

# Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias\*

Angela M. Penalva Santos<sup>§</sup>

Laís Silveira Costa<sup>¶</sup>

Thompson A. Andrade<sup>¥</sup>

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo a análise dos impactos da descentralização administrativa e financeira sobre um grupo de cidades consideradas de porte médio, quais sejam, aquelas com população urbana entre 100 mil e 500 mil habitantes. O interesse nestas cidades justifica-se por se tratar do grupo de cidades que apresentou as maiores taxas de crescimento demográfico entre 1970 e 1996. A resultante expansão da demanda por financiamento de novos investimentos em serviços públicos poderá ou não ser atendida com financiamento local em face do aludido processo de descentralização em curso na economia brasileira. Este artigo faz um exame agregado e regionalizado das condições financeiras e de oferta de alguns serviços da infra-estrutura social nos municípios das capitais e nas cidades médias metropolitanas e não-metropolitanas do País. O resultado mais significativo é que a maior deficiência em serviços urbanos é encontrada em cidades médias localizadas em regiões metropolitanas, justamente onde é maior a pressão populacional e onde é maior o percentual de residentes com rendimento abaixo da linha da pobreza, fator limitante na expansão da extração fiscal.

**Palavras-chave:** federalismo fiscal, descentralização, reforma fiscal, desenvolvimento urbano, cidades médias.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the impacts upon the intermediate size cities of the administrative and fiscal decentralization policy put under way by the Federal Constitution of 1988. By intermediate size cities is meant those ones with urban population in the range 100,000 - 500,000 inhabitants. Our interest in this set of cities lies in the fact that they are the ones with the highest population growth rates in the 1970/96 period. This demographic expansion puts pression on the demand for public social services available in these cities, with no assurance that these municipalities will be financially able to expand them. This article addresses to this question using aggregated and regional data on financial revenues/ expenditures for these cities and their social infra-structure indicators as well. One of the major results is that the metropolitan medium size cities, besides showing high demographic growth rates, are the ones with the smallest social indices and in which, due to their high poverty levels, are consequently the municipalities for which the fiscal extraction is harder.

**Key words:** fiscal federalism, decentralization, fiscal reform, urban development, intermediate size cities.

**JEL classification:** O18, H71, R51.

---

\* Este trabalho é parte do projeto de pesquisas do Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos (NEMESIS), financiado pelo PRONEX-MICT/FINEP/CNPq.

§ Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

¶ Consultora da Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais.

¥ Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisador-visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

## I Introdução

O objetivo deste trabalho é a análise de como as cidades médias brasileiras estão enfrentando o desafio de financiar sua infra-estrutura num contexto em que se combinam transferência de encargos do governo federal para as administrações municipais com o aumento mais intenso da população destas cidades e, portanto, da elevação das demandas por novos serviços urbanos.<sup>1</sup>

As duas últimas décadas têm apontado o forte crescimento da participação das cidades médias em relação a outros grupos de cidades, classificados pelo tamanho de sua população, na distribuição da população brasileira. Tais cidades são afetadas pela geração de deseconomias de aglomeração nas cidades-núcleos das regiões metropolitanas, de modo que a população tende a buscar as demais localidades das periferias metropolitanas, ou mesmo outras cidades médias não-metropolitanas, para onde vêm sendo atraídos os investimentos produtivos, fugindo dos maiores custos que seriam incorridos na aglomeração metropolitana. O maior dinamismo demográfico destas cidades suscitou o questionamento sobre a capacidade financeira das mesmas em expandir sua oferta de serviços públicos.

Na seção que se segue discute-se a natureza da descentralização financeira no Brasil, situando-a no âmbito das propostas de reforma do Estado. Na terceira seção é feita uma análise do desempenho financeiro das cidades médias, ficando para a quarta seção um levantamento e o exame de alguns indicadores que caracterizaram a disponibilidade dos serviços públicos naquelas cidades. Finalmente, na quinta parte, são elaboradas algumas reflexões à guisa de conclusão.

## II Descentralização financeira no Brasil

O processo de descentralização financeira recente no Brasil teve na Constituição de 1988 o seu marco principal. Após duas décadas de centralização promovida pelo golpe de 1964, a gradual redemocratização do País trouxe em seu bojo uma forte demanda por descentralização política e financeira. É preciso considerar, entretanto, que as políticas de descentralização não foram uma peculiaridade do caso brasileiro. Ao contrário, elas vêm sendo adotadas como instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos, bem como

---

1 As cidades aqui consideradas como médias são as que possuem uma população urbana entre 100 mil e 500 mil habitantes.

na alocação mais eficiente dos gastos públicos desde fins da década de 1970, contexto marcado pelo debate sobre a redefinição do papel do setor público na economia.<sup>2</sup> Os fundamentos principais desta reforma do Estado passaram a ser identificados com a privatização e a descentralização, tornados objetivos de política por toda parte e estimulados por organismos multilaterais, como o Banco Mundial.<sup>3</sup>

O principal argumento favorável à descentralização, da afirmação dos governos locais, está na alocação de bens públicos cujos benefícios atingem áreas restritas de um país. Outro argumento é o de que o fornecimento de bens públicos pelas prefeituras proporciona maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população local. Ademais, o fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor que o dos governos estaduais e federal favorece a maior participação da população na formulação das políticas públicas.<sup>4</sup>

