



Boletim Goiano de Geografia  
E-ISSN: 1984-8501  
boletimgoianogeo@yahoo.com.br  
Universidade Federal de Goiás  
Brasil

Gallo, Fabricio  
ASPECTOS DA REORGANIZAÇÃO DAS SOLIDARIEDADES FEDERATIVAS NO TERRITÓRIO  
NACIONAL: O ENGESSAMENTO TRIBUTÁRIO PLANEJADO NO BRASIL E A DIFUSÃO SELETIVA  
DO MEIO TÉCNICO- CIENTÍFICO-INFORMACIONAL

Boletim Goiano de Geografia, vol. 33, núm. 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 11-28  
Universidade Federal de Goiás  
Goiás, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337128886002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# ASPECTOS DA REORGANIZAÇÃO DAS SOLIDARIEDADES FEDERATIVAS NO TERRITÓRIO NACIONAL: O ENGESSAMENTO TRIBUTÁRIO PLANEJADO NO BRASIL E A DIFUSÃO SELETIVA DO MEIO TÉCNICO- CIENTÍFICO-INFORMACIONAL<sup>1</sup>

ASPECTS OF THE REORGANIZATION OF FEDERATIVE SOLIDARITIES IN  
THE NATIONAL TERRITORY: THE STIFFENING TAX PLANNING IN BRAZIL  
AND THE SELECTIVE DIFFUSION OF THE TECHNICAL-SCIENTIFIC-  
INFORMATIONAL SPACE

LES ASPECTS DE LA RÉORGANISATION DES SOLIDARITÉS FÉDÉRATIVES  
DANS LE TERRITOIRE NATIONAL: L'IMMOBILISATION TRIBUTAIRE  
PLANIFIÉE AU BRÉSIL ET LA DIFFUSION SÉLECTIVE DU MILIEU  
TECHNIQUE-SCIENTIFIQUE-INFORMATIONNEL

Fabrizio Gallo - Universidade Estadual Paulista - Rio Claro - São Paulo - Brasil  
fgallo@rc.unesp.br

## Resumo

No Brasil, o período que compreende a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação do Plano Real foi marcado por um equilíbrio fictício nas finanças públicas devido ao descontrole causado pela alta inflação na economia brasileira. O mecanismo encontrado para o controle inflacionário na década de 1990 foi a imposição de regras tributárias rígidas na Constituição Federal de 1988. Tais regras, por um lado, proporcionaram autonomia aos entes subnacionais, já que estes ficaram responsáveis pela arrecadação de vários tributos; mas, por outro lado, a União impôs aos entes subnacionais um enrijecimento em sua capacidade de ampliação tributária, tornando-os dependentes de seus repasses de recursos. Tal estrutura arquitetada pelo governo federal reorganizou as solidariedades federativas no território brasileiro, no período posterior a 1988.

**Palavras-chave:** território usado, estrutura tributária brasileira, solidariedades federativas, difusão do meio técnico-científico-informacional.

## Abstract

In Brazil the period which comprises the promulgation of the 1988 Constitution and the implementation of the Real Plan (1994) was marked by a fictitious balance in public finances because of uncontrol caused by high inflation in the Brazilian economy. The mechanism found to the inflationary control in the 1990s was the imposition of strict tax rules in the Constitution of 1988. These rules, on one hand, provided autonomy to the subnational units since these ones were responsible for the levy of various taxes; but, on the other hand, the Union imposed to the subnational entities stiffening in their ability to the tax enlargement and made them dependent on its transfers of resources. This structure architected by the federal government reorganized the federative solidarities in the Brazilian territory in the period after 1988.

**Keywords:** used territory, Brazilian tax structure, federative solidarities, diffusion of the technical-scientific-informational space.

## Resumé

Au Brésil, la période qui comprend la promulgation de la Constitution de 1988 et le Plan Real a été marquée par un équilibre fictif par rapport aux finances publiques en raison de la manque de contrôle causée par la forte inflation dans l'économie brésilienne. Le mécanisme trouvé avec la finalité de contrôler l'inflation, dans les années 1990, a été l'imposition de règles tributaires rigides décrites dans la Constitution Fédérale de 1988.

Ces règles, d'un côté, ont fourni une autonomie aux entités infranationales, car celles-ci ont été responsables pour la collecte d'impôts divers; mais, par contre, le gouvernement fédéral de la République Fédérative du Brésil a imposé aux entités infranationales un raidissement dans la capacité d'augmenter les impôts et, par conséquence, les rendent dépendants de sa répartition de ressources. Cette structure développée par le gouvernement fédéral a réorganisé la solidarité fédérative dans le territoire brésilien dans la période qui suit l'année de 1988.

**Mots-clés:** territoire utilisé, structure tributaire brésilienne, solidarités fédératives, diffusion sélective du milieu technique-scientifique-informationnel.

