

SÍSIFO¹ E O MUNICIPALISMO NO BRASIL: PARA ONDE VAI O DINHEIRO DAS OBRAS?

Por Arthur L. A. da Silva²

1. INTRODUÇÃO³

O processo de descentralização da Administração Pública brasileira, iniciado ainda nos anos 80, pode ser bem sintetizado pelo avanço do municipalismo, e isto significou, na prática, o encolhimento do planejamento central e a pulverização da ação pública através dos governos locais, mesmo para aquelas políticas nas quais se conseguiria maior eficiência através do provimento nacional ou regional. Emergindo de tal cenário, este artigo discute o modelo de relações fiscais entre as diferentes esferas de governo no Brasil, enfatizando, dentre os conceitos abraçados pela noção de federalismo fiscal, o da otimização econômica. A conclusão é pouco animadora: o arcabouço institucional brasileiro permitiu a ampliação desmedida do número de governos locais, que, então, criaram burocracias com os recursos que deveriam custear políticas sociais e serviços públicos, e fomentar o desenvolvimento regional.

2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Apesar de especialistas⁴ nos temas de relações intergovernamentais, descentralização e federalismo já assumirem por pacífico que a tensão existente entre níveis de governo tende a favorecer as unidades subnacionais, o fato de países de diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas adotarem progressivamente medidas descentralizadoras de seus governos e instituições, somado ao impacto estimado de diferentes arranjos institucionais sobre o resultado das políticas públicas, mantém o assunto especialmente instigante aos interessados em Administração e Finanças Públicas, Governo e Ciência Política.

Num arranjo federativo particular⁵, o Brasil tem hoje pouco mais de 5.500 municípios, número que teve forte acréscimo nas duas últimas décadas, parcialmente como resultado da redemocratização. Isso porque, no regime militar, as exigências para a criação de novos

¹ De acordo com Vernant (1992), Sísifo foi um herói grego punido pelos deuses pelo seu excesso de engenhosidade. Seu castigo era transportar por toda a eternidade uma rocha até o topo de um monte, deixá-la cair até a base e tornar a levá-la até o alto, assim sucessivamente. Seu verdadeiro sofrimento era quando, com a pedra mais uma vez no alto do monte, tinha de deixá-la rolar, descer a escarpa e ser acometido pela trágica consciência da condenação a um trabalho inútil e sem esperança.

² Técnico de Inspeção de Obras Públicas do Tribunal de Contas do Estado de PE e Professor da Pós-Graduação em Direitos Humanos na Universidade Católica de Pernambuco. Licenciado em Filosofia (1998) e mestre em Ciência Política (2004) pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Metodologia Quantitativa, pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e Fellow na University of Texas at Austin – USA (2003).

³ Meus sinceros agradecimentos a Suely Francelino, Stéfano Toseano e Ricardo Melo, que, com sua contribuição e comentários, em muito melhoraram este trabalho. Em tempo, esclareço que os erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

⁴ Referência aos textos de Souza (1998) e Lima (2003).

⁵ Não é verdade que o número de governos subnacionais espelhe o tamanho da federação: nos Estados Unidos, por exemplo, há hoje mais de 85.000 governos locais divididos em 5 tipos; nos EUA, entretanto, governos locais não têm status de ente federado, como acontece no Brasil (O'Sullivan, op. cit. p.503)

municípios eram difíceis de serem cumpridas. De acordo com Souza (1998), mais de mil novos municípios foram criados entre 1975 e 1993, mas muitos deles não tinham qualquer base econômica que lhes assegurasse o exercício da autonomia prevista no texto constitucional⁶.

Como parte do processo de descentralização política, no Brasil pós-militar, os municípios não apenas continuaram a angariar mais recursos, mas também foram elevados a membros da Federação. Esses dois fatos são componentes do que a literatura tem tratado por federalismo municipal, fenômeno que constitui um aspecto, peculiar ao Brasil⁷, da descentralização. Com a previsão constitucional brasileira,

Art. 1. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos (...)

queda-se reinventada a definição do dicionário Auré-

lio Buarque de Holanda, que qualifica por federalismo a “*forma de governo pela qual vários Estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia, fora dos negócios de interesse comum*”. É usual que federações possuam um Senado, ou Câmara Alta, a representar o princípio da territorialidade de jurisdição, onde cada membro federado – pequeno ou grande – tem direito ao mesmo número de votos.

