do país ter vivido um longo período (1930 a 1980) de fortalecimento do governo federal nos planos políticos, administrativos e econômicos, baseado fundamentalmente nos governos autoritários do Estado Novo e do regime militar. Este jogo começa a mudar a partir da crise instaurada no período militar, quando o governo passa a sofrer derrotas políticas importantes, os governos estaduais passaram a barganhar mais recursos e poder. Isto vai ocorrendo de tal forma que o governo militar, procurando prolongar o período ditatorial, vai cedendo aos estados, e estes começam a recuperar suas parcelas do bolo tributário ainda no final da década de 70. Vale destacar, numa perspectiva regional, que os estados que mais se contrapunham ao governo se localizavam no eixo sul-sudeste, o que acabou influenciando algumas decisões de investimento, à medida que o governo decide conceder mais representatividade política aos estados do Norte e do Centro-Oeste¹ como forma de ampliar sua base de apoio na tentativa de prolongar o regime, passa a realizar investimentos produtivos nestas regiões. A efervescência do sindicalismo em São Paulo, que se contrapunha ao governo militar, também pode ser considerada como um dos fatores, mas não pode se negar de que existia a idéia por parte dos militares de um plano de desenvolvimento nacional, e por isso, muitas empresas estatais foram instaladas em outras regiões fora do eixo sul-sudeste. Outro fator utilizado como barganha política para sustentação do governo, foi a federalização de parte das dívidas dos estados, que representavam quantias elevadíssimas. No entanto, cabe destacar que estas não foram as razões fundamentais para a realização de investimentos fora do eixo sul-sudeste, dado que existia a orientação de fomentar a integração nacional através da estratégia de descentralização da política industrial baseada na complementaridade da matriz produtiva, dado que as matérias primas que iriam subsidiar as indústrias se localizavam fora do eixo Rio-SP.

¹ O que acaba por ocasionar no futuro a super-representatividade dessas regiões nas instituições políticas federais.

Porém, ao final da década de 1970, e ao longo dos anos 80, o cenário internacional se transforma: uma crise monetária internacional se instala e o pacto do Estado de Bem-Estar Social se fragilizou. Agravou-se, sobretudo, a capacidade de investimento do Estado, já que as políticas econômicas mundiais se voltam para realizar ajustes estruturais e cortes de gastos públicos².

A incapacidade do ente federal de sustentar o ambiente próspero caminhou junto com as derrotas políticas em vista da eleição de governadores de estados importantes que levantavam a bandeira da redemocratização, e também da efervescência dos movimentos sociais que exigiam a realização de eleições diretas do país. O governo militar inicia o processo de “distensão lenta, segura e gradual”. Com Figueiredo, o último general-presidente, no início dos anos 80, a recessão se instaura e ele cunhou a expressão “economia de guerra” como signo dessa crise econômica que, por sua vez, acabou gerando também reflexos no ambiente político-institucional.

O país experimentou assim, o fim do padrão desenvolvimentista e, com sua imersão, levou junto com ele o Estado capaz de promover investimentos que, em larga medida, conduziu a integração nacional, qual seja, a busca por mais equilíbrio entre as regiões. Desta maneira, o pacto federativo se fragilizou à medida que o ente federal não se apresentou mais capaz de mediar os conflitos com as esferas subnacionais.

A fragilização federal passou a constituir, de certa maneira, como uma ferramenta para o processo de redemocratização do país. Dado o movimento das “Diretas Já”, em uma eleição ainda indireta Tancredo Neves se elegeu e, com sua morte, Sarney assumiu a presidência da república se comprometendo a promover a organização de uma nova Constituição para o país.

A Constituição de 1988 realizou um novo pacto federativo entre as esferas. Este novo arranjo político-administrativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 será abordado mais adiante, em um próximo tópico. Porém, como forma de elucidação prévia, o novo pacto acaba por efetivar o poder já emergente da esfera estadual, que é a que mais se beneficia com o novo arranjo, além de privilegiar os municípios com aumento de suas receitas

² Alia-se na composição deste cenário a suspensão dos empréstimos internacionais para os países em desenvolvimento, voltando os credores a cobrar seus devedores, intensificando ainda mais a crise no país.

de transferências, de modo que as esferas subnacionais se tornaram os beneficiários, ao passo que o ente federal perdia parte de sua força centralizadora, quer em termos de recursos quer em termos de poder.

1.2 A Reforma do Estado no Brasil

A agenda da Reforma do Estado no Brasil entra em cena a partir de 1989 com a eleição de Fernando Collor de Melo, impactando profundamente o sentido do pacto estabelecido pela Constituição que acabara de ser aprovada (um ano antes).

A descentralização apregoada pela nova Constituição não tinha o objetivo de servir às reformas neoliberais que se seguiriam a partir de 1989. A descentralização constituída a partir do recém firmado pacto federativo tinha o sentido de se opor ao Estado autoritário do governo militar, e a descentralização era quase sinônima de democratização de poder entre as esferas de governo.

Contudo, já se fazia presente no cenário mundial a idéia de que era preciso reformar o Estado. Tal reforma passa a constar da agenda de vários países em função da crise econômica instaurada no mundo, e não seria diferente no Brasil. Era preciso descentralizar, diminuir gastos e dar fim aos vestígios da era desenvolvimentista de intervenção estatal direta. A idéia era de que se precisava de um novo Estado para dar conta das novas relações que se instauravam no mundo na nova era, a era da chamada globalização.

A reforma do Estado Nacional fazia parte do ideário neoliberal que vencia o Estado do Bem-Estar Social, e se espalhava pelo mundo, promovendo a desregulamentação como forma de assegurar liberdade às forças do mercado, recuperando a utopia de que o mercado livre promoveria o equilíbrio. Era preciso, portanto, que o Estado deixasse de ser intervencionista, e mais, deixasse de ser centralizador.

Segundo Harvey (1992), o período de acumulação fordista compreendia o convívio entre o grande capital, o grande governo e o grande trabalho. O neoliberalismo, que se contrapunha ao antigo regime, exigia a flexibilidade tanto na produção quanto no trabalho e no consumo, dando cabo do Estado-providência. O movimento do capital demandava a

fragilização da esfera nacional, que ocorria em nome de um processo globalizante do mercado internacional. E assim se seguiu, rompendo as antigas estruturas do Estado.

A ideologia neoliberal preconiza maior poder à esfera local, e pensa o território mundial interconectado através de redes de cidades mundiais globais. Tal reconfiguração do território necessita de antemão de uma nova organização do Estado e, portanto, um novo pacto federativo. Como consequências desta reestruturação, entre outros aspectos, verifica-se a emergência de espaços desconectados institucionalmente e economicamente de seu entorno imediato e conectados em rede com o mundo, caracterizados como ilhas de excelência que compreendem indústrias e serviços especializados que poucas relações estabelecem com os entes federativos em que estão inseridos, decretando assim, uma nova ordem que procura não se submeter aos interesses políticos e nem à divisão política-administrativa vigente. Para que haja a possibilidade dessa insubordinação é necessário que haja fragmentação dos interesses entre as esferas de governo e também que não haja planejamento com vistas a estabelecer projetos cooperativos entre as esferas. Ou seja, quanto mais fragmentado politicamente, maiores são as possibilidades de flexibilidade para fins da instauração da nova ordem. A fragmentação aliada às assimetrias regionais estabelece um sistema federativo competitivo radicalizado entre as esferas, sejam elas: estados contra estados, estados contra união, ou municípios contra municípios etc, de modo a fragilizar ainda mais o arranjo federativo.

A competição entre as esferas assume então a figura de disputas estabelecidas através da concessão de incentivos fiscais para a instalação de empreendimentos produtivos. Estabelece-se então a guerra fiscal como instrumento de planejamento e investimento do poder público mediante a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento. A descentralização que fragilizou o ente federal mostrou, também, o seu lado mais duro na medida em que o Estado se entregou definitiva e inequivocamente nas mãos do mercado. Ao seguir o mercado e o capital privado perde-se de vista a estruturação de políticas que pudessem dar conta de estabelecer um pacto mais equitativo inter-regional e intra-regional.

1.3 O consenso da descentralização

A ‘terceira onda de democratização’ tem produzido nos países nela envolvidos diferentes experiências e resultados. Em alguns, a redemocratização implicou a elaboração de Constituições ‘refundadoras’, gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais. Em outros, ela foi acompanhada da descentralização política e financeira para os governos subnacionais. Em muitos países federais, a

redemocratização, a descentralização e as novas Constituições mudaram o papel dos entes federativos. O Brasil é um exemplo onde todos esses fatores ocorreram simultaneamente. A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988. (SOUZA, 2001).

O período em que se situa a redemocratização brasileira a partir dos anos de 1980 foi acompanhado de perspectivas reformistas do Estado, muito influenciadas por ideais descentralizadores. A descentralização³ passa a ser o marco referencial na discussão acerca da reforma e do modelo de gestão do Estado que se pretendia neste período para o país, sendo a Constituição de 88, promotora da referida descentralização no âmbito da estrutura político-administrativa do Brasil. Com ela, institui-se um novo federalismo, que descentraliza o governo federal concedendo maiores poderes e autonomia às unidades subnacionais.

Este período também foi caracterizado por uma convergência entre os objetivos tanto das forças políticas de esquerda, quanto das de direita. Ambos acreditavam que a descentralização seria amplamente benéfica no que tange à possibilidade de se instituir uma relação política mais democrática para uns e a possibilidade de uma maior eficiência na gestão pública para outros. De forma que a partir de orientações políticas distintas foi construído um consenso em torno da reforma do Estado e da descentralização.

O consenso foi o espírito dominante do processo da Constituinte, e em torno dele construiu-se a nova Constituição Federal. Contudo, este processo se constituiu marcadamente democrático e conflituoso em que se fizeram presentes forças políticas regionais, forças políticas do antigo regime, forças progressistas, os movimentos sociais, as entidades de classe e a população em geral, promovendo uma coalizão de forças nunca antes experimentadas no

3 “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais “antigas e resilientes da cultura política brasileira. Essa resiliência e capacidade de renovação está associada, fundamentalmente, à ambigüidade do conceito.”(MELO, 1993, p.85) Em diferentes períodos da história brasileira o municipalismo mobilizou significativos segmentos políticos e populares e orientou, sob o signo da modernização do Estado, diversificados projetos: “de uma crítica à centralização política e à ausência de participação e representação, ele se associou à crítica autoritário-modernizante de cunho agrarista ao sistema sócio-político da República Velha que, no Estado Novo, enxergou no município o espaço plebicitário e pré-político por excelência.”(MELO, 1993, p.98) Assim como protagonizou o debate na Constituição de 1946, o discurso municipalista renova-se através do paradigma da descentralização, em 1988, e define o perfil da nova Constituição Federal.” (in MOURA, R. & KORNIN, T., 2004)

país. Isto não representou um jogo simples e a opção pelo consenso fez adiar muitas decisões importantes que se constituíam como alvo de conflitos. Não obstante, uma idéia central estava presente: a discussão sobre a reforma do estado onde a centralização de poder na esfera federal deveria ser aniquilada. Como contraponto a isto, o oposto passou a ser o objetivo central, de forma que quase nem se discutia as conseqüências que a descentralização traria à esfera federal, nem ao menos as limitações que uma reforma fiscal descentralizadora poderia ocasionar para as políticas que necessitariam ser de ordem nacional. A descentralização política refletia-se muitas vezes na reforma e redistribuição tributária entre as esferas, de modo que muitas responsabilidades e prestações de serviços passariam a ficar a cargo dos estados e municípios, e as disputas passaram a se concentrar nessa relação. Segundo Arretche (1996):

Passou-se a supor que, por *definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como conseqüência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

Muito se pode desconstruir a respeito dos aspectos positivos da descentralização e também dos aspectos negativos da centralização. Este binômio está longe de ser uma relação simples, e a descentralização não pode ser considerada garantia e nem sinônimo de melhorias no quadro das desigualdades. De acordo com Souza (1998), pode-se dizer que a experiência brasileira de descentralização tributária tem contribuído para a consolidação da democracia e também para a emergência de novos atores no cenário político e diversos centros de poder soberanos, de forma que governadores dos estados mais forte economicamente e prefeitos das capitais passaram a constituir um poder maior de negociação com a esfera federal em relação à negociação de políticas públicas nacionais. Contudo, por outro lado, esse poder maior das esferas subnacionais não significou redução das desigualdades regionais. Designar às esferas subnacionais a responsabilidade pelo enfrentamento de problemas que deveriam ser tratados em escala nacional não representou a solução esperada pela descentralização. Do mesmo modo que o governo federal foi enfraquecido nos âmbitos político e fiscal, também foi

reduzida sua capacidade de promover políticas nacionais de enfrentamento das velhas disparidades regionais.

A ausência de um processo coordenado de descentralização política-administrativa do Estado estimulou o surgimento de atribuições concorrentes entre as instâncias de governo e, por outro lado, o vazio de ações em outras áreas, especialmente no âmbito social e em infra-estrutura. E embora as esferas subnacionais tenham ampliado significativamente seus gastos, inclusive nas áreas sociais, ainda estão muito longe de conseguir suprir suas necessidades, especialmente nas regiões mais precárias. Com isso pode-se refletir que a descentralização não foi suficiente para dar conta das demandas existentes, e que a discussão acerca das redefinições dos papéis entre as esferas de governo não foram suficientes. Estas redefinições centraram-se na redistribuição fiscal, supondo-se que mais recursos para as esferas subnacionais fossem resolver todos os problemas.

1.4 O novo arranjo político e fiscal e as novas atribuições municipais

Com a promulgação da Constituição de 1988 houve uma expressiva descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político no Brasil [...] No entanto, após a promulgação da Constituição, o papel do Estado como provedor de políticas econômicas e sociais tem passado por reformulações, ao mesmo tempo em que se enfatiza a importância dos mecanismos de mercado. Completando esse ciclo de transformações, reformas econômicas, especialmente as voltadas para o controle da inflação, têm reduzido a ação do governo federal na provisão de infra-estrutura e de serviços públicos locais e regionais (SOUZA, 1992; 1994).

A Constituição de 1988 promoveu uma grande reforma no que tange à distribuição de recursos entre os entes federativos. Apesar de não se poder dizer que a Constituição estava centrada apenas no aspecto fiscal, é ele que se apresenta como discussão central ao longo do processo.

Em uma federação, o arranjo que se estabelece na distribuição de recursos e atribuições, é de fundamental importância no que tange à perspectiva de alcançar um maior desenvolvimento, assim como à possibilidade de se atingir equidade fiscal e também maior equilíbrio federativo entre as forças que o compõe. Um sistema inadequado poderia acirrar as

contradições e disputas intergovernamentais, promovendo exatamente o oposto do que se desejava alcançar.

Cabe lembrar que a concepção do novo arranjo fiscal brasileiro a partir da Constituição de 1988, foi desenhado em um ambiente político que tinha a descentralização como consenso. Como consequência desta descentralização, o novo sistema político elevou os municípios a uma condição de autonomia particular e incomum dentre os arranjos federativos do mundo⁴.

Pode-se afirmar que o sistema tributário adotado a partir de 1988 foi efetivamente descentralizado, e aumentou significativamente as transferências federais para as esferas estaduais e municipais, aumentando assim a capacidade de gastos destes últimos.

Vale destacar que o processo de descentralização em diversas federações, ou em um tipo ideal, primeiramente se define a distribuição dos encargos em cada nível de governo para, em seguida se definir o sistema de partilhas dos tributos. Isto ocorre nesta ordem para que haja a compatibilidade entre as atribuições definidas para cada ente federativo e os recursos. Ou seja, as atribuições é que definem a divisão dos recursos. No Brasil, ao contrário, realizou-se a descentralização tributária. No entanto, não foi realizado um efetivo acordo sobre a nova distribuição das atribuições, o que além de causar concorrência de encargos entre as esferas, conforme dito anteriormente, não significou o estabelecimento correlativo entre atributos e recursos.

Em relação à distribuição de recursos, e a composição orçamentária que passam a ter os municípios, faz-se necessário identificar quais são as receitas que integram o orçamento municipal. A saber, a composição orçamentária municipal, em relação às fontes, constitui-se da seguinte forma: recursos próprios essencialmente provenientes do Impostos sobre A Propriedade Territorial e Urbana - IPTU, sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis – ITBI e sobre serviços de qualquer natureza - ISS, e recursos provenientes das transferências externas compostas fundamentalmente pelo ICMS, IPVA e o Fundo de Participação dos Municípios.

⁴ Segundo Prado (2003), usualmente os governos locais apresentam-se subordinados às instâncias estaduais de forma que a federação opera comumente com um orçamento central e mais umas dezenas de orçamentos estaduais, no Brasil, esse número multiplica-se para em torno de 5.500 orçamentos autônomos.

Desde 1988, os municípios passaram a ter direito a quotas mais elevadas do Fundo de Participação dos Municípios (agora reforçado por parcelas maiores, de 22,5%, do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ambos federais), e às seguintes parcelas - majoradas - dos impostos de competência da União e estados dentre outros: 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativa aos imóveis neles situados – ITR (federal) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios – IPVA (estadual); 50% da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF sobre rendimentos pagos pelo próprio município; 25% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (estadual).

Estimativas recentes⁵ indicam que os municípios recebem, por meio do FPM, cerca de 5% dos tributos do país repartidos segundo critérios distintos: os 27 municípios das capitais de estados recebem 10% do total do Fundo, enquanto que os 90% restantes são distribuídos pelos municípios do interior, segundo critérios populacionais. Pelas transferências do ICMS, principal imposto estadual, os municípios recebem outros 5% dos recursos tributários nacionais segundo critérios de contribuição do município para a geração do imposto (75%) e outros a serem definidos em cada estado e aprovados em lei estadual (25% restantes).

O Fundo de Participação dos Municípios⁶ vêm crescendo em importância frente fundamentalmente à capacidade dos municípios de gerarem receitas próprias. Estima-se que para a maioria dos municípios brasileiros a arrecadação de IPTU e ISS é difícil de ser realizada por demandar constituição e atualizações de cadastros de contribuintes e contratação de um corpo técnico altamente qualificado.

Vale fazer um apêndice em relação ao ICMS, apesar de se situar na esfera estadual, dele dependem os municípios através do recebimento de sua cota-parte, o que denota demasiada importância também para a esfera municipal. Sua constituição, assim como se apresenta atualmente, ocorreu durante a Assembléia Nacional Constituinte onde foi proposto

⁵ Bremaeker (2001), F.E.J.

⁶ Agrupamento de recursos estaduais e federais, que por lei, deve ser distribuído entre todas as prefeituras com base de cálculo percentual em função de sua população.

o aumento do Imposto sobre circulação de mercadorias - ICM e sua transformação em ICMS⁷

-

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação . O ICMS, assim constituído, é uma receita muito importante para as esferas estaduais e municipais, representando um volume de recursos extraordinário. Ao incidir diretamente nas atividades econômicas e também de serviços, ele se mostra o principal imposto para os estados mais desenvolvidos economicamente. Ademais, sendo um imposto estadual, sua alíquota apresenta-se variável em cada estado, e esta variabilidade permite que ele seja usado como instrumento nas disputas interestaduais por investimentos produtivos.

Tendo explicitado em parte as fontes de recursos municipais, cabe destacar as atribuições que se distribuíram para os municípios. A bem da verdade, não se delineou um pacto efetivo, porém, junto aos repasses federais, havia certa determinação de um escopo de gastos que o município deveria fazer. Ocorreram algumas municipalizações de políticas, como a educação, saúde, habitação e também de infra-estrutura urbana.

Em relação à educação e à saúde⁸, apesar do grau de autonomia dos municípios, havia uma orientação⁹ prévia por parte do governo federal de quanto se deveria gastar do orçamento e dos repasses com essas esferas. Quanto à política habitacional, a municipalização

⁷ O ICMS constitui e constituía no período o principal imposto em termos de volume de arrecadação e fonte de recursos para estados e municípios e além de ser ampliado ele também passou a incorporar mais seis impostos federais em sua base. Sua cobrança foi alvo de propostas, no entanto a idéia de que ele fosse cobrado apenas no momento do consumo não foi aderida nem pelos estados menos desenvolvidos que possivelmente ganhariam com essa alteração e muito menos pelos mais desenvolvidos que perderiam receita. Os primeiros se interessavam mais em discutir e garantir os repasses das transferências federais do FPM do que sobre o ICMS. E apesar de ter havido aumento das transferências de recursos mediante a descentralização, em proporção, as regiões nordeste e norte permaneceram recebendo as menores parcelas de transferências de recursos per capita de impostos de antes.

⁸ A partir de 1995, a União também regularizou e ampliou as chamadas transferências voluntárias de recursos a estados e municípios, vinculadas ao financiamento de obras ou à prestação de serviços, dentre as quais destaca-se, pela importância, a transferência de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, aprofundando o processo de descentralização no sentido da municipalização da receita nacional. Como resultado desse processo, entre 1988 e 2000, a participação dos Municípios no “bolo” tributário nacional - que inclui impostos federais e estaduais responsáveis por 90% da carga tributária global - elevou-se de 10,3% para 12,7% do total, a dos estados cresceu de 22,5% para 24,5% do total, enquanto a União viu sua participação na receita total disponível encolher de 67,2% para 62,7% no período. A participação dos municípios na receita tributária global de 2000 eleva-se a 15,4% se forem consideradas também as transferências voluntárias da União.

⁹ Na maioria dos casos, tais dotações eram desrespeitadas e, como forma de conter esse processo, foi aprovada a lei de responsabilidade fiscal em 2001, que além de reprimir que ocorressem gastos sem receita, determinava com exatidão, o percentual do gasto com educação e saúde do orçamento público entre outros, sob pena de responsabilização criminal do próprio governante.

impôs severos limites a sua atuação, caracterizados, ou pela ausência de política, ou por políticas de melhoramento das condições precárias preexistentes.

Em relação ao investimento em infra-estrutura, a limitação da escala local apresenta-se ainda mais severa. Ao se tratar de saneamento, por exemplo, as ações geralmente não obedecem aos limites municipais, ultrapassando-os. Assim sendo, a nova organização federativa pouco poderia contribuir para suprir o déficit existente em praticamente todo município brasileiro. As ações municipais se limitam a ‘maquiar’ a realidade, e pode-se observar também que ocorre um forte atrelamento quando de sua realização, com perspectivas políticas clientelistas. A dotação de investimento em infra-estrutura também será utilizada como bandeira política utilizada para promover emancipações municipais, o que se mostrará adiante neste trabalho.

Se é fato que a nova Constituição teve êxito na descentralização das receitas, não se pode afirmar que foi acompanhada de concomitante descentralização dos encargos e responsabilidades pelas três esferas de governo. Mesmo tendo evidências que significaram algum tipo de avanço, como na área da educação e da saúde, a descentralização do gasto público vem ocorrendo de forma desordenada e não configura esforço coordenado em direção a um novo equilíbrio federativo. Apesar da Constituição de 88 ter procurado instituir um reequilíbrio federativo, ela não conseguiu equacionar o desequilíbrio pré-existente entre as fontes de recursos orçamentários – receitas próprias e de transferências – e as necessidades de gasto locais.

1.5 A explosão de emancipações no Brasil

No Brasil, o processo de emancipação de municípios é relativamente antigo, e apesar de apresentar-se variável quanto à intensidade, ele vem apresentando consistência ao longo de mais de 60 anos, e o número de municípios vêm se multiplicando em largas proporções. O processo iniciado na década de 1940 se intensificou nas décadas de 1950 e 1960, e foi estabilizado entre 1970-80 em função das restrições impostas pelo governo militar cujas exigências eram difíceis de serem cumpridas. No entanto, no período da redemocratização, entre 1980 e 1990, tal processo é reiniciado com intensidade em função principalmente da promulgação da Constituição de 1988, onde os municípios brasileiros ganham o status de ente federativo e alcançam novo nível de poder.

A conexão entre o movimento emancipacionista e a mudança de regime político é intensa. Na passagem do período autoritário para a redemocratização toma corpo a associação da descentralização como forma de democratização do poder. A reorientação federativa brasileira acabou por favorecer as unidades subnacionais. Assim sendo, tanto estado quanto município passaram a contar com mecanismos que lhes permitiam significativa autonomia política, de forma que tais redefinições de competências entre as esferas de poder foram notabilizadas pela ampliação de suas atribuições. O poder local emergiu com força e também com muitas responsabilidades.

De uma forma ou de outra, a construção deste novo pacto federativo deu impulso a um significativo processo de descentralização cujo desdobramento, em vários casos, deu-se na forma de uma explosão de emancipações e criação de novos municípios em todo o Brasil. Algo que entre as décadas de 1980 a 2000 gerou cerca de 1586 municípios, o que representa cerca de 28% do total de municípios no Brasil.

Tabela 1 – N° de Municípios no Brasil – 1940/2000

REGIÕES	ANOS						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
TOTAL (Brasil)	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte: IBGE e TSE.

A emancipação municipal, a partir da década de 1980, passou a se submeter a novas regras e os estados passaram a ter autonomia institucional para sancionar as emancipações de seus municípios. Tal diminuição das exigências representou também um dos fatores preponderantes para o ritmo acelerado das emancipações.

As emancipações municipais foram um fenômeno que não pode ser diretamente relacionado ao grau de desenvolvimento nem a clivagens regionais. De outra maneira: todas as regiões do Brasil apresentaram, em números, índices similares de aumento do número de municípios. Cabe destacar, no entanto, que este processo ocorreu de forma intensa no Norte,

com 119% de crescimento relativo no número de municípios, seguido pela Região Sul com 65,4%, Centro-oeste 64,2%, e com crescimentos abaixo da média nacional, apresentam-se as regiões Nordeste com 30,3% e Sudeste com 18,3%.

Este processo de fragmentação territorial e política foi alvo de preocupações em função do crescimento do número de municípios fundamentalmente no interior dos estados, com população inferior a 10.000 habitantes. O processo foi de tal monta que em 1996 entrou em vigência a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de dezembro de 1996, com vistas a conter o processo de emancipação em tela. Essa emenda, por sua vez, modificou a redação do § 4º do artigo 18 da Constituição estabelecendo que: deve-se definir o período para que se inicie o processo de emancipação de um município; definir os critérios para a elaboração e divulgação de um “Estudo de Viabilidade Municipal”, que será requisito para a autorização de um plebiscito; e que a consulta, via plebiscito, deverá contar com a população dos municípios envolvidos no processo.

Ao fim e ao cabo, muitos municípios foram criados com a perspectiva de acessar recursos tributários e serviços públicos que antes não tinham acesso ou influência sobre decisões a este respeito. A emancipação passa a se tornar a solução milagrosa para alcançar um novo padrão de desenvolvimento, ou mesmo de melhorias de serviços públicos e em infraestrutura urbana. De acordo com Bremarker (2001),

Bem ou mal a comunidade passa a gerir seus destinos quanto à educação, à saúde e à assistência social. Além disso, passa a construir e depois a conservar as vias urbanas, as estradas e caminhos vicinais, a cuidar da limpeza pública e, de alguma forma, prover o saneamento básico. Além do mais, a comunidade passa a ter acesso a uma série de serviços de competência da União e dos Estados, nas áreas da saúde, educação, assistência social, administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho, previdência, transporte e trânsito.

Utilizando-se desta perspectiva, muitos municípios foram emancipados, inclusive os que se situam como objeto deste trabalho, cujo processo será observado no capítulo seguinte.

Capítulo 2 A histórica desigualdade social na Baixada Fluminense e seus movimentos de emancipação

Este capítulo pretende articular a histórica segregação sócio-espacial da Baixada Fluminense e sua precariedade em relação à infra-estrutura urbana com os movimentos pró-emancipação dos municípios originados em Nova Iguaçu nas décadas de 1990-2000, após a promulgação da Constituição de 1988. Têm-se como premissa que a escassez de políticas públicas do Município de Nova Iguaçu para os distritos (que dessem conta de suprir as carências existentes) motivou grupos e elites locais a verbalizar que a saída para seus problemas dar-se-ia através da emancipação municipal.

Este capítulo tem caráter ilustrativo no que concerne à descrição dos processos, a medida que não é objetivo do trabalho tratar dos conflitos ocorridos no processo de emancipação dos distritos de Nova Iguaçu, e sim localizar a premissa e confrontá-la mediante o desenvolvimento do trabalho.

