

## **O Município como Agente das Políticas Públicas: A Perspectiva das Cidades Médias**

Angela Moulin S. Penalva Santos

Professora da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito, ambos da UERJ

### **Resumo:**

Esse artigo analisa o processo de descentralização, entendida como transferência de responsabilidades de políticas públicas aos governos municipais, da perspectiva da autonomia financeira das cidades médias brasileiras, o que foi considerado premissa necessária para o exercício da condição de ente autônomo da Federação. O período focalizado foi 1995-2002, correspondente aos oito anos de mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, cuja administração foi caracterizada pela defesa do processo de descentralização como instrumento de melhoria na capacidade de gestão pública.

Palavras-chave: cidades médias, descentralização, autonomia financeira

### **Abstract:**

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

This focused on the Fernando Henrique Cardoso administration (1995 -2002) concerning its approach in the decentralization process as an instrument to allow a better public management.

Key-Words: medium size cities, decentralization, financial autonomy

### **I - Introdução**

O processo de descentralização, entendido como transferência de responsabilidades do governo central para os níveis subnacionais de governo, é uma experiência que vem sendo disseminada em grande parte do mundo, inclusive no Brasil. Desde que se iniciou o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a descentralização tomou impulso, tendo sido transferido para os níveis

municipais de governo grande parte das políticas relativas ao Sistema Brasileiro de Proteção Social. É verdade que na maior parte dos casos, a descentralização vem sendo financiada maioritariamente com recursos federais e/ou estaduais, porém, tem implicado maior comprometimento financeiro dos municípios, bem como tem contribuído para suscitar uma ampliação da agenda dos governos municipais ao expandir as expectativas de cidadania.

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

O objetivo desse estudo é a análise da evolução das finanças públicas das cidades médias, aquelas com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, tomando-as em comparação com o conjunto das capitais estaduais. O período em foco é o do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pelo compromisso assumido com o fenômeno da descentralização.

## II - Autonomia Financeira Municipal

### II. 1- Introdução

Nesse estudo, trabalhamos com 223 municípios, que corresponde ao número dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Esses municípios foram divididos entre aqueles que são capitais estaduais e os demais, considerados “cidades médias”. Esta divisão justifica-se pelo fato de que uma cidade que seja capital estadual apresenta uma dinâmica própria, relacionada com

a função administrativa que as demais não experimentam. Assim, é diferente a situação entre dois municípios com tamanho populacional equivalente, mas um deles sendo capital estadual, como é o caso de Vitória, capital do Estado do Espírito Santos, e a cidade de Campos dos Goytacazes, localizada no norte do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, as “cidades médias” foram divididas entre “metropolitanas” e “não-metropolitanas” porque apresentam dinâmicas distintas: a primeira, por estar influenciada pela proximidade do núcleo de uma região metropolitana, sofre os reflexos da metropolização. Esta se traduz, por um lado, em concentração da pobreza, mas, por outro lado, na presença de atividades econômicas que necessitam da localização metropolitana embora evitem grande parte dos custos de aglomeração, como é o caso das indústrias. Na Região Sudeste, foi aberta uma subdivisão – Sudeste sem São Paulo – para permitir avaliar o impacto das cidades paulistas, onde o processo de desconcentração espacial é mais significativo, havendo, inclusive mais duas regiões metropolitanas no estado, a de Campinas e a de Santos.

Os dados financeiros foram deflacionados segundo o índice IGPDM, da Conjuntura Econômica, base em agosto de 1994, disponível no site IPEADATA, Sérias mais usadas. Optou-se por utilizar valores per capita para permitir comparações entre cidades de diferentes classes de tamanho populacional.

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

União, Estados e Municípios apresentam diferentes competências tributárias e, naturalmente, distintas responsabilidades no financiamento das políticas públicas. Em 2002, as participações percentuais desses três níveis de governo foram, respectivamente, 68,72%, 26,78% e 4,50%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BNDES – Informa-se. Área de Planejamento – Departamento Econômico n. 54, abril de 2003.

Quando se consideram as receitas de transferências, a receita disponível de cada ente governamental passa para os seguintes patamares: 57,78%, 25,60% e 16,62%. Portanto, ao se considerarem as transferências, os Municípios são os maiores beneficiários dado que sua arrecadação própria que não passara de 4,50% eleva-se para 16,62% da receita disponível global. No entanto, esses valores declinaram em relação ao ano anterior, 2001. E, ademais, no biênio 2001/2002, a variação da receita disponível como proporção do PIB<sup>2</sup> foi mais favorável à União federal, elevando-se em 7,75% enquanto que entre os municípios a variação foi de 4,23%, o que configura um movimento de centralização financeira em benefício do governo federal e em detrimento dos Municípios – e também dos Estados.

Esse movimento de centralização financeira não ocorreu apenas no último biênio. Na verdade, após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, houve uma forte reação da União federal ao aumento das receitas de transferências em favor dos Municípios<sup>3</sup>, o que teria caracterizado um processo de “municipalização das receitas”. A partir daí, vem ocorrendo a recomposição das finanças do governo central mediante a criação de contribuições, receitas não partilháveis com os Estados e Municípios, que, ademais sustentam os compromissos financeiros do governo num contexto de estagnação econômica.

A estagnação econômica compromete a capacidade de extração fiscal do Estado brasileiro num contexto em que ocorreu significativa elevação das necessidades de financiamento público durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, aumentando a vulnerabilidade externa do país e, assim, dificultando a possibilidade de crescimento econômico. O PIB per capita cresceu apenas 4,73% durante o primeiro quadriênio da gestão Cardoso (1994/1998), diminuindo ainda mais no segundo quadriênio (1998/2002), quando foi de apenas 2,71%<sup>4</sup>. Apesar desse desempenho ruim, a carga tributária global que era de 29,8% do PIB, em 1994, elevou-se para 35,6%, em 2002.

Tal elevação foi produto da criação de novas contribuições ou de elevação de alíquotas das contribuições já existentes. No primeiro caso, menciona-se a CPMF que, criada em 1993,

---

<sup>2</sup> Para esses valores, a fonte é o Informe-se n. 54, mencionado na nota anterior.

<sup>3</sup> As transferências da União para os Municípios – o FPM- elevou-se de 18% para 22,5%.

<sup>4</sup> Evolução do PIB per capita, a preços constantes de 2002, segundo a base de dados do IPEA/Ministério do Planejamento: IPEADATA.

correspondia a 0,07% do PIB daquele ano, mas que, em 2002, alcançou a 1,54% do PIB, estando na iminência de deixar de ser uma “contribuição provisória” para tornar-se “permanente”, conforme projeto de reforma tributária já aprovado na Câmara Federal<sup>5</sup>. No segundo caso, de aumento de alíquotas, encontra-se a COFINS cuja contribuição para receita da União era de 2,40% do PIB, em 1994<sup>6</sup>, e que elevou-se para 3,96% do PIB, em 2002<sup>7</sup>.