Um diagnóstico predominante entre os analistas da descentralização no Brasil é de que esta teria sido apenas um movimento de “municipalização das receitas”, sem o devido planejamento da descentralização dos encargos entre os entes da federação.<sup>5</sup> Nestas condições, urge estabelecer um pacto federativo que defina com maior clareza atribuições de funções e fontes de financiamento apropriadas a cada ente da federação brasileira.<sup>6</sup>

Ainda que se tenha verificado uma expansão da receita municipal bastante superior à das receitas federais e estaduais, o crescimento dos encargos municipais em investimentos públicos encontra restrições relativas às fontes de financiamento, dada a ainda inexpressiva arrecadação local no País. O que é relevante aqui é a observação de que ainda que em termos agregados o volume das receitas municipais tenha se elevado bastante, tais médias escondem grandes variações observadas entre os mais de 5 mil municípios existentes no País espalhados por regiões geoeconômicas, com marcantes diferenças em seu desempenho econômico. Cabe ainda destacar que a arrecadação é muito concentrada entre os maiores

---

2 Levy (1997).

3 A descentralização e a preocupação com a sustentabilidade das cidades, em contexto de forte crescimento da taxa de urbanização da população mundial, foram temas que receberam grande destaque no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000, World Bank, Washington, D.C.

4 Conforme sustentado por Burki, Perry e Dillinger (1999).

5 Afonso *et alii* (1998).

6 A “*accountability*” é considerada premissa fundamental para o êxito de qualquer iniciativa relativa à maior autonomia administrativa e financeira, conforme aponta o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000 do World Bank.

municípios, destacando-se as capitais estaduais. Em função disso, o Imposto Sobre Serviços (ISS) contribui com parcela maior do que a do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para a receita tributária própria dos municípios: (12,3% contra 10,0% da receita disponível em 1997), constituindo-se nas principais fontes de receitas próprias municipais. Além disso, há um número maior de municípios cobrando ISS do que IPTU, apesar deste último ser um tributo mais afeto à esfera local de governo e, em princípio, passível de afetar um contingente maior de municípios, dada sua fonte de incidência.

Grande parte dos municípios de pequeno porte tem nas transferências sua fonte principal, senão única, de receitas. Por sua pequena população e baixo nível de rendimento, não têm como gerar recursos fiscais próprios que lhes permitam financiar gastos, ainda que modestos. Por outro lado, são menos pressionados que os maiores municípios a expandir sua infra-estrutura. Nas grandes cidades, onde o potencial de arrecadação própria é muito mais bem explorado, as necessidades financeiras associadas a gastos crescentes com infra-estrutura básica, com custos mais onerosos e deseconomias de escala em relação aos pequenos municípios, torna necessário que se busquem novas formas de financiar seus gastos.

As transferências, das quais as mais importantes são a distribuição da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação de Municípios (FPM), são receitas que poderiam atender a esta demanda adicional de recursos das grandes cidades. Contudo, os critérios de distribuição do FPM beneficiam, sobretudo, os pequenos municípios. Os critérios acabam por premiar os Estados com número maior de municípios, gerando também a concentração de tais recursos naqueles municípios de pequeno porte.<sup>7</sup> Vale dizer, estimulam a criação de novos municípios e prejudicam as cidades mais populosas, onde a concentração da pobreza é um problema mais grave. Estes critérios de partilha do FPM não são capazes de direcionar os recursos para os municípios que, diante dos gastos pelos quais são responsáveis, realmente necessitam de complementação financeira às suas receitas próprias.

A outra receita de transferência importante com que contam os municípios sem base fiscal própria relevante é a distribuição do ICMS. O critério utilizado nesta distribuição faz com que os municípios que mais se beneficiam da quota-parte do ICMS sejam aqueles onde é melhor o desempenho econômico, mas não aqueles que estejam expandindo sua

---

7 Barrera e Roarelli (1995).

população, sem uma base econômica local, como é o caso de muitas das cidades situadas na periferia de regiões metropolitanas. Nestas localidades, é intensa a demanda por investimentos infra-estruturais, sem uma correspondente contrapartida na apropriação dos recursos necessários para o seu financiamento.

O financiamento das instâncias subnacionais de governo constitui o cerne do processo de descentralização e do pacto federativo. Repartir recursos e encargos entre os governos federal, estadual e municipal representa estabelecer a natureza da federação que, por seu turno, somente se legitima quando há mais interesse em que as unidades de que é composta sejam mantidas juntas, federadas, do que separadas.