Inicialmente, será feito um breve retrospecto do processo de ocupação da Baixada Fluminense, focalizado a partir do fim do ciclo da laranja e início da industrialização brasileira, onde esta se constitui como periferia metropolitana vis-à-vis a concentração industrial e econômica na capital do Rio de Janeiro. A ocupação das áreas da Baixada neste período marcou a transformação de seu caráter agrícola em urbano. Das fazendas de laranja, o território se reorganiza e se divide produzindo loteamentos em larga escala, cuja precariedade de infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços barateavam os custos e possibilitava o acesso da camada de renda mais baixa alijada do centro urbano da capital. Dado o processo de periferização metropolitana marcado pela segregação sócio-espacial e precariedade em infra-estrutura urbana, surgem movimentos sociais urbanos que buscam exigir do Estado investimentos públicos que dessem conta da produção de um ambiente com menos carências. O Estado é localizado como o ator que possibilitaria esta transformação e é nele que se concentram os esforços para viabilizar essas mudanças.

Dado o processo de Reforma do Estado e da Constituição de 1988, os movimentos sociais urbanos buscam através da descentralização política a possibilidade real de transformar a lógica do investimento público atrelado aos movimentos do capital e colocá-lo a

serviço de suprir as carências existentes no local. Deste modo, as lutas pela emancipação adquirem reais possibilidades de transformação na medida em que a esfera municipal adquire autonomia até então nunca experimentada.

Deste modo, este capítulo irá abordar as emancipações que se sucederam em tal período, descrevendo seu processo, de forma a inferir que os movimentos emancipatórios utilizaram como bandeira principal a luta pela realização de investimentos públicos, fundamentalmente em infra-estrutura urbana de forma a fazer frente à histórica precariedade em que se encontravam (e ainda se encontram).

2.1 Um breve histórico da ocupação recente da Baixada Fluminense

A formação e o desenvolvimento econômico da Baixada Fluminense esteve intimamente ligado ao desenvolvimento do município do Rio de Janeiro. A Baixada Fluminense após o declínio do ciclo da laranja busca se reestruturar a partir do processo de industrialização que ocorria no Brasil após a 2ª Guerra Mundial, quando o país passa por uma intensa transformação, passando de agrícola a um país com características urbano-industriais. Sendo o Rio de Janeiro a capital do país, a cidade concentrava a maioria dos investimentos produtivos¹⁰. Tal concentração regional promoveu a ocupação de sua periferia, tal que a Baixada Fluminense acaba por se desenvolver como região periférica à capital, passando a abrigar numeroso contingente de mão-de-obra originário principalmente do Nordeste, absorvendo a população migrante fugida da miséria instalada no campo e que buscava, além da sobrevivência, o sonho da ascensão social graças ao mercado de trabalho em expansão originário da industrialização nos grandes centros urbanos.

A industrialização brasileira caracterizou-se pela extrema desigualdade em relação à distribuição de recursos refletindo na intensa segregação sócio-espacial por parte da ocupação de seu território nos grandes centros urbanos. Esta segregação sócio-espacial promoveu a ocupação das áreas periféricas a esses centros. Nestas periferias metropolitanas eram comuns a precariedade em infra-estrutura urbana, serviços, equipamentos, e ausência ou insuficiência de emprego, além de se localizarem a enormes distâncias em relação às áreas centrais.

¹⁰ O período se caracteriza pela substituição de importações e os investimentos produtivos concentravam-se em indústrias de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

A atuação do Estado em relação ao ordenamento territorial constituía-se em regular intensamente as áreas que eram de interesse do capital e sua produção situadas no município-sede, e a liberar, não controlando áreas que pudessem atuar como bolsões para absorver a mal remunerada mão-de-obra necessária para reprodução do mesmo. Isto promoveu a ocupação de áreas precárias localizadas na periferia metropolitana. Estas áreas desvalorizadas não constituíam alvo da especulação imobiliária, sendo, portanto, acessíveis, constituindo-se assim em fator de atração para as populações de baixa renda que não conseguiam ter acesso à moradia na capital.

Outra das razões principais da ocupação da Baixada é que esta possuía uma grande oferta de terras ociosas, graças a muitas fazendas que entraram em declínio e foram fracionadas em loteamentos. Segundo Brito e Cardoso (2004), este processo de loteamento foi realizado sem contar com investimentos em infra-estrutura urbana e também sem o apoio de administrações locais que fossem capazes de controlar de forma legal a expansão desses loteamentos privados. O resultado foi uma expansão descontrolada de loteamentos precários em infra-estrutura, de forma a atender a necessidade de habitação e serviços derivados para a mão-de-obra cada vez mais necessária para a emergente indústria no Rio de Janeiro. A Baixada Fluminense acabou por constituir-se, neste período, por cidades-dormitório¹¹.

A precariedade de infra-estrutura urbana era marcante e estava engendrada no processo que possibilitou o acesso à moradia das camadas populares. O Estado priorizou o investimento voltado para o desenvolvimento do capital e não para suprir as carências de sua população. O modelo de expansão do capital industrial no Brasil se pautou pela combinação de investimento estatal e mão-de-obra farta e barata, de modo que aos trabalhadores eram ofertados salários que não condiziam com os custos de sua reprodução, o que impedia o acesso à moradia nas áreas da cidade cuja localização privilegiada era objeto de especulação imobiliária¹². De acordo com Bernardes (1983),

¹¹ Atualmente, questiona-se esta condição de cidade-dormitório em função do grande avanço industrial e desenvolvimento econômico comparativamente ao início da industrialização brasileira. No entanto, muitos municípios ainda apresentam um grande fluxo de população residente que trabalha na capital.

¹² A especulação imobiliária foi um dos fatores determinantes do deslocamento das camadas mais pobres para as áreas periféricas, seja na cidade ou nas cidades próximas, como foi o caso da Baixada.

O Rio de Janeiro, segunda cidade brasileira em investimentos industriais e primeira em especulação imobiliária, destacou-se no período de 1940-60 como uma das cidades que mais abrigava migrantes; aqui o capital gera emprego no setor secundário e terciário, mas no momento em que esta massa trabalhadora precisa de morar, de utilizar dos novos meios técnicos e culturais para a sua reprodução, precisa consumir, defronta-se com salários erodidos frente à elevação dos preços dos produtos industriais e agrícolas importantes para a sua reprodução, defronta-se com um rebaixamento absoluto do seu salário real e com a especulação imobiliária que comanda o processo de valorização do espaço e juntamente com o capital industrial tornam rígidos os orçamentos públicos, absorvendo dotações necessárias à resolução dos problemas dessa massa populacional.

Foi a partir dessas condições que as cidades periféricas ao Rio de Janeiro começaram a se desenvolver, foi assim também com o município de Nova Iguaçu. Em seguida, trataremos do desenvolvimento específico do município de Nova Iguaçu, já que este é o município que originou todos os outros que se constituem como objetos deste estudo.

2.2 O desenvolvimento de Nova Iguaçu

O desenvolvimento do município de Nova Iguaçu se deu tal qual ao das cidades da periferia metropolitana, ao redor da capital, o Rio de Janeiro. No entanto, neste período, Nova Iguaçu exercia certa centralidade à medida que possuía, já neste período, estrutura urbana com comércio diferenciado e serviços que as cidades vizinhas não contavam.

A cidade do Rio de Janeiro, enquanto núcleo centralizador dos investimentos, expandiu-se através da sua periferia, espraiando sua industrialização e conectando-se mais intimamente com sua periferia através da expansão de sua rede urbana, crescendo mais atividades no interior de seu espaço metropolitano. Deste modo, Nova Iguaçu passa a se constituir em cidade industrial e também cidade-dormitório.

A cidade de Nova Iguaçu buscou a saída da crise do fim do ciclo da laranja através da industrialização e contou para tanto com a ocupação de seu território graças aos investimentos em saneamento na Baixada e também com a implantação da Rodovia Presidente Dutra que cortava estrategicamente o município.

A expansão industrial na Baixada, especialmente em Nova Iguaçu, ocorreu em função dos investimentos em infra-estrutura como abertura de novas rodovias e saneamento ao longo da década de 1970. Como dito anteriormente, os investimentos públicos centravam-se na perspectiva de viabilizar os investimentos produtivos, assim a implantação dos

empreendimentos industriais localizou-se ao longo das suas novas rodovias e das áreas centrais. Este investimento em infra-estrutura foi realizado de tal modo que não alcançou as áreas mais distantes deste núcleo, fazendo com que a precariedade nestas áreas, onde se abrigava usualmente a população mais pobre, não se alterasse significativamente. De outro modo, a implantação de infra-estrutura urbana voltada para os investimentos produtivos no município não foi agente transformador da realidade local.

Nova Iguaçu industrializa-se efetivamente, e passa a contar com importantes distritos industriais em seu território. Esta industrialização pertence ao movimento de expansão industrial nas regiões periféricas à capital, e além do município de Nova Iguaçu, a Baixada Fluminense como um todo participa efetivamente deste movimento (vide o município de Duque de Caxias, por exemplo). Porém seu desenvolvimento econômico não deu conta de reparar as carências crônicas do município e seus distritos. No período da década de 1980, com a eclosão de diversos movimentos sociais urbanos, estas carências aglutinaram pessoas em torno de movimentos sociais cujo enfoque se deu na luta por melhores condições de vida na região.

2.3 Os movimentos de emancipação em Nova Iguaçu

O processo de fragmentação do Município de Nova Iguaçu iniciou-se na década de 1940, com a emancipação de Duque de Caxias em 1944, de Nilópolis em 1947 e São João de Meriti em 1947. Na década de 1990 mais um surto de emancipações vai fragmentar ainda mais Nova Iguaçu com as emancipações de Queimados, Belford Roxo, Japeri e em 2001, Mesquita também se emancipa de seu território. Sabe-se que o município de Nova Iguaçu é constituído de muitos distritos e cabe neste capítulo a tentativa de evidenciar alguns dos motivos pelos quais, à primeira vista, segundo Rodrigues (2006), Nova Iguaçu se assemelha a uma “fábrica de municípios”.

Tabela 2 – Municípios da Baixada Fluminense¹³ – Origem e Ano de Instalação

Município	Origem	Ano de Instalação
Nova Iguaçu	Vila de Iguaçu	-
Itaguaí	Vila de Itaguaí	-
Magé	Vila da Estrela	-
Duque de Caxias	Nova Iguaçu	1944
Nilópolis	Nova Iguaçu	1947
São João de Meriti	Nova Iguaçu	1947
Paracambi	Itaguaí	1960
Queimados	Nova Iguaçu	1990
Belford Roxo	Nova Iguaçu	1993
Guapimirim	Magé	1993
Japeri	Nova Iguaçu	1993
Seropédica	Itaguaí	1997
Mesquita	Nova Iguaçu	2001

Fonte: (1) Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2001. IBGE.

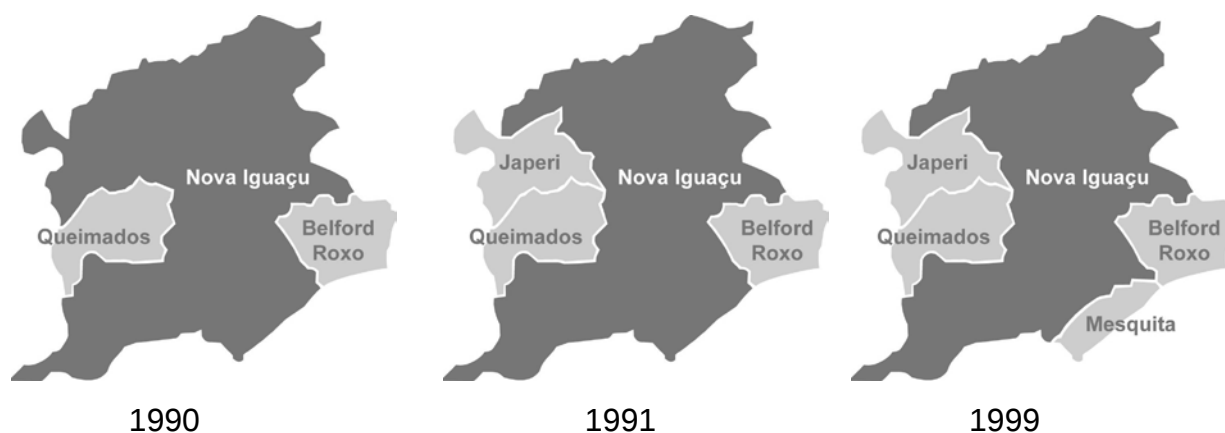
A precariedade de infra-estrutura urbana foi utilizada como discurso fomentador dos movimentos que buscavam a emancipação na Baixada Fluminense. A partir da disputa em torno do acesso ao investimento público foi estabelecido o senso comum de que se elevando à categoria de município, possibilitaria uma melhor aplicação dos recursos no local. Aliado ao fato de que as receitas aumentariam significativamente em função do acesso ao Fundo de Participação dos Municípios.

Tal processo de fragmentação foi observado, especialmente em Nova Iguaçu¹⁴, onde quatro de seus distritos, Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita elevaram-se à categoria de município no período entre o ano de 1990 e 2001.

¹³ A Baixada Fluminense atualmente é constituída por um conjunto de quatorze municípios situados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo eles: Magaratiba, Itaguaí, Seropédica, Queimados, Paracambi, Japeri, Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim.

¹⁴ A maior parte dos municípios atuais da Baixada Fluminense originou-se por desmembramento do município de Nova Iguaçu. Já na década de 1940, este município deu origem a três outros: Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti.

Figura 1 –Emancipações do Município de Nova Iguaçu – Década de 1990



A precariedade de investimentos, fundamentalmente em infra-estrutura, tinha como contraposição o volume de recursos que eram transferidos por receita própria pelos então distritos de Belford Roxo e Queimados, com um significativo parque industrial. Estes dois municípios apresentavam até então a maior concentração de indústrias de maior porte do município de Nova Iguaçu e apesar dessa região apresentar maiores investimentos em infra-estrutura urbana, esta se dá atrelada ao desenvolvimento da indústria local e isto gerava maiores conflitos na medida em que isto ocorria em detrimento do atendimento da população residente local.

Neste período, Queimados já contava com uma dinâmica econômica bastante autônoma, fundamentalmente em relação ao Distrito-Sede. Este elevado grau de autonomia econômica em relação ao distrito-sede culminou com os anseios da elite local em estabelecer sua completa autonomia através da emancipação do Município de Nova Iguaçu.

Em relação ao distrito de Japeri, sua baixa ocupação populacional relacionava-se também ao seu caráter agrário ainda não diluído no processo de industrialização de Nova Iguaçu. Parte desta razão dá-se em função de suas características geográficas dada a existência da Serra do Tinguazinho (que provoca certa descontinuidade espacial) e também pelo distrito encontrar-se polarizado pelos núcleos do distrito-sede e do distrito de Queimados não tendo assumido características próprias. No caso de Japeri, o município mais pobre da Baixada Fluminense, a disputa pela emancipação se deu apenas no âmbito político, isto é, na luta por uma representatividade de grupos alijados do poder.

Mesquita, apesar de ser o último a se emancipar, já discutia sua emancipação desde a década de 1950 e suas motivações também se davam em torno da disputa por investimentos.

Este cenário já fragmentado do município de Nova Iguaçu na década de 1980, conjugado à Constituição de 1988 que trazia benefícios à esfera municipal provoca importante explosão de emancipações municipais. Sendo até certo ponto previsível que em um ambiente de municípios urbanos precários, a emancipação se tornasse instrumento de luta pela possibilidade de alcançar melhorias no âmbito do investimento público e de infra-estrutura urbana.

Em seguida, será possível entender um pouco melhor tais movimentos e seus discursos promotores. No entanto, não é objetivo deste trabalho analisar o conflito inerente a esses processos à medida que a análise dessas forças já constituiria em si uma dissertação. O argumento inicial para o desenvolvimento do trabalho será o discurso promotor das emancipações, entendendo-o como senso comum, e a partir dele, desenvolver as análises subseqüentes como forma de o contrapor.

2.3.1 A emancipação de Belford Roxo

O movimento de emancipação de Belford Roxo também tinha como premissa a disputa por investimentos em função da centralização de recursos promovida pelas administrações públicas que se seguiram por Nova Iguaçu. A precariedade de investimentos, fundamentalmente em infra-estrutura, tinha como contraposição o volume de recursos que era transferido por receita própria do então distrito de Belford Roxo para o estado e, conseqüentemente, centralizado após repasse na prefeitura de Nova Iguaçu. A emancipação também era pautada pela receita advinda da presença de duas principais indústrias localizadas em Belford Roxo, a Bayer e a Lubrizol.

Belford Roxo¹⁵ foi emancipado e constituiu-se como município pela Lei Estadual nº 1.640 de 3 de abril de 1990. O movimento pela emancipação do então 4º Distrito de Nova Iguaçu iniciou-se em 1982 e culminou na formação de uma Comissão de Emancipação que buscava através da coleta de assinaturas dos moradores, promover um plebiscito que aprovaria ou não a emancipação do distrito. Este movimento partiu, fundamentalmente, da ação das associações de moradores de bairro, muito fortalecidas neste período, e que buscavam alcançar a descentralização política e desta forma responder a demanda por infraestrutura e saneamento básico.

O primeiro plebiscito foi realizado em 1985, e a emancipação não foi alcançada mediante falta de quorum. Em 1987 foi protocolado na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, um novo processo para emancipação e que contava já com apoio de diversos segmentos como profissionais liberais, entidades de classe, partidos políticos e políticos da região. No entanto, foi apenas em 1989 que se realizou um novo plebiscito onde Belford Roxo finalmente conquistou sua emancipação. No entanto, Belford Roxo ainda ficou sob domínio político de Nova Iguaçu por mais quatro anos, sua administração pública foi instalada em 1993 escolhida através da eleição municipal ocorrida em 1992.

2.3.2 A emancipação de Queimados

O Município de Queimados emancipou-se do município de Nova Iguaçu em 1990 através da Lei Complementar nº 1793/90. No entanto, não datava apenas desta década os anseios pela separação. Desde a década de 1940, quando das emancipações de Duque de Caxias e Nilópolis cujos movimentos irradiaram os mesmos desejos na população de Queimados, que passaram a ansiar pela sua emancipação por acreditar que tinha tal qual os outros municípios condições econômicas para se emancipar. Outro fator que motivava a população foi o fato de que com a nova divisão administrativa e judiciária do estado do Rio de Janeiro, Queimados foi subtraído de parcela de seu território. Na década de 1950, um movimento organizado pela emancipação ameaçou de fato Nova Iguaçu, quando apresentou à Sociedade Pró-Melhoramentos de Queimados, proposições fundamentadas para a separação. Em 1958 o movimento ganha mais expressão quando da comemoração do centenário da Estação Ferroviária. Contudo, tal movimento não foi adiante, sendo esfriado também pelos

¹⁵ Caracterização: O município tem uma extensão territorial de 80 km² e uma população de 434.474 habitantes no ano de 2000, e estimada em 489.002 em 2006 pelo IBGE, correspondendo a uma densidade demográfica à época de 5.430,93 hab/km² (FIBGE- Censo 2000) e 6.112,53 hab/km² estimada em 2006. É considerado um município 100% urbano.

empecilhos legais colocados no período imediatamente anterior à instauração do governo militar.

Na década de 1980, tal movimento reacendeu e se fortaleceu e aos emancipacionistas da década de cinquenta juntaram-se vários outros segmentos da sociedade. Seu retorno à pauta deveu-se fundamentalmente ao processo de abertura e redemocratização em curso e como um reflexo também dos movimentos sociais na Baixada que, durante toda a década de 1970, organizaram diversas lutas pela melhoria das condições de saneamento urbano e habitação, além do fato de que o Distrito havia passado por intenso crescimento demográfico e já contava com quase 95.000 habitantes, várias indústrias e um importante centro comercial, e mesmo assim, apesar do aumento significativo de sua parcela na arrecadação de tributos para Nova Iguaçu, seu território continuava sem contar com investimentos públicos em infraestrutura urbana. Como decorrência do movimento foi organizado um plebiscito em 10 de julho de 1988 pela emancipação. Contudo, não houve quorum necessário, ficando mais de 12 mil votos aquém do que é exigido por lei, e isto se deveu fundamentalmente ao número de abstenções dos então distritos de Japeri e Engenheiro Pedreira. Mesmo com a derrota, o movimento não se abateu e conseguiu pressionar a Assembléia Legislativa, tendo como resultado a realização de um novo plebiscito que foi agendado dois anos depois, em 26 de novembro de 1990, tendo como resultado a criação do Município de Queimados¹⁶, desmembrando-se finalmente de Nova Iguaçu.

2.3.3 A emancipação de Japeri

A emancipação de Japeri, apesar de utilizar o mesmo discurso das carências urbanas, foi arregimentada por grupos da elite local em função de disputas políticas sobre o território. Japeri, conjuntamente com Engenheiro Pedreira, constituía-se como o 6º Distrito de Nova Iguaçu. Por acumular duas localidades distintas em um mesmo distrito foi criada uma

¹⁶ Caracterização: Queimados possui uma área de 75 km², onde habitam em torno de 150.000 habitantes, seu território dividiu-se em 115 bairros, compondo-se de zona urbana e rural. Com área disponível às margens da via Dutra e com grandes mananciais de água potável de qualidade tem atraído um conjunto de indústrias do setor de bebidas como a Cervejaria Kaiser, a Pepsi e Coca-Cola. Outras indústrias também estão estabelecendo-se na região. Como consequência criou-se uma lei de incentivos fiscais ao estabelecimento de indústrias. A agricultura e a pecuária são significativos e o município é produtor de cana-de-açúcar, hortigranjeiros e frutas (laranja, a banana e o coco), a mandioca, o milho e outros de menor importância. A pecuária está centrada no gado leiteiro, ovinos, suínos, asininos, muars, bufalinos e outros animais.

Administração Regional a partir da década de 1950, que serviu como forma de descentralizar a relação entre o executivo municipal e a comunidade. A partir de 1989, a divisão administrativa de Nova Iguaçu muda e passa a contar com treze sub-prefeituras, sendo que duas delas apenas no 6º distrito: Japeri e Engenheiro Pedreira, o que proporcionou um arranjo significativo de representatividade das forças políticas locais e acabou gerando o movimento pela emancipação.

Foram feitas mais de duas tentativas de emancipação, uma inclusive conjuntamente com o então Distrito de Queimados. Somente na quarta tentativa, através da realização de um plebiscito em 30 de junho de 1991, Japeri obteve a sua emancipação, levando consigo as localidades de Japeri, Engenheiro Pedreira, Jaceruba e Rio D'Ouro.

2.3.4 A emancipação de Mesquita

O primeiro movimento pela emancipação de Mesquita surgiu na década de 1950, no mesmo período dos movimentos pela emancipação de Nilópolis e São João de Meriti, que se tornaram municípios em 1947. Tais movimentos deste período foram diretamente influenciados pela Constituição de 1946 que garantiu, pela primeira vez, a repartição de receitas federais, incluindo os municípios.

A primeira tentativa de emancipação data do ano de 1957 e não foi adiante em função do desaparecimento do processo no caminho entre a Assembléia Legislativa do estado e o Palácio do Governo do estado.

Apenas em 1980, o movimento pela emancipação volta com iniciativas concretas através da realização de plebiscitos mobilizados pelos movimentos sociais¹⁷ e políticos organizados na região, fundamentalmente as associações de moradores. Nota-se que, mais uma vez, o projeto político descentralizador-democrático emerge sob a forma concreta da autonomia municipal.

¹⁷ Cabe destacar, contudo, que existiam parcelas dos movimentos sociais que se posicionavam contrárias à emancipação neste período. Ou seja, a emancipação não era um consenso.

Em 1987, Mesquita realiza um plebiscito, mas não atinge o quorum exigido por lei para efetivar a emancipação. Em 1993, é realizada mais uma tentativa e, desta vez, ocorre uma campanha que contava com o apoio inclusive financeiro, de políticos da região, porém, novamente o quorum não é alcançado. Dois anos depois, em 1995, é realizado o terceiro plebiscito, amplamente divulgado e conseguindo que 44 mil eleitores votassem. No entanto, o quorum exigido era de 48 mil eleitores e novamente, Mesquita não consegue se emancipar. A luta passa então para outra esfera, e depois de mais quatro anos, através de disputa judicial, Mesquita¹⁸ é elevada à categoria de município no dia 25 de setembro de 1999.

2.4 Considerações gerais

As emancipações municipais ocorridas na década de 1990 na Baixada Fluminense representaram uma reação ao quadro de precariedade urbana instalado nestes locais. Apesar das emancipações não se constituírem como consenso, o Município de Nova Iguaçu aparentemente não ofereceu resistência nestes processos, dado que quatro de seus distritos emancipam-se no período de uma década.

Não é intenção deste trabalho discorrer sobre os conflitos ocorridos nestes processos de emancipação, faltando análise a respeito dos mesmos e da ação do governo municipal de Nova Iguaçu durante estes processos. Sabe-se, no entanto, que as emancipações foram provocadas a partir do questionamento da estrutura de poder local estabelecido no que trata a realização de investimentos públicos locais, fundamentalmente em infra-estrutura urbana.

A precariedade de serviços urbanos e saneamento básico apresentam-se como questões estruturais que permeiam as motivações pró-emancipacionistas, cabe analisar no capítulo seguinte como esta precariedade se sucede no período anterior às emancipações e como a questão do investimento em infra-estrutura e saneamento urbano passa a ser tratada após as emancipações municipais na Baixada Fluminense.

¹⁸ Mesquita é o mais novo município do estado do Rio de Janeiro. Com uma população estimada de 180 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e está situado na faixa de médio a grande porte, entre os municípios do Brasil.

Deste modo, no Capítulo III será feita análise das políticas de saneamento realizadas na Baixada Fluminense como um todo, buscando evidenciar o papel dos municípios neste processo. Esta análise dos investimentos em saneamento tem o objetivo de investigar se houve ou não alteração da participação municipal nos processos de decisão de investimento de forma a evidenciar confirmando ou desmontando os discursos emancipacionistas em questão.

Capítulo 3 Desmontando o discurso das emancipações – Análise da Política de Saneamento na Baixada Fluminense e o processo de descentralização (1970-1990)

Neste capítulo será abordada a questão dos investimentos públicos em saneamento ao longo das décadas de 1970 a 1990, dado que a incapacidade de atingir níveis de mudanças significativos em relação à precariedade urbana em que os municípios estavam inseridos representaram a questão fundamental para as emancipações. É importante recuperar em análise os investimentos realizados no período anterior às emancipações de modo a ilustrar os déficits e as demandas existentes.

Além do período anterior às emancipações, é imprescindível avaliar se houve mudanças em relação à Política de Saneamento no período após as emancipações de modo a confirmar ou não transformações positivas em relação aos investimentos nestes municípios emancipados. Ou seja, a emancipação representou a solução dos problemas de investimentos na área de saneamento e infra-estrutura urbana?

Ao responder esta questão é necessário compreender que tanto a explosão de emancipações quanto as políticas sociais passavam na década de 1990 por um processo de descentralização que buscava incorporar novos papéis aos diferentes níveis de governo.

Deste modo, neste capítulo será realizado, além do inventário das políticas de saneamento na Baixada Fluminense, a análise do processo de descentralização das políticas sociais e também do papel dos diferentes níveis de governo ao longo deste processo. Isto irá contribuir para avaliar a partir do âmbito dos investimentos públicos, a participação e o papel do município.

3.1 Os investimentos públicos em saneamento na Baixada Fluminense no período anterior às emancipações (décadas de 1970-1980)

Neste item serão analisados os investimentos públicos em infra-estrutura e saneamento básico mais significativos que foram realizados na Baixada Fluminense entre

meados dos anos 70 e ao longo dos anos 80. Sabe-se que há um imenso déficit de investimentos na região, cuja ocupação ocorreu sem o acompanhamento de investimentos públicos que suprissem a demanda por habitação das camadas de renda mais baixa. O estado do Rio de Janeiro, em geral, seguiu uma lógica de distribuição de investimentos que priorizavam as áreas de moradia das rendas mais alta, e mesmo com algumas inversões neste quadro e realização de investimentos na região da Baixada, tais investimentos não conseguiram suprir a elevada demanda existente.