A expansão da carga tributária brasileira, portanto, reflete-se no pacto federativo, limitando a participação dos entes subnacionais que apenas participam da arrecadação dos impostos federais, mas não das contribuições. Esse resultado é muito grave para as finanças das prefeituras porque as receitas de transferências são o principal componente das receitas municipais no país. Enquanto a arrecadação tributária própria alcança 18,9% das receitas correntes líquidas municipais<sup>8</sup>, as transferências correspondem a 57,6%, sendo 18% do FPM e 24,3% do ICMS, as duas principais transferências<sup>9</sup>. A União se defende afirmando que, quando se consideram as transferências voluntárias, as receitas disponíveis dos governos municipais elevam-se. De fato, em 2001, as receitas transferidas para o financiamento do SUS<sup>10</sup> alcançaram 6,6% das receitas municipais, sendo que as demais transferências voluntárias alcançaram 2,3%. Cabe observar, no entanto, que os recursos transferidos a título “voluntário” são “receitas carimbadas”, com vinculação definida no âmbito federal, comprometendo a autonomia dos municípios em definirem suas prioridades de políticas.

## II. 2- Estrutura das Receitas Municipais

O aumento das despesas públicas municipais deveria ser acompanhado da elevação das receitas para permitir que as prefeituras assumam maior autonomia financeira e possam arcar com as políticas descentralizadas. Ainda que haja participação da União e dos Estados no financiamento

---

<sup>5</sup> A CPMF foi instituída como provisória, tendo sido extinta, mas reinstituída para financiar as despesas com a assistência à Saúde. Depois disso, seus recursos deixaram de apresentar vinculação com a Saúde e passaram a contribuir para as necessidade de financiamento público, em busca de superávits primários no orçamento federal.

<sup>6</sup> Esse percentual já estava em elevação anteriormente: em 1991, a COFINS contribuía com apenas 1,31% do PIB anual.

<sup>7</sup> Fonte primária: Secretaria da Receita Federal

<sup>8</sup> Receita Corrente Líquida = receita corrente total descontada da contribuição dos servidores para a previdência e da compensação financeira paga pelo INSS.

<sup>9</sup> BNDES. Informe-se. Área para Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE, n. 49, dezembro de 2002.

destas políticas, tem crescido a obrigatoriedade de que os Municípios vinculem parcela de sua receita para o financiamento dessas políticas, como foi o caso da Saúde<sup>10</sup>, o que acaba por afetar a autonomia financeira dos municípios.

A estrutura das receitas municipais é apresentada na Tabela I, Anexo I, na qual figuram os principais itens componentes das receitas dos municípios. Os valores indicam médias dos anos correspondentes aos dois mandatos do Presidente Cardoso, os quais, por sua vez, apresentam diferenças significativas: enquanto que o primeiro foi caracterizado pela conquista da estabilização monetária conjugada com algum crescimento, o segundo foi marcado pela desvalorização cambial ocorrida em janeiro de 1999, além de uma nova grave crise em 2002, o que levou à diminuição do crescimento econômico e ao aumento da vulnerabilidade externa. Durante esse segundo governo, o país esteve permanentemente submetido ao monitoramento de sua política econômica pelo FMI e comprometido com o ajuste fiscal.

Além desta mudança de cenário econômico, as finanças públicas municipais seriam afetadas a partir de 1998 com a entrada em vigor do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - para o qual a principal fonte corresponde a 15% do ICMS dos estados e municípios, o que totaliza aproximadamente 70% do Fundo. Essa forma de financiar a universalização do ensino fundamental afeta a autonomia financeira dos municípios ao diminuir a quota-parte do ICMS que é considerada “transferência obrigatória” dos estados aos municípios. Por outro lado, os municípios passaram a receber participações no FUNDEF – e também do SUS - consideradas “transferências voluntárias”, o que afetou a distribuição percentual dos itens componentes das receitas municipais, em particular, diminuindo a importância das receitas tributárias próprias.

Municípios com maior população e localizados em regiões economicamente mais dinâmicas conseguem maior participação das receitas tributárias próprias em sua receita total. Assim, as

---

<sup>10</sup> As receitas transferidas para o financiamento do SUS são consideradas “voluntárias”, não obstante o caráter regular dos dispêndios.

<sup>11</sup> A Emenda Constitucional 29, de 13/9/2000, estabeleceu um vínculo de 15% das receitas municipais em serviços de acesso à saúde. Além da Saúde, a Educação constitui outro setor onde há vinculação de 25% das receitas municipais, cabendo frisar que, a partir de 1998, a União passou a reservar 15% das receitas de transferência para Estados e Municípios para constituição de um fundo para financiar a Educação, o FUNDEF.

capitais estaduais apresentam maior parcela de sua receita derivada da receita tributária do que as cidades médias, além do que aquelas localizadas nas regiões Sudeste e Sul também se beneficiam de maior carga tributária local do que as cidades das regiões Centro Oeste, do Nordeste e do Norte.

A principal fonte de receitas municipais é a quota-parte do ICMS, sobretudo entre as cidades médias, metropolitanas e não-metropolitanas. Já nas capitais estaduais, as receitas tributárias próprias foram o item mais relevante das receitas municipais. Apenas entre as cidades, de todos os três tipos, das regiões Norte e Nordeste o FPM foi a maior ou entre as duas maiores fontes de receitas municipais.

O Ensino Fundamental, através do FUNDEF, e a Atenção Básica à Saúde, através do SUS, constituem os maiores programas compartilhados pelos três níveis de governo, apresentando enorme capilaridade no país. Esse último, contudo, apresenta maior participação nas receitas municipais do que o primeiro, dado o maior custo dos serviços de saúde em relação ao ensino fundamental. Ademais, a maior contribuição do SUS para as finanças municipais é um resultado que deve estar relacionado ao fato de que, enquanto a educação fundamental é um serviço que “não viaja”, o acesso à saúde pode ser oferecido fora do município de origem do paciente, o que é feito muito freqüentemente naqueles procedimentos de maior complexidade. Esta evidência teria, inclusive, levado o Ministério da Saúde a instituir o processo de regionalização da Saúde em cada Estado, o que transformou a maior parte dos municípios dessa pesquisa em “pólos” regionais de atendimento, justificando maiores transferências federais para o custeio desse serviço.

## II. 3- A arrecadação tributária própria

Segundo a Constituição Federal, os municípios são entes da Federação, contando com competência para tributar as operações de prestação de serviços de qualquer natureza (ISS); a propriedade imobiliária urbana (IPTU) e as operações de transferência onerosa de imóveis inter-vivos (ITBI). Além disso, os municípios podem arrecadar valores relativos a taxas e contribuições de melhorias. Em 19/12/2002, a Emenda Constitucional 39 permitiu que os municípios passassem a instituir contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública. Tal competência

tributária, conjugada às transferências intergovernamentais, deveria prover o município da necessária autonomia financeira para enfrentar as crescentes responsabilidades adicionadas ao governo municipal com o processo de descentralização das políticas públicas.

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

Cabe, ainda, destacar a situação dos municípios sudestinos, já que foram aqueles onde se verificou a maior perda de receitas tributárias. Esse resultado sugere um esgotamento da imposição de maior carga fiscal entre os municípios da região mais desenvolvida, e, portanto, com maior capacidade de suportar um peso crescente daquela carga. As cidades de maior peso demográfico do país, as capitais estaduais e periferias das regiões metropolitanas da região Sudeste, vêm sofrendo maior perda de autonomia financeira, apesar das pressões financeiras por maiores investimentos dado a sua expansão demográfica.