### **III Análise da situação financeira das cidades médias**

As cidades médias brasileiras apresentaram significativo aumento de sua participação na população brasileira, maior do que qualquer outro grupo de cidades distribuídas por classes de tamanho. Em 1970, as cidades médias participavam com 12,6% da população brasileira, enquanto que as cidades com população superior a 2 milhões de habitantes contribuía com 28,2%; em 1991, estas porcentagens foram alteradas para, respectivamente, 24,4% e 17,1%! Ou seja, as cidades médias dobraram sua participação na população total, observando-se uma substancial diminuição das maiores cidades.<sup>8</sup>

Uma análise do papel das cidades médias como destino dos fluxos imigratórios no País ao longo da década de 1980 apontou que estas constituem importantes centros de contenção do crescimento metropolitano, tendo atraído cerca de 3,9 milhões de imigrantes, número que, não obstante muito significativo, ainda assim é inferior ao número absoluto de imigrantes cujo destino foram as regiões metropolitanas, da ordem de 4,6 milhões de pessoas.<sup>9</sup> Considerando que os municípios com população superior a 2 milhões de habitantes perderam participação na população brasileira, este desempenho das regiões metropolitanas no que tange à atração de fluxos imigratórios deve-se, na verdade, às cidades médias situadas em sua periferia, o que nos remete, de novo, à importância das cidades médias na dinâmica demográfica brasileira das duas últimas décadas.

---

8 Andrade e Serra (1998).

9 Andrade, Santos e Serra (1999).

A evidência de que as cidades médias têm aumentado sua participação na população brasileira, inclusive atraindo significativo contingente de imigrantes, nos leva a avaliar se sua situação financeira é adequada a esta nova condição de maior dinamismo demográfico em relação aos demais grupos de cidades.

### III.1 Os indicadores financeiros utilizados na análise

Na elaboração da análise financeira foram criados grupos de indicadores calculados a partir de dados de receita, própria e disponível, e de despesas. Quando tratamos das receitas destas cidades procuramos basicamente avaliar o grau de dependência destes municípios em relação aos repasses intergovernamentais. Segundo Varsano *et alii* (1998), não é exclusividade dos municípios brasileiros a dependência das transferências externas a fim de cobrir as suas despesas; entretanto, o grau de dependência deste nível de governo brasileiro apresenta-se bastante superior à média dos demais países. Desta forma, procuramos observar a evolução desta dependência em relação aos Estados e União, respectivamente evidenciada por meio da importância do ICMS e FPM na composição do total de receita disponível aos municípios em questão. Escolhemos estes dois últimos indicadores não somente porque estas transferências representam as principais fontes de receita municipal, mas principalmente por serem capazes de delinear o nível de atividade econômica média da amostra em questão.

Dada a origem da arrecadação, os municípios mais desenvolvidos são mais dependentes do ICMS do que do FPM. Este último acaba por beneficiar mais os de menor atividade econômica. Da mesma forma, quando um município fortalece a sua receita própria, pode-se observar qual relação de dependência foi enfraquecida, se aquela referente à quota-parte do ICMS ou, preferencialmente, à do fundo de participação. Para a observação da evolução da receita própria criamos um indicador associando-a com o total da receita disponível. Por fim, relacionamos o ISS com o ICMS, com o intuito de criar uma variável *proxy* de medida do esforço fiscal realizado pelo município. Considerando os quatro indicadores citados, pretendemos verificar não somente a evolução da arrecadação própria e do nível de dependência intergovernamental, como também o esforço fiscal do grupo de cidades médias e a evolução do nível de atividade econômica das cidades da amostra em questão.

Ainda no que concerne à receita, consideramos tanto a receita tributária como a disponível *per capita* para avaliarmos se de fato houve perdas em relação à média do País. Ademais, quando associamos este indicador ao do investimento *per capita* podemos verificar que porcentual da receita é destinado ao investimento fixo.

A capacidade de atendimento à demanda da população é ainda mais explícita quando verificamos que porcentual da receita corrente líquida municipal está comprometido com despesas de pessoal.<sup>10</sup> Utilizamos ainda como parâmetro os municípios que atendem às exigências da lei Camata.<sup>11</sup> A análise deste indicador está limitado pelo fato de que, para o ano de 1991, não foi considerado o gasto com pessoal da administração indireta, o qual, para o ano de 1996, foi estimado utilizando-se 70% das transferências intragovernamentais.<sup>12</sup> A não disponibilidade destes dados para o ano de 1991 compromete a análise da evolução temporal da flexibilidade do grupo de cidades médias em questão no atendimento da demanda por serviços públicos, em relação à do País.

Neste trabalho utilizamos os últimos dados disponíveis sobre finanças públicas municipais. O período considerado inicia-se em 1991 e termina em 1996, ambos os anos em que houve contagem de população. Por fim, cabe registrar ainda que as informações estarão agrupadas por cidades médias metropolitanas e não-metropolitanas, isto é, cidades médias que se localizem ou não em uma das regiões metropolitanas institucionalmente já estabelecidas em 1991. Os indicadores destas cidades médias estarão sendo comparados com o grupo das cidades que são capitais estaduais, algumas das quais apresentando população urbana que as classificaria como “cidades médias”

### **III.2 Análise dos indicadores para os três grupos de cidades médias**

Inicialmente trabalhamos com os indicadores de receita, verificando a relação de dependência intergovernamental destes grupos de cidades entre si e relacionado ao conjunto de cidades brasileiras. A Tabela I registra a participação da receita tributária própria do município na receita total disponível.

Conforme sugerem os dados da Tabela I, o período considerado pode ser dividido em dois: o primeiro, entre os anos 1991 e 1993, este último tendo sido o ano de pior desempenho da relação receita tributária própria/receita disponível; no segundo período, entre 1994 e 1996, há uma recuperação na importância das receitas tributárias nas receitas municipais, acompanhando o movimento de recuperação da economia brasileira.