Cabe destacar que mesmo tendo realizado investimentos em saneamento, a qualidade, tanto das obras quanto da prestação dos serviços públicos, quase sempre foi inferior ao observado na capital fluminense. Deste modo, mesmo existindo esses investimentos, a infra-estrutura urbana da Baixada ainda apresentava-se de modo inadequado.

Os investimentos públicos estaduais

Como forma de compreender e ilustrar a histórica precariedade em infra-estrutura urbana, especialmente em saneamento básico na Baixada Fluminense é importante fazer um apêndice neste capítulo para avaliar como tal quadro foi evoluindo com o passar do tempo.

Sabe-se que a ocupação urbana da Baixada como cidade-dormitório inicia-se na década de 1940 e que esta ocupação não foi acompanhada de investimentos públicos em infra-estrutura. Apenas após a fusão do estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, quando da unificação das companhias de saneamento dos dois estados e inauguração da Companhia de águas e esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE¹⁹, é que o Estado do Rio de Janeiro - ERJ começou a investir de forma substancial no saneamento da Baixada Fluminense. Até então, não existia investimento em esgotamento sanitário e o abastecimento

¹⁹ Constituída oficialmente em 1 de agosto de 1975, apesar do Decreto-Lei N° 39 datar de 24 de março de 1975, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro- CEDAE- é oriunda das Empresas de Águas e Esgotos dos Estados da Guanabara (CEDAG), da Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ).

de água na Baixada era realizado de modo insuficiente²⁰ e a falta de água era constante. Segundo Cardoso (1998),

As necessidades eram inicialmente satisfeitas através de iniciativas individuais, como poços para abastecimento de água, fossas rudimentares ou valas para o escoamento de esgotos, lançamento do lixo em cursos d'água ou em terrenos baldios *etc.* Com o adensamento resultante do processo de ocupação, no entanto, essas soluções passaram a trazer sérios inconvenientes para a saúde e, ainda, para o equilíbrio ambiental. Tornou-se necessária, cada vez mais, uma intervenção do poder público para dotar a Baixada da infra-estrutura adequada ao processo de urbanização em curso.

Ao longo das duas últimas décadas, verificou-se razoável aumento da cobertura de infra-estrutura, principalmente de abastecimento de água e, em menor escala, de coleta de esgoto. Em 1975 foi elaborado o **Plano de Impacto** e em 1979 foi assinado o contrato para alterar o abastecimento de água, através da instalação de uma adutora autônoma ao sistema do guandu, a Baixada deixaria de ser dependente dos “empréstimos” do abastecimento de água do município do Rio de Janeiro. De fato, esta adução contribuiu para elevar em 53% a capacidade de abastecimento dos municípios da Baixada. Contudo, esta não foi suficiente para resolver os problemas de abastecimento de água nos municípios da Baixada.

Entre 1983-1986, no primeiro governo Brizola, foi elaborado o **Projeto Especial de Saneamento para Baixada Fluminense e São Gonçalo - PEBS** com recursos do governo do Estado do Rio de Janeiro e do BNH - Banco Nacional de Habitação. O PEBS visava o equacionamento dos problemas relativos ao esgotamento sanitário, intervenções no sistema de drenagem em situações mais críticas e a urbanização dos logradouros. Foi o primeiro plano até então que buscou dar uma solução para o problema da ausência de esgotamento sanitário. Em 1985 foi realizado um projeto experimental alternativo em São João do Meriti, que consistia na implantação de um sistema condominial²¹ de esgotamento sanitário. Este sistema era quatro vezes mais barato que o sistema tradicional, e sua implantação inovadora pressupunha a participação da comunidade. De acordo com Porto (2001), pela primeira vez a Baixada experimentou uma intervenção integrada dentro de uma concepção de saneamento

²⁰ Segundo Marques (1996) a adução da Baixada Fluminense se deu a partir do Guandu e das cinco linhas oriundas das represas localizadas nas encostas da Serra de Petrópolis (Sistema Acari ou “cinco linhas pretas”). A cobertura por rede e o volume de reservação foram sempre muito baixos, sendo cotidianos os problemas de abastecimento.

²¹ O sistema condominial consiste na implantação de caixas coletoras de dejetos no interior dos lotes, que são interligados, formando a rede de esgotamento da quadra que despejará na rede básica. De acordo com esse sistema, a quadra, e não o lote, é a unidade que recebe os serviços de esgotamento sanitário.

ambiental, já que as intervenções envolveram esgotamento sanitário com tratamento, microdrenagem, arborização, além de expressarem certa preocupação com a questão ambiental. Pela primeira vez, ainda, a questão das desigualdades socioambientais vai orientar as diretrizes e prioridades da política pública de saneamento na Baixada Fluminense. Essa abordagem permitia avançar em direção à compreensão das interfaces entre a política de saneamento e as políticas urbanas, ambientais e de saúde para a região.

Apesar de inovador, o programa obteve baixa efetividade em relação às suas metas e com a extinção do BNH em 1986 e a transição do governo estadual, o programa foi reformulado.

Em 1987, já no Governo Moreira Franco, retoma-se o programa com substanciais modificações, fundamentalmente no que trata sua concepção. O sistema condominial é substituído pela implantação tradicional da rede de esgoto, e os investimentos em urbanização e microdrenagens são eliminados. Isto ocorre em função do entendimento do governo estadual de que estes investimentos eram da responsabilidade das prefeituras. Restringindo o investimento em esgotamento sanitário, retornava-se à antiga concepção de saneamento básico em substituição ao saneamento ambiental, tendo as intervenções do governo estadual o foco no abastecimento de água (plano de setorialização de água) e no esgotamento sanitário (PEBS). Os demais componentes do programa (microdrenagem, coleta de lixo, urbanização e política ambiental) foram deixados a cargo das administrações municipais e, estas, não conseguiram complementar as intervenções do governo estadual, dada sua pouca disponibilidade de recursos. Esta nova fase do programa foi mais efetiva, contando com maior dotação de recursos e alcançando resultados positivos em relação às metas, dado o período curto de sua implantação (1987 a 1988).

Comparativamente, o investimento público em saneamento básico no estado do Rio de Janeiro estabeleceu-se seguindo uma lógica de investimento em áreas já antes privilegiadas²² ou em áreas de expansão²³ que eram alvo de interesse do capital imobiliário. No entanto, em dois momentos ocorre certa inversão nos investimentos públicos do ERJ: primeiramente em 1979-80 com o investimento em abastecimento de água e em 1987 com o

²² Concentração de investimentos em saneamento nas áreas centrais e da zona sul do município do Rio de Janeiro que já eram privilegiadas em função do antigo estado da Guanabara possuir muito mais recursos para investimento que o antigo estado do Rio de Janeiro.

²³ Expansão da Barra da Tijuca.

investimento no esgotamento sanitário. No entanto, tais investimentos, apesar de indicarem esta inversão, não foram suficientes para suprir as demandas existentes, dado o intervalo de tempo entre a ocupação e o início de investimentos em saneamento básico.

Cabe destacar que as decisões que envolveram o investimento público em saneamento não foram necessariamente pautadas por pressões populares. Segundo Marques (1996), só é possível explicar os investimentos em infra-estrutura na Baixada se aceitarmos que investir nela passou a ser parte da lógica interna da companhia, dado que investir em regiões habitadas por população de baixa renda foi, ao menos em determinados momentos, não apenas compatível com a lógica do modelo, como também a alternativa de investimento escolhida²⁴.

Os investimentos municipais

À parte destes investimentos de grande porte realizados pelos governos estaduais, não podemos deixar de lado a prática dos governos municipais em realizar obras que atendessem demandas imediatas da população.

As práticas clientelistas presentes na relação entre os cidadãos e o poder público municipal capturavam os investimentos de modo a produzir o atrelamento da população ao voto em determinados políticos que personalizavam a realização das obras.

De acordo com Porto (2001), a maior preocupação da população era conseguir se livrar da presença das valas de esgoto que corriam a céu aberto em frente às suas casas, e a ação da prefeitura consistia geralmente em realizar um ‘manilhamento’, ou seja, canalizar com manilhas o escoamento do esgoto, conjuntamente ao escoamento das águas pluviais e lançar, em geral a algum rio, não constituindo em si uma rede de esgoto.

²⁴ Vale ressaltar a importância assumida pelos financiamentos externos na década de 1980 no que tange aos investimentos em saneamento e infra-estrutura urbana. Apesar do Banco Mundial se voltar a realizar ajustes estruturais com uma atuação conjunta ao FMI, os investimentos em saneamento não sofrem tantos cortes, sendo ainda significativos os empréstimos realizados nesta área. Tais empréstimos orientavam-se pela lógica de que a pobreza constituía-se empecilho ao desenvolvimento.

Esta prática política colocava de um lado, os moradores que conviviam diariamente com os problemas causados pela ausência da canalização do esgoto (mau cheiro, doenças e enchentes) cujo objetivo central consistia em reivindicar a solução imediata do problema, e, de outro, o poder público que atendia às demandas através da colocação de manilhas que, mesmo longe de solucionar o problema, representava a solução mais econômica e de retorno político garantido. Tal encontro de interesses produziu a disseminação dessa política de ‘manilhamento’ por todas as prefeituras da Baixada Fluminense. Isto não promoveu a redução do quadro das desigualdades sociais, ao contrário, a política de saneamento adotada pela esfera municipal, seguindo este padrão de intervenções pontuais e fragmentadas, promoveu a manutenção do quadro das desigualdades sociais e foi utilizada como moeda política entre os ‘favores²⁵’ e o voto, de modo que a captura do Estado pelos interesses privados assegurou a estada no poder de grupos de elites locais que se reproduziam segundo esta lógica de intervenções e investimentos públicos pautados em interesses clientelistas.

3.2 Os investimentos públicos em saneamento após as emancipações (1990)

Conforme visto anteriormente a respeito das políticas de saneamento na Baixada Fluminense ao longo da década de 1980, podemos perceber que os investimentos públicos significativos partiram sempre do governo estadual, financiado pelo governo federal e também por agências internacionais. A ausência de participação do ente municipal explica-se em parte pela insuficiência de recursos frente à demanda de serviços públicos e infra-estrutura urbana destes municípios. Por outro lado, a responsabilidade para a realização de investimentos de grande porte em saneamento cabia à esfera estadual, através da Cedae. No entanto, conforme visto anteriormente, a ação desta empresa apenas em alguns momentos se voltou para a realização de investimentos que abrangessem, além do saneamento básico (abastecimento e rede de água e esgotamento sanitário), investimentos em urbanização, microdrenagem etc. Sendo os investimentos nestas áreas atribuídos ao município, estruturalmente dependentes dos investimentos do governo estadual.

O novo pacto federativo também não deixava claro de quem era a responsabilidade em realizar esses investimentos, de forma que a demanda pelos serviços

²⁵ As intervenções públicas constituíam-se favores e não direitos para esta população em função da prática da clientela.

públicos e saneamento pudessem ser cobradas de todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Apesar do novo pacto federativo que aumentou significativamente o repasse para o ente municipal, dentre as três esferas, este ainda se apresentava limitado em receitas para suprir as demandas que os impunham. Não é por acaso que encontramos o maior vulto de investimentos em saneamento advindo das outras esferas de governo.

Abaixo são descritos três projetos que marcaram os investimentos em saneamento na Baixada Fluminense ao longo da década de 1990. E, através destes, a idéia é identificar os limites da participação da esfera municipal no processo.

No início de 1988, a Baixada Fluminense vive uma situação de calamidade pública em função do acontecimento de uma das piores enchentes de todos os tempos causada pelas fortes chuvas de verão. Para conter esse processo emergencial foi desenvolvido um projeto para enfrentar a fragilidade da infra-estrutura urbana existente na região. Deste modo, foi elaborado e aprovado o **Projeto Reconstrução Rio** que previa intervenções na Baixada Fluminense e também nas cidades do Rio de Janeiro e Petrópolis. Este projeto teve a duração de quase uma década, e contou com o financiamento do Banco Mundial, da Caixa Econômica Federal e do governo do estado. Vale ressaltar que seu fluxo de investimento foi mais significativo durante o segundo governo Brizola (1991-1994), e este deixa para trás o modelo tradicional do saneamento básico do governo Moreira Franco e retoma o modelo do saneamento ambiental.

Um fator que limitou a atuação do projeto foi o fato de que este passou por três diferentes governos estaduais, e esta descontinuidade gerou impactos muito negativos no decorrer do programa. Além disso, o projeto foi incapaz de estabelecer uma parceria que integrasse as prefeituras, os agentes políticos, os movimentos populares e os setores privados, agrega-se aí que a ausência de um órgão metropolitano responsável pelo planejamento regional, pela elaboração de diagnósticos, pela implementação de políticas de desenvolvimento econômico e pela capacitação técnica das prefeituras tornou ainda mais difícil atingir esse objetivo (Oliveira, Porto e Santos Junior, 1995:23).

Apesar de incorporar o conceito de saneamento ambiental buscando maior integração nas ações, o projeto esbarrava em contradição na sua própria formulação. Seu caráter emergencial com focos bem definidos na macrodrenagem e na prevenção das enchentes, e a sua extensão por quase uma década esbarrava na necessidade de investimentos em outras prioridades como: redes de esgotamento sanitário, tratamento de esgoto, microdrenagem, urbanização e modernização administrativas das prefeituras. Tais investimentos não foram realizados por que eram praticamente ausentes no projeto inicial. Cabe destacar que tal escopo tinha sido retirado da agenda da intervenção estadual no governo Moreira Franco, dado que este considerava que estes deveriam ser realizados pelas prefeituras.

A contradição entre o que havia sido previsto de modo emergencial e as reais necessidades de investimento incentiva o governo estadual a elaborar dois novos projetos: o **Projeto Nova Baixada** no governo Marcelo Alencar (1995-1998) e o **Programa de Despoluição da Baía de Guanabara** ao final da década de 1990. Os dois projetos previam enfrentar a questão do esgotamento sanitário e do abastecimento de água e também trabalhar a dimensão integrada aos serviços públicos (principalmente saúde e educação) e de saneamento.

O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara - PDBG foi concebido durante a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92) pelo governo do ERJ. Sua elaboração enquanto projeto deu-se no segundo governo de Brizola, e este apresentava um escopo de obras de saneamento superior aos dos últimos 20 anos. O objetivo central do projeto era recuperar os ecossistemas do entorno da Baía de Guanabara através do resgate da qualidade das águas dos rios que nela desaguavam. Para isto, deveriam ser construídos sistemas de saneamento adequados. O projeto utilizava-se da perspectiva de saneamento ambiental trabalhada no Projeto Reconstrução Rio (período do governo Brizola) e possuía diversos componentes: esgotamento sanitário e tratamento de afluentes, abastecimento d'água, resíduos sólidos, macrodrenagem, controle da poluição industrial e educação ambiental. Para trabalhar com um escopo tão abrangente, o governo do ERJ envolveu diversos organismos, como: Cedae (responsável pelo esgotamento sanitário e abastecimento d'água), Serla (responsável pela macrodrenagem), Secretaria de Obras e Serviços Públicos –Sosp (responsável pelos resíduos sólidos) e a FEEMA (responsável pelos programas ambientais complementares).

Em relação ao financiamento do PDBG, os recursos eram provenientes do Governo do ERJ/ Cedae, do BID e do JIBIC (Japan Bank for International Cooperation), em parcelas equivalentes, restando ao BID uma parcela um pouco superior aos demais.

O projeto concentrava-se no componente esgotamento sanitário, dado que este previa a redução dos poluentes despejados na Baía de Guanabara. Portanto, era preciso tratar o esgoto que era despejado nos rios e também ampliar a rede coletora de esgoto e o número de ligações domiciliares. Em relação ao tratamento, o projeto previa a instalação de diversas estações de tratamento, inclusive estações secundárias. No entanto, a ampliação da rede de esgoto foi priorizada, inclusive por que traria mais benefícios imediatos a uma grande parcela da população. Contudo, ao final de 1999, a efetividade do programa mostrou-se muito aquém do esperado, fundamentalmente na Baixada Fluminense, ainda não alcançando melhorias efetivas no que trata da ampliação da rede de esgotamento sanitário e do abastecimento de água.

As razões para isso podem ser incutidas nas três mudanças de governo que ocorrem durante o programa, como também na ausência de contrapartida do governo do ERJ nos investimentos que lhe cabiam e que seriam realizados pela Cedae (esgotamento sanitário e abastecimento d'água). Isto ocasionou atrasos nas obras e diversas sanções por parte das agências internacionais.

A respeito da participação da esfera municipal no PDBG, as ações centravam-se em duas frentes, uma no campo dos resíduos sólidos de competência da Secretaria de Obras e Serviços Públicos do ERJ e, a outra, no campo do mapeamento digital e apoio institucional a ser desenvolvido pela Fundação CIDE.

No âmbito dos resíduos sólidos, o programa previa a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos municípios através do apoio institucional às prefeituras, e também no fornecimento de equipamentos que visavam melhoria dos serviços de coleta e a recuperação de aterros existentes, além da construção de três complexos de destinação final de resíduos compostos por usinas de reciclagem e compostagem, aterro e incinerador de lixo hospitalar. Estas ações viriam a complementar o Programa Reconstrução Rio, no que concerne especificamente às usinas já instaladas nos municípios de Nova Iguaçu, Queimados e Belford Roxo. No entanto, a inoperância destas três usinas comprometeu o projeto. A operação destas

usinas era de responsabilidade dos municípios, porém a manutenção destas tinha um custo quatro vezes superior ao despejo em aterro sanitário, e os municípios alegavam que não dispunham de recursos suficientes para mantê-las.

O projeto também previa a execução de mapeamento digital e apoio institucional neste setor, cuja responsabilidade estava a cargo da Fundação Cide, e consistia na implantação de um Sistema de Informações Georreferenciadas que possibilitaria conhecimento mais detalhado do território por parte das prefeituras. Este sistema implantado auxiliaria na revisão e possível aumento da arrecadação tributária referente ao IPTU, ISS e tarifas de serviços públicos, de modo a causar impacto positivo nas finanças municipais, além de auxiliar também para o melhor planejamento urbano e ambiental do município. No entanto, apesar do investimento realizado e do mapeamento concluído, a Fundação Cide apontou que as prefeituras não utilizaram o material e os equipamentos disponibilizados, desperdiçando além do investimento, a possibilidade de aumentar sua arrecadação própria.

Cabe destacar que em 1995 foi aprovada lei estadual que previa a instalação de um fórum de acompanhamento do PDBG, que deveria ser composto por quinze prefeitos, governo estadual, federal, empresários, ongs e ecologistas, como forma de conferir transparência ao programa. No entanto, este fórum nunca chegou a funcionar efetivamente como espaço de interlocução entre as esferas; e, no que trata das prefeituras, o programa não logrou nenhum mecanismo de integração institucional entre ambos.

De acordo com o que foi descrito anteriormente é possível vislumbrar uma atuação municipal no âmbito do PDBG, senão inexistente, incapaz de realizar contrapartidas e assumir a parte que lhe cabe na divisão das atribuições entre os entes federativos, no que trata os investimentos e serviços públicos. Neste projeto, a esfera estadual, apesar de articuladora inicial, também não conseguiu cumprir sua parcela no acordo, de modo que a baixa efetividade do projeto caiu sob sua responsabilidade.

Durante o governo de Marcello Alencar (1995-1998) foi elaborado o **Programa Baixada Viva**. Sua formulação estava ligada à agenda dos organismos internacionais nos programas de combate à pobreza. O programa foi financiado pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento com contrapartida do Governo do ERJ. Dentro do escopo do BID, ele era definido como um programa de “*neighbourhood upgrading*”, onde os

objetivos consistiam em realizar melhoramentos na coleta de lixo, na manutenção urbana e em outros serviços municipais, por meio de um modelo de gestão urbana municipal descentralizada com envolvimento da comunidade; melhoramentos nas condições sanitárias e nos serviços de saúde, que levassem a uma redução das doenças de contaminação hídrica, da mortalidade infantil, e a melhoras de outros indicadores de saúde; expansão da infra-estrutura física e social, por meio de uma abordagem de desenvolvimento urbano integrado.

A metodologia adotada no Rio de Janeiro buscava identificar populações e áreas precárias em urbanização, saneamento, saúde e serviços sociais através do censo do IBGE de 1991, utilizando como critérios a renda, a densidade populacional, a compatibilidade com o PDBG, e melhores relações entre custo-eficiência entre o custo da obra e número de pessoas atendidas.

A intervenção do PBV consistia na implantação de redes de distribuição de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário, implantação e melhoria do sistema de drenagem, pavimentação de vias, limpeza urbana, áreas de lazer e melhoria dos serviços de saúde. Tais intervenções locais, para serem eficazes, dependiam de obras estruturais como a dos reservatórios dos sistemas de abastecimento de água, de macro drenagem, para dar destino final às águas pluviais captadas no sistema de micro drenagem, ou de estações de tratamento de esgoto sanitário para dar destino final às águas servidas e captadas no nível micro. Estas obras estruturais estavam no escopo das intervenções do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, por isso a integração das ações do PBV com as intervenções do PDBG era crucial para o êxito das intervenções. O PBV representaria em si o caráter local complementar às ações do PDBG, e também do Projeto de Reconstrução Rio.

Os problemas ocasionados quando da implantação do PDBG, onde muitas obras não foram concluídas ou iniciadas, compõem cenário desfavorável no que trata a eficiência do programa, sendo possível afirmar que uma não deveria ocorrer sem a outra. As intervenções pontuais não representam melhorias efetivas no quadro da frágil infra-estrutura existente. Segundo Porto (2001):

O Programa Baixada Viva é, a nosso ver, a expressão do estabelecimento do padrão patrimonialista e clientelista leva à cabo pelo governo Marcelo Alencar em busca da sustentação do seu projeto político partidário. Sua concepção fragmentada e focalista traz, além dos graves limites em seus resultados concretos, um efeito perverso de caráter simbólico e político: assiste-se a uma ruptura com uma intervenção de

impacto regional, legitimada em um processo de construção do discurso em torno da denúncia das desigualdades sociais da Baixada Fluminense e da reivindicação dos direitos de cidadania, e passa-se a operar com um padrão de política pública particularista, sem a mediação de uma esfera pública, sem políticas regulatórias de caráter redistributivo.

No que trata a gestão do PBV, este era coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento através da Subsecretaria de Projetos e Captação de Recursos. O modelo de participação foi proposto pelo BID e buscava estabelecer o diálogo entre a coordenação do programa e os atores locais através de um Comitê de Acompanhamento Local - CAL onde a participação direta da população local seria o diferencial e viria a substituir o diálogo estabelecido apenas com as entidades representativas dos moradores. No entanto, esta participação efetiva não ocorreu como o proposto pelo programa, que sem contar com a fiscalização efetiva do BID, foi substituída por pouco ou nenhum diálogo entre os atores locais e a coordenação do programa. A ausência de controle público das obras em curso, mediante uma cultura política por parte tanto da coordenação quanto para os executores das obras, de vinculação da qualidade dos serviços prestados à renda da população atendida, ou seja, de que para quem nada tem, qualquer coisa é positivo, fez com que as obras realizadas fossem de má qualidade técnica. Em alguns casos, piorando até as condições existentes²⁶.

A atuação do governo Marcello Alencar no que trata da sua intervenção pública pode ser considerada como um marco da introdução da perspectiva neoliberal no Governo do ERJ, se desenvolvendo numa conjuntura política de ‘reforma do Estado’ descrita anteriormente. Neste sentido, o governo realizou privatizações de setores públicos como energia e transportes por um lado e, pelo outro, realizou investimento público em programas de enfoque setoriais e focalizados em áreas de concentração de pobreza. Os programas sociais adquirem o cunho compensatório, perdendo o caráter universalista das ações, dado que na perspectiva neoliberal o Estado é incapaz de ‘assistir’ a todos os setores sociais. O PBV foi realizado nesta perspectiva, financiado pelo BID e seguindo sua cartilha.

²⁶ Dois bairros do PBV, onde as obras de drenagem já haviam sido concluídas sofreram problemas de enchente em função da implantação da rede ter sido feita acima do nível das casas, impedindo tanto o escoamento do esgoto das residências, como a drenagem das águas pluviais. Através da veiculação na imprensa da situação em que se encontravam os moradores a partir de dados disponibilizados pelo Observatório IPPUR/ UFRJ -FASE, o Ministério Público entrou com ação contra o Governo do ERJ e garantiu indenização aos moradores atingidos pela enchente.

Em 1999, o governo Garotinho assumiu a administração estadual e alterou o nome do Programa Baixada Viva para Programa Nova Baixada, mas continuou a seguir a mesma concepção que o originou. Em termos práticos, esta representou a mudança mais significativa.

No que trata do papel dos municípios no programa, o Programa Nova Baixada foi elaborado e desenvolvido sem articulação com as administrações municipais. Sendo que estas, após a implantação dos equipamentos públicos e serviços sociais, passariam a administrá-los e arcar com o ônus de sua manutenção. No entanto, as prefeituras locais não possuem o mesmo padrão de investimento do estado, e isto confere grande limitação ao programa, dado que os investimentos realizados e que passam a depender da gestão municipal correm sérios riscos de não serem mantidos.

Considerações sobre as intervenções públicas em saneamento na Baixada Fluminense

Até o momento, após a descrição dos programas realizados no âmbito do saneamento na Baixada Fluminense nas últimas décadas, podemos perceber a significativa desarticulação entre eles. Apesar do volume de recursos investidos isto não representou efetiva melhoria dos serviços públicos e tende a mascarar o déficit real de serviços ao qual a Baixada está submetida.

Em relação ao principal ator planejador das políticas de saneamento, localiza-se, o governo estadual, contando ele com apoios do governo federal e das agências multilaterais. Esta constatação estabelece uma contradição em relação às expectativas da atuação da esfera municipal a partir dos movimentos de emancipação. Ainda pior do que não se constituir como ator principal das ações e investimentos públicos em saneamento é a percepção de que o processo decisório a respeito dos investimentos e das políticas públicas de saneamento passaram ao largo das administrações municipais, sendo estas apenas receptoras dos benefícios e, contraditoriamente, tendo que arcar com o ônus da manutenção dos equipamentos e serviços públicos instalados. Esta incoerência e falta de coordenação do planejamento das ações e seu funcionamento, resultou, no limite, em desperdício de recursos públicos.

Ao fim e ao cabo, as políticas de saneamento na Baixada Fluminense demonstraram a inexistência de uma visão integrada que buscasse otimizar e integrar os

investimentos. Esta fragmentação, tanto institucional dos programas quanto em relação às esferas de governo e sociedade, impõe uma questão: qual o papel de ente municipal frente à descentralização das políticas de saneamento?

3.3 A descentralização da política de saneamento

Conforme visto anteriormente, a descentralização da Política de Saneamento não ocorre através da municipalização. O controle sobre os programas e intervenções ainda ocorre a nível estadual. Este controle estadual das políticas de saneamento teve início nos anos de 1970 com a formação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA²⁷ a partir do processo de centralização das políticas sociais no período do regime militar.

A criação do PLANASA tinha o objetivo de promover o saneamento básico por todo o território nacional. O PLANASA vinha a instituir uma nova forma de gestão das políticas de saneamento, substituindo a ação municipal na área, por uma política centralizada a nível federal. Até então a política de saneamento era implementada por empresas municipais de água e esgoto cuja atuação era bastante variável na escala nacional. A centralização objetivava expandir os serviços e tentar homogeneizar as ações, e ela se deu através da instituição de companhias estaduais de saneamento, as CESBs. A esfera municipal, de acordo com a Constituição de 1967 detinha o controle dos serviços de saneamento e as Companhias Estaduais de Saneamento só puderam ser instituídas efetivamente mediante concessão, tendo os municípios transferido sua competência constitucional de gestão dos serviços públicos de saneamento às CEBs.

Este processo é considerado como centralização das políticas de saneamento por ter sido conduzido integralmente pela esfera federal. Esta centralização utilizava recursos provenientes do FGTS através do Banco Nacional de Habitação – BNH. Esta centralização

²⁷ O PLANASA ou Plano Nacional de Saneamento foi criado em 1970 subordinado às ações do Banco Nacional de Habitação (BNH).

não foi completamente desfeita ao longo do processo de descentralização das políticas sociais das décadas de 1980-90.