## Introdução

No Brasil, uma proposta de interpretação territorial do federalismo fiscal, a partir de sua estrutura político-federativa, deve se atentar aos processos que culminaram no engessamento tributário e na regulação das autonomias dos entes subnacionais. Para tal reflexão, e partindo da concepção de que o território brasileiro é o produto e a condição de uma difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional (Santos, 2002), verifica-se a necessidade de identificar os distintos poderes que têm os agentes de uso do território.<sup>2</sup> Desta forma, compreendemos que cada recorte do espaço geográfico acolhe de maneira particular a combinação de objetos e ações. Um desses recortes é o território, no entanto não é o território em si, ou seja, somente a sua dimensão material, mas o território compreendido através da dimensão material e de seus usos sociais. Para tanto, a noção de “território usado” (Santos, 1999, 2002) é uma ferramenta significativa na tarefa de se analisar sistematicamente a constituição do território, na medida em que incorpora todos os atores, constituindo-se portanto numa totalidade cindida em duas matrizes: de um lado, as materialidades (ou configuração territorial); de outro, as imaterialidades, constituídas pelas ações políticas.

Sem dúvida alguma, o agente mais significativo no exercício do poder de uso do território é o Estado, pois para o exercício do poder são necessários meios para fazê-lo, e o Estado é o agente que dispõe dos meios mais coercitivos, mais poderosos, que são os poderes de confeccionar leis e exercer a violência. O Estado reclama para si o monopólio legítimo da violência.<sup>3</sup>

A proposta deste texto é interpretar o “território usado” no Brasil a partir de sua estrutura federativa e da demanda constante por negociações entre os entes. Essas negociações e articulações serão observadas consoante as mudanças sofridas na estrutura federativa brasileira após a Constituição Federal de 1988, sobretudo aquelas que dizem respeito ao modelo de arrecadação tributária, que permite maior ou menor autonomia financeira de cada ente. Ocorre que, mesmo com a reestruturação tributária da Constituição de 1988, a União, que detém poder de ação sobre toda a circunscrição do território nacional, ainda é o ente que mais arrecada impostos. Na sequência, viriam os estados-membros – há estados cuja capacidade de arrecadação de tributos é extremamente elevada, sendo que outros ficam dependentes quase que exclusivamente dos repasses da União – e depois os municípios. A manutenção do equilíbrio de poder entre as esferas federativas – necessária devido à existência de dissimetrias econômicas – impõe constantemente negociações políticas, pactos entre os entes.

O fato é que, no federalismo fiscal brasileiro, a própria esfera federal enrijece a autonomia tributária das esferas subnacionais com a adoção de normas que, cada vez mais, engessam os orçamentos públicos municipais e estaduais, o que compromete investimentos infraestruturais locais.

#### **A verticalização da regulação orçamentária e o engessamento dos orçamentos subnacionais na federação brasileira**

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação do Plano Real (em 1994), observou-se no país um equilíbrio fictício nas finanças públicas (estaduais e municipais) devido ao descontrole causado pela alta inflação na economia brasileira. Isso ocorria porque, no caso das despesas públicas, a inflação corroía seu valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da contratação dos serviços e de seu efetivo pagamento. Conforme Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), no que concerne às receitas, sua indexação favorecia um crescimento irreal da arrecadação própria de cada ente.

A alta inflação do período supracitado não teve início em 1988; ela antecede esse momento e tem origens na década de 1970. Assim, faz-se necessária a busca dos motivos que levaram o país a atravessar um período de crise econômico-inflacionária na década de 1980. Na proposição de

Wilson Cano (2011), as bases do modelo tributário e econômico brasileiro surgem com as reformas elaboradas no início do regime militar, que culminaram no surgimento do Código Tributário Nacional, por meio da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. As reformas, conforme o autor, “ampliaram sobremodo a capacidade federal de gasto e investimento público, com o que a política macroeconômica, a partir de 1966-67, pôde retomar e acelerar o crescimento e a diversificação da economia” (Cano, 2011, p. 6). Baseando-se na leitura de Leite (2005), Mora (2002), Sallum Jr. e Kugelmas (1991), é possível afirmar que, como reflexo disso, em 1968 tem início um período de forte expansão econômica no Brasil – chamado “Milagre Econômico” –, que perduraria entre os anos de 1968 e 1973, com crescimento econômico a uma taxa média de 10% ao ano.

Concomitante ao final desse período, surge no planejamento nacional o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), efetivado de 1972 a 1974. Entretanto, podemos afirmar que foi com o II PND, executado de 1975 a 1979, que se estabelecem os contornos da crise econômico-inflacionária, tanto na esfera federal quanto na esfera estadual.

Na análise da escala federal, para se manterem as taxas de crescimento do PIB ainda elevadas, após o período do “Milagre Econômico”, o governo de Ernesto Geisel, frente ao estrangulamento externo ocasionado pela expressiva elevação dos preços internacionais do petróleo, desencadeou um programa de substituição de importações sob a égide do Estado nacional, mas com maciça utilização de empréstimos externos (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991).