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



O ISS é a principal fonte de receita própria dos municípios brasileiros devido ao impacto da arrecadação nas cidades de médio e grande porte<sup>12</sup>. Por se tratar de um imposto indireto, passível de ser transferido aos preços finais dos serviços, o aumento de sua carga impositiva suscita pouca resistência frente ao IPTU, um imposto direto, incidente sobre proprietários de patrimônio imobiliário. O aumento da prestação de serviços, inclusive com o processo de terciarização<sup>13</sup> em curso tem ampliado muito a cobrança do ISS em benefício particularmente dos municípios de maior porte.

A tabela 1 do anexo II nos permite verificar que é nas capitais estaduais de todas as cinco macrorregiões onde mais se arrecada o ISS, sendo que nas capitais das regiões Sudeste e Sul, os valores são muito superiores aos das capitais das outras regiões. Do mesmo modo, nas cidades médias daquelas duas regiões mais dinâmicas, os valores arrecadados do ISS são também maiores.

Analisando-se a contribuição do ISS para as receitas municipais das cidades médias, verifica-se que nas regiões Sul e Centro Oeste as cidades não-metropolitanas arrecadam mais do que as metropolitanas. É importante observar que, ao considerarmos o Sudeste com ou sem São Paulo, verificamos que as metropolitanas paulistas pesam em favor da maior arrecadação desse tributo, dada a presença entre essas, das dinâmicas economias das cidades de Campinas e Santos, atuais núcleos de mais duas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Esse resultado sugere também que as cidades médias metropolitanas do Sul e Sudeste, exclusive São Paulo, enfrentam limites mais estreitos para a arrecadação do ISS, o que constitui um indicador da baixa dinâmica econômica dessas periferias das regiões economicamente mais importantes do país em face da presença do fenômeno da metropolização da pobreza.

Cabe destacar, entretanto, que foram nas três regiões mais pobres onde houve maior crescimento na arrecadação do ISS ao longo do período considerado. Esse resultado aponta, certamente, para uma maior responsabilidade fiscal onde a arrecadação era menor, indicando que, apesar do menor dinamismo, seja possível ampliar as receitas próprias municipais. Uma última observação a fazer –

---

<sup>12</sup> Araújo, E, Moraes, R. e Guimarães, S. - Municípios: os bons resultados orçamentários se repetem em 2001. BNDES. Área para Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE. Informe-se, n. 49, dezembro de 2002.

<sup>13</sup> Por “terciarização” refiro-me à transferência de atividades do interior de uma empresa para fora, quando a atividades passa a ser prestada por terceiros, pessoas jurídicas distintas da empresa em questão, o que requer um contrato de prestação de serviços.

e a ser festejada, da perspectiva fiscal-, foi a tendência de ampliação da arrecadação do ISS durante praticamente todo o período do governo Fernando Henrique Cardoso que, como já foi mencionado, foi caracterizado pelo baixo crescimento econômico, principalmente durante seu segundo mandato (1999/2002).

A arrecadação do IPTU per capita acompanha a evolução do ISS, sendo também significativamente mais elevado nas capitais estaduais do que nas cidades médias. Não apenas naquelas cidades há maior movimento econômico e patrimônio imobiliário, mas também as capitais contam com condições de realizar fiscalização mais eficaz na administração desse tributo que, sendo direto, encontra maiores resistências do que a carga relativa ao ISS. Uma boa administração do IPTU implica a necessidade de elaborar uma carta cadastral e planta de valores que devem ser atualizados regularmente, além de pessoal técnico especializado na fiscalização do tributo. Isto significa que uma eficiente administração desse tributo envolve desafios técnicos, financeiros e mesmo políticos que as cidades mais populosas têm melhores condições para enfrentar.

Como no caso da arrecadação do ISS, são as cidades médias das regiões Sul e Sudeste que contribuem com os valores maiores do IPTU, como indicado ainda na tabela 1 do anexo II. É importante sublinhar, entretanto, uma importante distinção entre as cidades médias sudestinas quando se incluem ou não as cidades paulistas: no caso de incluí-las, os valores arrecadados elevam-se significativamente e esse resultado deve ser creditado à participação das cidades metropolitanas, principalmente das regiões de Campinas e Santos. Quando se excluem as cidades paulistas, o resultado para as cidades médias do Sudeste indica que são as cidades não-metropolitanas que se arrecadam valores maiores, o mesmo ocorrendo com as cidades não-metropolitanas da região Sul. No Nordeste, as metropolitanas apresentaram resultados melhores do que as não-metropolitanas, o que deve ser interpretado como enfraquecimento das cidades do interior em face da concentração populacional nas capitais estaduais e seu entorno, isto é, as cidades metropolitanas, situação inversa daquela que vem sendo observada nas mais dinâmicas regiões.

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

## II. 4- As receitas de transferências intergovernamentais

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

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

Esse é, de fato, o que se pode observar na mesma tabela 1, do anexo II. Os valores da receita municipal de ICMS são muito mais expressivos entre as cidades do Sudeste e, em particular, quando as cidades paulistas estão incluídas. Ao contrário, são as cidades da região Norte aquelas que recebem os menores valores per capita, sendo também a região onde as capitais estaduais

apropriam-se de ICMS maior do que entre as suas cidades médias. O Nordeste apresentou uma peculiaridade em relação às outras regiões: a transferência do ICMS entre suas cidades metropolitanas foi muito maior do que entre as não-metropolitanas, sugerindo que aí as indústrias existentes estão concentradas nas periferias de suas regiões metropolitanas. Nas outras regiões, são as cidades médias não-metropolitanas aquelas onde é maior a receita das transferências da quota-parte do ICMS. Observa-se, assim, uma correlação entre maior desenvolvimento com maior importância das cidades médias do interior estadual, o que se traduz em maiores receitas próprias e também de receitas de transferências estaduais do ICMS que, dada sua base de cálculo, podem ser consideradas “quase-receitas próprias”.

Cabe acrescentar que, dada a importância das transferências da quota-parte do ICMS para as receitas municipais, é com preocupação que se constata a evolução negativa nos valores médios per capita dessa fonte de receitas. Tal resultado está associado não apenas à estagnação econômica, mas também à entrada em vigor, em 1998, do FUNDEF, o Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental, cuja maior fonte de receitas são os 15% do ICMS. No triênio 1995/97, antes do FUNDEF, os valores dos repasses municipais do ICMS mantiveram-se, ainda que com flutuações, porém, a partir de 1998, caíram devido ao impacto da perda de 15% desses recursos para constituição do referido fundo. Entretanto, esse declínio poderia ser compensado pelo repasse do FUNDEF, especialmente entre os municípios localizados em regiões mais pobres, e menor nas mais desenvolvidas, como no Sudeste. Tal resultado está associado à característica redistributivista do FUNDEF, o que faz elevar as transferências para os municípios mais carentes às expensas dos mais desenvolvidos, aqueles que já contavam com um sistema de ensino fundamental com maior cobertura.<sup>14</sup> Nunca é demais lembrar que, ao não repassar 15% da quota-parte do ICMS aos municípios para formação do FUNDEF, a lei (federal) que instituiu o fundo diminuiu a autonomia financeira dos municípios, principalmente dos mais industrializados, cuja receita oriunda do ICMS podia ser utilizada livremente, enquanto que as transferências ditas “voluntárias” do FUNDEF têm aplicação obrigatória na educação fundamental.