---

10 O conceito de receita corrente líquida engloba receita tributária, patrimonial, industrial e transferências correntes.

11 A lei Camata, como é vulgarmente conhecida, determina que a despesa de pessoal da administração direta e indireta não deve exceder a 60% da receita corrente líquida.

12 Segundo a Secretaria de Fazenda do município do Rio de Janeiro, verificou-se empiricamente que 70% das transferências intragovernamentais são um porcentual razoável para se estimar os gastos de pessoal da administração indireta, podendo muitas vezes subestimar, mas não superestimar, esta despesa.

**Tabela I**  
**Participação Média da Receita Tributária Própria Municipal,**  
**do ICMS e do FPM na Receita Disponível e Relação ISS/ICMS,**  
**por Categoria de Município no Brasil, 1991/1996**

Indicador e ano	Categoria de municípios			
	Capitais estaduais (*)	Cidades médias metropolitanas (**)	Cidades médias não metropolitanas (***)	Conjunto de municípios brasileiros (****)
<b>Receita Tributária Própria/Receita Disponível, em % :</b>				
1991	49,1	24,4	28,5	17,9
1992	47,9	21,5	25,9	14,9
1993	41,7	19,0	21,5	20,2
1994	44,4	20,3	24,8	22,9
1995	47,1	25,3	30,2	27,0
1996	47,9	24,9	30,6	27,5
<b>ICMS/Receita Disponível, em %:</b>				
1991	...	54,1	47,2	41,7
1992	...	56,4	49,9	40,7
1993	37,5	56,6	49,6	38,4
1994	37,0	57,6	49,6	41,2
1995	31,6	53,6	50,3	37,3
1996	30,3	51,8	40,5	36,0
<b>FPM/Receita Disponível, em %:</b>				
1991	7,2	12,5	13,4	30,1
1992	8,8	14,4	16,2	35,7
1993	11,2	16,5	18,6	32,3
1994	7,9	12,8	14,5	25,1
1995	7,8	11,0	13,1	23,5
1996	7,1	10,9	12,6	22,1
<b>ISS/ICMS, em %:</b>				
1991	...	17,1	18,7	12,5
1992	...	14,8	17,8	12,1
1993	60,8	15,5	16,4	23,8
1994	60,4	15,9	19,3	24,4
1995	68,5	17,5	22,1	27,6
1996	75,5	18,8	24,4	30,8

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

(\*) 26 municípios; (\*\*) 33 cidades; (\*\*\*) 85 cidades; (\*\*\*\*) 4.631 municípios.

Observa-se que as capitais estaduais são as cidades que mais contribuem com recursos próprios para sua receita total, numa proporção bem superior àquela apresentada pelas



idades médias, em particular as cidades médias situadas nas áreas metropolitanas. Esse resultado é consistente com o fato de que são os recursos arrecadados com o ISS a principal fonte de receita própria municipal, estando localizadas nas capitais estaduais a maior parte das atividades sobre as quais incide este imposto. Nas cidades médias metropolitanas, dada sua proximidade com o núcleo das regiões metropolitanas, tais atividades estão menos presentes do que nas cidades médias situadas no interior, dada a sua mais elevada função de centralidade na hierarquia urbana.

Cabe destacar, entretanto, que em 1991 o conjunto dos municípios brasileiros apresentou grau de dependência em relação às suas receitas tributárias correspondentes a apenas cerca de um terço daquele observado nas capitais estaduais e algo como dois terços nas cidades médias. Em 1996, tais relações já tinham se alterado para, aproximadamente, 57% das capitais estaduais e 90% e 110% para as cidades médias não-metropolitanas e metropolitanas, respectivamente. Ou seja, evoluiu mais rapidamente do que entre as cidades médias e também capitais estaduais a importância das receitas tributárias próprias para o conjunto dos municípios brasileiros. Dentre as cidades médias, as metropolitanas foram a que apresentaram pior desempenho, sendo que a partir de 1993 este passou a ser inferior até à do conjunto dos municípios do País.

O melhor desempenho das receitas próprias do conjunto dos municípios brasileiros esteve associado, em grande medida, ao aumento observado nos municípios de pequeno porte, definidos com aqueles com população inferior a 100 mil habitantes, já que as capitais estaduais diminuíram sua dependência com relação à sua receita própria e as cidades médias apresentaram apenas pequena melhora nesta relação, verificando-se um desempenho proporcionalmente maior entre as cidades médias não-metropolitanas.

Buscamos também relacionar estes resultados com o grau de dependência às principais transferências intergovernamentais (ICMS e FPM), com o intuito de verificar qual das duas fontes de receita perde importância no agregado da amostra. A Tabela I mostra os valores médios obtidos.