Essa nova onda de investimentos na área de bens de capital e intermediários, na qual a distribuição das aplicações orientava-se pelo famoso tripé “capital estrangeiro, nacional e estatal”, ampliou a autonomia industrial do Brasil frente ao Exterior. Entretanto, essa redução na dependência produtiva de outros países teve como contrapartida a elevação da dependência financeira em relação ao mercado internacional de capitais. Enquanto as taxas internacionais de juros mantinham-se relativamente baixas e o preço do petróleo conservava-se no mesmo nível, o Brasil conseguiu preservar sua capacidade de pagamentos absorvendo novos capitais que permitiam rolar a dívida. Foi a partir de 1979, com a elevação brusca da taxa internacional de juros e dos preços do petróleo, que se restringiu paulatinamente o acesso do Brasil ao mercado internacional de capitais, até a completa interrupção dos fluxos voluntários a partir de 1982 (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991).

No ano de 1975, o Senado Federal aprovou um conjunto de Resoluções que, na esfera estadual, possibilitou que se iniciasse o processo de endividamento desses entes subnacionais. Tais resoluções estabeleciam limites às operações internas de crédito e definiam aquelas classificadas como extralimites, entretanto não tratavam da dívida externa (Mora, 2002, p. 5). Para a contratação de operações com credores externos, os governos subnacionais deveriam solicitar autorização ao Senado Federal e consultar o Executivo Federal, que cancelava o pedido.

O desequilíbrio financeiro observado na década de 1970 foi agravado pela crise do padrão de financiamento, na década de 1980. Foi durante a década de 1980 que ocorreram grandes mudanças nas condições de financiamento dos estados e municípios: ao mesmo tempo que o país passava pelo processo de redemocratização, caracterizado pelo processo de descentralização fiscal e pela elevação das demandas sociais, reduziram-se as receitas fiscais e os canais de financiamento internacional (Leite, 2005).

O setor público nacional observa a redução drástica do financiamento externo a suas atividades e, além disso, a capacidade extrativa do Estado – que já sofrera com a redução do ritmo de crescimento econômico a partir de 1974 – se comprime ainda mais com a recessão dos anos 1980. “[...] entre 1970 e 1975 a receita tributária bruta situava-se em torno de 26% do PIB, em 1980 esse percentual caía para 24,2% e em 1985 chegava a 22,1%” (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991, p. 150).

A obtenção de financiamentos, nesse panorama, levou os governantes a recorrerem a diversos mecanismos estatais: emissão de títulos, de Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO's), de precatório, “ou seja, a existência de canais de socorro financeiro das autoridades monetárias incentivava os governantes a realizarem essas práticas *ad libitum* (à vontade)” (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991, p. 151).

Assim, os governadores e os prefeitos financiavam-se sem a preocupação com a sustentabilidade temporal do endividamento [...], incentivados por um sistema em que o socorro, ou a conivência, do Governo Federal era garantido, em caso de inadimplência ou investigação de ilícitos. Havia regras de controle de gastos e endividamento, assim como meios legais de punição para quem as infringisse, mas elas não eram respeitadas. (Leite, 2005, p. 14)

Na tentativa da reversão desse quadro, um conjunto de reformas fiscais foi adotado ao longo da década de 1990. No que tange à responsa-

bilidade fiscal nas receitas e despesas municipais, por exemplo, as dívidas dos municípios necessitaram ser refinanciadas após os novos ajustes adotados. Este conjunto de reformas culminou na Lei nº 9.496/97,<sup>4</sup> que possibilitou aos Estados refinanciarem suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e prazos de amortizações mais longos.

A estabilidade econômica alcançada a partir de meados da década de 1990 expôs as más administrações públicas dos entes da federação, ao mesmo tempo que a política macroeconômica de juros altos da União levou os entes subnacionais que haviam contraído dívidas a uma situação significativamente difícil. Estados e municípios tiveram de aceitar a renegociação de suas dívidas com a União, por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal (PAF), o que comprometeu boa parte de suas receitas.

Tal Programa autorizou a União a assumir: i) a dívida pública mobiliária; ii) outras obrigações de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual; iii) os empréstimos junto à Caixa Econômica Federal; iv) a dívida pública mobiliária emitida, após 12 de dezembro de 1995, exclusivamente para pagamento de precatórios judiciais, dos Estados e do Distrito Federal.

A negociação dos termos dos acordos da dívida gerou uma tensão na relação entre a União e os Estados.<sup>5</sup> Ainda, a definição do programa de privatização e do volume de comprometimento da receita estadual com os encargos financeiros provocou constantes atritos e um intenso jogo de pressão política, embora não restasse aos governadores outra alternativa diante da deterioração acelerada das finanças estaduais.