A Constituição de 1988, dada as suas características descentralizadoras, poderia ter sido o caminho possível para uma redefinição de competências no que trata a Política de Saneamento, do mesmo modo em que ela atuou nas políticas de saúde e educação. No entanto, esta redefinição não ocorre, deixando de ser estabelecida a devida hierarquização de competência de gestão entre os níveis de governo. Ao contrário, a Constituição Federal estabelece que a implementação de programas nesta área é de competência de qualquer um dos níveis da federação. Deste modo, tem-se que da Constituição de 1988 não impulsionou um novo arranjo institucional da política de saneamento no país.

Na década de 1990 redesenha-se um novo modelo de política de saneamento intitulado PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento. O PMSS pode ser subdividido em duas fases: o PMSS I de 1993 a 2000, com atuações voltadas para a reordenamento institucional do setor, e o PMSS II, que ainda se encontra em desenvolvimento, buscando dar continuidade ao reordenamento institucional e ampliar a cobertura dos serviços de água e esgotos.

No âmbito do desenvolvimento do PMSS I, em 1995, a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e com a concepção de que a centralização favorecia a corrupção e acima de tudo a ineficiência administrativa, teve início um movimento no sentido de descentralização da política de desenvolvimento urbano, nesta incluída a política de saneamento. Acreditava-se que em função da heterogeneidade do espaço urbano brasileiro, a descentralização corresponderia a uma maior eficiência sobre ‘onde’ e ‘como’ deveriam ser aplicados os recursos públicos. Além disto, tem-se que no Governo FHC a proposta dominante correspondia à realização de ajuste fiscal mediante a redução do gasto público, acreditando que isso seria possível mediante ganhos obtidos via eficiência do gasto. O governo federal considerava que a necessidade de investimentos nesta área era de tal ordem que o ente federal não poderia mais cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços quando da vigência do BNH. Deste modo, tomou corpo uma nova proposta de financiamento das políticas de saneamento baseada na abertura do setor aos investimentos privados, utilização de recursos externos e co-financiamento dos Estados e municípios. Nesta nova proposta de política de saneamento os papéis dos entes federativos seriam os

seguintes²⁸: ao governo federal caberia o papel predominantemente normativo e de fomento, ao governo estadual a regulação e controle dos programas e, finalmente, ao governo municipal caberia a execução dos programas que poderiam ocorrer conjuntamente ao setor privado. Em áreas metropolitanas ou em intervenções de escala regional, o ente estadual cumpriria mais eficazmente o papel de agente executor. Contudo, de acordo com esta orientação, o ente municipal corresponderia ainda como a instância mais adequada para executar e gerir as intervenções urbanas de saneamento.

É possível com este novo ordenamento vislumbrar a orientação de municipalização da execução dos serviços de saneamento, como também é possível aferir uma perspectiva de privatização dos serviços. De todo modo, pode-se afirmar que as privatizações do setor de saneamento não tomaram corpo no estado do Rio de Janeiro, e, tampouco a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro – CEDAE - teve sua atuação restringida ou modificada conforme foi possível identificar nos itens anteriores. Isto ocorre em função de que a proposta de municipalização excluía os municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, dado que estes não se apresentariam como autônomos na produção e distribuição de água e possuem em geral sistemas de esgotamento sanitário compartilhados. O projeto de lei 4147 formulado durante o Governo FHC, segundo Britto (2007):

[...] afirmava que os municípios não seriam únicos titulares dos serviços, não podendo realizar concessões. Nesta perspectiva, o PL 4147 previa a titularidade de acordo com a localização das bacias hidrográficas que abastecem as cidades, o que estadualizaria o sistema de gestão nos municípios onde os mananciais de captação da água se localizem fora de suas fronteiras. Nesses casos, a titularidade dos serviços passaria automaticamente para o responsável pela bacia hidrográfica abastecedora. Se o rio fosse municipal, o município; estadual, o Estado; federal, a União. O projeto mantinha na esfera municipal a titularidade dos serviços "de interesse local", ou seja, aqueles cujas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinassem exclusivamente ao atendimento de um município. No caso das regiões metropolitanas, onde predominam sistemas compartilhados de produção e distribuição de água, a titularidade dos serviços de saneamento era retirada dos municípios e transferida para o estado. O projeto representou uma tentativa de esvaziamento político dos municípios e, por isso, encontrou forte resistência dos prefeitos das regiões metropolitanas do país.

²⁸ "Paralelamente à implementação do PMSS, diferentes projetos de lei foram formulados visando o estabelecimento de uma política nacional de saneamento. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi formulado o PL 4147, projeto de lei que deveria disciplinar o setor de saneamento no país. Este projeto de lei foi submetido ao Congresso em fevereiro de 2001 para ser apreciado em regime de urgência. O aspecto central do PL 4147 era a questão da titularidade dos serviços, isto é, qual esfera de governo deveria ser reconhecida como poder concedente, com autoridade para delegar a gestão dos serviços e da infra-estrutura a concessionários privados" (BRITTO, 2007).

O PL 4147 foi objeto de muitas críticas²⁹ e até o final do Governo FHC o projeto não foi votado.

Quando do Governo Lula, o Ministério das Cidades formulou o projeto de lei de Política Nacional de Saneamento aprovado somente em 2007 sob a forma da Lei nº 11.445/2007. Este novo modelo de Política de Saneamento não pretende reproduzir o modelo impositivo e autoritário realizado pelo PLANASA, no entanto, busca adesões voluntárias dos entes federativos mediante estímulo de que a adesão ao modelo proposto é requisito necessário para o acesso a qualquer espécie de recursos federais.

A nova Política de Saneamento também afirma que não cabe a uma Lei Federal a competência de definir os papéis dos entes federativos no que trata a regulação do setor de saneamento, sendo que esta definição cabe exclusivamente a Constituição Federal. *“É no texto da Constituição, e não no de uma lei, que deve ser encontrada a definição de quem é competente para regular, prestar e fiscalizar os serviços de saneamento ambiental”* (Ministério das Cidades, 2004). O Governo Federal reconhece, no entanto, o Município como protagonista no que trata os serviços de saneamento, e em relação às Regiões Metropolitanas entende-se que mesmo que o Estado tenha a competência em legislar sobre a integração dos serviços isto não pode ser confundido com a titularidade sobre este mesmo serviço, ou seja, que a competência municipal seja respeitada mesmo nestes casos.

Assim, entende-se que os Estados, tendo em vista a necessidade de integrar os serviços, podem legislar sobre como os Municípios devem prestar os serviços de saneamento básico, mas não podem substituir os Municípios na competência sobre os serviços, especialmente nas competências de estabelecer a regulação e as tarifas” (Ministério das Cidades, 2004).

²⁹ “O PL 4147 também foi objeto de críticas dos empresários nacionais ligados ao setor. Na opinião dos empresários a transferência para os estados favoreceria, em futuras privatizações, empresas estrangeiras de grande porte. Com a centralização dos serviços, só as empresas com alta capacidade de investimento teriam condições de assumir a administração da captação, tratamento e distribuição de água e esgoto nas regiões metropolitanas. Nenhum grupo brasileiro teria capacidade de concorrer com as estrangeiras ou capital para adquirir empresas de grande porte como a CEDAE (no Rio de Janeiro) ou a SABESP(em São Paulo). A crítica maior ao PL 4147 era de que ele visava sobretudo facilitar a privatização das empresas estaduais na medida em que, ao passar a titularidade para os estados em regiões metropolitanas, ele dispensava a necessidade de negociar a renovação dos contratos de concessão (ou convênios) dos municípios mais importantes (em termos de mercado). Assim buscava-se agregar valor de venda às companhias estaduais, valor este perdido em razão do esgotamento das concessões originadas no PLANASA”. (BRITTO, 2007)

A reafirmação da titularidade do município no que trata da prestação de serviços de saneamento por parte do então Governo Federal poderá ser avaliada no próximo capítulo quando da análise dos Convênios no setor de saneamento.

3.4 O paradoxo das emancipações: entre os limites da ação municipal e a questão metropolitana

Com o novo pacto federativo estabelecido a partir da Constituição de 1988, cujos aspectos centrais consistiam na descentralização política e fiscal entre a esfera nacional e as subnacionais, as atribuições entre as esferas se re-configuraram e o papel do município se redefinia enquanto gestor das políticas públicas. O denominado protagonismo dos governos locais emergiu como princípio hegemônico na reforma do setor público da década de 1990, guiado pelo neoliberalismo.

À ampliação de recursos correspondeu uma ampliação desproporcional das competências municipais. Com o novo pacto federativo, o município seria o responsável por realizar investimentos nas áreas sociais como educação, saúde, assistência social, habitação e também em infra-estrutura urbana. A desoneração da esfera federal no que trata da responsabilidade de coordenar estes investimentos oferecia ao município a liberdade de orientar suas próprias políticas sociais e de realizar investimentos nas áreas em que julgasse mais pertinente. Este discurso de que a descentralização corresponderia a uma melhor eficácia da gestão pública, não necessariamente correspondeu à realidade. Ao contrário, no caso dos municípios da Baixada Fluminense e de muitos municípios do Brasil esta aclamada liberdade que buscava ser sinônima da democratização limitava-se quando a realidade se impunha. No caso dos municípios em estudo, a realidade consistia em um déficit de 50 anos de ocupação desordenada sem infra-estrutura urbana.

As questões como saneamento, energia e transportes, usualmente não estão circunscritas no âmbito de apenas um município. Sendo que a maior parte das redes de infra-estrutura se encontra hoje sob a égide da esfera estadual ou federal. Desta maneira, um município isolado possui pouca força política para determinar os investimentos e a gestão destas infra-estruturas. No entanto, a presença ou ausência destes serviços gera impacto nada desprezível sobre as condições de vida das cidades.

Este impasse evidencia um paradoxo que desmonta o discurso que promoveu as emancipações dos municípios em estudo, dado que os principais investimentos em infraestrutura, particularmente em saneamento, após as emancipações, não tiveram como ator central o ente municipal. E mais, nenhuma atuação exclusivamente municipal poderia dar conta de resolver o déficit existente, seja porque investimentos em saneamento ultrapassam os limites do município em si, por necessitarem tratamento através do recorte espacial de bacias hidrográficas, ou, seja porque o ente municipal não possui recursos suficientes para realizar investimentos de grande porte, às vezes nem mesmo, para realizar investimentos nas áreas que lhe cabiam suas atribuições.

A constatação de que a ação municipal isoladamente é insuficiente para tratar a questão da infra-estrutura urbana remete à importância de uma outra esfera de planejamento que trate dos municípios metropolitanos. A instituição das regiões metropolitanas brasileiras data do período do governo militar³⁰. Sua implementação, enquanto órgão de planejamento foi pensada para que pudesse se estabelecer o enfrentamento conjunto dos problemas na prestação de serviços públicos nestes municípios metropolitanos, explicitando o conceito de interesse comum metropolitano. O órgão buscava também estabelecer o ordenamento e uso e ocupação do solo dos municípios, tendo caráter normatizador.

A organização do aparato de gestão metropolitana era atribuída a conselhos Deliberativo e Consultivo, nos quais a participação constituía-se em uma grande maioria por representantes do executivo estadual, em detrimento da participação dos municípios. Sem mencionar que a participação de representantes da sociedade civil não se colocava neste período. O modelo autoritário desta primeira fase contava com uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de alguns projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano.

A partir da crise financeira da década de 1980 e com o processo de redemocratização, o planejamento metropolitano se fragiliza. A carência de recursos públicos vai suspender os investimentos federais nas regiões metropolitanas, e ocasionará o desmonte

³⁰ A questão metropolitana foi incluída na Constituição Federal de 1967 e mantida na Emenda Constitucional nº1 de 1969. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, as regiões metropolitanas são institucionalizadas. São, então, criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

do aparato dos organismos federais que tratavam do desenvolvimento urbano. O governo federal passa de formulador e executor da política urbana do país, a um papel secundário na regulação e no financiamento das políticas urbanas. Este enfraquecimento da esfera federal vai promover a mudança do paradigma do planejamento, instaurando a era dos projetos urbanos pontuais e fragmentados. Os grandes investimentos são substituídos por projetos de menor proporção e programas alternativos. Além disso, a emergência da esfera municipal no que trata sua autonomia, vai repercutir em importante resistência à questão metropolitana.

A hegemonia da retórica do municipalismo identifica a questão metropolitana como formulação do governo militar, além de considerar sua estrutura institucional ineficaz. Isto vai influir diretamente no momento da formulação da Constituição de 1988, onde esta não será considerada prioritária. Ao contrário, dado que a institucionalização metropolitana encontrava-se atrelada ao esvaziamento dos municípios, apontava-se para uma não-política federal em relação do tema. Deste modo, na Constituição de 88, é dado um tratamento genérico à questão e deixado a cargo dos estados a maior parte das definições de suas atribuições. A Constituição acaba por institucionalizar um novo acordo entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. Este tratamento buscava tornar possível a emergência de estruturas mais flexíveis de gestão, de forma que fosse possível a adequação às diferentes realidades regionais³¹.

Em teoria, a nova Constituição permitiria o surgimento de novos formatos de órgãos metropolitanos. No Rio de Janeiro, a constituição estadual previa que a organização da gestão metropolitana deveria levar em conta a questão da autonomia municipal (política, financeira e administrativa), e buscar uma atuação democrática, não hegemônica do governo estadual em detrimento dos governos municipais. Reservava-se aos governos locais papel de destaque no processo de tomada de decisão metropolitana, mas não levava em conta a importância e necessidade do estabelecimento institucional de uma ação conjunta entre a esfera estadual e os municípios.

³¹ Em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Um ponto fundamental no que trata da gestão metropolitana é a previsão de financiamento. Em alguns estados, o aporte financeiro era destinado para as funções de interesses comuns entre o estado e os municípios via rubricas e/ou mecanismos específicos de co-responsabilidade entre o governo estadual e os governos municipais. Na Constituição do Rio de Janeiro, mencionava-se o direito de ressarcimento financeiro, de caráter compensatório aos municípios que “suportarem os maiores ônus (aumento de despesa ou queda da receita) decorrentes de funções públicas de interesse metropolitano não ocorreu a regulamentação conforme esperada pela maioria dos pequenos e médios municípios metropolitanos. A contribuição ao fundo metropolitano deveria ser realizada em sua quase totalidade pelo governo estadual e pelos municípios maiores, fundamentalmente o das capitais. O que, com a autonomia municipal, não lhes dava muita influência sobre a alocação destes recursos, e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos. Esta conformação sobrepunha os pressupostos de qualquer ação coletiva. Ao fim ao cabo, esta nova regulamentação, ao delegar para os estados o destino dos órgãos metropolitanos, acabou por deixar alguns em segundo plano e outros extintos. A mesma Constituição que promoveu a autonomia municipal vai contribuir para extinguir a esfera de gestão metropolitana.

A partir da década de 1990 começa a tomar forma uma nova realidade institucional no âmbito metropolitano. Sem retomar a estrutura institucional inicial, surgem diferentes modos de arranjos e associações regulados pelas três esferas de governo. Neste novo arranjo institucional se inserem novos atores além de estabelecer novos papéis para os antigos. Em relação aos novos atores, a maior novidade é o envolvimento da sociedade organizada - associações civis de vários tipos e as organizações não-governamentais - ONGs- e da iniciativa privada. As associações civis e as ONGs teriam sua atuação vinculada à conselhos de políticas públicas supra-municipais. A iniciativa privada aparece principalmente após a privatização de alguns serviços públicos como energia e telefonia, no âmbito metropolitano.

Outro ator que surge com força renovada na década de 1990, são as agências de financiamento e fomento internacionais. Estas agências articulam-se com os três níveis de governo em projetos de impacto metropolitano como forma de enfrentarem problemas considerados estratégicos (meio-ambiente, saneamento, transporte etc).

Em relação à atuação do governo federal, percebe-se uma retomada das atividades de regulação e de financiamento, mesmo não se tratando de uma atuação estritamente metropolitana. Quanto ao governo estadual, percebe-se maior empenho na regulação e controle dos serviços públicos, inclusive os que foram deixados a cargo da iniciativa privada, como também maior investimento com recursos próprios em parcerias com municípios e com o governo federal, em questões que extrapolam o nível local. Em relação aos governos municipais, a novidade gira em torno da sua centralidade nos novos desenhos institucionais, em que pesem a articulação com os outros níveis de governo, e também com os novos atores da sociedade organizada e com a iniciativa privada.

Em resumo, a política para as regiões metropolitanas passou por três fases distintas: (1) a primeira, entre 1973-1988, foi marcada pela centralização da regulação e financiamento federal, cabendo aos estados maior responsabilidade na implementação das políticas metropolitanas, em detrimento da participação municipal. Apesar do autoritarismo centralizador do governo militar, havia além de uma estrutura institucional, disponibilidade de recursos financeiros federais; (2) após a Constituição de 1988, com o predomínio da retórica municipalista, onde a questão metropolitana era identificada com o autoritarismo do governo militar, e também como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A solução encontrada foi deixar a cargo dos governos estaduais a organização e atuação na esfera metropolitana, contudo, isto deveria ocorrer levando em consideração a autonomia municipal. Ao fim, a questão metropolitana é deixada de lado, dado que confrontava com a emergência da esfera municipal; e (3) a partir de meados da década de 1990, ocorre a emergência de novos atores, que através de arranjos institucionais variados passam a atuar no cenário metropolitano, estabelecendo novos papéis para as esferas de governo.

Em todo caso, a questão institucional das regiões metropolitanas não se coloca como prioritária politicamente. O foco das ações e dos arranjos políticos tenderam para uma atuação mais fragmentada a nível local e o planejamento metropolitano esbarra no próprio princípio da descentralização administrativa, que tomava como modelo institucional, o modelo centralizador.

Outra questão que se coloca, é que apesar dos estados e municípios terem percebido a importância da questão institucional metropolitana para melhorar os serviços e atividades que são de ‘interesse comum’, isto poderia implicar em uma diminuição de poder tanto para o estado quanto para os municípios. Estas incertezas geraram empecilhos, fundamentalmente na esfera estadual e nos municípios maiores, especialmente, o município-sede. Por outro lado, isso demonstra que apesar da retórica da descentralização como sinônima de democratização, em se tratando dos municípios menores e com menor poder de influência, eles não foram capazes de exercer poder no processo de tomadas de decisões a nível metropolitano.

Em relação às fontes de recursos, a ausência de definição de critérios específicos para o rateio das despesas para a realização de investimentos públicos, apresenta-se como o maior desafio da gestão metropolitana.

Em resumo, o novo pacto federativo não abre espaço para a discussão de uma gestão metropolitana, transferindo aos estados a responsabilidade de criação das regiões metropolitanas. Além disso, os estados entram numa crise fiscal por um período que consome a maior parte da década de 1990. Dificuldades de ordem econômica e política contribuíram para tirar a questão metropolitana da agenda pública (GARSON, 2007).

Afora a gestão metropolitana, algumas experiências surgem com o objetivo de transpor os limites da atuação municipal como a associação de municípios em consórcio para tratar de questões pontuais de serviços públicos e infra-estrutura urbana. Estabelecendo um associativismo temático, as experiências de consórcio no Brasil, em sua grande maioria, vão tratar das questões do lixo, saúde e transporte. Entretanto, embora os Consórcios representem um passo importante para a construção de uma cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da comunidade, os tornam limitados enquanto alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática (ROLNIK & SOMEKH, 2000).

Se a questão do investimento e gestão da infra-estrutura urbana apresenta-se como uma clara limitação à aclamada autonomia municipal, mais ainda é a questão do

desenvolvimento econômico. O tema do desenvolvimento econômico, tão aclamado como sendo possível de se alcançar a partir de ações locais, claramente se coloca como pertencente a uma questão regional, quando não, nacional.

No entanto, entendendo que:

A cidade não é apenas o reflexo da sociedade; a cidade é, ela mesma um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc. A cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida da estrutura social; ela é também, um complexo de relações sociais, relações econômicas, mas também de relações de poder. [...] a relação entre a cidade e a estrutura social não é uma relação passiva, em que a cidade é meramente reflexo das estruturas; ao contrário, a cidade contribui para configurar a estrutura social (VAINER, 1999).

A aparente passividade que a administração municipal demonstra não é correspondente às teorias que moldaram todo o processo de descentralização administrativa; seja da perspectiva das forças progressistas da Constituição de 1988, seja dos seus sucessores neoliberais. A ação municipal não deve ser tomada pelo fatalismo imposto pela ordem globalizante e nem pela idéia localista de que a esfera municipal é capaz de promover endogenamente o seu desenvolvimento.

A política local deve ser concebida como parte de uma estratégia transescalar e, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer, e realistas, pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar (VAINER, 1999).

Diante desta perspectiva de ‘transescalaridade’ no âmbito das esferas de governo, é importante avaliar, após o processo de descentralização, como estão se dando estes arranjos institucionais no âmbito fiscal.

Capítulo 4 Autonomia municipal ou descentralização subordinada?

No capítulo anterior foi evidenciado o paradoxo que promoveu as emancipações, de modo que em se tratando de investimentos específicos na área de saneamento, a emancipação municipal não representou solução para a questão.

Após a avaliação do papel do ente municipal quando da descentralização das políticas sociais, em especial a política de saneamento, uma das principais questões que vêm à tona em se tratando de limites das ações municipais é a insuficiência de recursos públicos diante das demandas existentes.

Neste capítulo será realizada a análise dos recursos públicos dos novos municípios³², buscando compreender o peso das receitas próprias e das receitas advindas das transferências constitucionais e também das transferências voluntárias na composição do orçamento municipal e suas implicações no que concerne às possibilidades de realização de investimentos públicos, sendo o objetivo deste capítulo compreender em que nível se apresenta a autonomia no âmbito fiscal dos municípios em questão.

4.1 Análise da composição dos recursos orçamentários municipais

Neste item será procedida a análise dos recursos municipais dos municípios da Baixada Fluminense em estudo. Esta análise tem como objetivo avaliar o processo de descentralização fiscal sob a luz das ações no âmbito dos investimentos em saneamento urbano, razão fundamental das emancipações dos municípios em questão.

Cabe ressaltar a partir da análise realizada anteriormente, que a esfera municipal só passa a ser afirmada como protagonista efetiva dos serviços de saneamento após a aprovação da Lei nº 11.445/2007. Dada a brevidade do tempo de análise da aplicação da nova Política Nacional de Saneamento, tem-se que a pesquisa que segue buscará identificar as

³² O corte temporal dos dados da composição orçamentária e despesas municipais se situa entre os anos de 1997 e 2007 de modo a avaliar os municípios em seu período recente. Reconhecendo que seria mais interessante a análise se tivesse sido possível obter os mesmos dados desde o ano de emancipação e instalação de todos os municípios em estudo, acredito que o período de tempo entre os anos de 1993 (data da instalação do 1º município emancipado – Belford Roxo) e 1997 não fariam de toda diferença significativa na análise a ser procedida neste capítulo.

formas com que estes municípios vinham utilizando para dar conta *do* ‘*protagonismo*’ a eles atribuídos.

A composição orçamentária municipal é realizada a partir de algumas receitas principais, tais como: receitas próprias compostas fundamentalmente por ISS (imposto sobre serviços) e IPTU, FPM – Fundo de Participação dos Municípios que compreende a transferência constitucional advinda do ente federal, e cota-parte de ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços).

Na composição do orçamento dos municípios em estudo, de acordo com a pesquisa realizada, é possível identificar uma importante diferença entre o peso das receitas próprias municipais e o das receitas de transferências estaduais e federais. Tem-se que o percentual das receitas próprias tem um peso muito menor na composição das receitas do que o percentual correspondente às receitas provenientes de transferências federais e estaduais. É possível observar inclusive que a participação dos recursos próprios vem progressivamente diminuindo em relação às outras receitas. Esta diminuição relativa representa de fato não a diminuição de arrecadação tributária municipal, e sim o aumento em valor das receitas de transferência, ao passo de que as primeiras não se alteram ao passar dos anos.

Tabela 3 – Composição do Orçamento Municipal – Receitas Próprias x Receitas de Transferências

RECEITAS - PRÓPRIAS E TRANSFERÊNCIAS (%)																				
Municípios	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T	P	T
Nova Iguaçu	40	60	23	77	21	79	31	69	33	67	16	84	20	80	22	78	32	68	33	67
Belford Roxo	41	59	18	82	16	84	22	78	19	81	20	80	20	80	24	76	14	86	19	81
Queimados	21	79	12	88	10	90	10	90	18	82	13	87	13	87	15	85	17	83	17	83
Japeri	8	92	11	89	7	93	5	95	9	91	7	93	7	93	6	94	6	94	8	92
Mesquita											24	76	23	77	23	74	19	81	20	80

P	Receitas Próprias
T	Receitas de Transferências + Outras

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Tabela 4 – Composição do Orçamento Municipal – Origem das Receitas Municipais

ORIGEM DAS RECEITAS																																				
Municípios	1997				1998				1999				2000				2001				2002				2003				2004				2005			
	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O	U	E	RTM	O				
Nova Iguaçu	39	14	33	14	11	40	23	26	11	35	21	33	35	37	19	9	34	41	17	8	41	39	15	5	40	36	17	7	15	51	26	8	15	48	20	17
Belford Roxo	22	55	18	5	27	55	16	2	30	50	16	4	32	50	13	5	34	51	10	5	32	49	13	6	31	51	9	9	34	47	7	12	21	54	11	14
Queimados	38	47	12	3	22	64	10	4	23	68	9	0	23	66	8	3	24	61	11	4	35	53	9	3	30	53	8	9	25	50	9	16	27	45	8	20
Japeri	43	44	11	2	35	57	7	1	29	58	8	5	33	55	8	4	31	56	6	7	38	47	6	9	29	51	4	16	31	48	5	16	33	39	3	25
Mesquita																	45	32	20	3	42	30	22	6	40	33	19	8	36	38	12	14	36	33	14	17

Legenda

U	Transferências correntes da União
E	Transferências correntes do Estado
RTM	Receitas Tributárias Municipais
O	Outros- Receitas Patrimoniais, Receitas correntes, Receita de Serviços, Royalties e outros

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

É possível identificar o aumento das receitas de transferências correntes do estado em 1998, quando da reformulação do ICMS. Do mesmo modo, também é possível identificar um ligeiro aumento do percentual das transferências correntes da União em de 2002. De um modo geral nota-se também que o peso das receitas próprias vem progressivamente reduzindo em relação às demais. Além de um aumento percentual significativo das receitas provenientes de royalties a partir de 2004, em especial nos municípios de Queimados, Belford Roxo, Nova Iguaçu e Mesquita.