Não seria de todo impróprio dizer que federações violam, pela sua própria natureza, o princípio democrático de um adulto, um voto (afinal o voto de cada cidadão vale mais em estados menores do que nos maiores). Realçando tal particularidade destes modelos, a Federação brasileira (com municípios) estende tal princípio político à redistribuição de recursos tributários, fazendo com que estes menores municípios – os mesmos que padecem de baixo (ou nenhum) vigor econômico sejam os que recebem maiores proporções dos repasses.

Os dados da Tabela 1 ilustram bem a realidade do Brasil: os menores municípios, ou por terem menor

Tabela 1: capacidade tributária municipal⁸ (%), por tamanho do município ou região.

Grupos de Municípios	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Menos de 5.000 hab.	2.90	4.40	7.50	9.90	10.10	8.90
5.000 a 10.000 hab.	4.00	3.40	7.80	12.90	12.60	10.10
10.000 a 20.000 hab.	4.00	4.20	9.70	16.30	17.70	12.30
20.000 a 50.000 hab.	5.80	9.10	15.40	23.10	23.00	17.50
50.000 a 100.000 hab.	10.60	15.00	19.40	27.10	30.80	25.30
100.000 a 500.000 hab.	21.30	18.80	25.00	37.70	36.30	34.20
500.000 a 1.000.000 hab.	28.10	*	47.70	*	41.40	38.10
Mais de 1.000.000 hab.	43.60	32.20	43.40	52.50	60.20	55.90
TOTAL	17.90	20.30	20.90	29.20	41.00	33.50

⁶ Tal quadro de escassez de recursos e de tradicionalismo no ordenamento administrativo engendrou o que M. A. Melo (1996) batizou por “hobbesianismo municipal” – que faz apropriada referência à guerra de todos contra todos do Leviatã de Hobbes – e que se expressa, entre outras coisas, pela disputa por investimentos industriais pelos municípios. Analisando o fenômeno da dissipação dos recursos originados no esforço de superávit primário do Governo Federal, designo este aspecto do federalismo brasileiro por “municipalismo pródigo”: localidades do interior do Brasil clamam por emancipação, mas sempre reclamam da insuficiência da “mesada” repassada pelos cofres do Tesouro.

⁷ O trabalho de Wilson (1993) explora o fato de que o federalismo americano se dá entre a Casa Branca e os Estados, restando aos municípios competência residual; não deixa de chamar a atenção ao observador brasileiro, apesar disso, que os serviços de policiamento ostensivo, na América, pertencem à esfera local.

⁸ Tabulação dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional por Gomes&MacDowell (2000) para o Exercício Financeiro de 1996. A capacidade tributária (CT), de acordo com o trabalho de Nunes (2000) com base na metodologia da FIPE/Universidade de São Paulo, é dada pela participação das receitas tributárias municipais (oriundas, basicamente, da tributação da prestação de serviços e da propriedade territorial urbana) no total das Receitas do Orçamento.

circulação de riqueza, ou por não usufruírem ferramentas fiscais adequadas (ou talvez mesmo pela junção de ambas as coisas), chegam a ser sete vezes menos capazes de se financiarem a si próprios que os maiores municípios no agregado nacional. Em se estratificando por região, no Nordeste do Brasil – conhecido tanto pela sua pobreza como pelo mandonismo de suas elites políticas – essa diferença chega a ser de 1:15.

Entender a lógica da política fiscal brasileira é fundamental para desagregar a questão tratada aqui. De acordo com Resende (1987), existem dois tipos básicos de transferências: as retiradas do orçamento do transferidor, normalmente de caráter voluntário, e aquelas originárias da repartição de receitas tributárias, cuja arrecadação concentrou-se em um ente da Federação por uma conveniência qualquer. As primeiras dividem-se ainda em incondicionais – podem ser utilizadas em qualquer finalidade lícita – e condicionais – que obrigam o recebedor a seguir regras e restrições específicas para que a transferência se efetive (por exemplo, alguma contrapartida de dispêndio).