Os estados, com a assinatura dos acordos, voltaram a realizar os pagamentos da dívida antes suspensos e foram obrigados a destinar cerca de 13% da receita líquida ao serviço da dívida. Alguns, penalizados pela não privatização de empresas e do banco estadual, defrontaram-se com condições mais severas de negociação e foram palco de confrontos com a esfera federal. (Lopreato, 2000, p. 19)

Um exemplo do impacto do PAF nos orçamentos estaduais pode ser verificado com relação à situação do Estado de Alagoas que, ao se inserir no programa, transferiu parte de sua dívida financeira para a União. Conforme Carvalho (2007, p. 39), o Estado de “Alagoas repassou para o Tesouro Nacional a parte maior de seus débitos, assumindo o compromisso de transferir, durante 360 meses, 15% de sua receita corrente líquida para

Brasília”. Entretanto, a dívida do Estado não reduziu, mesmo com as medidas de austeridade fiscal assumidas. A dívida, que era de R\$ 2,1 bilhões em janeiro de 1999, mais que duplicou e chegou a aproximadamente R\$ 6 bilhões em dezembro de 2006.

Nota-se que o fortalecimento do governo federal – conferido pelos resultados efetivos (e positivos) obtidos no gerenciamento macroeconômico, em contraposição ao quadro de inviabilidade de solução da crise fiscal e financeira dos Estados – foi suficiente para investi-lo de poder para um desmonte das relações inter e intragovernamentais prévias junto a esses entes subnacionais. Sob o risco da ingovernabilidade, “os estados sofreram sensível perda de poder político no plano nacional, o que se traduziu, em última instância, numa correlação de forças bastante desfavorável frente à União” (Vargas, 2006, p. 166).

Numa análise desse período da estrutura político-tributária nacional, percebe-se que a União, enfraquecida politicamente na promulgação da Constituição de 1988 (por conta do enfraquecimento do regime de centralização política do regime militar), volta a se reforçar após o processo de renegociação das dívidas estaduais.

Se a partilha tributária [na Constituição de 1988] se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real, que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras. (Kugelmas, 2001, p. 39)

É possível afirmar que esse engessamento dos orçamentos subnacionais foi, em verdade, planejado pela esfera federal para limitar o poder de ação dos outros entes. Tanto o é, que à negociação das dívidas estaduais seguiu-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),<sup>6</sup> proposta pelo Executivo Federal em 1999 e votada pelo Congresso em 2000. Seu objetivo era, entre outros, estipular um limite para gasto com pessoal na esfera pública: o limite foi de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União. Tem-se que “apesar de restringir também o governo federal, a nova lei (LRF) inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas” (Almeida, 2005, p. 35).

Para uma análise do impacto da LRF no Brasil, o Quadro 1, abaixo, apresenta as porcentagens dos gastos com pessoal (despesa com pessoal/



receitas correntes líquidas dos municípios) nos períodos anterior e posterior à implantação da LRF.

**Quadro 1 - Porcentagem das receitas correntes líquidas empenhadas como despesas com pessoal, em períodos selecionados**

% da receita corrente líquida municipal gasta com pessoal e encargos	Período: 1998 a 2000	Período: 2001 a 2004
	Nº de municípios	Nº de municípios
0 % – 36,0%	1298	1019
36,01% – 40,0%	838	952
40,01% – 44,0%	893	1172
44,01% – 60,0%	1983	2037
+ 60%	200	32

Fonte: Organização própria com base em dados apresentados em Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006)

Nota-se, pelo Quadro, que um número considerável de municípios (1.298) gastava em média até 36% da sua receita corrente líquida com pessoal e encargos, durante o período de 1998-2000. No mesmo período, o número de municípios que gastava entre 36,01% e 60% de sua receita corrente líquida com pessoal e encargos era de 3714. Já aqueles que gastavam mais de 60% somavam 200 municípios. No mesmo estudo, os dados da dispersão de gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas, em período posterior à implantação da LRF, indicam que a diferença entre os gastos mínimo e máximo diminuiu entre os dois períodos.

No período de 2001 a 2004, o número de municípios que pertenciam à primeira classe (menor percentual de gasto público) e à última classe (maior percentual) diminuiu, ou seja, houve uma migração dos municípios para as classes medianas (todas as classes intermediárias aumentaram o número de municípios que as compunham).

Os municípios que gastavam uma pequena parcela de sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos, e o contrário ocorreu com os municípios que gastavam muito. Aqueles que gastavam pouco com pessoal passaram a gastar mais e, conseqüentemente, reduziu-se o volume de recursos disponíveis para outros tipos de investimentos, em razão das limitações das receitas orçamentárias municipais.