Tabela 5 – Composição do Orçamento Municipal – Royalties

	Royalties (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005
Nova Iguaçu	3	0	1	3	4
Belford Roxo	1	1	2	4	6
Queimados	1	1	4	8	10
Japeri	6	7	14	15	20
Mesquita	0	0,3	1	7	10

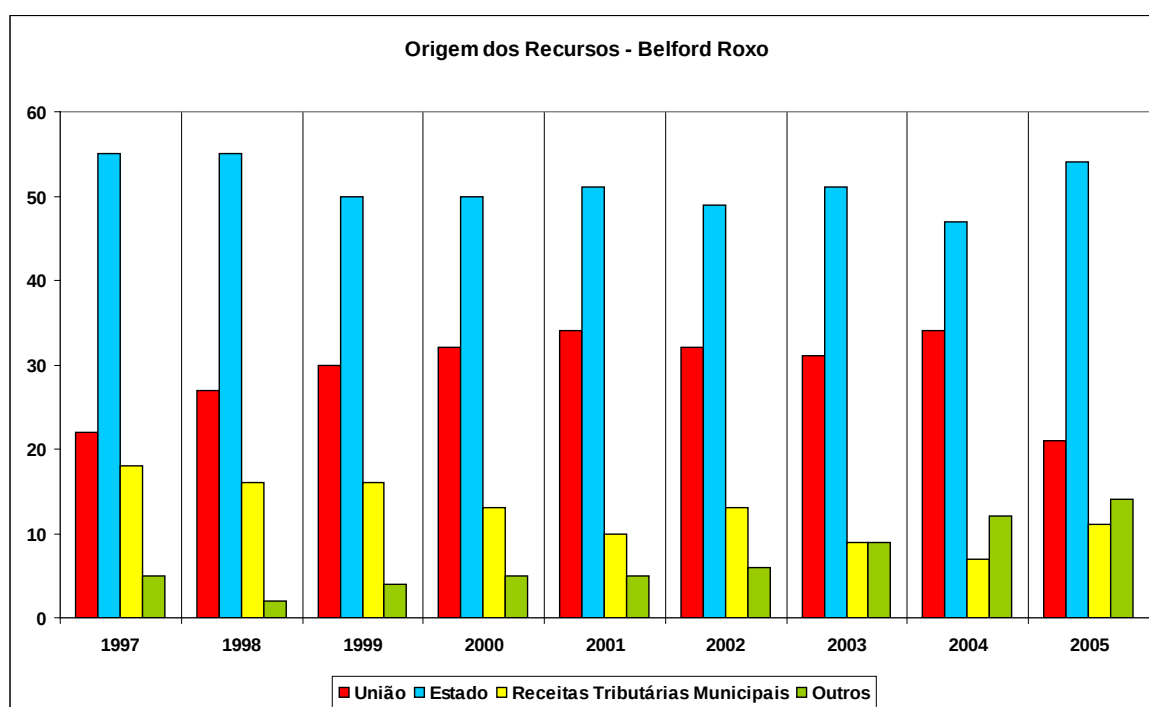
Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Este aumento da participação dos royalties nos orçamentos destes municípios ocorreu em função da redivisão do mesmo, onde os municípios de Niterói e Rio de Janeiro passaram a ser enquadrados na Zona de Produção Principal do estado do Rio de Janeiro, por disporem de instalações de apoio às atividades de exploração e produção de petróleo e gás (portos, oficinas, armazéns). Sendo que a partir deste enquadramento, os municípios de Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Queimados entre outros municípios da Baixada, receberam aumento do percentual recebido de royalties. O município de Japeri, que já recebia um percentual de royalties bem superior ao dos municípios em estudo, teve sua arrecadação ampliada por incluir-se nesta nova redivisão na zona limítrofe – “municípios contíguos àqueles que integram a zona de produção principal, ou que possam ser social ou economicamente atingidos pela produção ou exploração de petróleo e gás natural” - segundo critérios do IBGE.

De acordo com a análise da composição orçamentária dos municípios em estudo, pode-se afirmar que as receitas do município de Belford Roxo se concentram nas receitas de transferência do Estado. Isto se deve em grande parte por existir em seu território atividades significativamente importantes no setor secundário. A receita advinda do Fundo de Participação dos Municípios também é bastante significativa com alguma variação de

importância frente à receita proveniente do ICMS ao longo dos últimos dez anos. É necessário ressaltar que as receitas próprias vêm sofrendo ligeira queda na composição do orçamento ao longo destes últimos anos. Como também vale destacar o aumento de receita proveniente dos royalties a partir de 2004, quanto este ultrapassa o percentual de receitas próprias do município.

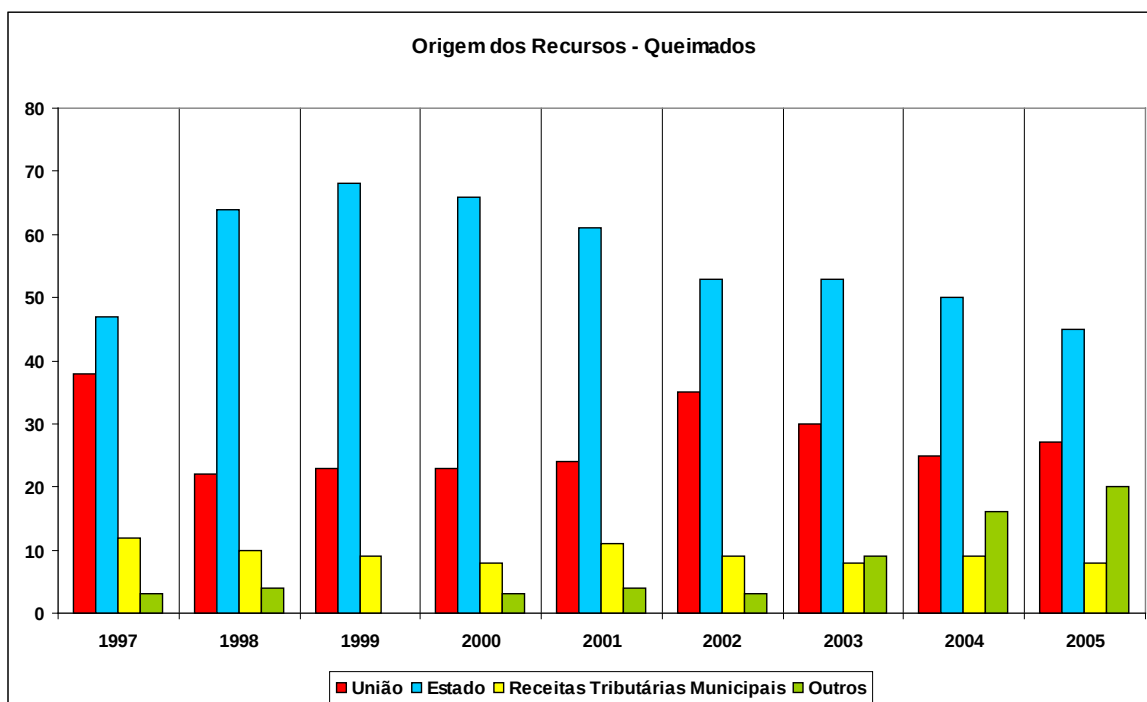
Gráfico 1 – Origem dos recursos – Município de Belford Roxo



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

As receitas do município de Queimados pouco diferem das do Município de Belford Roxo, sendo a principal receita advinda das receitas de transferência do estado. Pode-se aferir, contudo, que as atividades do setor secundário em Queimados são um pouco mais significativas que em Belford Roxo. A receita advinda do Fundo de Participação dos Municípios também é expressiva, mas tem menor importância frente à receita proveniente do ICMS a partir de 1998. No que trata a participação das receitas próprias na composição do orçamento, é possível identificar que esta é a que apresenta menores valores dentre as demais. É mister destacar o aumento de receita proveniente dos royalties fundamentalmente a partir de 2004, destacando-se 2005 quanto este quase se equipara a receita proveniente do FPM.

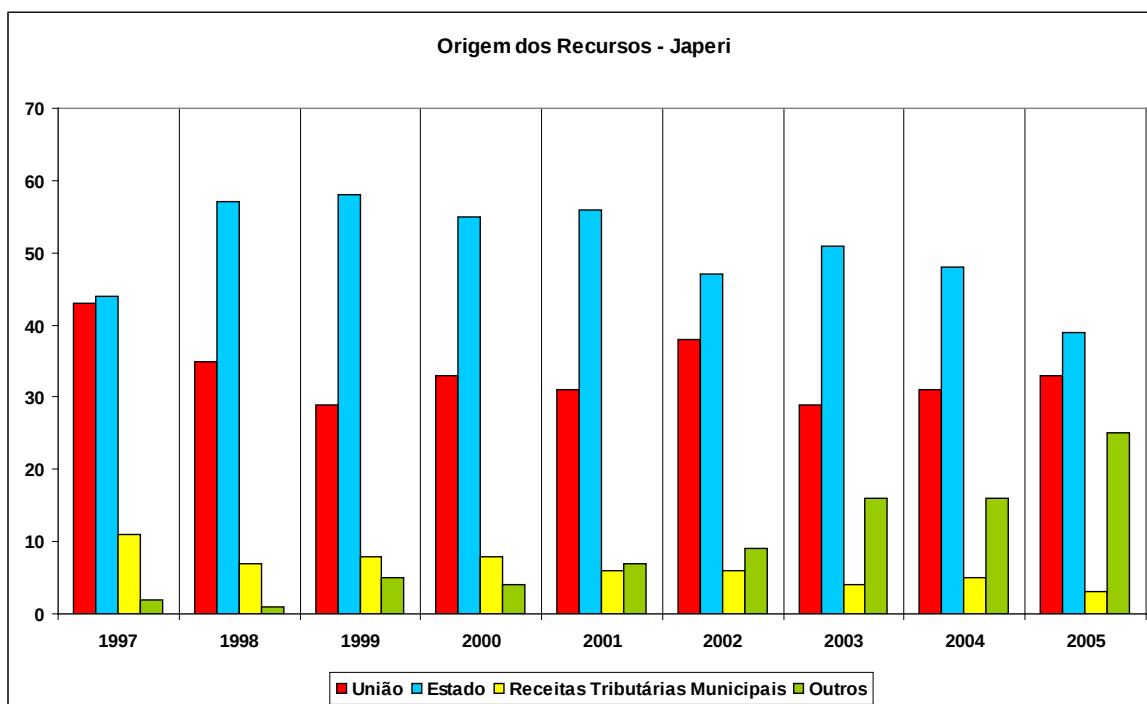
Gráfico 2 – Origem dos recursos – Município de Queimados



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

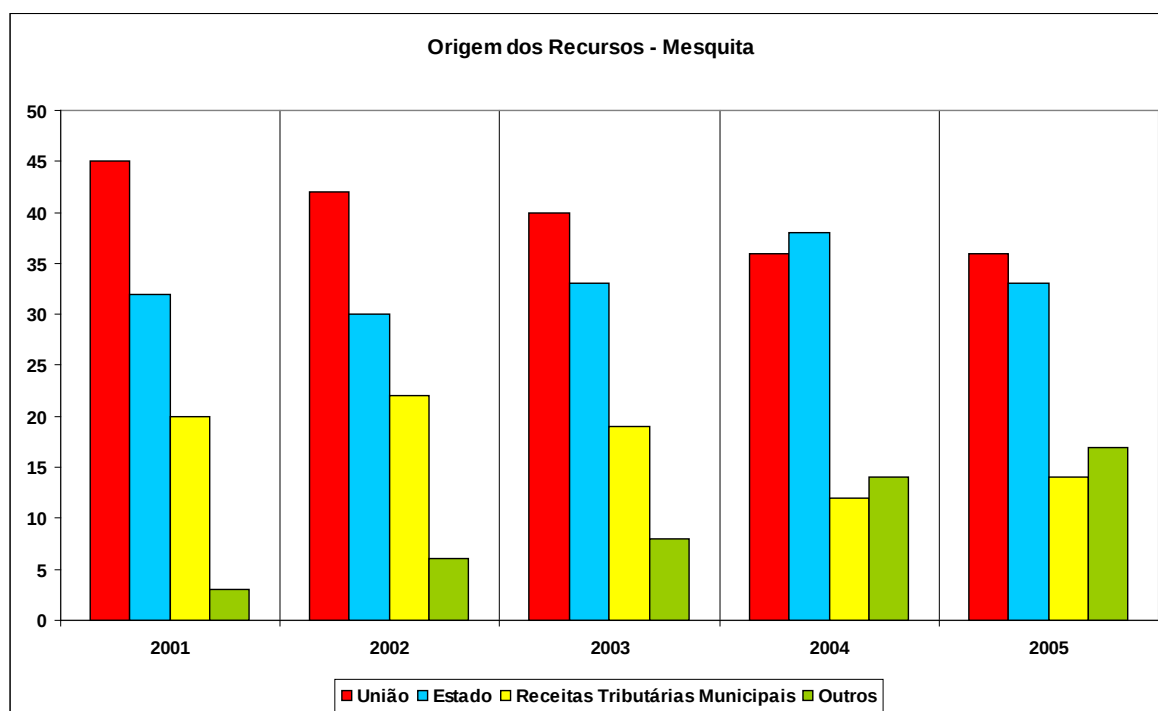
Em Japeri, apesar da principal receita do município ser advinda das receitas de transferência do estado, a diferença entre esta e a receita do FPM não é assim tão drástica. Destaca-se que esta diferença diminui sensivelmente a partir de 2002, e em 2005 estas se apresentam quase que equiparadas. A receita proveniente dos royalties cresce consideravelmente de importância a partir de 2002, sendo que em 2005 apresenta-se um pouco menor apenas que a receita advinda do FPM. Em relação às receitas próprias esta é de menor valor na composição do orçamento, apresentando a cada ano queda frente às outras receitas.

Gráfico 3 – Origem dos recursos – Município de Japeri

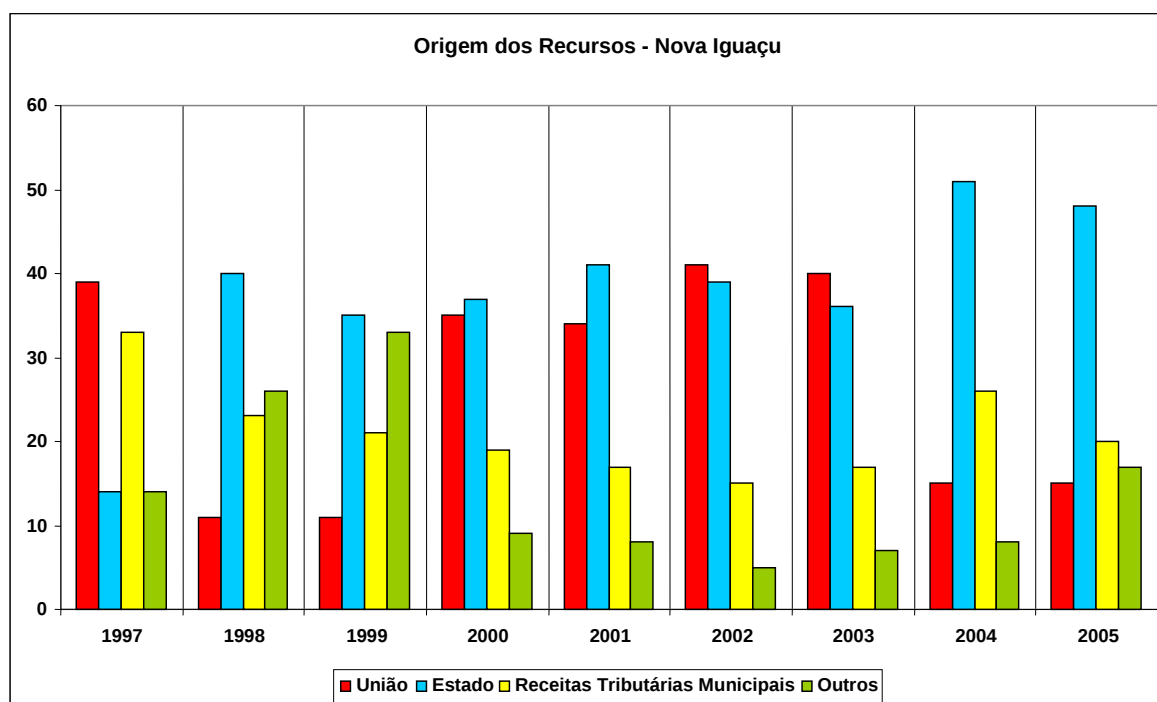


Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

O município de Mesquita apresenta particulares diferenças frente aos outros três municípios descritos anteriormente. A maior receita do orçamento é a receita advinda da esfera federal - o FPM. No entanto, como nos outros municípios, a receita advinda do ICMS é ainda assim tão importante quanto o FPM. É possível perceber que as receitas próprias até 2003 apresentavam percentuais significativos, e vem sofrendo diminuição relativa apenas em função ao aumento de receita advindo dos royalties, sendo ultrapassada por estes a partir de 2004.

Gráfico 4 – Origem dos recursos – Município de Mesquita

Em relação ao município de Nova Iguaçu, que deu origem a todos os últimos quatro municípios descritos anteriormente, a situação apresenta-se distinta. Além das receitas apresentarem um valor real superior aos demais municípios, a variação entre as fontes de receita são mais elevadas do que nos demais. Tem-se que em 1997, o FPM e as receitas próprias superavam as transferências estaduais. Este quadro se altera em 1998, quando da mudança da lei de ICMS, e o percentual de participação do FPM no total diminui consideravelmente. Em 2001, vale notar a diminuição relativa ao FPM quando da emancipação de Mesquita. Esta relação entre as transferências estaduais e o FPM se altera apenas em 2002 e 2003, sendo novamente alterada com em 2004, com as transferências estaduais superando o FPM. Em relação ao município de Nova Iguaçu, é importante destacar que o percentual de receitas próprias na composição do orçamento municipal apresenta-se significativo. Mesmo com variações decrescentes, apenas neste município, dentre os outros quatro em estudo, o percentual das receitas próprias é em vários anos superior ao FPM (1997, 1998, 2004 e 2005).

Gráfico 5 – Origem dos recursos – Município de Nova Iguaçu

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

O fato das receitas próprias aparecerem como a menor fonte de receita na composição orçamentária dos municípios de Belford Roxo, Japeri, Queimados e Mesquita, pode ser aferida por dois motivos: o primeiro compreende a baixa arrecadação de IPTU, e o segundo a baixa arrecadação de ISS. Estes dois principais impostos municipais são a base das receitas próprias dos municípios, e sua arrecadação requer uma estrutura institucional e administrativa consolidada, com corpo técnico qualificado e possibilidades de realização de fiscalização e controle. Tem-se que nestes municípios novos, esta estrutura administrativa ainda não se apresenta consolidada, com problemas de capacitação e número de corpo técnico disponível. Além disto, cabe destacar os impactos causados pelo elevado percentual de ilegalidade nestes municípios, seja a ilegalidade no âmbito de comércio e serviços, seja a ilegalidade fundiária.

Ao proceder a análise comparativa das transferências constitucionais (transferências estaduais somadas às transferências federais) entre os municípios em estudo, tem-se que as diferenças, em termos de valores reais, indica que o município de Nova Iguaçu, mesmo tendo sofrido diversos fracionamentos de seu território não sofreu perda de receitas de

transferências. Nova Iguaçu ainda apresenta a maior receita de transferências dentre os municípios em estudo, destacando-se o município de Belford Roxo com valor de receita próximo ao de Nova Iguaçu.

Tabela 6– Transferências Constitucionais do Governo Federal aos Municípios(R\$mil)

	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belford Roxo	7.657	10.148	28.678	28.678	33.578	38.688	44.553	49.596	51.879	59.317	77.303
Japeri	3.167	3.670	9.258	9.258	12.364	15.123	17.483	18.166	20.961	24.610	26.964
Mesquita	*	*	*	*	*	15.879	18.677	21.094	24.557	29.700	34.160
Queimados	3.993	5.053	10.019	10.019	13.053	15.562	19.260	20.483	23.785	27.453	30.473
Nova Iguaçu	10.558	14.220	35.955	35.955	43.345	46.535	58.916	63.046	73.243	81.570	91.191
Rio de Janeiro	35.274	55.652	401.645	401.645	484.653	537.101	595.727	632.025	727.680	783.104	840.710
TOTAL ERJ	293.892	419.655	1.055.384	1.055.384	1.324.991	1.530.550	1.772.125	1.894.320	2.199.131	2.475.191	2.731.430

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

É possível identificar também que o aumento do valor das receitas de transferências cresceu nove vezes em dez anos no município de Nova Iguaçu, dez vezes em Belford Roxo, 8 vezes em Japeri, 10 vezes em Queimados e duas vezes em Mesquita em um período de cinco anos. O crescimento das receitas de transferências nos municípios indicados seguiu a média do estado do Rio de Janeiro, no entanto, é possível identificar um crescimento muito superior do município do Rio de Janeiro frente aos demais municípios indicados (24 vezes em 10 anos).

De um modo geral, tem-se nesta análise que as receitas de transferências constituem a maior parcela do orçamento municipal e que estas apresentaram crescimento significativo ao longo dos últimos 10 anos. O crescimento, em valor, das transferências constitucionais pode elucidar a relação entre as receitas de transferências constitucionais e as receitas próprias, onde as últimas apresentam-se em constante decréscimo. No entanto, isto não exclui o fato de que os municípios em questão apresentam-se extremamente dependentes das receitas de transferências, com baixa capacidade de arrecadação dos impostos municipais.

Esta relação de dependência das transferências constitucionais não representa em si um problema em relação à autonomia municipal, à medida que estas transferências são obrigatórias e representam também em parte o desenvolvimento dos municípios (transferências estaduais da cota-parte de ICMS). Isto posto, para avaliar melhor a questão da

autonomia municipal é preciso realizar a análise dos investimentos municipais a partir de seus orçamentos.

4.2 Análise das despesas municipais e da autonomia financeira

Após a identificação da composição das receitas orçamentárias municipais será realizada, neste item, a análise dos orçamentos municipais, de forma a compreender aonde são realizados os investimentos públicos, e também contribuir para análise da questão da autonomia municipal.

4.2.1 Análise das despesas municipais

A composição das despesas municipais representa a soma das despesas correntes com as despesas de capital. As despesas correntes compreendem fundamentalmente as despesas de custeio da estrutura administrativa municipal. As despesas de capital compreendem fundamentalmente a receita destinada aos investimentos públicos em geral. Deste modo, tem-se que a análise comparativa entre essas despesas indica o quanto o município possui de receita para realização de investimentos públicos.

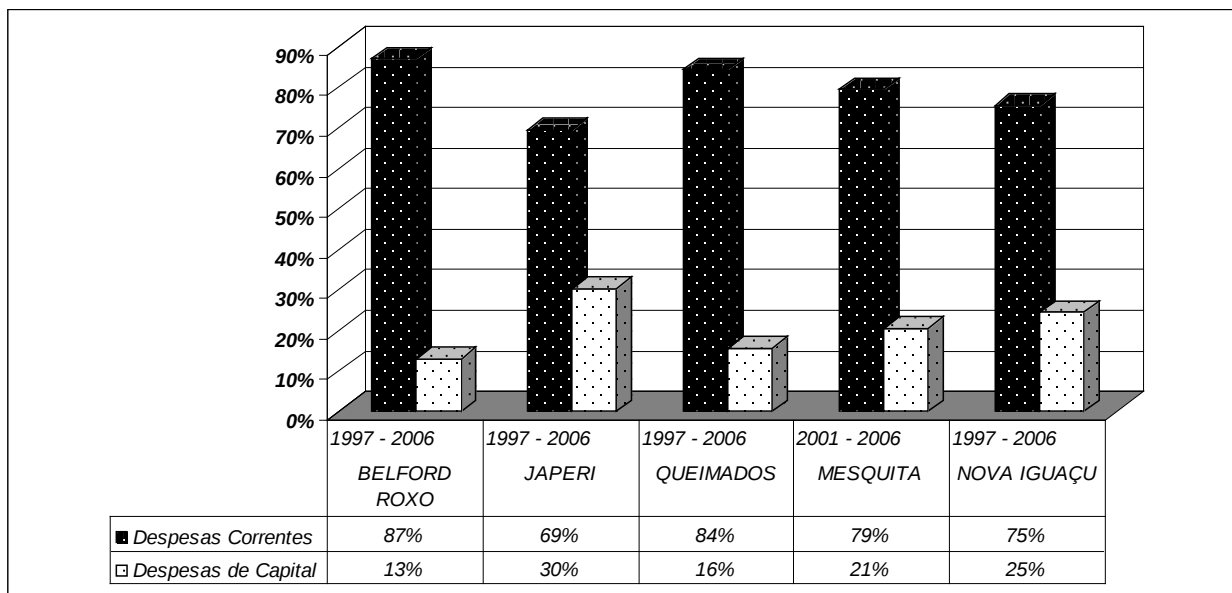
A partir da análise destas receitas nos municípios em estudo (**Quadro 7**) é possível identificar o quanto as despesas municipais estão concentradas nas despesas correntes. Em termos gerais, cerca de 80% das receitas se concentram no custeio de sua máquina administrativa, restando em média 20% para a realização de investimentos. Este percentual de investimento municipal é baixo comparado com as despesas correntes, e isto indica a ausência de receita para a realização de investimentos necessários e esperados quando de sua emancipação.

Tabela 7 – Quadro Geral das Despesas Municipais

QUADRO GERAL DE DESPESAS MUNICIPAIS					
MUNICÍPIOS	Anos	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
BELFORD ROXO	1997 - 2006	1.070.429.554,99	87%	153.363.376,14	13%
JAPERI	1997 - 2006	252.227.191,88	69%	110.964.333,38	30%
QUEIMADOS	1997 - 2006	405.666.318,12	84%	55.171.401,29	16%
MESQUITA	2001 - 2006	274.663.488,21	79%	92.790.250,33	21%
NOVA IGUAÇU	1997 - 2006	2.024.116.106,45	75%	959.115.058,05	25%

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

Gráfico 6 – Despesas Municipais



Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

A análise das despesas municipais do município de Belford Roxo indica que a maior parcela de sua receita orçamentária é destinada às despesas correntes, sendo possível afirmar que estas ocupam em média cerca de 80 a 85% da receita total do município. E, dentre as despesas correntes, é possível identificar que a despesa de custeio representa a parcela majoritária no âmbito das despesas correntes.

Tabela 8 –Despesas Municipais de Belford Roxo

BELFORD ROXO							
DESPESAS MUNICIPAIS							
Anos	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%	OUTROS	%	TOTAL
1997	40.204.800,26	86,38%	6.340.581,00	13,62%			46.545.381,26
1998	66.525.718,78	77,49%	19.319.653,82	22,51%			85.845.372,60
1999	75.340.500,00	80,54%	18.199.500,00	19,46%			93.540.000,00
2000	80.275.000,00	85,40%	13.725.000,00	14,60%			94.000.000,00
2001	104.102.434,95	91,67%	9.456.992,32	8,33%			113.559.427,27
2002	103.545.000,00	83,37%	20.655.000,00	16,63%			124.200.000,00
2003	127.363.690,00	94,51%	7.400.790,00	5,49%			134.764.480,00
2004	147.866.000,00	94,90%	8.016.000,00	5,10%			155.882.000,00
2005	134.642.000,00	93,75%	8.963.000,00	6,25%			143.605.000,00
2006	190.564.411,00	82,00%	41.286.859,00	18,00%			231.851.270,00

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

Tabela 9 - Quadro de Despesas Correntes de Belford Roxo

BELFORD ROXO						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Despesas de Custeio	%	Outros	%	DESPESAS CORRENTES	%
1997	40.204.800,26	86,38%			40.204.800,26	86,38%
1998	66.525.718,78	77,49%			66.525.718,78	77,49%
1999	70.847.000,00	75,7%	4.493.500,00	4,8%	75.340.500,00	80,54%
2000	77.350.000,00	82,29%	2.925.000,00	3,11%	80.275.000,00	85,40%
2001	100.877.434,95	88,83%	3.225.000,00	2,84%	104.102.434,95	91,67%
2002	99.105.000,00	79,8%	4.440.000,00	3,6%	103.545.000,00	83,37%
2003	126.689.867,60	94,0%	673.822,40	0,50%	127.363.690,00	94,51%
2004	145.407.530,00	93,4%	2.458.470,00	1,50%	147.866.000,00	94,90%
2005	134.642.000,00	93,8%			134.642.000,00	93,75%
2006	190.564.411,00	82,00%			190.564.411,00	82,00%

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

É possível afirmar que as despesas de custeio sofrem uma variação positiva entre 2003 e 2005, e em 2006 ela decresce, sendo que em 2007 ela apresenta-se menor que 80%.

Em relação ao percentual orçamentário destinado à realização de investimentos públicos, este varia entre 16,2% em 2007 a 5,1% em 2004, com média de 9,75% entre os anos pesquisados.

Tabela 10 - Quadro de Despesas de Capital de Belford Roxo

BELFORD ROXO						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Investimentos	%	Outros	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
1997	6.340.581,00	13,62%			6.340.581,00	13,62%
1998	19.319.653,82	22,51%			19.319.653,82	22,51%
1999	12.469.500,00	13,3%	5.730.000,00	6,1%	18.199.500,00	19,46%
2000	8.240.000,00	8,8%	5.485.000,00	5,8%	13.725.000,00	14,60%
2001	8.538.120,00	7,5%	918.872,32	0,8%	9.456.992,32	8,33%
2002	15.687.000,00	12,6%	4.968.000,00	4,0%	20.655.000,00	16,63%
2003	7.400.790,00	5,5%			7.400.790,00	5,49%
2004	8.016.000,00	5,1%			8.016.000,00	5,10%
2005	8.963.000,00	6,2%			8.963.000,00	6,25%
2006	28.535.039,15	12,5%	12.751.819,85	5,5%	41.286.859,00	18,00%

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

A análise das despesas municipais do município de Queimados indica que elevada parcela de sua receita orçamentária é destinada às despesas correntes, assim como no município de Belford Roxo. O percentual do orçamento municipal destinado às despesas correntes é consideravelmente elevado, situando-se sempre em torno de 80 a 90%, mesmo com o aumento significativo da receita orçamentária a partir de 2003, este percentual não apresenta decréscimo. Em analogia, o percentual relativo às despesas de capital é baixo, comprometendo as ações de investimento municipal.