---

<sup>14</sup> O FUNDEF ao buscar soluções para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério traz ônus e bônus para estados e municípios, para alguns, significa aumento de recursos; para outros, perda de receitas, chegando a significar, no entender de Negri (1997), “uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação”. Negri, B. – O fundo de

O FPM é a segunda maior fonte de receitas municipais e é aquela que apresenta maior viés de natureza redistributiva. Seus recursos são distribuídos na seguinte proporção: a) 10% para os municípios das capitais; b) 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes; c) 86,4% para os municípios do interior. Os coeficientes de participação para os municípios das capitais são calculados de forma proporcional à população e inversamente à renda per capita do estado. No caso do segundo grupo, vale o mesmo critério; porém, no terceiro grupo, o coeficiente é calculado de forma proporcional ao tamanho da população, exclusivamente. Os municípios do segundo grupo recebem sua cota normal referente a todos os municípios do interior, além dos 3,6% distribuídos especificamente a eles<sup>15</sup>.

Como sugerem os dados indicados na tabela 1 do anexo II, o FPM atua, de fato, como instrumento de redistribuição de renda entre as regiões e entre as cidades com maior ou menor condição de suportar a carga tributária: ele é maior entre as regiões mais pobres em relação às mais desenvolvidas, sendo também maior entre as cidades médias em comparação com as capitais estaduais, salvo no caso da região Norte. Considerando-se os dois tipos de cidades médias, verifica-se que as não-metropolitanas recebem receitas de FPM superiores às metropolitanas, exceto entre as cidades nordestinas e sulistas, onde houve oscilação no período considerado, mas nos últimos anos da série, as metropolitanas passaram a ser as maiores beneficiárias de tais receitas. Esse resultado vai ao encontro da maior elevação populacional nessas localidades, destino de importantes fluxos migratórios: no Nordeste, motivado pela estagnação econômica que transforma as capitais estaduais em escoadouro de força de trabalho excedente; no Sul, devido a fatores mais dinâmicos do que de estagnação, associado à presença de investimentos industriais em suas regiões metropolitanas. Cabe acrescentar que, dentre as principais fontes de receitas orçamentárias municipais, o FPM foi a única que elevou-se durante todo o período considerado, apesar de sua participação nas receitas municipais ter diminuído devido à inclusão das transferências do FUNDEF. Isso significa admitir que mesmo entre esse grupo de cidades, com mais de 100 mil habitantes, o nível de dependência em relação a essa receita de transferência tornou-se maior quando havia a expectativa de que iria diminuir.

---

manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Brasília: INEP, Ministério da Educação e Cultura, 1997.

<sup>15</sup> Lei Complementar n. 63, de 9/12/1989.

## II. 5- Análise da Evolução dos Investimentos Municipais

Os investimentos municipais per capita estarão sendo considerados indicadores de resposta das prefeituras às expectativas de cidadania da população local. Não se desconhece a possibilidade de que um elevado nível de investimento possa ser resultado de dispêndios públicos com pouca ou nenhuma relação com a melhoria nas condições de vida da população. Na ausência de indicadores que revelem os setores contemplados com os investimentos nem, muito menos, quais parcelas destes gastos sejam alocados em atividades-fim, e não em atividades-meio, tomaremos o nível dos gastos em investimentos como medida de ações das prefeituras que contribuam para a melhoria nas condições de vida de sua população.

Diferente dos indicadores de receita utilizados, os quais envolvem fluxos regulares de recursos, os investimentos são despesas irregulares e que flutuam segundo não apenas a evolução das receitas e do estoque da dívida municipal, mas também segundo interesses políticos que podem acelerar ou atrasar esses gastos de acordo com o calendário eleitoral. Trata-se de despesas que flutuam muito ao longo do tempo, ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha contribuído para induzir o executivo a realizar gastos de forma mais regular, já que há necessidade de previsão do investimento no orçamento, e este só pode contemplar despesas em projetos que tenham sido planejados no plano plurianual de ações governamentais. Ademais, a impossibilidade de realizar gastos sem cobertura de receitas numa mesma administração tem limitado a prática de intensificar os investimentos em anos de eleições para o poder executivo.

Os indicadores de investimentos municipais apresentados na tabela 1 do anexo III apontam uma enorme irregularidade nos níveis dessas despesas ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas também mostram como caiu o nível médio dos investimentos per capita realizados pelos municípios nos dois quadriênios. Em geral, observou-se um nível mais alto de investimentos per capita nas capitais estaduais do que nas cidades médias, bem como valores maiores nas cidades médias do Sudeste, mas sob influência da presença das cidades paulistas. A diferença em favor dessas, no entanto, já foi maior no início do período considerado, declinando mais acentuadamente ao seu fim.

Analisando-se as cidades médias, verifica-se que as não-metropolitanas apresentaram níveis mais elevados de investimentos do que as metropolitanas, ocorrendo o inverso apenas entre as cidades médias do Nordeste, o que se justifica devido à maior pressão demográfica sentida pelas cidades metropolitanas dessa região. Dado o peso desse último grupo de cidades, as metropolitanas acabam por gerar valores médios entre todas as cidades brasileiras consideradas maiores do que no conjunto das cidades não-metropolitanas. No Sudeste, houve equilíbrio de dispêndio em investimentos nos dois grupos de cidades médias, mas, quando se exclui as cidades paulistas, o peso maior é das cidades não-metropolitanas, cujos valores médios per capita são equivalentes aos das cidades médias sulistas. No Centro Oeste, também as cidades não-metropolitanas receberam investimentos em níveis mais significativos que as metropolitanas, mas também cabe destacar a perda mais substancial desses valores ao longo do período considerado. Como resultado, nas localidades onde os níveis de investimentos eram mais altos em 1995 - cidades médias não-metropolitanas do Centro Oeste e os dois grupos de cidades médias do Sudeste com São Paulo-, houve quedas mais acentuadas desses valores ao longo do período. Vale dizer, as cidades médias perderam capacidade de realizar investimentos onde essa era mais alta, verificando-se maior equilíbrio nos valores despendidos por todo o país. Esse resultado pode estar relacionado à maior pressão demográfica nessas localidades, o que afeta negativamente o nível dos investimentos per capita, mas também pode refletir as maiores dificuldades na realização de convênios, operações de crédito, em face das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>16</sup>.

Cabe discutir se houve diminuição de investimentos públicos após um ano eleitoral. No período considerado, houve dois anos com eleições municipais, 1996 e 2000. A suposição inicial era de que haveria maior diferença entre os níveis de investimentos entre 1996/1997 do que entre 2000/2001 porque nesse último período já estava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vitória do compromisso com o ajuste fiscal e que seria testada logo no primeiro ano de vigência da

---

<sup>16</sup> Em outra etapa desta pesquisa, analisaremos se houve declínio das transferências voluntárias – exceto FUNDEF e SUS- como resultado da Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo maior rigor na contratação de operações de crédito ou através de outras estratégias relacionadas ao compromisso que o país assumiu frente ao Fundo Monetário Internacional, visando ao controle fiscal em direção à meta de crescentes superávits fiscais. Tais superávits são considerados necessários para diminuir a vulnerabilidade externa do país, só assim seria possível livrar o país da tutela do FMI em 2005, conforme previsão do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, ao explicar os termos da última renovação do acordo com o Fundo, em 2003. Nunca é demais lembrar que o país tem estado submetido a acordos com o FMI desde outubro de 1998.