## Uma relação vertical de desigualdade: a formação do orçamento municipal e a dependência das transferências intergovernamentais

Para que se compreenda o impacto do federalismo fiscal brasileiro no território nacional, especialmente na escala local, é importante ter mente como se conformam os orçamentos dos municípios, afinal é na escala municipal que o cotidiano se realiza e o tamanho do orçamento municipal condiciona as demandas locais de serviços básicos e fundamentais.

A receita orçamentária municipal é constituída, grosso modo, conforme consta no Quadro 2. As receitas correntes e as receitas de capital apresentam subdivisões: as primeiras subdividem-se em receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços; já as receitas de capital são receitas oriundas de operações de crédito, de alienações de bens móveis e imóveis e de amortizações de empréstimos. As receitas intraorçamentárias referem-se às operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e demais entidades da administração pública de uma mesma esfera de governo integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social. De forma resumida, seria a receita corrente a maior fonte de recursos para as prefeituras manterem em funcionamento a máquina municipal.

Quadro 2 - Composição da receita orçamentária municipal

Soma			Subtração
Receita corrente	Receita de capital	Receitas intraorçamentárias (oriundas de receita corrente e de receita de capital)	Deduções da receita corrente

Fonte: Site da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil - STN/Finbra. Dados contábeis dos municípios. Acesso em 10/01/2009

Devido às dissimetrias econômicas entre os municípios, destaca-se a existência das transferências de recursos (de toda natureza) entre os entes federados, especialmente para os pequenos municípios. As transferências intergovernamentais de recursos tornam-se relevantes quando se observam três aspectos normativos que engessam os orçamentos: i) a obrigatoriedade de destinar parte de seu orçamento para a educação; ii) a obrigatoriedade de destinar parte de seu orçamento à saúde; iii) e, ainda,

o percentual variável segundo o município, porém limitado a 60% de seu orçamento, destinado ao pagamento de pessoal. Nos municípios com pequena base de geração de tributos próprios (baixo IPTU e baixo ISSQN) e reduzida devolução tributária estadual (do IPVA e do ICMS),<sup>7</sup> tal engessamento orçamentário faz com que reste pouco do orçamento municipal para o custeio administrativo e, principalmente, para investimentos infraestruturais com recursos das próprias prefeituras.<sup>8</sup>

Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (STN/Finbra) – dados contábeis dos municípios, as receitas municipais provenientes de transferências intergovernamentais e multigovernamentais significam cerca de 90% das receitas dos municípios de até 10.000 habitantes (que representam aproximadamente 40% do total de municípios do país). Já os municípios que têm entre 10.000 e 50.000 habitantes somam cerca de 50% dos municípios do Brasil, e nestes as transferências representam, em média, 85% das receitas.

Na receita corrente dos municípios que têm entre 50.000 e 300.000 moradores (aproximadamente 8,5% do total de municípios), cerca de 70% dos recursos são provenientes de transferências. Os grandes municípios e as metrópoles (que têm de 300.000 a 1 milhão de habitantes), mesmo com receitas correntes bem vultosas, também dependem das transferências de recursos. Nesses casos, aproximadamente 60% dos recursos disponíveis em seus caixas são oriundos de outros entes. Por fim, à medida que aumenta o número de habitantes, o percentual de dependência das transferências de recursos de outros entes cai, atingindo o mínimo de 44% nas cidades milionárias. Isso significa que os municípios com mais de 1 milhão de habitantes possuem arrecadação própria maior que os repasses recebidos, entretanto existem somente 13 municípios nessa categoria.

A análise dos dados indica que quanto menor o município (medido aqui por faixas de população) maior será sua dependência das transferências de recursos de outros entes. Mesmo naqueles que têm alto dinamismo econômico relacionado aos serviços e grande número de construções (sinônimo de significativa arrecadação de ISSQN e IPTU), também há significativa dependência das transferências inter e multigovernamentais. Portanto, de maneira geral, para todo o território brasileiro as transferências são importantes, vez que elas compõem os orçamentos municipais, sendo extremamente reduzido o número de cidades que apresentam arrecadação própria superior às transferências realizadas.

Na análise dos dados da STN/Finbra, quando verificamos o comportamento interno das transferências intergovernamentais, tem-se que, de 2005 a 2007, próximo de 70% do que os municípios com até 3 mil habitantes receberam proveio da União, e os municípios com maior número de habitantes têm em seu orçamento menor composição das transferências intergovernamentais. Os municípios com mais de 1 milhão de habitantes tiveram aproximadamente 30% de suas receitas provenientes da União. Diferente foi o comportamento das transferências intergovernamentais realizadas entre estados e municípios, pois nos maiores municípios os valores recebidos também são maiores, já que a atividade econômica, com a arrecadação de ICMS, é o fundamento da “devolução tributária”. Sem dúvida, as transferências estaduais voltaram-se aos maiores municípios, especialmente à capital do Estado, enquanto a União privilegiou as menores municipalidades, cuja arrecadação tributária própria não foi capaz de custear os compromissos da administração municipal. Por isso, os convênios federais como mecanismos de complemento do orçamento municipal ganham relevo no período atual.