Tabela 11- Quadro de Despesas Municipais de Queimados

QUEIMADOS							
DEPESAS MUNICIPAIS							
	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%	OUTROS	%	TOTAL
1997	14.332.807,11	74,76%	4.838.016,00	25,24%			19.170.823,11
1998	19.596.000,00	83,61%	3.840.665,52	16,39%			23.436.665,52
1999	17.663.000,00	79,35%	4.598.000,00	20,65%			22.261.000,00
2000	25.292.200,00	84,47%	4.651.719,77	15,53%			29.943.919,77
2001	30.365.000,00	91,02%	2.994.000,00	8,98%			33.359.000,00
2002	27.114.114,47	74,42%	8.820.000,00	24,21%	500.000,00	1,53%	36.434.114,47
2003	38.161.680,00	90,28%	4.110.000,00	9,72%			42.271.680,00
2004	46.117.000,00	79,23%	12.091.000,00	20,77%			58.208.000,00
2005	57.193.000,00	93,58%	3.926.000,00	6,42%			61.119.000,00
2006	60.711.373,57	91,97%	5.302.000,00	8,03%			66.013.373,57

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

Tabela 12 - Quadro de Despesas Correntes de Queimados

QUEIMADOS						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Despesas de Custeio	%	Outros	%	DESPESAS CORRENTES	%
1997	14.332.807,11	74,76%			14.332.807,11	74,76%
1998	19.596.000,00	83,61%			19.596.000,00	83,61%
1999	12.730.000,00	57,19%	4.933.000,00	22,16%	17.663.000,00	79,35%
2000	21.122.000,00	70,54%	4.170.200,00	13,93%	25.292.200,00	84,47%
2001	30.365.000,00	91,02%			30.365.000,00	91,02%
2002	26.440.814,47	72,57%	673.300,00	1,85%	27.114.114,47	74,42%
2003	38.161.680,00	90,28%			38.161.680,00	90,28%
2004	46.117.000,00	79,23%			46.117.000,00	79,23%
2005	57.193.000,00	93,58%			57.193.000,00	93,58%
2006	57.025.168,17	86,38%	3.686.205,40	5,58%	60.711.373,57	91,97%

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

Dentre as despesas correntes, as despesas relativas ao custeio da máquina administrativa municipal apresentam percentual médio de 80 a 90% do total das despesas correntes. Dentre despesas de capital, o percentual de investimentos municipais varia em torno de 6 a 20% do total das receitas municipais.

Tabela 13 - Quadro de Despesas de Capital de Queimados

QUEIMADOS						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Investimentos	%	Outros	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
1997	4.838.016,00	25,24%			4.838.016,00	25,24%
1998	3.840.665,52	16,39%			3.840.665,52	16,39%
1999	4.359.000,00	19,58%	239.000,00	1,07%	4.598.000,00	20,65%
2000	4.566.719,77	15,25%	85.000,00	0,28%	4.651.719,77	15,53%
2001	2.994.000,00	8,98%			2.994.000,00	8,98%
2002	4.965.031,32	13,63%	3.854.968,68	10,58%	8.820.000,00	24,21%
2003	4.110.000,00	9,72%			4.110.000,00	9,72%
2004	12.091.000,00	20,77%			12.091.000,00	20,77%
2005	3.926.000,00	6,42%			3.926.000,00	6,42%
2006	5.302.000,00	8,03%			5.302.000,00	8,03%

Fonte: FASE- Perfil Orçamentário da Baixada Fluminense/ TCE-RJ

O caso do município de Japeri não difere dos municípios anteriormente citados. Suas despesas municipais, de acordo com o Quadro abaixo, se concentram nas despesas correntes, ocupando em média cerca de 70% do total. Em relação às despesas correntes, as despesas de custeio representam em média 65% do total das despesas municipais, indicando um elevado comprometimento das receitas municipais com as despesas relativas ao custeio da máquina administrativa.

Tabela 14 - Quadro de Despesas Municipais de Japeri

JAPERI							
DESPESAS MUNICIPAIS							
Anos	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%	OUTROS	%	TOTAL
1997	7.522.394,90	77,55%	2.177.720,59	22,45%			9.700.115,49
1998	12.145.470,10	65,57%	6.376.386,06	34,43%			18.521.856,16
1999	10.616.547,35	64,88%	5.747.500,86	35,12%	10,00	0,00%	16.364.048,21
2000	17.412.544,48	70,63%	7.240.120,22	29,37%	20,00	0,00%	24.652.684,70
2001	23.635.122,53	63,63%	13.509.391,99	36,37%			37.144.514,55
2002	21.481.877,00	41,00%	29.418.123,00	56,14%	1.500.000,00	2,86%	52.400.000,00
2003	30.258.707,00	81,40%	6.908.636,00	18,60%			37.167.343,00
2004	34.616.000,00	67,02%	17.032.000,00	32,98%			51.648.000,00
2005	41.569.000,00	83,96%	7.943.000,00	16,04%			49.512.000,00
2006	52.969.528,52	79,00%	14.611.454,66	21,00%			67.580.983,18

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Tabela 15 - Quadro de Despesas Correntes de Japeri

JAPERI						
Anos	DEPESAS MUNICIPAIS					
	Despesas de Custeio	%	Outros	%	DESPESAS CORRENTES	%
1997	7.522.394,90	77,55%			7.522.394,90	77,55%
1998	12.145.470,10	65,57%			12.145.470,10	65,57%
1999	10.481.195,68	64,05%	135.351,67	0,83%	10.616.547,35	64,88%
2000	17.197.122,19	69,76%	215.422,29	0,87%	17.412.544,48	70,63%
2001	23.635.122,53	63,63%			23.635.122,53	63,63%
2002	12.189.288,00	23,26%	9.292.589,00	17,73%	21.481.877,00	41,00%
2003	23.940.258,69	64,40%	6.318.448,31	17,00%	30.258.707,00	81,40%
2004					34.616.000,00	67,02%
2005					41.569.000,00	83,96%
2006	42.396.819,95	63,00%	10.572.708,57	16,00%	52.969.528,52	79,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

No entanto, o município de Japeri apresenta um percentual superior aos municípios de Belford Roxo e Queimados em relação às despesas de capital, indicando, conforme quadro anterior, que o percentual das despesas destinado à realização de investimentos públicos é superior aos demais, com média de 30% do total das despesas realizadas. Em valores reais, o município de Japeri equipara-se ao município de Belford Roxo, e supera o município de Queimados em termos de investimento público.

Tabela 16 - Quadro de Despesas de Capital de Japeri

JAPERI						
Anos	DEPESAS MUNICIPAIS					
	Investimentos	%	Outros	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
1997	2.177.720,59	22,45%			2.177.720,59	22,45%
1998	6.376.386,06	34,43%			6.376.386,06	34,43%
1999	5.707.470,86	34,88%	40.030,00	0,2%	5.747.500,86	35,12%
2000	7.150.444,53	29,00%	89.675,69	0,36%	7.240.120,22	29,37%
2001	13.509.391,99	36,37%			13.509.391,99	36,37%
2002	29.418.123,00	56,14%			29.418.123,00	56,14%
2003	6.908.636,00	18,60%			6.908.636,00	18,60%
2004					17.032.000,00	32,98%
2005					7.943.000,00	16,04%
2006	14.611.454,66	22,0%			14.611.454,66	22,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Igualmente aos municípios de Belford Roxo, Queimados e Japeri, o município de Mesquita apresenta, de acordo com o quadro a seguir, um percentual elevado das despesas municipais destinado às despesas correntes. A média das despesas correntes varia em torno de 80% do total das despesas municipais, com seu percentual quase que inteiramente destinado às despesas de custeio, como indica o Quadro 18.

Tabela 17 - Quadro de Despesas Municipais de Mesquita

MESQUITA							
DESPESAS MUNICIPAIS							
Anos	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%	OUTROS	%	TOTAL
2001	20.863.000,00	73,44%	7.547.000,00	26,56%			28.411.000,00
2002	33.066.000,00	66,84%	16.411.000,00	33,16%			49.477.000,00
2003	46.813.394,03	78,80%	12.613.882,51	21,20%			59.427.276,54
2004	53.158.000,00	87,24%	7.780.000,00	12,76%			60.938.000,00
2005	61.268.000,00	86,67%	9.428.000,00	13,33%			70.695.000,00
2006	59.495.094,18	84,00%	11.184.905,82	16,00%			70.680.000,00

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Tabela 18 - Quadro de Despesas Correntes de Mesquita

MESQUITA						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Despesas de Custeio	%	Outros	%	DESPESAS CORRENTES	%
2001	20.863.000,00	73,44%			20.863.000,00	73,44%
2002	33.066.000,00	66,84%			33.066.000,00	66,84%
2003	46.813.394,03	78,80%			46.813.394,03	78,80%
2004	53.158.000,00	87,24%			53.158.000,00	87,24%
2005	61.268.000,00	86,67%			61.268.000,00	86,67%
2006	49.568.515,19	70,00%	9.926.578,99	14,00%	59.495.094,18	84,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Analogamente, o percentual destinado às despesas de capital é inferior, girando em torno de 20% do total das despesas realizadas no município.

Tabela 19 - Quadro de Despesas de Capital de Mesquita

MESQUITA						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Investimentos	%	Outros	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
2001	7.547.000,00	26,56%			7.547.000,00	26,56%
2002	16.411.000,00	33,16%			16.411.000,00	33,16%
2003	12.613.882,51	21,20%			12.613.882,51	21,20%
2004	7.780.000,00	12,76%			7.780.000,00	12,76%
2005	9.428.000,00	13,33%			9.428.000,00	13,33%
2006	11.184.905,82	16,00%			11.184.905,82	16,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

A análise das despesas municipais do município de Nova Iguaçu faz-se necessária em termos comparativos aos municípios emancipados de seu território. O município de Nova Iguaçu apresenta até 2001 um quadro de despesas municipais com percentual elevado de despesas correntes. Em 2002, ocorre uma inversão significativa, com o percentual de despesas de capital superando as despesas correntes com aumento de receita em valor real. Em 2004 e 2005 esta relação novamente se inverte em função da diminuição em valor das despesas de capital. Em 2006, ocorre um aumento de mais de 100% em valor das despesas correntes e um aumento ainda maior das despesas de capital, de modo à re-estabelecer um equilíbrio entre as despesas correntes e as despesas de capital do município. Em relação à composição das despesas correntes, tem-se que as despesas de custeio apresentam percentual médio de 70% do total das despesas municipais, sendo representativa a diminuição percentual relativa para 45% do total das despesas em 2006.

Tabela 20 - Quadro de Despesas Municipais de Nova Iguaçu

NOVA IGUAÇU							
DESPESAS MUNICIPAIS							
	DESPESAS CORRENTES	%	DESPESAS DE CAPITAL	%	OUTROS	%	TOTAL
1997	86.517.876,86	97,91%	1.847.213,62	2,09%			88.365.090,48
1998	136.771.349,43	85,92%	22.417.587,26	14,08%			159.188.936,69
1999	150.237.560,88	85,60%	25.270.769,04	14,40%			175.508.329,92
2000	186.675.179,84	87,01%	27.861.527,24	12,99%			214.536.707,08
2001	186.958.429,64	74,78%	63.045.725,33	25,22%			250.004.154,97
2002	225.020.308,19	47,00%	250.804.051,19	52,40%	2.000.000,00	0,40%	477.824.359,38
2003	183.913.123,61	52,70%	164.788.341,37	47,30%			348.701.464,98
2004	243.002.000,00	76,23%	75.753.000,00	23,77%			318.755.000,00
2005	200.987.000,00	89,16%	24.428.000,00	10,84%			225.415.000,00
2006	424.033.278,00	58,00%	302.898.843,00	42,00%			726.932.121,00

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Tabela 21 - Quadro de Despesas Correntes de Nova Iguaçu

NOVA IGUAÇU						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Despesas de Custeio	%	Outros	%	DESPESAS CORRENTES	%
1997	86.517.876,86	97,91%			86.517.876,86	97,91%
1998	136.771.349,43	85,92%			136.771.349,43	85,92%
1999	92.312.910,26	52,60%	57.924.650,62	33,00%	150.237.560,88	85,60%
2000	101.892.628,74	47,49%	84.782.551,10	39,52%	186.675.179,84	87,01%
2001	186.958.429,64	74,78%			186.958.429,64	74,78%
2002	95.342.619,32	20,00%	129.677.688,87	27,00%	225.020.308,19	47,00%
2003	183.913.123,61	52,70%			183.913.123,61	52,70%
2004	243.002.000,00	76,23%			243.002.000,00	76,23%
2005	200.987.000,00	89,16%			200.987.000,00	89,16%
2006	330.564.338,00	45,00%	93.468.940,00	13,00%	424.033.278,00	58,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Em relação às despesas de capital, o município de Nova Iguaçu apresenta um percentual de investimentos elevado quando comparado com os demais municípios em estudo. Destacando-se os anos de 2002, 2003 e 2006 com elevados valores reais de investimento público realizado com receitas municipais, sendo notável a diferença de valores

reais de receita destinadas às despesas de capital de Nova Iguaçu em relação aos demais municípios.

Tabela 22 - Quadro de Despesas de Capital de Nova Iguaçu

NOVA IGUAÇU						
Anos	DESPESAS MUNICIPAIS					
	Investimentos	%	Outros	%	DESPESAS DE CAPITAL	%
1997	1.847.213,62	2,09%			1.847.213,62	2,09%
1998	22.417.587,26	14,08%			22.417.587,26	14,08%
1999	24.656.286,70	14,05%	614.482,34	0,35%	25.270.769,04	14,40%
2000	26.847.044,90	12,51%	1.014.482,34	0,47%	27.861.527,24	12,99%
2001	63.045.725,33	25,22%			63.045.725,33	25,22%
2002	233.408.859,44	48,80%	17.395.191,75	3,60%	250.804.051,19	52,40%
2003	164.788.341,37	47,30%			164.788.341,37	47,30%
2004	75.753.000,00	23,77%			75.753.000,00	23,77%
2005	24.428.000,00	10,84%			24.428.000,00	10,84%
2006	302.898.843,00	42,00%			302.898.843,00	42,00%

Fonte: FASE – Perfil Orçamentário dos municípios da Baixada Fluminense /TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

4.2.2 Análise da Autonomia Financeira Municipal

A importância do indicador do grau de autonomia financeira³³ entre os municípios no que trata a comparação entre a arrecadação da receita tributária municipal, vista no item anterior, com o total das despesas correntes municipais é tornar possível avaliar se a arrecadação própria municipal consegue, e em que grau arcar com as despesas de custeio correspondentes as despesas de suas próprias máquinas administrativas.

De um modo geral, ocorre que o grau de autonomia municipal é muito baixo em praticamente todos os municípios em estudo, à exceção do município de Mesquita que apresenta grau de autonomia financeira média de 77%. O caso do município de Mesquita é atípico a medida que sua emancipação é mais recente que a dos demais municípios estudados

³³ A avaliação do grau de autonomia municipal apenas apresenta-se como um indicador que auxilia na análise posterior a respeito da importância das transferências tanto constitucionais indicadas no Item 4.1 quanto na análise a seguir a respeito da importância das transferências voluntárias na possibilidade de realização de investimentos públicos nos municípios em questão.

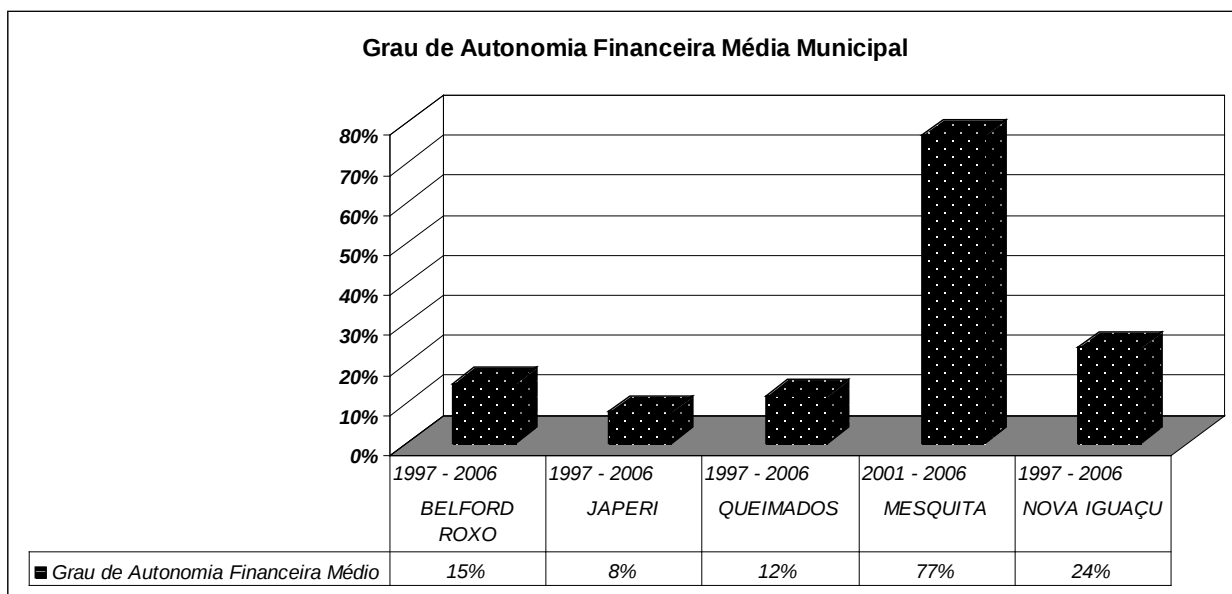
e sua máquina administrativa ainda encontra-se em formação, o que pode refletir diretamente nas suas despesas de custeio.

Tabela 23 - Quadro Geral - Média de Autonomia Financeira

GRAU DE AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL		
MUNICÍPIOS	Anos	Grau de Autonomia Financeira
BELFORD ROXO	1997 - 2006	15%
JAPERI	1997 - 2006	8%
QUEIMADOS	1997 - 2006	12%
MESQUITA	2001 - 2006	77%
NOVA IGUAÇU	1997 - 2006	24%

Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 7 – Grau de Autonomia Financeira



Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

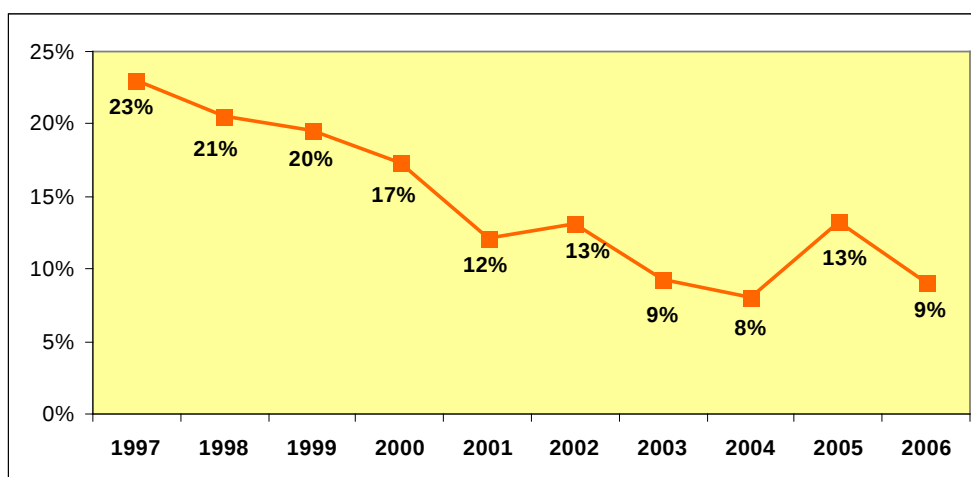
De acordo com o **indicador de autonomia financeira municipal**, obtido a partir da comparação entre as despesas correntes e as receitas próprias municipais, no município de Belford Roxo, a relação se estabelece de acordo com o quadro a seguir:

Tabela 24 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Belford Roxo

BELFORD ROXO			
Anos	RECEITAS PRÓPRIAS	TOTAL DESPESAS CORRENTES	INDICADOR DE AUTONOMIA FINANCEIRA
1997	8.985.851,05	40.204.800,26	23%
1998	13.377.222,01	66.525.718,78	21%
1999	18.333.840,00	93.540.000,00	20%
2000	16.262.000,00	94.000.000,00	17%
2001	13.740.690,70	113.559.427,27	12%
2002	16.270.200,00	124.200.000,00	13%
2003	12.533.096,64	134.764.480,00	9%
2004	12.470.560,00	155.882.000,00	8%
2005	18.955.860,00	143.605.000,00	13%
2006	20.886.624,30	231.851.270,00	9%

Fonte: TCE-RJ / Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 8 – Indicador de Autonomia Financeira de Belford Roxo



Fonte: TCE-RJ / Perfil dos Municípios Fluminenses

É notável que, de acordo com a análise, o indicador de autonomia financeira vem sofrendo variações negativas ao longo dos últimos anos, demonstrando que o município de Belford Roxo apresenta-se consideravelmente dependente das receitas de transferências para suprir a maior parcela de suas despesas correntes.

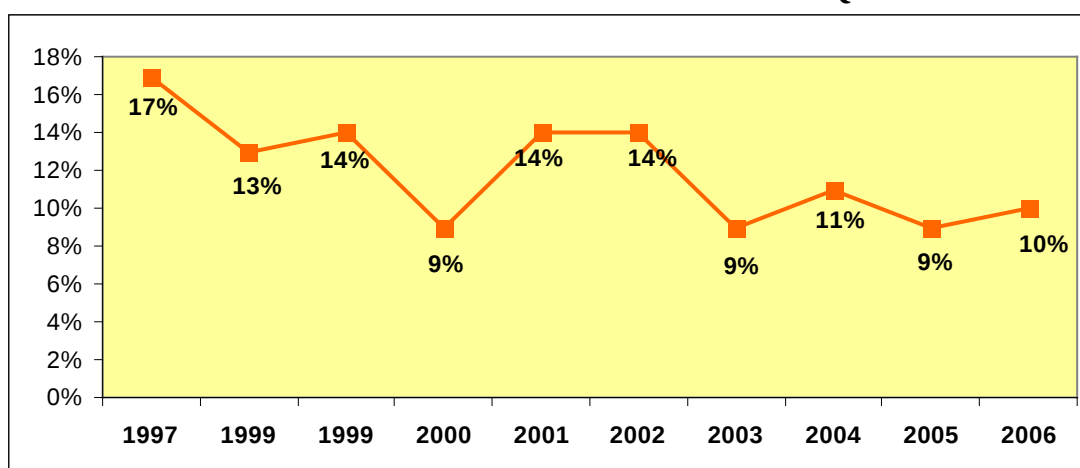
No município de Queimados a relação se estabelece de acordo com o quadro a seguir:

Tabela 25 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Queimados

QUEIMADOS			
Anos	RECEITAS PRÓPRIAS	TOTAL DESPESAS CORRENTES	INDICADOR DE AUTONOMIA FINANCEIRA
1997	2.445.000,00	14.332.807,11	17%
1998	2.600.000,00	19.596.000,00	13%
1999	2.437.000,00	17.663.000,00	14%
2000	2.378.000,00	25.292.200,00	9%
2001	4.127.000,00	30.365.000,00	14%
2002	3.883.000,00	27.114.114,47	14%
2003	3.356.000,00	38.161.680,00	9%
2004	5.037.000,00	46.117.000,00	11%
2005	5.275.000,00	57.193.000,00	9%
2006	5.828.000,00	60.711.373,57	10%

Fonte: TCE-RJ / Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 9 – Indicador de Autonomia Financeira de Queimados



Fonte: TCE-RJ / Perfil dos Municípios Fluminenses

É possível avaliar que apesar do aumento real da receita própria, esta cresce em proporção inferior ao aumento das despesas correntes, de modo que não se altera significativamente o percentual indicativo de autonomia financeira. Este percentual, em torno de 9 a 14%, indica que o município de Queimados depende das receitas advindas das transferências constitucionais para realizar até mesmo as suas despesas correntes.

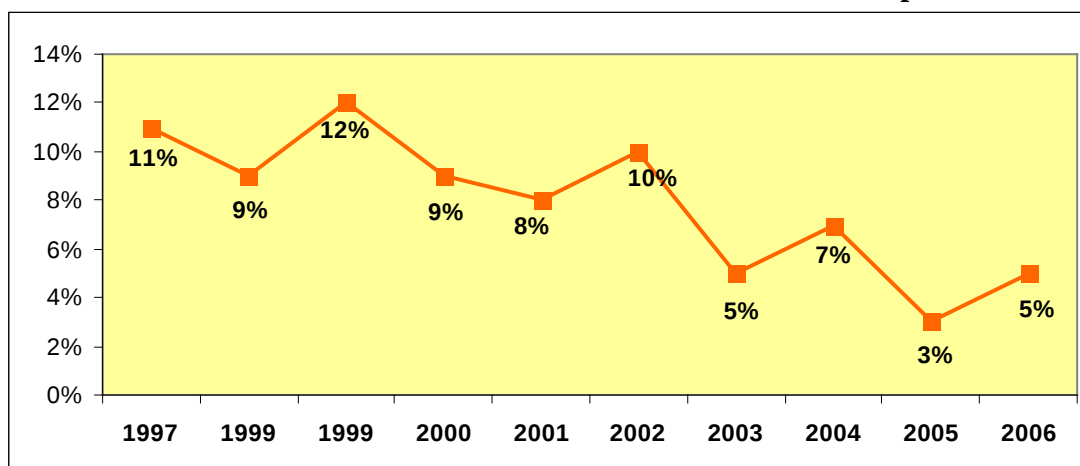
O município de Japeri depende em maior grau das transferências constitucionais que os municípios de Belford Roxo e Queimados.

Tabela 26 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Japeri

JAPERI			
Anos	RECEITAS PRÓPRIAS	TOTAL DESPESAS CORRENTES	INDICADOR DE AUTONOMIA FINANCEIRA
1997	821.777,99	7.522.394,90	11%
1998	1.124.831,54	12.145.470,10	9%
1999	1.297.000,00	10.616.547,35	12%
2000	1.647.000,81	17.412.544,48	9%
2001	1.841.000,00	23.635.122,53	8%
2002	2.154.000,00	21.481.877,00	10%
2003	1.441.000,00	30.258.707,00	5%
2004	2.584.000,00	34.616.000,00	7%
2005	1.434.000,00	41.569.000,00	3%
2006	2.563.000,00	52.969.528,52	5%

Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 10 – Indicador de Autonomia Financeira de Japeri



Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

O município de Japeri não apresenta um esforço tributário próprio capaz sequer de realizar suas despesas correntes, apresentando receitas próprias em valores reais significativamente baixos.

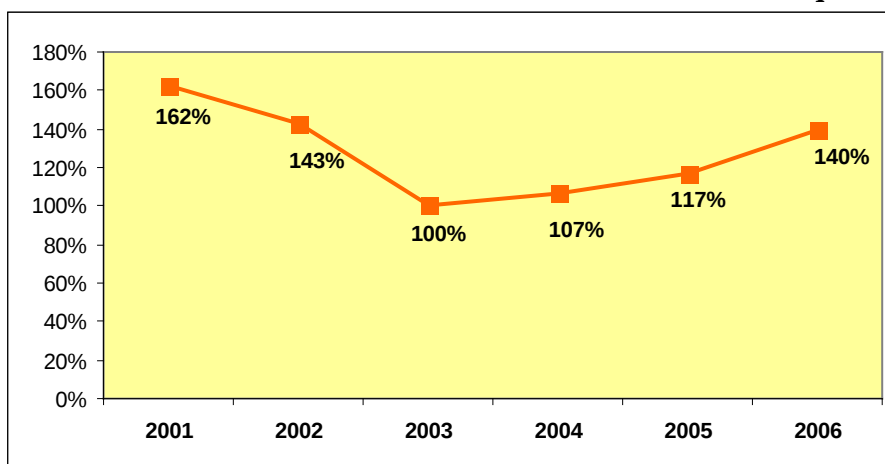
No que trata da autonomia financeira, Mesquita apresenta-se como o único município dentre os estudados com receitas próprias superiores ao total das despesas correntes.