O modelo brasileiro comporta as três modalidades acima mencionadas, sendo a principal delas as transferências incondicionais por repartição de receita tributária, que se destinam à equalização fiscal entre as unidades da Federação e a tornar o sistema tributário nacional mais racional. Consistem basicamente nos Fundos de Participação de Estados e Municípios, formados pelo produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados. A União legisla, administra e arrecada esses tributos, transferindo considerável parcela para as demais esferas de governo. Há ainda a transferência de cinquenta

por cento da arrecadação do imposto territorial rural da União para os municípios, que recebem ainda dos estados a metade do imposto sobre propriedade de veículos automotores e vinte e cinco por cento do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, ambos de competência estadual. Esse tópico já é bastante conhecido, tendo sido estudado por inúmeros autores (por exemplo, Afonso, 1993).

O que ainda precisa ser analisado mais detidamente são as demais transferências⁹, tanto pelo seu valor político como pelas suas particularidades técnicas. Existem dificuldades quanto aos dados e à metodologia de classificação de tais repasses, o que atrapalha comparações entre programas contemplados ao longo dos anos¹⁰; de qualquer forma, tanto a literatura especializada¹¹ como o conhecimento empírico do campo revela que os municípios – principalmente os menores – são bastante sensíveis a qualquer variação no humor transferidor da União.

3. MUNICIPALISMO PRÓDIGO

Como já havíamos enunciado, as intensas criação e instalação de municípios observadas no país têm feito parte do processo mais geral de descentralização. De acordo com Gomes&MacDowell¹², de 1984 a 1987 foram instalados¹³ 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Dado que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.

⁹ O muito hábil texto de Barry Ames (2001) mostra como as transferências voluntárias passam a integrar a própria agenda da política presidencial, através das quais o executivo federal potencializa sua base de apoio no Congresso Nacional.

¹⁰ Em minha pesquisa de mestrado (Silva, 2004) fiz uma classificação das receitas voluntariamente transferidas pela União a 75 municípios de Pernambuco durante os anos de 1997 a 2000, havendo de restringir a análise ao financiamento de obras públicas. Como era de se esperar, 1998 e 2000 (anos eleitorais) concentram mais de 75% do valor global transferido.

¹¹ Por exemplo, Gomes&MacDowell (2000) e Lima (2003).

¹² Op. cit. pp.8

¹³ O ato de instalar pressupõe o ato anterior de criar o município, que no caso de desmembramento de um município em dois é antecedido de consulta popular. A instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito.

Tabela 2: Caracterização das transferências aos municípios¹⁴

Características do Município	Quantidade de Transferências (Dados de 1997)	Transferência <i>per capita</i> (R\$)
Municípios com menos de 50 mil habitantes	5026	7,68
Municípios com mais de 50 mil e menos de 100 mil habitantes	479	1,32
Municípios com mais de 100 mil e menos de 500 mil habitantes	200	2,90
Municípios com mais de 500 mil habitantes	26	3,33

A tabela acima nos pede uma reflexão sobre aquilo que é o dilema central da ação do Governo¹⁵: a parcimônia entre equidade e eficiência econômica. Menores municípios – cujo quantitativo explodiu no período em análise – foram ao mesmo tempo os maiores beneficiários das transferências federais, não obstante o fato de eles abrigarem apenas pequena parcela da população do país, e de contribuírem com muito pouco para o montante a ser dividido. Sendo este fato uma violação do princípio de isonomia entre os cidadãos de uma mesma coletividade, deveria haver uma compensação – ao menos sob a ótica da racionalidade econômica – que legitimasse esse modelo. Isso, no entanto, não ocorre: menores municípios, além de concentrarem as piores condições de vida do país, gastam mal¹⁶ e custam muito caro ao bolso do contribuinte. Isso cria um terrível círculo vicioso abrigado à própria sombra da Constituição Federal: federação indissolúvel, municípios protegidos contra extinção (apesar facilmente criáveis), expansão de burocracias locais, mais repasses, crise fiscal crônica e permanente.