Ao analisarmos os valores e percentuais referentes às transferências realizadas através de convênios firmados pelos municípios, temos que o orçamento dos pequenos municípios é composto, entre 1,5% e 2,5%, por convênios. Quando é observado esse tipo de transferência nas cidades milionárias, verifica-se que menos de 1% do orçamento é composto por convênios. Do ponto de vista numérico, esses valores entre 1,0 % e 2,5% podem, num primeiro momento, soar como insignificantes; entretanto, na análise do Quadro 3, observando-se a relação entre a arrecadação própria dos municípios e os convênios, conclui-se que estes últimos se apresentam como parcela importante do orçamento.

Ao analisarmos as faixas de até 3 mil, de 3 a 5 mil, de 5 a 10 mil, de 10 a 20 mil do Quadro 3, é possível perceber que em todos os anos a relação existente entre a arrecadação municipal própria e os convênios, nos municípios que possuem até 20 mil habitantes, se situa entre 18,2% (menor percentual) e 30,0% (maior percentual). Isso quer dizer que em aproximadamente 70% dos municípios brasileiros os valores recebidos por meio de convênios equivalem a praticamente 1/4 (ou seja, 25%) do que eles obtêm por arrecadação própria. Ao analisarmos as faixas de até 3 mil, de 3 a 5 mil, de 5 a 10 mil, de 10 a 20 mil e de 20 a 50 mil, os números não diferem muito: a relação entre a arrecadação municipal própria

e os convênios se situa entre 11,1% (menor percentual) e 30,0% (maior percentual).

**Quadro 3 - Brasil - Comparação entre os valores transferidos através de convênios e as receitas próprias dos municípios**

Ano	Municípios analisados pela STN			Receitas Próprias (RP)	Transferências por convênios	
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%		Valores totais	Comparação Convênios x RP
				Total em R\$	em R\$	em % das RP
2007	até 3	487	9,2	197.285.455	46.746.064	23,7
	3 a 5	793	15,1	398.783.445	108.364.463	27,2
	5 a 10	1212	22,9	1.011.644.698	233.302.364	23,1
	10 a 20	1316	24,9	2.184.721.410	396.580.141	18,2
	20 a 50	938	17,7	4.615.612.176	510.860.619	11,1
	50 a 100	301	5,6	4.991.329.544	325.488.936	6,5
	100 a 300	173	3,2	9.615.333.949	581.186.885	6,0
	300 a 1.000	64	1,2	12.120.415.295	405.750.507	3,3
	+ de 1.000	13	0,2	27.363.726.036	364.661.125	1,3
Total	5297	100	62.498.852.008	2.972.941.103	4,8	
2006	até 3	530	9,8	175.653.048	50.248.982	28,6
	3 a 5	809	15	356.904.184	107.068.191	30,0
	5 a 10	1249	23	935.866.277	253.148.956	27,0
	10 a 20	1255	23,2	1.725.314.780	383.042.530	22,2
	20 a 50	1009	18,6	4.024.435.478	592.115.214	14,7
	50 a 100	308	5,6	4.038.718.985	335.212.673	8,3
	100 a 300	186	3,4	7.995.468.262	503.778.831	6,3
	300 a 1.000	65	1,2	10.942.761.237	413.783.610	3,8
	+ de 1.000	13	0,2	23.615.002.713	371.750.481	1,6
Total	5424	100	53.810.124.965	3.010.149.467	5,6	
2005	até 3	514	9,8	148.374.587	39.633.296	26,7
	3 a 5	796	15,2	300.339.979	77.936.118	25,9
	5 a 10	1216	23,2	822.005.069	163.482.152	19,9
	10 a 20	1209	23	1.486.168.002	275.631.346	18,5
	20 a 50	956	18,3	3.510.442.408	427.288.416	12,2
	50 a 100	303	5,8	3.710.894.634	228.700.367	6,2
	100 a 300	174	3,3	7.094.541.985	317.964.988	4,5
	300 a 1.000	64	1,2	9.447.966.485	281.951.317	3,0
	+ de 1.000	13	0,2	20.644.485.388	214.268.633	1,0
Total	5245	100	47.165.218.538	2.026.856.634	4,3	

Fonte dos dados: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil - STN/Finbra  
Organização própria.

A média desses valores de convênios, em praticamente 90% dos municípios brasileiros, representa pouco mais de 22% frente às arrecadações próprias. Assim, os convênios celebrados entre a União e os municípios tomam significativa importância, sobretudo nos pequenos municípios, que são a maioria dos 5.570 municípios brasileiros.