Os três grupos melhoraram esta relação (diminuíram a sua dependência) quando consideramos o grau de dependência ao FPM, sendo que as capitais estaduais apresentaram melhora muito sutil, coerente com o resultado do indicador anterior. Quanto às cidades médias, estas diminuíram mais significativamente sua dependência destas transferências, mas menos do que a média dos municípios brasileiros. Entretanto, cabe destacar que o nível de dependência das cidades médias é bem menor que do que a média brasileira com respeito ao FPM, ao mesmo tempo que é maior no que concerne às transferências estaduais, isto é, à quota-parte do ICMS. Este resultado aponta para uma importante característica

das cidades médias: trata-se de cidades que vêm apresentando maior dinamismo demográfico e econômico e, portanto, contam com mais recursos do ICMS, dado que o critério de partilha deste imposto estadual beneficia mais os municípios onde é maior a sua arrecadação. Ainda que, a princípio, quanto menor a dependência das receitas de transferências e, em particular, do FPM melhor a qualidade da receita disponível, este indicador nos sugere que o grupo de cidades médias pode ter sido bastante prejudicado com a multiplicação dos municípios no tocante à distribuição do FPM. Há de se lembrar que houve intensificação na criação de municípios neste período, e conseqüentemente (segundo critérios do FPM) a receita deslocada entre os municípios foi bastante elevada. Poderíamos, assim, aventar a hipótese de que os municípios médios foram mais afetados por esta movimentação do que a média do País.

Esta deterioração nas contas das cidades médias pode ser ainda observada quando estudamos a relação do ISS e ICMS. Esta é uma relação criada com o intuito de medir o esforço fiscal do nível de governo em questão. A Tabela I mostra a relação média dos dois tributos para as categorias de municípios, entre 1991 e 1996.

Os dados mostram de forma inequívoca que as capitais estaduais exploram muito melhor sua capacidade de arrecadação própria do que as demais cidades. Em 1991 e 1992 também as cidades médias o faziam, porém, a partir de 1993, estas cidades passaram a explorar em menor intensidade sua capacidade de extração fiscal própria. No período considerado, foram as cidades médias metropolitanas que apresentaram a pior evolução na relação ISS/ICMS. O conjunto dos municípios brasileiros, por outro lado, apresentou o melhor resultado, muito possivelmente pelo fato de que muitos municípios de pequeno porte passaram a cobrar impostos, o que muitos não faziam anteriormente.

As capitais estaduais constituem o grupo de municípios onde é maior o desempenho de receitas *per capita*, onde é maior o esforço de arrecadação própria, o que se reflete na maior relação ISS/ICMS.<sup>13</sup> Este resultado é consistente com a hipótese de que as grandes cidades talvez venham se firmando como “economias de serviços” e, portanto, venham ampliando sua receita com base na arrecadação do ISS.<sup>14</sup> Dentro do grupo das cidades

---

13 As receitas tributárias *per capita* em 1996 (a preços médios de 1998) eram: nas capitais: R\$ 185,00; nas cidades médias metropolitanas: R\$ 74,90; nas cidades médias não-metropolitanas: R\$ 89,80; no conjunto de municípios: R\$ 79,50.

14 Segundo Benko (1996), a atual estruturação do espaço compreende um nova dinâmica resultante da interação de três elementos principais: as indústrias de alta tecnologia, as atividades artesanais e as pequenas e médias empresas, mas, principalmente, pela economia de serviços, presentes essencialmente nos espaços metropolitanos.

médias, aquelas localizadas em áreas metropolitanas contaram com receitas *per capita* ligeiramente inferiores às das cidades médias não-metropolitanas, ainda que estas últimas fizessem um esforço de arrecadação própria maior, inclusive apresentando uma relação entre ISS e ICMS mais favorável.

### **III.3 Análise dos indicadores para os três grupos de cidades médias, por regiões**

Fazemos nesta subseção uma análise dos dados com base regional. Os valores dos indicadores aparecem nas Tabelas II e III que se seguem. Trata-se de uma tentativa de evitar, por exemplo, a subavaliação dos resultados sudestinos e, da mesma forma, a superavaliação daqueles referentes ao Nordeste. Este é um recurso metodológico que se justifica pela evidência de que o desempenho das cidades médias nordestinas é, regra geral, inferior ao das cidades médias das regiões Sudeste e Sul.

Fazendo-se um corte em 1993, verifica-se que entre 1991 e 1993 houve queda generalizada no desempenho do indicador “Receita Tributária Própria/Receita Disponível” em todas as cidades, à exceção do conjunto dos municípios nordestinos. Porém, entre as cidades médias, o declínio mais significativo neste período de crise (1991/93) foi nas cidades médias nordestinas. O período 1994/96 apresentou melhoria para todas as cidades de todas as regiões, principalmente naquelas localizadas nas regiões Sudeste e Sul.

Conforme já observado na Tabela I, são as capitais estaduais aquelas que melhor exploram sua capacidade de extração fiscal, mas foi o conjunto dos municípios das três macrorregiões que aumentaram mais significativamente suas receitas tributárias próprias. Considerando apenas as cidades médias, verifica-se que aquelas localizadas no interior sudestino e sulista tiveram desempenho bem melhor do que as cidades médias metropolitanas. No Nordeste, entretanto, as cidades médias não-metropolitanas apresentaram menor grau de dependência em relação às receitas tributárias, numa evolução negativa ao longo do período 1991/96.