Tabela 27 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Mesquita

MESQUITA			
Anos	RECEITAS PRÓPRIAS	TOTAL DESPESAS CORRENTES	INDICADOR DE AUTONOMIA FINANCEIRA
2001	33.751.000,00	20.863.000,00	162%
2002	47.199.000,00	33.066.000,00	143%
2003	46.947.000,00	46.813.394,03	100%
2004	56.904.000,00	53.158.000,00	107%
2005	71.399.000,00	61.268.000,00	117%
2006	83.310.000,00	59.495.094,18	140%

Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 11 – Indicador de Autonomia Financeira de Mesquita



Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Isto indica que o município apresenta um esforço tributário próprio significativo. No entanto, apesar do saldo significativo entre as receitas próprias e as despesas correntes, quando comparado com o percentual realizado de investimentos não há ganho significativo comparado com os demais municípios.

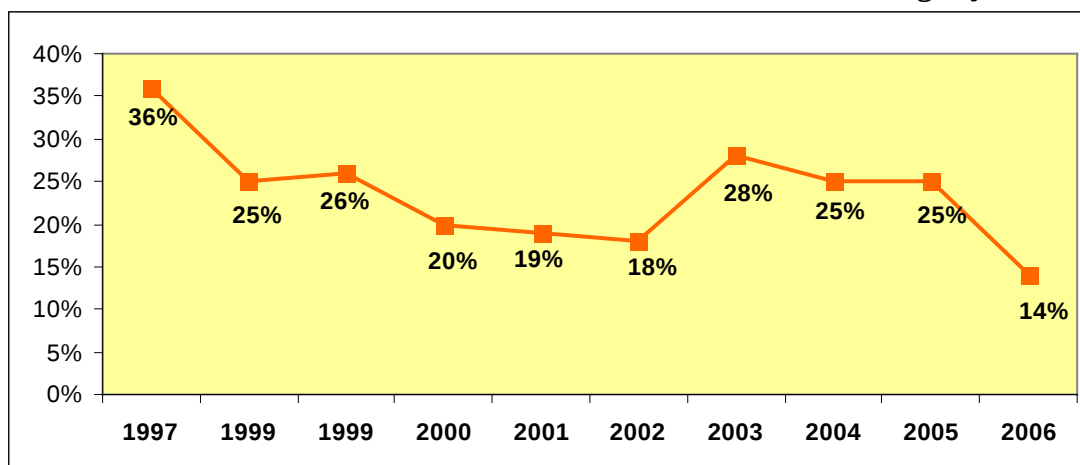
Em relação à autonomia financeira, o município de Nova Iguaçu aparece em segunda posição dentre os municípios estudados, sendo apenas superado pelo município de Mesquita.

Tabela 28 - Quadro Indicativo de Autonomia Financeira de Mesquita

NOVA IGUAÇU			
Anos	RECEITAS PRÓPRIAS	TOTAL DESPESAS CORRENTES	INDICADOR DE AUTONOMIA FINANCEIRA
1997	31.034.000,00	86.517.876,86	36%
1998	34.394.000,00	136.771.349,43	25%
1999	38.631.000,00	150.237.560,88	26%
2000	37.265.000,00	186.675.179,84	20%
2001	36.264.000,00	186.958.429,64	19%
2002	39.476.000,00	225.020.308,19	18%
2003	52.116.000,00	183.913.123,61	28%
2004	60.517.000,00	243.002.000,00	25%
2005	50.901.000,00	200.987.000,00	25%
2006	57.433.000,00	424.033.278,00	14%

Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Gráfico 12 – Indicador de Autonomia Financeira de Nova Iguaçu



Fonte: TCE-RJ-Perfil dos Municípios Fluminenses

Pode-se afirmar que apesar do município de Nova Iguaçu apresentar receitas próprias inferiores às suas despesas correntes, isto não se apresenta como empecilho à realização de investimentos públicos em seus domínios por ente governamental.

Considerações gerais

Em termos gerais, nos municípios em estudo, é possível afirmar que as despesas correntes ocupam percentual elevado na composição das despesas municipais. Isto indica que a maior parte dos recursos dos orçamentos destes municípios visa suprir as despesas de custeio da administração pública. Isto também indica que na maioria dos municípios, à

exceção do município de Nova Iguaçu, o percentual destinado às despesas de capital é reduzido. Entendendo que as despesas de capital incluem as receitas destinadas a investimentos públicos, tem-se que os municípios emancipados pouco conseguem realizar investimentos, incapacitando-os de suprir as demandas existentes em seus territórios.

Com esta análise, também foi possível identificar que os municípios em estudo, a exceção de Mesquita, apresentam baixo esforço tributário próprio que, quando comparado com suas despesas correntes, indica uma baixa autonomia financeira. Este modesto esforço tributário pode, em certa medida, corresponder à baixa capacidade de realização de investimento. No entanto, tem-se que em Mesquita e em Nova Iguaçu, isto não ocorre. Nestes dois municípios as receitas próprias não se correlacionam diretamente à sua capacidade de investimento. Sendo que em Mesquita, apesar da receita própria ser superior às suas despesas correntes, sua capacidade de investimento é baixa. E em Nova Iguaçu, apesar de suas despesas correntes serem consideravelmente superiores às suas receitas próprias, ele apresenta uma capacidade de investimento elevada.

A análise das despesas correntes e despesas de capital demonstraram quanto os orçamentos municipais ficam submetidos ao custeio da máquina administrativa, e quanto os municípios com seus próprios esforços mostram-se aquém das demandas neles existentes. Deste modo, deve-se proceder à análise das receitas advindas das transferências voluntárias, como modo de avaliar se estas são representativas em relação às necessidades de investimento dos municípios em estudo.

4.3 Análise das Transferências Voluntárias - Os Convênios Federais estabelecidos com os municípios em estudo

As transferências voluntárias foram regulamentadas no *caput* do artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e são definidas:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

No entanto esta modalidade de transferência já existia antes de sua regulamentação. A Lei de Responsabilidade Fiscal exclui apenas as transferências destinadas

ao SUS desta modalidade de transferência à medida que esta última já havia sido regulamentada.

As transferências voluntárias estabelecidas entre o Governo Federal e o ente municipal consistem em convênios com repasses financeiros destinados a funções específicas. Ou seja, estabelece-se um convênio entre os entes federativos com repasses financeiros para a realização de uma atividade programada. Os valores repassados só podem ser utilizados para o cumprimento de determinada atividade estabelecida quando da assinatura do convênio. Os mecanismos de controle destes repasses são realizados mediante medições e relatórios das atividades realizadas pelo ente executor ao ente financiador que deverá proceder à aprovação e fiscalização da execução das atividades em curso.

De acordo com o “*Manual para os agentes municipais*” da Controladoria Geral da União (2005):

O convênio é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes (Governo Federal e prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria. A característica básica do convênio é a ausência de remuneração de qualquer de seus signatários. Como se trata de uma parceria, de uma soma de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente se convencionou que um dos partícipes se incumba de fazer a transferência de uma soma de recursos financeiros – destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido –, enquanto ao outro atribuem-se outras tarefas, como a execução propriamente dita do objeto do convênio ou outra que venha a ser convencionada, além de uma parcela de recursos, que podem ser financeiros, humanos, em bens ou em serviços – desde que economicamente mensuráveis –, chamada contrapartida.

O acesso aos recursos federais provenientes de convênios depende de solicitação por parte do ente municipal mediante a apresentação de um plano de trabalho e também com a demonstração de estar apto a receber os recursos e executar o objeto da transferência de acordo com as normas³⁴ vigentes. Os procedimentos aos quais o ente municipal deve cumprir são extensos e de certa forma dificultam o acesso a esses recursos. Uma das exigências que

³⁴ Estas normas incluem a comprovação de regularidade através da apresentação de: Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, fornecida pela Secretaria da Receita Federal, incluindo o PIS/PASEP; Certidão quanto à Dívida Ativa da União, fornecida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); Certidões fornecidas por órgãos estaduais e municipais equivalentes à Receita Federal e PGFN, quando for cabível; Certidão Negativa de Débito (CND), fornecida pelo INSS; Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), fornecido pela Caixa Econômica Federal; Adimplência junto ao Siafi e Cadin, que será demonstrada mediante pesquisa feita pelo concedente nos sistemas próprios; Declaração de adimplência junto à Administração Pública Federal direta e indireta; requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, especialmente quanto ao cumprimento das disposições constitucionais (instituição dos impostos que lhes cabem, aplicação dos percentuais mínimos em educação etc).

dificultam o acesso a estes recursos é a obrigatoriedade da contrapartida municipal. Esta contrapartida³⁵ deverá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, contanto que mensuráveis economicamente e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do município, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

De acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 1997 a 2008, os percentuais de contrapartida variam pouco, vale o destaque para o ano de 1997, onde o percentual de contrapartida dos municípios da Baixada Fluminense foram os mais baixos, com percentuais de 5% a 10% (mínimo e máximo respectivamente), nos anos seguintes, até 2007, o percentual de contrapartida mínimo correspondeu a 20% e o máximo a 40%. Em 2008, houve novamente uma queda de percentual de contrapartida mínimo para 10%, e o máximo permanecendo em 40%.

Em relação às exigências para acesso às transferências voluntárias é interessante destacar que em 1997 e 1998, exigia-se dos municípios esforço tributário próprio para ter acesso aos recursos federais. A receita tributária própria deveria corresponder em relação ao total das receitas orçamentárias (exclusive as decorrentes de operações de crédito) a pelo menos: a) 5%, no caso de Municípios com mais de 150.000 habitantes; b) 3%, no caso de Municípios de 50.000 a 150.000 habitantes; c) 1,5%, no caso de Municípios de 25.000 a 50.000 habitantes; d) 0,5%, no caso de Municípios com até 25.000 habitantes.

Entre 1999 e 2000, as exigências centraram-se na adimplência com a União, com as contribuições para o FGTS, com a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos da administração pública federal. Destacando-se que a partir de 2001 as exigências se tornam relativas à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio 2000). A partir de 2004 os impedimentos consistem em: estar em mora,

³⁵ “Será exigida a comprovação, mediante qualquer meio de prova capaz de imprimir convicção ao concedente, de que os recursos referentes à contrapartida estão devidamente assegurados. A comprovação citada poderá ser feita, por exemplo, pela apresentação: da Lei Orçamentária do Estado ou Município, aprovada; do Projeto de Lei Orçamentária; do pedido de suplementação de crédito; do extrato de conta bancária demonstrando a disponibilidade financeira, no caso das organizações particulares; da documentação que demonstre a propriedade ou posse de bem móvel; da demonstração da disponibilidade de recursos humanos, de bens ou serviços economicamente mensuráveis com o respectivo valor/custo; etc.” (Manual para os agentes municipais” – CGU, 2005).

inadimplente³⁶ com outros convênios ou não estar em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Indireta; não existência de contrapartida assegurada, quando exigida; não aprovação do Plano de Trabalho; e o não cumprimento de qualquer requisito necessário à celebração do instrumento.

³⁶ Considera-se em situação de inadimplência o órgão ou entidade que: não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados; não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário; estiver em débito junto a órgão ou entidade da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou contribuições legais.

Tabela 29 – Quadro Resumo exigências para acesso às Transferências Voluntárias

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CONVÊNIOS			
1997	1998	1999	2000
EXIGÊNCIAS	EXIGÊNCIAS	EXIGÊNCIAS	EXIGÊNCIAS
I - instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156, da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, III, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, quando comprovada a ausência do fato gerador;	I - instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156, da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, III, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, quando comprovada a ausência do fato gerador;	I - instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156, da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, III, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, quando comprovada a ausência do fato gerador;	I - instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156, da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, III, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, quando comprovada a ausência do fato gerador;
II - a receita tributária própria corresponde, em relação ao total das receitas orçamentárias, exclusive as decorrentes de operações de crédito, a pelo menos:	II - a receita tributária própria corresponde, em relação ao total das receitas orçamentárias, exclusive as decorrentes de operações de crédito, a pelo menos:	II - não estar inadimplente:	II - não estar inadimplente:
b) 5%, no caso de Municípios com mais de 150.000 habitantes;	b) 5%, no caso de Municípios com mais de 150.000 habitantes;	a) com a União	a) com a União
c) 3%, no caso de Municípios de 50.000 a 150.000 habitantes;	c) 3%, no caso de Municípios de 50.000 a 150.000 habitantes;	b) com as contribuições para o FGTS	b) com as contribuições para o FGTS
d) 1,5%, no caso de Municípios de 25.000 a 50.000 habitantes;	d) 1,5%, no caso de Municípios de 25.000 a 50.000 habitantes;	c) com a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos da administração pública federal	c) com a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos da administração pública federal
e) 0,5%, no caso de Municípios com até 25.000 habitantes;	e) 0,5%, no caso de Municípios com até 25.000 habitantes;	III - Os subprojetos ou subatividades contemplados pelas transferências estejam incluídos na lei orçamentária da esfera de governo a que estiver subordinada a unidade beneficiada ou em créditos adicionais abertos, ou em tramitação no Legislativo local, no	III - os projetos, atividades, operações especiais, e correspondentes subtítulos, contemplados pelas descentralizações ou transferências estejam incluídos na lei orçamentária da esfera de governo a que estiver subordinada a unidade beneficiada ou em crédito
III - não estar inadimplente:	III - não estar inadimplente:		
a) com a União	a) com a União		
b) com as contribuições para o FGTS	b) com as contribuições para o FGTS		
c) com a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos da administração pública federal	c) com a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos da administração pública federal		
§ 1º Ressalvadas as vedações constitucionais, fica o Poder Executivo autorizado a dispensar, mediante decreto, em caráter excepcional, as exigências previstas no inciso III deste artigo, para atendimento das ações incluídas nos bolsões de pobreza identifi	§ 1º Ressalvadas as vedações constitucionais, fica o Poder Executivo autorizado a dispensar, mediante decreto, em caráter excepcional, as exigências previstas no inciso III deste artigo, para atendimento das ações incluídas nos bolsões de pobreza identifi		

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercícios de 1997-2008

Tabela 29 – Quadro Resumo contrapartida municipal para acesso às Transferências Voluntárias

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CONVÊNIOS			
1997	1998	1999	2000
CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA
I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:
a) 5% e 10%, se localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e da Baixada Fluminense e no Centro-Oeste, no caso de Municípios com até 25.000 habitantes;	a) 5% e 10%, para Municípios com até 25.000	a) 5% e 10%, para Municípios com até 25.000	a) 5% e 10%, para Municípios com até 25.000
b) 10% e 20 %, nos demais Municípios localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e da Baixada Fluminense e no Centro-Oeste;	b) 10% e 20 %, nos demais Municípios localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e no Centro-Oeste;	b) 10% e 20 %, nos demais Municípios localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e no Centro-Oeste;	b) 10% e 20 %, nos demais Municípios localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e no Centro-Oeste;
c) 10% e 40%, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, excluídos os Municípios relacionados nas alíneas anteriores;	c) 10% e 40%, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, excluídos os Municípios relacionados nas alíneas anteriores;	c) 10% e 40%, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, excluídos os Municípios relacionados nas alíneas anteriores;	c) 10% e 40%, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, excluídos os Municípios relacionados nas alíneas anteriores;
d) 20% e 40% para os demais.	d) 20% e 40% para os demais.	d) 20% e 40% para os demais.	d) 20% e 40% para os demais.

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercícios de 1997-2008

Tabela 29 (Cont.)– Quadro Resumo contrapartida municipal para acesso às Transferências Voluntárias (2001-2004)

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CONVÊNIOS			
2001	2002	2003	2004
CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA
I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:
a) 5% e 10%, para Municípios com até 25.000	a) 3% e 8%, para Municípios com até 25.000	a) 3% e 8%, para Municípios com até 25.000	a) 3% e 8%, para Municípios com até 25.000
b) 10% e 20 %, nos demais Municípios localizados nas áreas da SUDENE, da SUDAM e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;
c) 10% e 40%, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, excluídos os Municípios relacionados nas alíneas anteriores;	c) 20% e 40% para os demais.	c) 20% e 40% para os demais.	c) 20% e 40% para os demais.
d) 20% e 40% para os demais.			

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercícios de 1997-2008

Tabela 29 (Cont.)– Quadro Resumo contrapartida municipal para acesso às Transferências Voluntárias (2005-2008)

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CONVÊNIOS			
2005	2006	2007	2008
CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA	CONTRAPARTIDA OBRIGATÓRIA
I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:
a) 3% e 8%, para Municípios com até 25.000	a) 3% e 8%, para Municípios com até 25.000	a) 3% e 5% para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;	a) 3% e 5% para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10%, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e no Centro-Oeste;	b) 5% e 10% para Municípios acima de 50.000 habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE
c) 20% e 40% para os demais.	c) 20% e 40% para os demais.	c) 20% e 40% para os demais.	c) 10% e 40%, para os demais.

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias – exercícios de 1997-2008

As exigências são fatores limitantes difíceis de transpor, devendo ser levado em consideração o fato de que existe uma disputa entre todos municípios do país a recursos finitos que dependem da disponibilidade do bolo orçamentário federal.

Mesmo assim, os convênios vêm assumindo papel imprescindível no que trata as possibilidades de realização de investimentos do ente municipal. Conforme descrito no item anterior, o percentual correspondente às despesas de capital, onde se encontram incluídos o percentual de investimento é consideravelmente inferior ao que o município gasta em suas despesas correntes. O que sobra do orçamento para a realização de investimentos públicos é praticamente irrelevante frente às demandas destes municípios. Deste modo, os convênios assumem papel fundamental, dado que estas transferências funcionam como uma complementação ao orçamento municipal e são destinadas especificamente para a realização de investimentos.

Tabela 30 - Total Convênios R\$ - Governo Federal Municípios (1996-2008)

TOTAL CONVÊNIOS R\$ (GOVERNO FEDERAL - MUNICÍPIOS)					
ANOS	BELFORD ROXO	JAPERI	QUEIMADOS	MESQUITA	NOVA IGUAÇU
1996	174.300,00	714.874,13	8.503.608,00		
1997	684.884,32	526.215,49	132.160,00		520.850,00
1998	4.191.602,10	710.892,80	147.012,16		3.404.368,02
1999	100.179,79	466.236,28	503.308,00		5.704.354,35
2000	2.222.184,00	973.308,20	22.784,00		10.929.238,31
2001	1.399.585,05	250.000,00	56.000,00	129.500,00	10.586.678,32
2002	5.200.850,28	5.131.090,45	157.563,34	2.418.088,07	7.765.204,64
2003	495.900,00	400.000,00	1.054.420,80		267.265,36
2004	3.400.083,00	6.002.321,00	389.292,23	81.487,84	2.876.815,69
2005	982.013,84	1.005.008,00		658.318,94	6.487.067,52
2006	1.736.173,05	2.500.000,00	9.796.045,05	778.578,23	18.056.956,19
2007	8.920.922,98	3.276.842,17	17.625.857,08	2.363.417,70	99.464.989,92
2008	2.014.564,82	11.523,60		1.874.839,24	6.849.851,00

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI

Cabe destacar que estes convênios são realizados de modo não necessariamente regular e, em muitos casos, os municípios recebem em um ano um volume de repasses que não se repete no ano seguinte. Sendo que a regularidade de repasses pode indicar um grau de articulação política ou mesmo um grau de articulação institucional do município que possui capacidade técnico-administrativa para apresentar projetos consistentes e ter acesso a estes recursos federais.

O total de repasses realizados através dos convênios federais ao município de Belford Roxo indica que o município apresenta regularidade quanto ao acesso de recursos via convênios federais. Apesar dos valores serem variáveis, o município acessou recursos de transferências em todos os anos em estudo.

Tabela 31- Total Convênios Município de Belford Roxo (1997-2006)

BELFORD ROXO					
Ano	Total Convênios	Receita Total Municipal	Despesas de Capital	% Convênios / Receita Total	% Convênios / Despesas de Capital
1997	684.884,32	49.142.976,00	6.340.581,00	1,4%	10,8%
1998	4.191.602,10	84.964.618,34	19.319.653,82	4,9%	21,7%
1999	100.179,79	93.548.970,56	16.764.849,04	0,1%	0,6%
2000	2.222.184,00	102.800.533,69	12.204.512,05	2,2%	18,2%
2001	1.399.585,05	113.565.000,00	9.456.992,32	1,2%	14,8%
2002	5.200.850,28	117.488.000,00	11.443.000,00	4,4%	45,5%
2003	495.900,00	127.353.000,00	7.401.000,00	0,4%	6,7%
2004	3.400.083,00	158.437.000,00	8.016.000,00	2,1%	42,4%
2005	982.013,84	155.561.000,00	8.983.000,00	0,6%	10,9%
2006	1.736.173,05	246.144.000,00	28.486.000,00	0,7%	6,1%

Fontes: TCE-RJ- Perfil dos Municípios Fluminenses / Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI

Além disso, é possível identificar que o percentual de contrapartida municipal não se apresenta como fator determinante para o acesso aos recursos de transferências voluntárias, sendo que em 1998, quando a alteração do percentual de contrapartida foi mais significativa (de 10% para 20%) não houve diminuição significativa de recursos de transferência, só vindo isso a ocorrer no ano seguinte, em 1999, caracterizando-se mais como um percentual atípico do que como um indicador de fato.

Em geral, é possível afirmar que as receitas provenientes das transferências voluntárias são significativas quando comparadas com o total das despesas de capital do orçamento do município. Sendo que em 2004 e 2006 representaram um acréscimo em torno de 45% aos recursos destinados a investimentos públicos.

No caso do município de Queimados, o acesso aos recursos de transferências voluntárias se apresenta de modo regular (apesar de no ano de 2005 o município não ter realizado nenhum convênio federal).

Tabela 32 - Total Convênios Município de Queimados (1997-2006)

QUEIMADOS					
Ano	Total Convênios	Receita Total Municipal	Despesas de Capital	% Convênios / Receita Total	% Convênios / Despesas de Capital
1997	132.160,00	19.952.000,00	4.838.016,00	0,7%	2,7%
1998	147.012,16	24.922.000,00	3.840.665,52	0,6%	3,8%
1999	503.308,00	27.246.000,00	4.598.000,00	1,8%	10,9%
2000	22.784,00	28.838.000,00	4.651.719,77	0,1%	0,5%
2001	56.000,00	37.282.000,00	2.994.000,00	0,2%	1,9%
2002	157.563,34	43.128.000,00	8.820.000,00	0,4%	1,8%
2003	1.054.420,80	45.527.000,00	4.110.000,00	2,3%	25,7%
2004	389.292,23	55.474.000,00	12.091.000,00	0,7%	3,2%
2005	-	64.165.000,00	3.926.000,00		
2006	9.796.045,05	69.737.000,00	5.302.000,00	14,0%	184,8%

Fontes: TCE-RJ- Perfil dos Municípios Fluminenses / Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI

É notável que em 2003 e 2006, os recursos advindos das transferências voluntárias apresentaram valores significativos, especialmente em 2006, quando o percentual de convênios cresceu 185% ao total das despesas de capital.

O município de Japeri, igualmente aos municípios de Belford Roxo e Queimados, acessa regularmente recursos de transferências voluntárias. Estes recursos representam um significativo complemento às despesas de capital do município, tendo destaque os anos de 2002 e 2004, onde os recursos de transferências voluntárias foram equivalentes a 11% da receita total do município.

Tabela 33 - Total Convênios Município de Japeri (1997-2006)

JAPERI					
Ano	Total Convênios	Receita Total Municipal	Despesas de Capital	% Convênios / Receita Total	% Convênios / Despesas de Capital
1997	526.215,49	9.530.000,00	2.177.720,59	5,5%	24,2%
1998	710.892,80	19.187.000,00	6.376.386,06	3,7%	11,1%
1999	466.236,28	21.146.000,00	5.747.500,86	2,2%	8,1%
2000	973.308,20	24.653.000,00	7.240.120,22	3,9%	13,4%
2001	250.000,00	33.543.000,00	13.509.391,99	0,7%	1,9%
2002	5.131.090,45	46.781.000,00	29.418.123,00	11,0%	17,4%
2003	400.000,00	34.716.000,00	6.908.636,00	1,2%	5,8%
2004	6.002.321,00	56.475.000,00	17.032.000,00	10,6%	35,2%
2005	1.005.008,00	57.235.000,00	7.943.000,00	1,8%	12,7%
2006	2.500.000,00	65.736.000,00	14.611.454,66	3,8%	17,1%

Fontes: TCE-RJ - Perfil dos Municípios Fluminenses / Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

Mesquita foi o que menos recebeu recursos de transferências dentre os municípios estudados. Ainda assim, os convênios representaram em média 10% de acréscimo às suas despesas de capital.

Tabela 34 - Total Convênios Município de Mesquita (1997-2006)

MESQUITA					
Ano	Total Convênios	Receita Total Municipal	Despesas de Capital	% Convênios / Receita Total	% Convênios / Despesas de Capital
2001	1.629.500,00	33.751.000,00	7.547.000,00	4,8%	21,6%
2002	2.418.088,07	47.199.000,00	16.411.000,00	5,1%	14,7%
2003	-	46.947.000,00	8.678.000,00	-	-
2004	81.487,84	56.904.000,00	7.780.000,00	0,1%	1,0%
2005	658.318,94	71.399.000,00	9.428.000,00	0,9%	7,0%
2006	778.578,23	83.310.000,00	5.521.000,00	0,9%	14,1%

Fontes: TCE-RJ- Perfil dos Municípios Fluminenses / Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

Nova Iguaçu foi o município, dentre os pesquisados, que mais recebeu recursos advindos das transferências voluntárias.

Tabela 35- Total Convênios Município de Nova Iguaçu (1997-2006)

NOVA IGUAÇU					
Ano	Total Convênios	Receita Total Municipal	Despesas de Capital	% Convênios / Receita Total	% Convênios / Despesas de Capital
1997	520.850,00	96.568.000,00	1.847.213,62	0,5%	28,20%
1998	3.404.368,02	160.095.000,00	22.417.587,26	2,1%	15,19%
1999	5.704.354,35	191.794.000,00	25.270.769,04	3,0%	22,57%
2000	10.929.238,31	209.799.000,00	27.861.527,24	5,2%	39,23%
2001	10.586.678,32	258.181.000,00	63.045.725,33	4,1%	16,79%
2002	7.765.204,64	291.292.000,00	52.469.000,00	2,7%	14,80%
2003	267.265,36	300.386.000,00	22.188.000,00	0,1%	1,20%
2004	2.876.815,69	253.844.000,00	75.753.000,00	1,1%	3,80%
2005	23.523.428,52	263.653.000,00	24.428.000,00	8,9%	96,30%
2006	18.056.956,19	303.328.000,00	46.102.000,00	6,0%	39,17%

Fontes: TCE-RJ- Perfil dos Municípios Fluminenses / Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

É possível deduzir que a estrutura administrativa municipal e possibilidade de arcar com a contrapartida exigida contribuíram de modo positivo neste resultado. O município obteve, em média, cerca de 35% de acréscimo às suas despesas de capital através das transferências voluntárias, possuindo a maior média, dentre os municípios estudados, de acesso a esses recursos.

Em termos gerais, a partir da análise dos recursos provenientes das transferências voluntárias, identifica-se a importância elevada desses recursos frente ao volume de recursos dos municípios em estudo para a realização de investimentos públicos.

4.4 Análise Comparativa dos investimentos em saneamento (Recursos Municipais x Transferências Voluntárias)

As transferências voluntárias, por meio dos convênios entre o governo federal e os governos municipais, representam significativo acréscimo de recursos ao percentual do

orçamento municipal destinado à realização de investimentos públicos, conforme indicado anteriormente.

Em relação aos investimentos municipais realizados na área de saneamento é importante complementar a avaliação a respeito do papel do ente municipal nas políticas de saneamento realizada no **Capítulo 3**, através da análise dos recursos utilizados pelos municípios em estudo para realização de investimentos na área de saneamento.

Os recursos para a realização de investimentos na área de saneamento dividem-se em duas fontes: a primeira tem origem na receita total do município e a segunda nas receitas provenientes das transferências voluntárias.