Esses convênios normalmente tendem a determinados usos específicos e podem, na maioria das vezes, prever a existência de contrapartida: o nível de governo beneficiado deve contribuir com uma porcentagem do valor recebido para o desenvolvimento de ações específicas. Em muitos casos, a União induz os governos subnacionais a adicionarem recursos próprios para a consecução de objetivos de interesse da União.

Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio de taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo. (Arretche, 2005, p. 71)

Desta forma, a autonomia dos governos municipais ou estaduais deriva da extensão da autoridade efetiva que detêm sobre os recursos tributários que compõem suas receitas correntes.

### Considerações finais

O fato de o orçamento municipal ser engessado, o que compromete investimentos infraestruturais locais, identifica um dos motivos que fazem com que venham aumentando significativamente o número e o valor dos convênios firmados entre União e municípios. Essa situação de descentralização, de urbanização e de ajuste fiscal nas contas públicas tem colocado os municípios brasileiros numa situação crítica quanto ao financiamento de projetos voltados ou destinados à implementação ou melhora da infraestrutura urbana.

A relevância de nossa discussão se manifesta quando estudamos a dimensão material do território, verificando a materialização, nos municípios, das verbas oriundas dos repasses de outros entes da federação.

Acerca das autonomias locais pode-se questionar até que ponto a autonomia é local, uma vez que é inerente ao sistema capitalista a ideia de

subordinação dos lugares a decisões e ações externas, excluindo a possibilidade de um espaço com atuação própria.

Este texto não busca discutir as dependências da escala local<sup>9</sup> com relação a demandas do capital, contudo, também do ponto de vista federativo não se pode compreender as dinâmicas locais sem uma mais justa compreensão das articulações entre as escalas de poder. A promoção de estratégias de desenvolvimento deveria encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo onde os problemas seriam mais bem visualizados.

Dessa forma, os instrumentos, medidas e ações concretas públicas seriam acionados sob aquele prisma particular de observação. Isso se torna relevante pelo fato de a escala municipal ser, por excelência, o foco das demandas por infraestrutura, serviços públicos e investimento de diversas ordens.

Nota-se, então, que a difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional no território faz com que a capacidade de geração de recursos próprios pelas esferas subnacionais (estadual e municipal) seja menor nos “espaços opacos” (Santos; Silveira, 2001) do país, acarretando forte dependência da União, haja vista que, podemos apontar, no caso brasileiro a própria União enrijece a autonomia tributária das esferas subnacionais com a adoção de normas que, cada vez mais, engessam os orçamentos públicos municipais e estaduais tornando-os dependentes da esfera federal.

No Brasil, mesmo em períodos da chamada “descentralização” político-administrativa – período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 –, mantêm-se, em pontos do território nacional, densidades técnicas que condicionam localizações produtivas e, conseqüentemente, arrecadações de impostos e transferências de recursos. Pode-se dizer que a existência dos objetos geográficos associa-se, dialeticamente, com sua localização, tendo em vista que essa localização é essencial para a produção e reprodução material da sociedade e para o entendimento da materialização das intencionalidades, sendo que estas últimas é que definiriam a função dos objetos.

## Notas

1. O presente texto foi elaborado a partir das pesquisas desenvolvidas durante o período de doutoramento e contou com apoio financeiro de Bolsa de Doutorado do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Vigência: 03/2007 a 03/2011.

2. A discussão teórica sobre o uso do território é tratada em Santos (1999, 2002), Silveira (2009), Ribeiro (2003) e em Cataia (2011). É Cataia (2011, p. 122) quem aponta que o termo *uso do território* teria uma longa história. “Ele pode ser encontrado em muitos momentos e textos, dos quais, para ficar em apenas alguns, mas em compensação cometer muitas injustiças, enumeramos quatro: em Marx (1981); em Ratzel (1988); em Calabi e Indovina (1992[1973]); e em Santos (1994)”. Donatella Calabi e Francesco Indovina (1992 [1973], p. 57-58) consideram que o território seria usado e se transformaria em função do processo capitalista. Para eles: “Deve-se levar em consideração que, quando falamos em ‘uso’ do território, fazemos referência ao uso de todo o território e não somente ao uso daquela que é considerada a expressão máxima do processo de concentração, a cidade [...], mas um uso total, ainda que especificado por partes. Gostaríamos, além disso, de frisar que quando falamos de processo de produção capitalista, referimo-nos ao processo total; não apenas à fase de extração de mais-valia, mas também ao processo de circulação e de valorização do capital”.
3. Para Weber (1991), o Estado seria a única fonte do direito de uso da violência, constituindo-se numa “relação de homens dominando homens”, relação esta mantida por meio da violência considerada legítima.
4. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e de outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.
5. Kugelmas e Sola (1999, p. 72) lembram que à época “foi estabelecido um sistema de monitoramento pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional), semelhante ao sistema de acompanhamento das agências internacionais, e não faltaram as queixas quanto ao ‘FMI do Malan’. Este programa draconiano teve enormes dificuldades de execução; embora a maior parte dos Estados tivesse assinado os acordos, ocorreram sucessivos pedidos de adiamento e tentativas de moratória; também a tendência do Senado a acolher propostas de rolamento colaborou para retardar sua implementação”.
6. LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
7. IPTU, ISSQN, ICMS e IPVA são impostos arrecadados pelos governos municipais e estaduais. Significam, respectivamente: Imposto Predial e Territorial Urbano, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
8. Uma análise sobre as políticas governamentais, tendo como foco a relevância das transferências federais de recursos como elementos para a análise das transformações territoriais na região Centro-Oeste (em especial, Goiás), pode ser apreciada em Arrais (2011).
9. Críticas às noções de autonomia local são tecidas, entre outros autores, por Vainer (2002, 2006) e por Brandão (2002, 2007, 2008). Segundo Brandão (2002), a “endogenia exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino e procura promover sua governança virtuosa lugareira”. Ainda segundo o mesmo autor, apontar que a capacidade