**Tabela II**  
**Participação Média da Receita Tributária Própria Municipal na Receita Total Disponível e Relação das Receitas de ISS e ICMS, 1991 e 1996, para o Nordeste, Sudeste e Sul**

Categoria de Municípios (*)	Ano					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Receita Tributária Própria/Receita Disponível, em %:</b>						
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	32,4	32,6	27,4	29,2	32,5	32,0
Cidades médias metropolitanas	27,8	11,8	14,0	11,8	13,9	16,7
Cidades médias não-metropolitanas	14,1	10,4	10,1	10,5	12,9	11,5
Cidades nordestinas	8,1	4,2	9,9	11,1	13,3	13,3
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	55,3	54,8	49,2	51,2	52,9	55,0
Cidades médias metropolitanas	24,8	23,8	21,3	23,1	27,3	27,1
Cidades médias não metropolitanas	29,1	28,4	23,6	27,0	32,0	33,1
Cidades do Sudeste	22,2	20,4	27,7	30,1	33,6	34,7
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	49,1	46,6	40,1	43,4	51,7	48,2
Cidades médias metropolitanas	20,5	15,8	13,7	14,5	20,4	20,2
Cidades médias não-metropolitanas	32,6	26,7	22,8	25,5	32,4	32,7
Cidades sulistas	17,2	13,4	15,3	16,9	23,1	22,4
<b>ISS/ICMS, em %:</b>						
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	...	...	43,7	44,6	50,2	51,3
Cidades médias metropolitanas	12,7	7,4	15,0	10,5	12,1	13,7
Cidades médias não metropolitanas	18,6	15,1	14,5	11,1	15,0	16,4
Cidades nordestinas	15,3	8,8	21,6	21,4	24,7	25,2
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	...	...	70,1	68,1	77,4	87,9
Cidades médias metropolitanas	14,6	16,3	16,8	17,8	18,4	20,2
Cidades médias não-metropolitanas	17,4	18,0	16,5	20,1	22,3	25,3
Cidades do Sudeste	13,5	14,2	28,7	28,5	31,1	35,7
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	...	...	64,0	68,3	82,7	91,3
Cidades médias metropolitanas	12,1	11,0	10,6	12,0	15,6	16,1
Cidades médias não metropolitanas	23,5	19,6	17,9	20,3	25,0	26,5
Cidades sulistas	9,5	8,7	15,0	15,9	19,9	21,3

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

É interessante verificar que no Nordeste existe um diferencial bastante claro entre as cidades médias metropolitanas e aquelas localizadas no interior. Estas últimas apresentaram uma capacidade de gerar receitas próprias em níveis bem inferiores. E apesar

de terem tido um nível superior de dependência com respeito à quota-parte do ICMS, não apenas maior do que a média dos municípios nordestinos, mas também evoluindo positivamente (aumentando a dependência) entre 1991 e 1996, a situação das cidades médias metropolitanas foi muito melhor.

A piora verificada na capacidade de extração fiscal (relação ISS/ICMS) nas capitais e cidades médias nordestinas foi muito acentuada, conforme indicado na Tabela II. Tal desempenho negativo pode estar relacionado com o baixo dinamismo da economia nordestina ao longo da década de 90, pior do que a média nacional. Este quadro, contudo, envolve um agravante em relação ao desempenho da economia destes municípios porque estaria sendo configurada uma certa “preguiça fiscal”, dada a piora da relação ISS/ICMS. No conjunto dos municípios nordestinos, entretanto, a evolução dos indicadores foi positiva, ainda que deva ser destacado que se trata de valores bastante baixos. Nestas condições, interpretamos que tal resultado deva estar mais associado à política de iniciar a cobrança de tributos locais do que propriamente caracterizar um movimento de descentralização de uma possível atividade econômica em expansão na região nordestina.

No período de crise (1991/93), houve deterioração na maior parte das cidades no seu esforço fiscal, sendo que no conjunto dos municípios, já em 1993, podia-se verificar que estava em curso aquele processo, o mesmo se dando entre as cidades médias metropolitanas da região Sudeste. No período 1993/96, houve melhora generalizada na relação ISS/ICMS. A partir de 1994 todos os três grupos de cidades nas três macrorregiões melhoraram o desempenho neste indicador, sugerindo estar em curso um processo de cobrança de tributos locais.

Conforme já apontado quando analisamos a Tabela I, as cidades médias apresentam um grau de dependência em relação às transferências da quota-parte do ICMS significativamente maior que a média dos municípios e das capitais estaduais. Ao longo do período considerado, observa-se um aumento de sua importância para a maioria dos grupos de cidades considerados em 1994. A partir daí, houve declínio nesta relação, atingindo os níveis mais baixos no último ano da série nos municípios sudestinos e sulistas, mas não entre os nordestinos

Dado o critério de distribuição do FPM associado à maior capacidade de extração própria nas cidades médias e grandes, já era esperado o resultado encontrado: maior dependência desta transferência federal nas receitas disponíveis do conjunto dos municípios do que entre as cidades médias e capitais estaduais.