4. MIMETISMO INSTITUCIONAL E INEFICIÊNCIA ECONÔMICA

Repassemos, pois, os elementos deste “municipalismo pródigo”, isto é, desta escolha política que atenta contra a própria estabilidade da Federação que tenciona proteger: a Carta de 1988, em elevando o Município à categoria de ente da Federação, conferiu cabal importância à Câmara de Vereadores, que passou a ter (a nível local) competências semelhantes às da Assembleia Estadual/Distrital e da Câmara de Deputa-

dos. Por um processo de reprodução do que ocorre nas esferas superiores de governo, Câmaras de Vereadores ganharam tamanha expressão que qualquer ameaça à sua existência é ameaça – sob o ponto de vista institucional – à tripartição dos poderes, ao pacto federativo e à segurança nacional. Como existem desde 1532¹⁷, legislativos locais não representam, em absoluto, novidade no Brasil, e talvez, por isso mesmo, a questão seja perguntar em que proporção as Câmaras de Vereadores têm contribuído – naqueles municípios muitos pequenos – para o desenvolvimento local.

Um importante estudo realizado recentemente pelo IPEA¹⁸ mostra que, em regra, o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados (as exceções são Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Piauí e Rio de Janeiro); em relação à União, a diferença é ainda maior. Em outras palavras, municípios gastam mais com o Legislativo do que o fazem os estados e a União.

Como interpretar tais fatos? Em primeiro lugar, criação de municípios significa aumento do número de vereadores (e de prefeitos, vice-prefeitos, assessores e burocratas em geral) e, por conseguinte, dos gastos municipais com o Legislativo (e com a administração local, em geral). Depois, em se gastando mais com a administração local, o aumento na proporção de recursos fiscais apropriados pelos municípios implica uma parcela maior Erário nacional sendo destinada ao pagamento da folha funcional dos municípios. Como resultado dessa “preferência” alocativa, restará uma parcela cada vez menor desses recursos para financi-

¹⁴ Dados de Lima (2003).

¹⁵ Cohen & Franco. p. 80.

¹⁶ Ver, sobre a qualidade do gasto em pequenos municípios, Silva (2004).

¹⁷ Ver Ghisi (1998).

¹⁸ Gomes&MacDowell (2000), p. 20.

ar a prestação de serviços públicos, para os investimentos em ações sociais prioritárias, e para as obras de que a população tanto necessita.

Os municípios de até cinco mil habitantes gastaram, em 1996, R\$ 20,60 reais por habitante para manterem seus legislativos¹⁹, e esse valor é mais alto que o

de qualquer outro grupo de municípios, classificados segundo sua população (tabela 3). Convém notar que esses resultados – destaquem-se os gastos dos menores municípios, pronunciadamente o grupo que mais gastou – se mantêm inalterados para todas as regiões do país.

Tabela 3: Gasto do Município com a Função Legislativa²⁰, em R\$ (1996)/ano.

Grupos de Municípios (segundo sua população)	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000	18,0	22,5	26,4	19,3	20,2	20,6
5.000 a 10.000	13,4	13,5	21,4	12,2	12,8	13,7
10.000 a 20.000	9,2	10,4	15,7	10,4	13,1	11,0
20.000 a 50.000	8,6	8,6	12,7	9,7	13,3	10,5
50.000 a 100.000	10,8	12,6	16,9	12,1	15,6	13,5
100.000 a 500.000	11,5	9,7	15,4	11,4	17,2	14,7
500.000 a 1.000.000	17,4	*	21,4	*	16,2	16,9
Mais de 1.000.000	13,5	14,8	24,5	17,9	15,5	15,6
Total	10,8	12,6	16,9	12,1	15,6	13,5

Na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação descontrolada de municípios – e, muito particularmente, daqueles com menos de cinco mil habitantes, comuns em regiões pobres como o Nordeste do Brasil – é claro que parcelas cada vez maiores dos recursos arrecadados na esfera federal estão sendo consumidas no pagamento de vereadores. E o que é pior: como na parábola do filho pródigo, que é contada no Evangelho de São Lucas (Lc. 15, 11-32), localidades que instadas pelo comportamento *rent seeking*²¹ de suas lideranças almejam apaixonadamente pela emancipação, não tardam – uma vez emancipadas – a bater às portas do pai generoso, que de Brasília distribui recursos ao filho jovem, andrajoso, mas irremediavelmente dissipador. Desta maneira, esguei-

rando-se entre o choro plangente dos prefeitos de micromunicípios e as pressões incessantes dos deputados seus padrinhos, o governo federal realiza um trabalho de Sísifo, pois precisa onerar com uma das maiores cargas tributárias do mundo os seus contribuintes, a fim de pagar as contas dos municípios que não conseguem se bancar, o que faz a pedra da austeridade fiscal rolar morro abaixo antes mesmo da votação do próximo orçamento anual.