Lei. Essa hipótese se confirmou, já que entre 1996 e 1997 houve um declínio praticamente generalizado nos valores relativos a investimentos, observando-se o contrário apenas nos casos das cidades médias metropolitanas do Norte e nas capitais estaduais do Nordeste; nas eleições seguintes, verificou-se um menor diferencial na queda dos investimentos, assim como aumentou o número de casos em que não houve queda nos investimentos, com destaque para as cidades do Centro Oeste e as metropolitanas do Sudeste com São Paulo. Esse resultado aponta para um comportamento menos sujeito ao calendário eleitoral e considerado fiscalmente mais responsável dos governos municipais das prefeituras.

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

Durante o primeiro mandato presidencial (1995/98), os percentuais de despesas municipais alocados em investimentos foram bem maiores do que no segundo mandato (1999/2002). No primeiro quadriênio, as cidades médias do Norte, Centro Oeste e Sudeste com São Paulo apresentaram alguns anos com comprometimento superior a 20% das despesas orçamentárias, com destaque para o caso das cidades do Centro Oeste. No segundo quadriênio, contudo, houve um declínio generalizado, mas mais acentuado entre as cidades sudestinas com São Paulo, as não-metropolitanas do Centro Oeste, bem como do Sudeste sem São Paulo e Sul. Esse resultado é grave, pois aponta para a perda de capacidade de investimento das cidades médias não-metropolitanas que têm sido responsáveis pela maior despolarização espacial na economia brasileira e que respondem pelos melhores indicadores de condições de gestão das prefeituras municipais. Esse resultado é mais intrigante quando se observa que não houve elevação nos gastos com pessoal, mantidos abaixo dos 60% da receita orçamentária, conforme imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi feita a suposição de que o aumento dos investimentos depende da elevação do componente arrecadação própria nas receitas orçamentárias das cidades médias. Ao analisar a tabela III, Anexo III, verificamos que entre os dois quadriênios considerados, 90 das 223 cidades experimentaram



elevação no nível dos investimentos per capita; no entanto apenas 46 apresentaram simultaneamente crescimento nas receitas orçamentárias, tributárias e investimentos. Isso significa admitir que houve elevação dos investimentos sem aumento das receitas próprias. Esse resultado fica ainda mais claro ao constataremos que 95 cidades experimentaram aumentos em suas receitas tributárias, mas, houve 40 casos de cidades onde os investimentos se elevaram ao mesmo tempo em que suas receitas tributárias caíam. Significa admitir que aumentar a receita própria é necessário mas não é suficiente para suscitar o aumento dos investimentos municipais, os quais podem depender de outras fontes: provavelmente dos convênios, considerados receitas de transferências voluntárias ou outras fontes, como o caso dos royalties do petróleo que sustentam as finanças – os investimentos, em particular - de cidades médias não-metropolitanas fluminenses, casos de Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio.

Entre os casos observados de aumento dos investimentos, verificamos que as capitais estaduais foram o grupo de cidades onde o fenômeno foi mais freqüente do que entre as cidades médias. Quando se analisa onde estão situadas essas cidades, e qual a sua condição, verificamos a importância de: a) ser capital estadual nas regiões Centro Oeste e Nordeste; b) estar localizada na região Nordeste, em particular na condição de cidade média não-metropolitana; estar na região Sul, principalmente na condição de cidade média metropolitana. O Sudeste conta com o maior número de cidades onde houve aumento dos investimentos, contudo, em termos relativos, esse número foi mais baixo do que nas regiões Nordeste e Sul. Esse resultado aponta para uma correlação entre maior dinamismo econômico e receita própria com nível de investimentos, tal como esperávamos, no caso das regiões Sudeste e Sul. No caso das cidades nordestinas, especialmente as não-metropolitanas, mesmo apresentado baixo nível de dinamismo, algumas delas experimentaram crescimento do nível dos investimentos como resultado da elevação de suas receitas tributárias próprias, o mesmo ocorrendo com suas capitais estaduais.

As cidades onde o nível médio dos investimentos elevou-se foram também aquelas onde houve maior pressão demográfica, só não tendo sido observada essa relação entre as cidades médias não-metropolitanas nordestinas. Nessas, entretanto, registrou-se maior crescimento das receitas tributárias, provavelmente relacionado à “preguiça fiscal” vigente antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os casos acima analisados correspondem a 40% do número das cidades pesquisadas, o que significa que 60% das cidades com mais de 100 mil habitantes não conseguiram elevar, ou mesmo manter, o nível dos seus investimentos per capita. Esse resultado está se refletindo no agravamento da crise econômica, já que os municípios tinham se tornado um dos sustentáculos dos gastos públicos na área social<sup>17</sup>. Durante o segundo mandato do Presidente Cardoso, o ajuste fiscal praticado pela União federal tem se expandido para os níveis estaduais e municipais de governo. As perspectivas de aprofundamento da crise social são, portanto, um resultado já esperado. Nessas condições, coloca-se em xeque a capacidade de que o processo de descentralização possa ser intensificado, transformando as prefeituras dessas cidades em atores mais importantes na disseminação de melhores condições de vida associado a maior equilíbrio espacial na distribuição da população e da riqueza.

### III - Conclusões

A dinâmica demográfica no país aponta para uma importância crescente de suas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos na rede de cidades brasileira. Segundo o IBGE, em 2003 havia oitenta regiões metropolitanas de níveis nacionais e regionais, sendo que as cidades com mais de 100 mil habitantes representam a quase totalidade dessas metrópoles. Isso indica a tendência da população concentrar-se nessas localidades aumentando o desafio da gestão desses espaços. Esse desafio é ainda maior quando consideramos a peculiaridade da federação brasileira, na qual o município conquistou uma autonomia em relação aos demais entes, impondo maior dificuldade à articulação necessária na gestão desses espaços que, fisicamente, encontram-se já articulados.

---

<sup>17</sup> Segundo Affonso, citado em Santos (2002) “nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa, os últimos dados das contas nacionais (1999) revelam que, em 1998, os municípios responderam por 19% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 39% das aquisições de bens e serviços para custeio e por cerca de metade da formação bruta de capital fixo dos governos. Pelo lado dos maiores programas sociais do governo, o peso dos municípios em sua execução já se aproxima da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde” In Santos, Angela M. S. Penalva – Descentralização e Poder Municipal no Brasil. Trabalho apresentado no VII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores de Globalização e Território, Camagüey, Cuba, novembro de 2002.