**Tabela III**  
**Participação Média do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)**  
**e do Fundo de Participação de Municípios (FPM) na Receita Disponível,**  
**1961 e 1996, Segundo as Regiões**

Categoria de Municípios (*)	ICMS/Receita Disponível, em porcentagem					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	...	...	33,2	36,7	32,8	31,8
Cidades médias metropolitanas	29,7	45,2	54,0	58,7	65,1	54,4
Cidades médias não-metropolitanas	33,7	33,5	34,9	42,7	38,2	37,2
Cidades nordestinas	20,9	20,5	23,3	27,5	26,3	26,8
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	...	...	38,5	36,3	30,9	29,4
Cidades médias metropolitanas	56,5	57,2	57,0	57,2	53,1	51,8
Cidades médias não-metropolitanas	51,6	52,9	54,3	52,4	44,7	40,9
Cidades do Sudeste	48,7	48,1	44,9	45,2	40,9	38,7
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	...	...	35,2	36,2	29,1	26,1
Cidades médias metropolitanas	52,3	56,7	56,1	58,3	51,0	50,4
Cidades médias não-metropolitanas	41,6	46,9	45,4	48,3	41,8	40,6
Cidades sulistas	42,4	42,8	40,6	44,3	38,3	37,0

  

Categoria de Municípios (*)	FPM/Receita Disponível, em %					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	23,6	27,2	31,6	26,0	23,5	20,9
Cidades médias metropolitanas	29,4	30,5	24,0	19,2	14,4	18,1
Cidades médias não-metropolitanas	36,4	41,4	39,0	35,6	36,5	34,4
Cidades nordestinas	59,2	66,5	56,4	50,1	48,8	44,4
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	1,4	1,7	2,4	0,9	1,6	1,5
Cidades médias metropolitanas	10,2	11,6	13,9	10,6	9,3	8,6
Cidades médias não-metropolitanas	10,3	11,9	14,5	11,1	9,5	8,9
Cidades do Sudeste	19,6	23,7	19,0	14,6	13,1	12,6
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	7,5	8,1	10,3	8,1	7,3	6,5
Cidades médias metropolitanas	19,5	20,4	21,4	17,2	17,7	17,0
Cidades médias não-metropolitanas	13,6	16,5	17,3	14,0	13,5	13,3
Cidades sulistas	29,8	33,1	32,7	26,9	26,8	26,0

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

Do mesmo modo como evoluiu a participação das receitas tributárias próprias nas receitas disponíveis municipais, também as receitas tributárias *per capita* declinaram entre 1991 e 1993, elevando-se em seguida e atingindo os mais altos valores no último ano da série, 1996, conforme mostrado na Tabela IV. Pelo motivo já apontado - início da cobrança fiscal -, o conjunto dos municípios brasileiros apresentou um desempenho

significativamente superior ao das cidades médias e capitais estaduais, passando a ser equivalente ao das cidades médias, mas ainda bem inferior ao das capitais estaduais. No âmbito das cidades médias, foram aquelas situadas fora de regiões metropolitanas que apresentaram melhor desempenho, sendo que as cidades médias metropolitanas, a partir de 1993, sempre recolheram menos impostos municipais *per capita* do que o conjunto dos municípios.

**Tabela IV**  
**Receita Tributária *Per Capita*, Receita Disponível *Per Capita* e Investimento *Per Capita*, 1991 a 1996 - (R\$, a preços constantes de 1998)**

Categoria de Municípios (*)	Receita tributária <i>per capita</i>					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Capitais estaduais	146,70	122,11	90,28	114,74	167,66	185,00
Cidades médias metropolitanas	58,40	42,70	37,20	45,00	69,20	74,90
Cidades médias não metropolitanas	65,90	54,50	39,70	51,79	85,80	89,80
Conjunto de municípios brasileiros	24,30	19,56	38,26	47,71	73,71	79,50

  

Categoria de Municípios (*)	Receita disponível <i>per capita</i>					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Capitais estaduais	298,70	254,99	216,33	258,44	355,67	386,20
Cidades médias metropolitanas	239,60	198,40	195,60	222,00	273,90	301,10
Cidades médias não-metropolitanas	232,20	210,10	184,60	209,00	283,60	293,30
Conjunto de municípios brasileiros	135,70	131,13	189,55	208,08	271,85	289,10

  

Categoria de Municípios (*)	Investimento <i>per capita</i>					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Capitais estaduais	73,20	82,73	55,85	59,25	90,29	110,90
Cidades médias metropolitanas	91,90	71,50	72,30	60,00	65,00	62,40
Cidades médias não-metropolitanas	73,60	64,80	48,90	63,43	66,70	69,20
Conjunto de municípios brasileiros	42,10	36,24	43,30	52,50	61,70	66,00

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

A evolução da receita disponível *per capita* foi semelhante àquela observada com respeito à receita tributária *per capita*, salvo pelo desempenho menos espetacular do conjunto dos municípios brasileiros. Conforme já mencionado, o aumento das receitas tributárias *per capita* no conjunto dos municípios foi enorme, da ordem de 227% entre 1991 e 1996, tornando-se maior do que entre as cidades médias metropolitanas. No que concerne à receita disponível *per capita*, a elevação também foi grande no período considerado, mas bem inferior ao aumento verificado nas receitas tributárias, mantendo-se

sempre inferior aos municípios considerados capitais estaduais e cidades médias. Este é, portanto, outro indicador do esforço fiscal empreendido pelo conjunto dos municípios brasileiros.