Em relação aos investimentos na área de infra-estrutura urbana, mais especificamente em saneamento com recursos provenientes das transferências voluntárias, segue o Quadro Resumo a seguir:

Tabela 36- Total Convênios Infra-estrutura urbana entre Governo Federal – Municípios (1999-2009)

CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL COM AS PREFEITURAS EM ESTUDO								
INFRA-ESTRUTURA URBANA								
Município	Total do Valor Conveniado	posição	Valor Contrapartida Municipal	% Contrapartida Municipal	Total do Valor Liberado	% valor liberado / valor total investimento	Início da Vigência	Fim da Vigência
BELFORD ROXO	R\$ 15.826.982,92	2º	R\$ 4.071.639,64	26%	R\$ 7.043.348,50	45%	2001	2009
JAPERI	R\$ 7.840.150,00	4º	R\$ 685.320,19	9%	R\$ 5.982.450,00	76%	1999	2008
MESQUITA	R\$ 6.321.065,00	5º	R\$ 2.822.056,60	45%	R\$ 3.133.264,94	50%	2001	2009
QUEIMADOS	R\$ 11.122.449,08	3º	R\$ 4.293.321,13	39%	R\$ 6.013.764,98	54%	2004	2009
NOVA IGUAÇU	R\$ 84.144.828,65	1º	R\$ 23.783.296,44	28%	R\$ 67.872.962,02	81%	2000	2009

As informações dos convênios são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, sendo de responsabilidade do Órgão fornecedor dos dados (origem).
Dados de 01/01/1996 a 12/04/2008.

Os convênios estabelecidos com o Ministério das Cidades a partir de 1999 nos municípios em estudo indicam que o município de Nova Iguaçu recebe quase seis vezes mais recursos que o município de Belford Roxo, o segundo colocado da lista. Além disto, o município de Nova Iguaçu apresenta também o maior percentual de valores liberados em relação ao total do valor conveniado, com 81% do total realizado em investimento. Isto demonstra que Nova Iguaçu obteve mais sucesso em acessar recursos provenientes de

transferências voluntárias do que os demais municípios, tanto em relação ao total de recursos quanto em valores liberados.

Sabe-se que existe um longo caminho entre a aprovação do convênio e as liberações de recursos provenientes destes convênios. As etapas que o governo municipal deve seguir para proceder à liberação dos valores dependem de fatores como: liberação dos valores da contrapartida municipal, aplicação e aprovação dos relatórios de atividades submetidos à fiscalização federal etc. Isto significa que não basta apenas conseguir ter acesso aos recursos, é também fundamental que a prefeitura tenha capacidade institucional para realizar a aplicação dos mesmos, seja para conduzir obras de saneamento, seja para o desenvolvimento de planos e projetos de infra-estrutura e habitacionais. Esta capacidade institucional para aplicação dos recursos provenientes das transferências voluntárias pode ser medida em parte por este percentual dos valores liberados pelo governo federal aos municípios.

Em relação ao percentual de contrapartida municipal, cabe destacar que o município de Japeri é o único que apresenta um percentual de contrapartida inferior aos 20% exigidos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 1997 a 2008. Isto pode indicar e justificar que este município apresenta, dentre os municípios estudados, menos acessos aos recursos de transferências, o menor, ao considerar que Mesquita só passa a existir enquanto município em 2001 e apenas a partir deste ano passa a ter acesso aos convênios federais.

No que diz respeito ao percentual dos convênios destinados a investimento em infra-estrutura urbana, aí inserido o saneamento e habitação, do total dos convênios estabelecidos com o Governo Federal, em média este tipo de convênio representa cerca de 45% do total dos convênios. Conforme indicado no quadro a seguir.

**Tabela 37 - Total dos Convênios / Total Convênios em Infra-estrutura urbana entre
Governo Federal – Municípios (1999-2009)**

TOTAL DOS CONVÊNIOS FEDERAIS E TOTAL DOS CONVÊNIOS FEDERAIS EM INFRA-ESTRUTURA URBANA			
Municípios	Valor Total Convênios Federais	Valor Total Convênios Infra-estrutura	% Valor total dos convênios/ valor total convênios infra estrutura
BELFORD ROXO	R\$ 26.472.456,81	R\$ 15.826.982,92	60%
JAPERI	R\$ 20.016.329,70	R\$ 7.840.150,00	39%
QUEIMADOS	R\$ 29.605.270,50	R\$ 11.122.449,08	38%
MESQUITA	R\$ 8.304.230,02	R\$ 3.256.190,00	39%
NOVA IGUAÇU	R\$ 168.988.421,30	R\$ 84.144.828,65	50%

As informações dos convênios são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, sendo de responsabilidade do Órgão fornecedor dos dados (origem). Dados de 01/01/1996 a 12/04/2008.

Nota-se que os convênios de infra-estrutura urbana se apresentam como o principal convênio em valor real dentre os municípios em estudo, destacando-se o município de Belford Roxo, cujos convênios em infra-estrutura representaram 60% do valor total dos convênios firmados e também o município de Nova Iguaçu com 50% do valor total dos convênios destinados aos investimentos em infra-estrutura urbana. Os demais municípios apresentaram cerca de 40% do total dos convênios em infra-estrutura urbana, o que é consideravelmente significativo em termos percentuais. No entanto, quando se analisam os investimentos em valor real, é notável a disparidade entre o acesso a recursos do município de Nova Iguaçu e os demais municípios originados deste.

Ao fazer o comparativo dos valores percentuais dos convênios de infra-estrutura dos municípios em estudo em relação a receita total municipal e das despesas de capital, é possível notar o peso que os convênios em infra-estrutura têm sobre as despesas municipais para a realização deste tipo de investimento.

**Tabela 38 – Quadro Resumo Convênios / Receita Municipal / Despesas de capital/
Convênios em Infra-estrutura urbana entre Governo Federal – Municípios**

QUADRO RESUMO CONVÊNIOS / RECEITA MUNICIPAL					
Municípios	Belford Roxo	Japeri	Queimados	Mesquita	Nova Iguaçu
Período	2001-2006	1999-2006	2004-2006	2001-2006	2000-2006
Total Convênios	R\$ 13.214.605,22	R\$ 16.727.963,93	R\$ 10.185.337,28	R\$ 5.565.973,08	R\$ 74.005.587,03
Total Convênios em Infra-estrutura	R\$ 7.467.500,00	R\$ 6.766.250,00	R\$ 8.575.857,08	R\$ 5.063.625,00	R\$ 58.844.635,26
Total valor liberado pelos convênios em infra-estrutura	R\$ 5.540.430,00	R\$ 5.982.450,00	R\$ 6.208.764,98	R\$ 3.074.624,94	R\$ 46.695.633,83
Contrapartida Municipal	R\$ 1.478.771,34	R\$ 470.540,19	R\$ 2.187.818,67	R\$ 1.608.696,60	R\$ 13.927.223,54
Receita Total Municipal	R\$ 918.548.000,00	R\$ 340.285.000,00	R\$ 189.376.000,00	R\$ 339.510.000,00	R\$ 1.880.483.000,00
Despesas de Capital	R\$ 73.785.992,32	R\$ 102.410.226,73	R\$ 21.319.000,00	R\$ 55.365.000,00	R\$ 311.847.252,57
% Convênios / Receita Total	1,44%	4,92%	5,38%	1,64%	3,94%
% Convênios / Despesas de Capital	17,91%	16,33%	47,78%	10,05%	23,73%
% Convênios infra-estrutura / Receita Total	0,81%	1,99%	4,53%	1,49%	3,13%
% Convênios infra-estrutura / Despesas de Capital	10,12%	6,61%	40,23%	9,15%	18,87%
% valor liberado dos convênios infra-estrutura / Despesas de Capital	7,51%	5,84%	29,12%	5,55%	14,97%

Fontes: SIAFI, TCE-RJ.

(nota: O período escolhido para análise realizada neste quadro variou em cada município em função do período de acesso aos convênios destinados à infra-estrutura. Deste modo, o valor indicado no quadro da Receita Total Municipal e das Despesas de Capital variaram de acordo o período de tempo selecionado, por ex: a Receita Total Municipal de Belford Roxo representa o somatório da Receita Municipal dos anos de 2001 a 2006).

Os convênios destinados a investimentos em infra-estrutura possuem participação significativa em relação ao percentual do orçamento municipal destinado à realização de investimentos públicos. Mas isto não significa necessariamente que esses valores sejam suficientes para dar conta do déficit de investimento existente na área nestes municípios. Também não significa necessariamente que estão sendo repassados, através dos convênios federais, volume expressivo de recursos em todos os municípios em estudo. Dado que o município de Nova Iguaçu recebe valores quase oito vezes superiores aos recebidos pelos municípios emancipados. Contudo, a análise indica que na maior parte dos casos, o percentual dos convênios é significativo frente ao pequeno montante de recursos destinados aos investimentos públicos provenientes dos orçamentos municipais.

4.5 Autonomia Municipal ou Descentralização Subordinada?

De acordo com Bonavides (1997) para compreender o significado, o propósito e o sucesso de uma federação é preciso ter em mente duas idéias fundamentais: autonomia e participação.

No que trata a questão da autonomia municipal, conforme visto anteriormente, a Constituição de 1988 representou um marco neste âmbito dado que esta assegurou ao ente municipal quatro capacidades fundamentais: a primeira, a de **auto-organização** através da elaboração de uma lei orgânica municipal elaborada exclusivamente por sua câmara de vereadores sem interferências dos entes estadual e federal; a segunda, a de **auto-governo**, exercido pelos prefeitos e vereadores eleitos por voto direto e secreto, a terceira a de **auto-legislação** sobre assuntos de interesse local e sobre outros concorrentes, e quarto e último a de **auto-administração**, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local (PENALVA SANTOS, 2006).

Sabe-se que esta autonomia municipal conquistada a partir da Constituição de 1988 foi progressivamente atacada pelo ente federal, dado que esta autonomia representou o re-arranjo na distribuição de receitas, conforme visto anteriormente, e isto promoveu a redução das receitas do governo central. Os ‘ganhos’ das esferas sub-nacionais foram entendidos como ‘perdas’ irreparáveis pelo ente federal. Durante os governos federais da década de 1990, fundamentalmente no período da gestão FHC, nela incluída o governo Itamar Franco, organizou-se o contra-ataque do governo central através de duas frentes distintas: a primeira consistiu na criação de tributos e elevação de alíquotas de tributos não partilhados com as esferas sub-nacionais; e a segunda realizou-se através do processo de descentralização de atribuições, transferindo a responsabilidade pelas políticas sociais para os Estados e Municípios, fundamentalmente a execução dos serviços.

O processo de descentralização das atribuições conjugava-se com os ideais promovidos pela Constituição de 1988, no entanto, o ente federal o faz, ampliando a agenda dos governos locais contendo a elevação das transferências intergovernamentais dado que amplia e recompõe sua composição de receitas com recursos que não eram partilhados com as esferas subnacionais.

Além disto, foram realizadas diversas emendas à Constituição de 1988 reduzindo cada vez mais a autonomia fundamentalmente fiscal do ente municipal, conforme ilustra o quadro a seguir:

Tabela 39 – Quadro Resumo Emendas Constitucionais que afetaram a autonomia municipal

Emendas Constitucionais - Autonomia Municipal		
EMENDA	DATA	ALTERA
Emenda nº 3	18/3/1993	Seção V Capítulo I Título IV Extingue o imposto que incidia sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (exceto óleo diesel) de fácil cobrança municipal. Regoa o dispositivo referente ao IPTU Progressivo.
Emenda Constitucional Revisão 1	1/3/1994	Institui o Fundo Social de Emergência (FSE) que limita drasticamente as transferências vinculadas da União para os Estados e Municípios. Esta emenda tinha o objetivo de sanear as finanças da Fazenda Pública Federal e estabilizar a economia.
		Revogou o 4º parágrafo do art. 2º da Emenda nº 3 em que se destinava 20% do imposto sobre movimentações ou transmissões de valores e de créditos de natureza financeira a ser introduzido pela União, para aplicação no custeio de programas habitacionais.
Emenda Constitucional nº 10	4/3/1996	Prorroga o Fundo Social de Emergência e retira dele o caráter emergencial, mantendo e ampliando as contingências às transferências aos Estados e Municípios.
Emenda Constitucional nº 12	15/8/1996	Institui a CPMF, entendido como um imposto federal não-transferível.
Emenda Constitucional nº 14	12/9/1996	Estabeleceu novas e maiores obrigações do município com a Educação e instituiu o FUNDEF. A União transferiu responsabilidades para os Estados e estes procederam a municipalização a força, ficando os municípios com escolas de mais e recursos de menos
Emenda Constitucional nº 15	12/9/1996	Tenta limitar a criação de novos municípios através da vinculação da criação de municípios a uma Lei Complementar Federal, indicando plebiscito com a população do município envolvido e estudo de viabilidade econômica.
Emenda Constitucional nº 17	22/11/1997	Estende o prazo de validade do Fundo de Estabilização Fiscal
Emenda Constitucional nº 21	18/3/1999	Prorroga a CPMF
Emenda Constitucional nº 25	14/2/2000	Altera os limites de gastos que o município pode ter com o seu poder legislativo
Emenda Constitucional nº 29	13/9/2000	Alterou diversos artigos da Constituição impondo restrições e condições para aplicação de recursos destinados aos serviços públicos de saúde, criando uma vinculação da ordem de 15% das receitas correntes municipais com assistência à saúde.
		Restitui a constitucionalidade da cobrança do IPTU progressivo de modo a compensá-los com o dispositivo acima.
Emenda Constitucional nº 31	14/12/2000	Institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza destinando recursos que contribuem para diminuição das transferências constitucionais para as esferas sub-nacionais.
Emenda Constitucional nº 39	19/12/2002	Altera o sistema tributário nacional criando a contribuição para o custeio da iluminação pública dos municípios e distrito federal, sendo a primeira emenda que beneficiou os municípios ampliando sua competência tributária.

Atualmente, no âmbito da auto-administração, a discussão da autonomia municipal se depara com duas situações comuns nos municípios em estudo. A primeira é a de insuficiência de recursos públicos, sejam municipais, sejam advindos das transferências constitucionais que compõem o orçamento municipal para conseguir suprir as demandas de investimento municipal que o arranjo federativo da Constituição de 1988 promoveu, produzindo o déficit de investimento que estes municípios apresentam. A segunda questão é o papel exercido pelas transferências voluntárias advindas do ente federal no processo de auto-administração destes municípios.

No que trata a questão dos recursos para realização de investimentos, conforme visto nos itens anteriores é fato de que seja percentualmente, seja em termos de valores reais, os recursos destinados a investimentos são muito baixos, o que acaba por tornar o ente municipal dependente das transferências voluntárias realizadas através dos convênios entre o governo federal e os municípios.

Cabe destacar que mesmo dependentes das transferências voluntárias para a realização de um maior volume de investimentos municipais, estas transferências não se apresentam como recursos constantes com os quais o município possa contar. As transferências voluntárias nem sempre apresentam volume significativo em todos os municípios anualmente.

Com a implementação da Lei de responsabilidade fiscal, as transferências voluntárias tiveram um papel amortecedor no que tange a amenizar a pressão exercida pelo governo federal na contenção dos gastos públicos, sendo possível identificar que elas aumentam em valor e importância a partir de 2001 nos municípios em estudo.

As transferências voluntárias podem ser entendidas como um mecanismo de descentralização a medida que os recursos são repassados aos municípios e contribuem para a realização de investimentos públicos. No entanto, ao mesmo tempo, as transferências voluntárias não contribuem para o aumento da autonomia municipal. Ou seja, mesmo sendo um mecanismo de descentralização a medida em que os municípios exercem o papel de

executores das ações propostas nos convênios, os mesmos não possuem autonomia em relação a estes recursos. Este mecanismo pode ser entendido como uma espécie de *descentralização subordinada*, onde no processo de descentralização o ente municipal permanece sob a tutela do ente federal no que trata o repasse de recursos entre eles. Além também de funcionar como instrumento político de forma a atrelar interesses entre governo federal e governos locais³⁷.

³⁷ Alguns estudos como o de Pereira & Fernandes (2004, UFBA) associam a realização de transferências voluntárias como instrumento político inclusive na reeleição de prefeitos na Bahia.

5 CONCLUSÃO

As emancipações municipais ocorridas no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 buscavam alçar os distritos em estudo à posição almejada frente ao processo de descentralização em curso. Se tornar ente municipal representava a partir da nova Constituição ter autonomia perante os outros entes federativos numa série de questões, incluindo acesso a recursos cuja decisão de investimento competia apenas ao município, ou ao poder local. A emancipação municipal representava autonomia, ou seja, ter poder de decisão e possibilidades de realizações de ações independentemente das disposições dos demais entes federativos.

A partir da perspectiva de alcançar a almejada autonomia os distritos de Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita foram emancipados do Município de Nova Iguaçu ao longo da década de 1990. Conforme visto anteriormente, as emancipações ganharam corpo a partir da disputa por investimentos públicos municipais em infra-estrutura urbana, fundamentalmente em saneamento, dado que esta questão se apresentava como a de maior gravidade nestes locais, em função do déficit em infra-estrutura urbana existente na região.

No entanto, apesar da emancipação, estes novos municípios não conseguiram reverter a situação de precariedade urbana em que se encontravam. As razões para isto são diversas. Conforme visto no **Capítulo 3**, a política de saneamento não foi efetivamente descentralizada, as ações e investimentos na área concentravam-se sob o poder da esfera estadual com apoio do governo federal e de agências multilaterais em dados momentos. A esfera municipal não se constituía como principal ator planejador das políticas de saneamento, explicitando deste modo, a contradição estabelecida entre a expectativa promovida a partir das emancipações e o papel do município neste processo. O limite da ação municipal no que tange as políticas de saneamento não se constituiu apenas institucionalmente, havia também imposição dos limites geofísicos que induziam a necessária atuação reconhecendo a região da Baixada Fluminense como um todo a ser planejado. Ou seja, uma política de saneamento não

poderia se restringir aos limites geográficos de um único município devendo abranger a região como um todo a ser planejado. No entanto, apesar de ser necessária uma visão integrada da região, não significava que o ente municipal não poderia ser agente participante dos processos. Contudo, o papel dos novos municípios restringiu-se a receptor das intervenções e executor de intervenções estanques. Estas intervenções estanques significam pequenas obras e intervenções pontuais que não contribuíram efetivamente para a solução dos problemas de saneamento dos mesmos. Deste modo, evidencia-se o paradoxo das emancipações dado que a emancipação não representou solução para os problemas de saneamento existentes nos municípios em questão.

Dada avaliação do papel do ente municipal no que trata o processo de descentralização de atribuições e recursos, a questão fiscal se coloca como uma das questões centrais em relação ao alcance da efetiva autonomia municipal. Ou seja, para que o município seja de fato um ente federado autônomo, ele necessita além da autonomia no âmbito político-institucional, autonomia no que refere os recursos e sua destinação. A análise dos recursos públicos dos novos municípios realizada no **Capítulo 4** indicou que estes novos municípios possuem pouco esforço tributário próprio, possuindo baixa autonomia financeira. Os recursos próprios destes municípios não suprem nem suas próprias despesas de custeio, sendo a grande maioria deles dependente dos recursos advindos das transferências constitucionais dos governos estadual e federal para custear sua própria máquina administrativa. Como a maior parcela dos recursos de que dispõem estes municípios recém emancipados é destinado às suas despesas de custeio, o que resta para a realização de investimentos públicos é muito pouco para dar conta das demandas existentes. Desta maneira, o mecanismo que estes municípios utilizam para tentar suprir as carências em investimento é o acesso às transferências voluntárias por meio dos convênios com o governo federal.

As transferências voluntárias não são recursos que apresentam regularidade nem em frequência nem em valores, sendo seu acesso dependente de fatores diversos, onde na maior parte das vezes os municípios pequenos apresentam um acesso menor frente aos municípios maiores. Especialmente no caso em estudo, Nova Iguaçu apresenta maior regularidade de acesso e valores superiores aos das transferências voluntárias realizadas nos outros municípios emancipados dele.

De todo modo, é necessário discutir o papel exercido pelas transferências voluntárias no que trata o processo de descentralização e em relação à autonomia municipal. Sabe-se que estes recursos conveniados são destinados a atividades específicas cujo papel do ente municipal é de executor. Apesar do processo de solicitação dos convênios partir da esfera municipal em função de necessidades identificadas pelo poder local e da execução das atividades conveniadas estar a cargo do mesmo, cabe ao governo federal decidir se realiza aquele investimento ou não. Assim, pode-se entender que as transferências voluntárias favorecem uma descentralização que nada tem de correspondente ao aumento da autonomia municipal. Uma descentralização interligada diretamente aos interesses da esfera federal, entendida como *descentralização subordinada* ou de certo modo como um processo de recentralização iniciado a partir da reação da esfera federal desde as alterações realizadas na Constituição de 1988, que de certa forma frearam o processo em curso de ampliação da autonomia fiscal municipal.

O baixo esforço tributário próprio dos municípios em estudo contribui para que as transferências voluntárias exerçam um papel essencial no que tange à realização de investimentos públicos, razão pela qual os mesmos foram emancipados do município de Nova Iguaçu. Assim, entende-se que as emancipações dos municípios de Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita ainda não alcançaram a aclamada autonomia municipal no que tange ao âmbito fiscal, fazendo parte de um grupo de municípios onde a autonomia ainda é eminente, encontrando-se subordinado e dependente dos recursos provenientes da esfera federal.

Além disto, outra questão que se coloca presente é a indagação quanto ao avanço que a Constituição de 1988 trouxe no que trata a autonomia municipal. A resposta a esta questão é claramente oposta a anterior, dado que não há dúvidas de que o ente municipal ganhou poder no processo de redemocratização pós-ditadura militar. Não é possível reduzir a discussão acerca da autonomia municipal apenas ao âmbito fiscal. O município possui autonomia em diversos âmbitos, possuindo poder de decisão e execução em diversas áreas, e mesmo no que trata a realização de convênios federais, o município não é ator passivo possuindo certo grau de controle na condução do processo de realização de investimentos.

Deste modo, a resposta à indagação do título da dissertação “Autonomia municipal ou Descentralização Subordinada?” pode ser respondida de dois modos: os municípios em estudo possuem sim autonomia, da mesma forma que também apresentam-se

subordinados no que trata a realização de investimentos, mais ainda no que tratam os investimentos em saneamento urbano – razão pela qual os mesmos lutaram por sua emancipação.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L; COSTA, V.M.F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: [s.n.], 1999.

_____. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociologia. Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

AFONSO, J. R.R. Brasil: descentralização fiscal e avanço das políticas sociais. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 15., 2003, Santiago do Chile. *Anais...* CEPAL, 2003.

AFFONSO, R.B.A. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*. Campinas, Jun, 2000.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11), 1996.

_____. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____; RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias eleitorais, Barganhas legislativas e Coalizões de Governo. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n.03, 2004.

AZEVEDO, S., GUIA, V. R. M. A questão metropolitana no processo de reforma do Estado no Brasil. (1999) Disponível em: www.crab.rutgers.edu

BERNARDES, J.A. Espaço e Movimentos Reivindicatórios: O caso de Nova Iguaçu. Dissertação de Mestrado PPG Geografia – UFRJ, Rio de Janeiro. Maio, 1983.

BREMAEKER, F.E.J. A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios. IBAM, Série Estudos Especiais nº 194, Rio de Janeiro. Junho, 2007.

_____.Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período entre 1980 e 2001. IBAM, Série Estudos Especiais nº 20, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Necessidades Financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os municípios. IBAM, Série Estudos Especiais n. 19, Rio de Janeiro, 2001.

BRANDÃO, C.A. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento.

BRITTO, A. L. N. P. ; CARDOSO, A. L. Democracia e Desigualdade na Baixada Fluminense: reflexões sobre a atuação do Observatório no campo do saneamento ambiental. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Joachim Wahl. (Org.). Cidade Democracia e Justiça Social. Rio de Janeiro: Fase: Fundação Rosa de Luxemburgo, 2004, v. , p. 89-97.

BRITTO, A.L.N.P. Gestão das águas e do território em áreas urbanas no Brasil: novas formas de cooperação, novas escalas territoriais e novas perspectivas de ordenamento institucional. Anais XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém, 2007.

BURGESS, M. "Federalism as Political Ideology: Interests, benefits and beneficiaries in M.Burgess e A.-G. Gagnon- "Federalism e Federation" in Comparative Federalism and Federation: Competing traditions and future developments. New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

CARDOSO, A. L. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da região metropolitana do rio de janeiro. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Caxambu, 1998.

CARVALHO, A. M. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. Economia, Sociedad y Territorio jan-jun Vol III Numero 12, México, 2002.

COMPANS, R. Os Limites da Ação Pública Local. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001.

FARIAS, L. O. Diagnóstico das Condições Sócio-Econômicas e da Gestão Pública dos Municípios da Baixada Fluminense. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Departamento de Avaliação e Monitoramento. Rio de Janeiro e Brasília, 2005.

FERREIRA, I.F.S. Eleições e Política Fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos políticos-orçamentários. Tese Doutorado, Departamento de Economia UNB, 2006.

_____; BUGARIN, M.S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-orçamentário no Federalismo Fiscal brasileiro. RBE, Rio de Janeiro, V. 61 n.3 , Jul-Set, 2007.

GARSON, S. Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional).Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

GOUVEA, R.G. Autonomia municipal em Regiões Metropolitanas: As questões administrativa e política. XXIII International Congress of the Latin American Studies Association
LASA - Washington, D.C., 2001.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, 1992.

LOPREATO, F.L.C. Política Fiscal: mudanças e perspectivas. Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

MARQUES, E.C. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 12(2):181-193, abr-jun, 1996

_____. As Políticas de Saneamento no Rio de Janeiro e seus aspectos espaciais: 1975 – 1996. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Caxambu, 1998.

MOURA, R.; KORNIN, T. Metropolização e Governança Urbana: Relações transescalares em oposição às práticas municipalistas. GEOUSP, Espaço e Tempo, São Paulo, n.16, 2004.

NATAL, J.L.A. Separatismo, Fragmentação e Crise do Estado no Brasil Pós-1975. Revista EURE n. 67, Santiago do Chile, 1996.

_____. Agudização do Problema Federativo e Esgotamento do Padrão de Desenvolvimento no Brasil. Espaço e Debates Nº 39, São Paulo, 1997.

_____. Mudanças Constitucionais e Econômicas e Espaciais no Brasil. Rio de Janeiro, v. III, n. 6, p. 2-3, 2000.

NAZARETH, P.A.; PORTO, L.F.L. As Finanças do município do Rio de Janeiro. TCE, Janeiro 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. A Questão Regional: a hegemonia inacabada, 1993.

OLIVEIRA, Jorge Florêncio; PORTO, Hélio Ricardo Leite; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Saneamento Ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

PENALVA SANTOS, A.M.S.; MATTOS, L.P. Reformas Constitucionais e Autonomia Municipal no Brasil. Economía, Sociedad y Territorio, enero-abril, año/vol V, número 020. México, 2006.

_____. O município como Agente das Políticas Públicas: a perspectivas das cidades médias.

PEREIRA, A.L.G.; FERNANDEZ, J.C. A influência das transferências voluntárias na reeleição dos prefeitos e no desenvolvimento dos municípios baianos. UFBA, 2005.

PERFIL ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE, Anos: 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2006. Observatório das Metrópoles/ IPPUR/UFRJ/ FASE.

PORTO, H.R.L. *Saneamento e Cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na baixada fluminense*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

PRADO, S. *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. CEPAL/IPEA, 2007.

_____. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira. In: REZENDE; OLIVEIRA (Org.) *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro, 2003.

_____. et al. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 2003. (Coleção Federalismo no Brasil).

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 24, junho, 2005.

RODRIGUES, A.O. De Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-90.s) : economia e território em processo. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, A. L.; BRITO, A. G. & SOUZA NETO, S. P. Tendências da indústria da baixada fluminense e seus impactos na mão-de-obra. *Rev. Univ. Rural, Sér. Ciênc. Humanas* Vol. 23(2): 123-136, jul./dez. 2001.

SOUZA, C. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. Trabalho apresentado no Seminário A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos, Recife, agosto 1998.

_____. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. DADOS—*Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 41 nº 3 , 1998.

_____. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. DADOS—*Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001.

VAINER, C.B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001.

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](#)