A descentralização transferiu recursos, mas também muito mais responsabilidades aos governos municipais, sobrecarregando-os financeiramente, ao mesmo tempo em que os submetiam a um rigor maior no controle de seus gastos, como parte do ajuste fiscal a que o Estado brasileiro se entregou desde fins de 1998. A análise da dinâmica financeira dos municípios com população superior a 100 mil habitantes indicou que houve um grande esforço em melhorar a arrecadação fiscal própria nos municípios, mas tal esforço não foi acompanhado de aumento proporcional dos investimentos das prefeituras. Observou-se, inclusive, que houve elevação dos investimentos onde não ocorreu aumento da arrecadação própria municipal, bem como casos mais freqüentes onde o aumento das receitas tributárias não resultou em elevação dos investimentos. Esse resultado aponta para a relevância de fontes de receitas não-sustentáveis para implementação dos investimentos em muitas cidades, o que coloca em xeque a autonomia financeira dos municípios em assumirem maior protagonismo como agentes das políticas públicas. Aponta também para um impasse no federalismo brasileiro: apesar do discurso favorável à descentralização das políticas, a União federal vem contribuindo para disseminar até os governos municipais o seu compromisso de ajuste fiscal. Nessas condições, os municípios deixam de desempenhar um papel amortecedor das conseqüências da crise econômica, como fizeram durante o primeiro quadriênio do governo do Presidente Cardoso.

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

O crescimento econômico viabilizaria a expansão industrial – fora dos espaços metropolitanos – além dos investimentos na infra-estrutura viária, de comunicações e transportes que contribuiriam para gerar uma estrutura espacialmente menos desequilibrada no país. A estagnação, ao contrário, transfere aos governos locais a responsabilidade pela (in)capacidade de execução de investimentos públicos. Na ausência de políticas redistributivistas, somente as prefeituras que estejam experimentando dinamismo econômico poderão sustentar investimentos que melhorem, ou pelo menos mantenham, as condições de reprodução da população e das atividades econômicas. Como sugere a análise da situação financeira dos municípios desse estudo, os investimentos públicos

estão contribuindo para o fortalecimento do papel de “nó” na malha urbana nos municípios considerados: a) capitais estaduais, notadamente nas regiões Norte e Nordeste; b) cidades médias não-metropolitanas nas regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul; c) cidades médias metropolitanas da região Sul; d) cidades médias metropolitanas localizadas na regiões metropolitanas de Santos e de Campinas.

## Anexo I: Estrutura das Receitas Municipais

Tabela 1 – Cidades Médias e Capitais Estaduais: Principais Componentes das Receitas Orçamentárias - médias dos valores per capita nos períodos 1995-1998 e 1999-2002

REGIÕES	Média entre 1995-1998					Média entre 1999-2002							
	Rec Trib	IPTU	ISS	FPM	ICMS	Rec Trib	IPTU	ISS	FPM	ICMS	Fundef Estado	Fundef União	SUS União
<b>CENTRO-OESTE</b>													
Capitais - Centro Oeste (4)	33,2	12,8	13,3	13,6	24,9	24,1	8,9	11,0	9,9	18,3	6,7	3,1	17,7
CM Metropol Centro Oeste (3)	19,4	10,9	4,0	34,2	20,0	12,3	6,7	2,9	26,3	11,9	11,3	7,8	8,4
CMs Não-metropol. C.Oeste (5)	16,5	5,7	5,2	16,9	34,8	12,8	3,3	5,2	15,3	25,8	6,8	3,4	6,3
Total Centro Oeste (12)	21,6	8,4	7,1	20,2	29,5	15,9	5,5	5,7	17,2	19,8	8,1	4,5	8,8
<b>NORDESTE</b>													
Capitais - Nordeste (9)	24,7	7,1	12,9	21,7	24,4	22,4	5,6	11,1	18,5	19,7	3,5	2,2	14,4
CMs Metropol Nordeste (9)	13,3	4,6	6,0	26,7	30,5	12,6	3,6	6,6	23,2	27,8	5,8	5,7	11,0
CMs Não-metropol. Nordeste (27)	8,3	2,0	4,1	31,6	28,1	7,2	1,4	3,9	25,4	19,3	9,1	6,9	16,0
Total - Nordeste (45)	15,1	3,7	6,5	28,7	27,8	12,9	2,8	6,0	23,5	20,9	7,4	5,8	14,9
<b>NORTE</b>													
Capitais - Norte (7)	14,5	3,0	8,7	36,6	17,2	13,9	2,1	8,3	34,1	16,2	4,6	5,0	7,8
CM Metropolitana Norte (1)	13,5	4,5	6,8	33,3	30,9	14,5	1,4	5,4	22,9	19,7	7,6	1,4	23,1
CMs Não-Metropol. Norte (6)	7,3	2,7	3,5	22,0	17,1	6,6	1,8	3,0	12,7	12,6	10,0	6,3	10,9
Total - Norte (14)	12,6	2,7	6,3	34,2	21,3	11,7	1,8	6,2	27,7	16,9	7,5	5,1	10,1
<b>SUDESTE</b>													
Capitais - Sudeste (4)	35,5	10,1	18,5	3,4	25,6	34,5	11,1	17,3	3,7	22,5	5,5	1,2	10,3
CMs Metropol Sudeste (48)	25,4	12,3	8,6	14,0	47,5	24,5	8,4	6,7	11,3	28,5	8,3	6,1	6,6
CMs Não-metropol. Sudeste (61)	21,1	8,0	6,7	12,0	35,2	17,5	6,8	5,4	10,4	26,2	5,5	4,2	10,4
Total Sudeste (113)	23,8	9,9	7,9	12,6	40,3	21,1	7,7	6,4	10,5	27,0	6,6	4,7	9,0
<b>SUDESTE (sem SP)</b>													
Capitais-Sudeste (sem SP) (3)	36,5	9,7	18,5	4,6	22,5	32,6	9,1	16,1	4,5	21,9	5,0	1,2	8,3
CMs Met. Sudeste (s/SP) (19)	21,9	6,9	6,8	17,9	34,0	18,1	4,8	6,0	14,2	25,0	11,4	7,7	10,3
CMs Não-met. Sud (s/SP) (29)	19,2	6,1	6,6	14,0	36,7	15,7	4,7	5,1	11,6	24,8	7,1	4,1	11,4
Total Sudeste (sem SP) (51)	21,2	6,6	7,4	14,9	34,8	17,6	5,0	6,1	12,2	24,7	8,5	5,2	10,8
<b>SUL</b>													
Capitais - Sul (3)	39,4	11,0	17,7	7,9	14,2	29,6	8,1	13,0	5,1	11,3	3,1	0,6	15,0
Total CMs Metropol. Sul (13)	20,0	7,3	6,3	18,1	28,4	17,0	5,7	5,6	17,5	21,6	11,7	9,0	3,9
Total Não-metropol. Sul (23)	23,6	7,3	8,1	13,2	32,6	18,3	5,1	6,3	12,0	24,5	7,8	5,9	9,4
Total - SUL (39)	24,8	7,4	8,1	14,6	31,7	19,6	5,4	6,6	13,2	22,9	8,9	6,1	7,8

<b>Total das Capitais</b>	<b>28,0</b>	<b>7,4</b>	<b>13,3</b>	<b>19,6</b>	<b>22,8</b>	<b>24,7</b>	<b>6,1</b>	<b>11,5</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>4,4</b>	<b>2,6</b>	<b>11,9</b>
<b>Total das CMs Metropol.</b>	<b>23,7</b>	<b>10,3</b>	<b>7,7</b>	<b>17,1</b>	<b>42,8</b>	<b>22,1</b>	<b>7,1</b>	<b>6,3</b>	<b>14,5</b>	<b>26,6</b>	<b>8,9</b>	<b>6,3</b>	<b>6,7</b>
<b>Total das CMs Não-Met.</b>	<b>19,8</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>17,2</b>	<b>32,8</b>	<b>16,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>14,4</b>	<b>24,0</b>	<b>7,0</b>	<b>5,1</b>	<b>11,3</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>22,0</b>	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>17,6</b>	<b>34,8</b>	<b>18,9</b>	<b>5,7</b>	<b>6,3</b>	<b>15,1</b>	<b>24,0</b>	<b>7,4</b>	<b>5,1</b>	<b>9,9</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 1995-2002