de se terem centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena, seria uma atitude bastante questionável.

## Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. Políticas governamentais e transferências federais de recursos financeiros no território goiano. In: *Revista da Anpege*, v. 7, n. 1, 2011.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2009.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. In: *Revista O&S - Organização & Sociedade*, Salvador (BA), v. 15, n. 45, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=37>>. Acesso em: 30 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Território e desenvolvimento*. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. In: VII Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2002. *Anais...* Disponível em: <[http://www.sep.org.br/artigo/7\\_congresso\\_old/BRANDAO.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/7_congresso_old/BRANDAO.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2009.

CALABI, Donatella; INDOVINA, Francesco. Sobre o uso capitalista do território. In: *Orientação*, São Paulo, n. 9, p. 37-66, 1992 [1973].

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. In: *Texto para discussão*, Instituto de Economia/Unicamp, n. 193, 2011. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/publicacoes/](http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/)>. Acesso em: 13 jul. 2011.

CARVALHO, Cícero Péricles de. *Economia popular*. Uma via de modernização para Alagoas. 2. ed. Maceió: EDUFAL, 2007.

CATAIA, Márcio. Território político: fundamento e fundação do Estado. In: *Revista Sociedade & Natureza*, Uberlândia, 23 (1), p. 115-125, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11531/pdf\\_37](http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11531/pdf_37)>. Acesso em: 18 jun. 2011.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. In: *Texto para discussão*, n. 1223, Brasília: IPEA, out. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td\\_1223.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1223.pdf)>. Acesso em: 28 agos. 2010.

GALLO, Fabrício. *Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e municípios*. Tese (Doutorado em Geografia. Área de Aná-

lise Ambiental e Dinâmica Territorial) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2011.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelmin; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Série Debates, n. 22, vol. 1), 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: *Tempo Social* - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 11 (2), p. 63-81, out. 1999 (edição em fev. 2000).

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. In: *Texto para discussão*, Instituto de Economia/Unicamp, n. 98, 2000. Disponível em: <[http://cdi.mecon.gov.br/biblio/docelec/ie\\_unicamp/texto98.pdf](http://cdi.mecon.gov.br/biblio/docelec/ie_unicamp/texto98.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2009.

MARX, Karl. *Formações econômicas pré-capitalistas*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

MORA, Mônica. Federalismo e dívida estadual no Brasil. In: *Texto para discussão*, n. 866, Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em: <[http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes\\_credito/ajuste\\_fiscal/td\\_0866.pdf](http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes_credito/ajuste_fiscal/td_0866.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2011.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. In: *Texto para discussão*, n. 1142, Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td\\_1142.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1142.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2011.

RATZEL, Friedrich. *Géographie Politique*. Paris: Diffusion Economica, 1988 [1898].

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (Org.). *Território brasileiro – usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial, 2003.

SALLUM JR., Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. In: *Revista Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção (Coleção Milton Santos, 1). São Paulo: EdUSP, 2002.

\_\_\_\_\_. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: *Cadernos IPPUR*, n. 2, Ano XII, p. 15-25, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. *Metamorfose do espaço habitado*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). *Território – globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 15-20.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil*. Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVEIRA, María Laura. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IBÁÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon (Orgs.). *Saúde, desenvolvimento e território*. São Paulo: Aderaldo & Rotschild, 2009.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *Cadernos IPPUR* – Ensaio sobre a desigualdade, n. 2, Ano XV, ago./dez. 2001; n. 1, Ano XVI, jan./jun. 2002.

VAINER, Carlos Bernardo. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas de ação política. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 2, p. 9-29, nov. 2006.

VARGAS, Neide César. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília (DF): Editora da UnB, 1991. v. 1.

---

Fabrício Gallo - Graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas - Mestre e Doutor em Geografia pela mesma universidade - Professor Assistente do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

---

Recebido para publicação em abril de 2013

Aceito para publicação em julho de 2013