Menos dinheiro está disponível, portanto, para a realização de obras públicas e para a prestação dos serviços de saúde, educação, segurança pública e saneamento, entre outros. Quanto mais numerosos forem os municípios, mais pobres eles serão; pior para o governo federal, pior para a Federação, pior para a sociedade.

¹⁹ Gomes & MacDowell (2000), p. 21.

²⁰ Dados referentes ao Exercício 1996, extraídos de Gomes & MacDowell (2000), p. 22.

²¹ Para Buchanan (1988), as lideranças políticas tendem a agir como o “homem em geral”, isto é, como maximizador de seus interesses pessoais, que poderia ser seus ganhos individuais financeiros, ou a redução do seu trabalho efetivo, ou o desejo de ampliar sua esfera de decisão buscando sua própria renda (daí a expressão “rent-seeking”, “buscador de renda”, literalmente). Ao final, o interesse público acaba aprisionado pelos grupos políticos e de pressão, o que levaria à ineficiência de seus aparelhos, sem os correspondentes benefícios para a sociedade.

5. CONCLUSÃO

Neste artigo vimos que o modelo de Federalismo regulamentado na Constituição do Brasil tem particularidades que lhe diferencia do modelo clássico: são entes federados, no Brasil, não só Estados, mas também os municípios.

Tal distensão política no Brasil engendrou a fragmentação do governo através da explosão no número de municípios; daí, a consolidação de um modelo fiscal descentralizante (que, de alguma forma, já existia) veio a conformar uma teia complexa de relações entre as unidades federadas. Como a grande maioria dos municípios depende de transferências federais para quase tudo, fragmentação não significou autonomia: pelo contrário, municípios precisam recorrer a Brasília para custear sua máquina e qualquer investimento necessário ao bem-estar da população.

Num processo açodado de reconstrução nacional, quem parece que perdeu foi o país, e pior: os mais pobres do país. Municípios menores, embora recebam mais repasses da União, e não gerem os recursos de que necessitam, gastam mais com a manutenção de sua burocracia que os maiores. A simples manutenção de um Legislativo nos pequenos municípios representa um peso difícil de carregar, fazendo com que recursos que poderiam ser mais bem aplicados se geridos em nível regional ou metropolitano sejam incinerados nas contas da burocracia.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José. R. *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo* (Mimeo). Rio de Janeiro, 1993.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press, Ann Arbor: 2001.

BUCHANAN, James M. *The Political Economy of the Welfare State*. The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stokholm: 1988.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Vozes, Petrópolis: 1993.

GOMES, Gustavo M. e MCDOWELL, Maria C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Cria-*

ção de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para Discussão IPEA n.º 706, Brasília: 2000.

GUIZI, Adhemar P. *O vereador como auditor das Câmaras Municipais*. Revista do Tribunal de Contas da União. TCU, v. 29, p 15-24. Brasília: out/dez 1998.

LIMA, Edilberto P. *Transferências da União para Estados e municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante* (mimeo). Recife: 2003.

MELO, Marcus A. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": Efeitos Perversos da Descentralização?*, São Paulo em Perspectiva vol. 10, no. 3, pp. 11-20. São Paulo: 1996.

NUNES, Márcia C. *Como avaliar a administração municipal?*. Instituto IBOPE, Rio de Janeiro(?): 2000. disponível em <http://www.marketingpolitico.com.br/PDFs/MN.pdf>, capturado em 4 de março de 2003.

O'SULLIVAN, Arthur. *Urban Economics*. Irwin McGraw-Hill, Boston, MA: 2003.

RESENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. Atlas, São Paulo: 1987.

SILVA, Arthur L. A. *Análise de políticas municipais de habitação e urbanismo: policy, eficiência e controle externo na esfera municipal*. O autor, Recife: 2004. (dissertação de Mestrado, Ciência Política/UFPE)

SOUZA, Celina. *Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local*. in Melo, Marcus A. (org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional do Brasil*. Massangana, Recife: 1998.

VERNANT, Jean-Pierre. *Mito e religião na Grécia antiga*. Papyrus, Campinas: 1992.

WILSON, Robert H., *States and the Economy: Policymaking and Decentralization*. Sage Publications. Newbury Park: 1993.