## Anexo II: Evolução dos principais itens das receitas municipais

Tabela 1 – Cidades Médias e Capitais Estaduais: Evolução das receitas municipais de IPTU, ISS, FPM e ICMS per capita, agrupadas em médias por períodos (1995-1998 e 1999-2002):

REGIÕES	IPTU		ISS		FPM		ICMS	
	95-98	99-2002	95-98	99-2002	95-98	99-2002	95-98	99-2002
<b>CENTRO-OESTE</b>								
Capitais - Centro Oeste (4)	73,7	62,3	72,6	79,2	77,4	71,6	124,7	135,2
CM Metropol Centro Oeste (3)	24,6	21,1	9,3	9,6	77,7	82,7	44,1	40,4
CMs Não-metropol. C.Oeste (5)	27,0	19,5	26,0	31,5	83,6	94,0	180,0	161,8
Total Centro Oeste (12)	37,4	29,3	34,2	35,9	80,9	84,7	135,4	118,3
<b>NORDESTE</b>								
Capitais - Nordeste (9)	36,6	32,9	66,6	65,0	107,7	105,4	123,8	115,5
CMs Metropol Nordeste (9)	21,2	17,5	34,2	42,0	89,9	110,0	214,7	216,1
CMs Não-metropol. Nordeste (27)	5,9	5,5	12,8	15,3	89,4	98,0	85,5	77,4
Total - Nordeste (45)	15,7	13,8	29,1	31,2	93,4	102,0	116,4	111,0
<b>NORTE</b>								
Capitais - Norte (7)	18,6	13,7	50,4	50,2	212,0	234,8	87,2	90,0
CM Metropolitana Norte (1)	8,4	3,5	12,5	13,4	60,8	56,8	56,6	48,9
CMs Não-Metropol. Norte (6)	6,5	5,5	9,7	13,7	81,2	75,9	64,4	70,4
Total - Norte (14)	12,8	10,0	31,1	33,9	142,0	163,6	74,2	80,3
<b>SUDESTE</b>								
Capitais - Sudeste (4)	100,1	116,8	234,0	199,7	42,8	46,6	293,1	277,1
CMs Metropol Sudeste (48)	83,8	75,8	67,3	59,9	60,4	61,1	302,7	231,9
CMs Não-metropol. Sudeste (61)	58,7	55,7	48,8	44,3	72,8	73,7	252,8	215,0
Total Sudeste (113)	70,7	66,2	63,0	56,6	66,6	67,4	275,2	224,2
<b>SUDESTE (sem SP)</b>								
Capitais-Sudeste (sem SP) (3)	99,3	98,9	244,5	196,7	59,2	56,9	297,9	286,1
CMs Met. Sudeste (s/SP) (19)	26,1	25,4	28,8	30,1	54,1	54,3	159,3	132,1
CMs Não-met. Sud (s/SP) (29)	41,9	37,8	44,6	42,2	74,9	76,8	246,9	196,7
Total Sudeste (sem SP) (51)	39,4	36,8	50,5	46,8	66,2	67,3	217,3	177,9
<b>SUL</b>								
Capitais - Sul (3)	99,1	91,5	164,1	147,3	71,3	54,6	129,8	130,7
Total CMs Metropol. Sul (13)	30,2	26,6	28,9	29,2	71,3	78,8	153,1	124,0
Total Não-metropol. Sul (23)	41,9	34,0	49,7	44,8	72,8	75,0	193,3	172,6
Total - SUL (39)	42,4	36,5	52,3	48,3	71,9	74,5	177,9	153,9
<b>TOTAL</b>								
<b>Total das Capitais</b>	<b>53,5</b>	<b>50,8</b>	<b>102,9</b>	<b>94,1</b>	<b>113,3</b>	<b>121,7</b>	<b>151,3</b>	<b>137,8</b>
<b>Total das CMs Metropol.</b>	<b>64,5</b>	<b>57,5</b>	<b>54,3</b>	<b>49,9</b>	<b>66,1</b>	<b>70,6</b>	<b>257,8</b>	<b>200,4</b>
<b>Total das CMs Não-Met.</b>	<b>41,8</b>	<b>37,4</b>	<b>39,4</b>	<b>36,6</b>	<b>76,8</b>	<b>79,8</b>	<b>198,7</b>	<b>169,6</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>49,1</b>	<b>43,9</b>	<b>50,2</b>	<b>46,9</b>	<b>77,0</b>	<b>82,3</b>	<b>210,8</b>	<b>173,9</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 1995-2002.

### Anexo III: Evolução dos Investimentos Municipais

Tabela 1: Cidades Médias e Capitais Estaduais: Evolução dos investimentos municipais per capita no período 1995-2002.

REGIÕES	Investimento ( per capita)							
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Capitais - Centro Oeste (4)	78,1	68,5	49,3	136,6	94,6	80,9	117,6	122,4
CM Metropol Centro Oeste (3)	55,1	92,3	63,2	72,9	57,3	31,6	41,9	67,6
CMs Não-metropol. C.Oeste (5)	137,4	155,6	68,9	86,6	73,7	63,6	57,4	65,2
Total Centro Oeste (12)	109,9	137,5	67,3	82,0	68,2	51,6	50,7	66,4
<b>NORDESTE</b>								
Capitais - Nordeste (9)	33,3	43,5	48,5	52,1	45,9	60,0	52,3	52,5
CMs Metropol Nordeste (9)	99,2	82,8	72,2	115,2	69,7	89,2	60,6	87,4
CMs Não-metropol. Nordeste (27)	48,9	58,3	30,5	66,9	45,7	53,1	46,1	59,4
Total - Nordeste (45)	55,8	61,2	43,1	75,5	51,4	61,2	50,2	63,4
<b>NORTE</b>								
Capitais - Norte (7)	79,5	242,2	146,5	228,7	108,0	113,4	108,2	149,8
CM Metropolitana Norte (1)	49,0	17,3	29,4				37,9	37,1
CMs Não-Metropol. Norte (6)	45,2	76,1	44,2	109,3	61,0	62,2	76,5	67,7
Total - Norte (14)	61,1	168,1	90,3	175,6	87,1	94,8	90,6	109,5
<b>SUDESTE</b>								
Capitais - Sudeste (4)	207,8	235,7	138,0	99,9	114,8	115,5	84,2	118,4
CMs Metropol Sudeste (48)	162,4	161,2	75,2	104,0	76,8	75,6	77,7	85,7
CMs Não-metropol. Sudeste (61)	140,9	146,4	73,1	95,8	68,7	89,8	66,5	92,6
Total Sudeste (113)	152,1	155,8	76,4	99,5	73,7	84,6	72,0	91,1
<b>SUDESTE (sem SP)</b>								
Capitais-Sudeste (sem SP) (3)	212,2	236,6	85,1	99,9	114,8	124,0	89,4	121,9
CMs Metropol Sudeste (s/SP) (19)	51,9	56,0	32,3	57,8	50,0	62,2	51,9	69,2
CMs Não-met. Sud (s/SP) (29)	106,5	118,2	62,6	93,6	61,8	91,6	59,8	102,6
Total Sudeste (sem SP) (51)	94,0	102,0	52,5	81,3	61,6	82,4	58,5	92,8
<b>SUL</b>								
Capitais - Sul (3)	81,2	88,4	75,8	173,5	95,0	127,0	93,9	91,0
Total CMs Metropol. Sul (13)	58,6	61,8	28,7	59,3	61,5	69,0	66,1	63,5
Total Não-metropol. Sul (23)	98,9	87,0	45,6	77,2	65,7	58,4	56,2	65,2
Total - SUL (39)	84,8	78,7	42,2	80,5	66,9	67,2	62,2	66,9
<b>TOTAL</b>								
<b>Total das Capitais</b>	<b>85,8</b>	<b>138,3</b>	<b>91,4</b>	<b>129,7</b>	<b>81,6</b>	<b>93,1</b>	<b>83,3</b>	<b>105,4</b>
<b>Total das CMs Metropol.</b>	<b>131,8</b>	<b>129,3</b>	<b>65,5</b>	<b>97,4</b>	<b>72,6</b>	<b>73,9</b>	<b>71,6</b>	<b>79,8</b>
<b>Total das CMs Não-Met.</b>	<b>109,5</b>	<b>113,7</b>	<b>57,5</b>	<b>86,8</b>	<b>63,7</b>	<b>74,0</b>	<b>60,1</b>	<b>78,2</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>112,6</b>	<b>120,3</b>	<b>64,3</b>	<b>95,5</b>	<b>69,7</b>	<b>77,9</b>	<b>67,1</b>	<b>82,4</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 1995-2002

Tabela 2: Cidades Médias e Capitais Estaduais: Evolução da participação percentual dos investimentos nas receitas municipais no período 1995-2002.

REGIÕES	Investimento/ Despesas Orçamentárias ( em %)							
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Capitais - Centro Oeste (4)	15,9	13,4	17,5	27,2	20,8	14,2	21,1	15,6
CM Metropol Centro Oeste (3)	28,8	35,5	29,0	28,5	24,0	13,0	15,3	19,9
CMs Não-metropol. C.Oeste (5)	27,6	31,5	17,7	18,0	17,1	13,3	11,6	10,8
Total Centro Oeste (12)	28,0	32,6	20,9	21,5	19,4	13,2	13,2	15,4
<b>NORDESTE</b>								
Capitais - Nordeste (9)	8,9	9,9	7,2	10,8	10,7	12,8	10,8	9,3
CMs Metropol Nordeste (9)	17,6	18,0	15,3	25,7	18,5	18,3	10,8	13,4
CMs Não-metropol. Nordeste (27)	20,9	19,8	12,7	18,8	13,9	14,8	12,9	13,5
Total - Nordeste (45)	17,8	17,6	12,2	18,8	14,2	14,9	12,0	12,7
<b>NORTE</b>								
Capitais - Norte (7)	19,1	29,6	20,4	29,0	18,0	20,7	18,2	21,1
CM Metropolitana Norte (1)	24,3	12,5	21,6				16,8	17,7
CMs Não-Metropol. Norte (6)	23,7	34,8	19,4	30,4	19,7	20,8	22,0	17,8
Total - Norte (14)	21,7	29,9	20,1	29,6	18,8	20,7	19,6	19,6
<b>SUDESTE</b>								
Capitais - Sudeste (4)	20,1	20,5	12,8	8,1	10,5	11,2	8,2	10,8
CMs Metropol Sudeste (48)	22,1	21,6	14,5	15,3	13,6	14,0	14,0	14,5
CMs Não-metropol. Sudeste (61)	23,9	22,3	14,2	13,0	10,7	13,4	10,1	11,8
Total Sudeste (113)	23,0	21,9	14,3	13,9	12,0	13,6	11,7	12,8
<b>SUDESTE (sem SP)</b>								
Capitais-Sudeste (sem SP) (3)	19,5	19,3	11,5	8,1	10,5	11,3	8,0	11,0
CMs Metropol Sudeste (s/SP) (19)	14,7	16,2	13,0	17,4	16,1	16,1	14,9	16,8
CMs Não-met. Sud (s/SP) (29)	19,8	20,0	13,1	13,3	10,8	14,6	9,3	12,7
Total Sudeste (sem SP) (51)	18,0	18,5	13,0	14,4	12,6	15,0	11,6	14,0
<b>SUL</b>								
Capitais - Sul (3)	13,7	12,9	10,5	14,5	9,6	14,8	10,8	9,3
Total CMs Metropol. Sul (13)	16,5	15,0	8,1	14,4	16,1	17,3	16,2	14,2
Total Não-metropol. Sul (23)	20,1	17,0	9,4	11,4	11,4	10,3	10,0	10,0
Total - SUL (39)	18,5	16,0	9,1	12,6	12,7	13,0	11,9	11,2
<b>TOTAL</b>								
<b>Total das Capitais</b>	<b>14,6</b>	<b>17,9</b>	<b>13,1</b>	<b>16,6</b>	<b>12,9</b>	<b>15,1</b>	<b>13,3</b>	<b>13,8</b>
<b>Total das CMs Metropol.</b>	<b>20,8</b>	<b>20,2</b>	<b>13,9</b>	<b>16,9</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>14,2</b>	<b>14,6</b>
<b>Total das CMs Não-Met.</b>	<b>22,6</b>	<b>21,5</b>	<b>13,4</b>	<b>14,6</b>	<b>12,1</b>	<b>13,3</b>	<b>11,3</b>	<b>12,1</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>20,7</b>	<b>20,5</b>	<b>13,7</b>	<b>15,8</b>	<b>13,5</b>	<b>14,4</b>	<b>12,4</b>	<b>13,1</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 1995-2002

Tabela 3: Cidades Médias e Capitais Estaduais: Distribuição do número de cidades:

- A) Cujos Investimentos no período 1999/2002 foram superiores aos do período 1995/98
- B) Que experimentaram aumento das receitas tributárias per capita no período 1999/2002 em comparação ao período 1995/98
- C) Que apresentaram simultaneamente elevação na receita orçamentária, na tributária e nos Investimentos

D) Onde houve elevação dos investimentos e receitas orçamentárias, mas as receitas tributárias caíram.

Regiões	Total				Metropolitanas				Não-Metropolitanas				Capitais			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Norte (14)	7	7	5	2	1	1	1	0	3	4	3	0	3	2	1	2
Centro Oeste (12)	3	6	1	2	1	1	0	1		3		0	2	2	1	1
Nordeste (45)	24	31	17	7	3	7	1	1	15	21	13	13	6	3	3	3
Sudeste (113)	36	36	13	21	17	19	7	8	17	16	6	12	2	1	0	1
Sudeste sem SP (51)	27	20	10	15	13	9	5	6	12	11	5	8	2	0	0	1
Sul (39)	20	15	10	8	10	7	6	4	8	7	3	3	2	1	1	1
Total (223)	90	95	46	40	32	35	15	14	43	51	25	18	15	9	6	8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, FINBRA 1995-2002