O comportamento da evolução do investimento *per capita* foi muito mais errático do que o dos demais indicadores considerados. As capitais estaduais tiveram um desempenho que acompanhava a crise da economia brasileira: seus investimentos declinaram entre 1991 e 1994 e cresceram significativamente em 1995 e, principalmente, 1996. O conjunto dos municípios brasileiros também apresentou aumento médio nos investimentos *per capita*, sem apresentar, entretanto, a flutuação observada entre as capitais estaduais. Já as cidades médias diminuíram seus investimentos *per capita* entre 1991 e 1996. Cabe destacar, no entanto, que este indicador relativo às cidades médias metropolitanas no período 1991/93 era bem superior àquele apresentado pelas cidades médias não-metropolitanas, situação que se inverte no último ano da série, 1996. Na média do período 1991/96, as cidades médias metropolitanas viram seu investimento *per capita* declinar em 32%, porcentual bem superior à queda de 6% observada entre as cidades médias não-metropolitanas.

Este é um resultado que causa muita preocupação dado o maior crescimento demográfico observado nas cidades médias conjugado à tendência de desconcentração industrial em curso. Tanto o aumento da população quanto a elevação da demanda de infra-estrutura relacionada às novas instalações industriais, que vêm elegendo as cidades médias como opção locacional preferencial, sugeririam que as cidades médias estariam ampliando, e não reduzindo, o nível de seus investimentos. As cidades médias não-metropolitanas, em particular, sofrem de modo ainda mais grave tal declínio, num claro descompasso entre demanda e oferta na sua infra-estrutura.

A observação da Tabela V mostra que ao regionalizarmos os índices de receitas tributárias *per capita* os valores observados no Sudeste são significativamente superiores aos dos municípios sulinos e, estes, por sua vez, apresentam melhor desempenho do que as cidades nordestinas. No que concerne às cidades médias, verifica-se que aquelas localizadas em regiões metropolitanas só tiveram melhor desempenho do que as não-metropolitanas na região nordestina. No Sudeste e Sul, as cidades médias não-metropolitanas apresentaram, ao longo de todo o período considerado, desempenho superior ao das metropolitanas, sugerindo, mais uma vez, que nestas duas regiões mais desenvolvidas a desconcentração industrial vem sendo um processo com maior amplitude espacial, enquanto que no Nordeste o crescimento industrial nas cidades médias vem sendo circunscrito espacialmente às regiões metropolitanas em torno das capitais estaduais.



**Tabela V**  
**Receita Tributária Per Capita, Receita Disponível Per Capita e Investimento Per Capita, 1991 a 1996, por Regiões - (R\$, a preços constantes de 1998)**

Categoria de Municípios (*)	Receita tributária per capita					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	59,30	53,48	41,64	48,28	71,90	77,40
Cidades médias metropolitanas	19,60	11,78	26,53	25,84	22,12	47,40
Cidades médias não metropolitanas	13,30	11,60	11,10	10,50	15,80	16,70
Cidades nordestinas	6,10	3,54	12,63	14,50	21,49	23,60
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	215,40	179,49	130,84	169,89	242,43	271,50
Cidades médias metropolitanas	63,20	53,64	44,56	55,40	88,02	90,20
Cidades médias não metropolitanas	84,70	74,10	51,70	69,20	115,50	121,60
Cidades do Sudeste	39,00	32,70	61,78	79,29	118,88	129,00
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	138,40	119,08	89,45	113,03	176,02	187,50
Cidades médias metropolitanas	38,00	27,10	21,50	25,10	39,80	43,40
Cidades médias não metropolitanas	74,40	53,80	41,00	53,90	84,60	83,90
Cidades sulistas	31,60	23,67	30,26	38,74	62,56	64,80

  

Categoria de Municípios (*)	Receita disponível per capita					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	182,80	164,22	152,23	165,20	221,03	242,00
Cidades médias metropolitanas	122,10	100,24	193,26	218,91	158,84	284,40
Cidades médias não metropolitanas	94,40	112,10	109,80	99,90	122,10	146,30
Cidades nordestinas	75,10	83,69	128,11	130,80	161,74	177,70
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	389,40	327,52	265,73	331,51	458,35	494,00
Cidades médias metropolitanas	255,10	225,51	209,39	239,41	322,14	332,90
Cidades médias não metropolitanas	290,70	260,40	219,00	256,00	360,50	367,50
Cidades do Sudeste	175,80	160,20	222,95	263,51	353,54	371,40
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	282,10	255,49	222,92	260,66	340,36	389,30
Cidades médias metropolitanas	185,30	171,70	156,90	173,90	195,20	215,10
Cidades médias não metropolitanas	227,90	201,30	180,20	211,40	260,90	256,80
Cidades sulistas	184,50	176,25	197,72	229,21	270,47	283,30

  

Categoria de Municípios (*)	Investimento per capita					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	19,40	18,21	13,82	19,06	15,83	22,10
Cidades médias metropolitanas	19,50	20,91	95,31	63,04	45,85	55,80
Cidades médias não metropolitanas	36,80	42,00	56,10	24,90	20,20	28,40
Cidades nordestinas	23,10	21,99	27,28	25,52	21,44	24,90
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	100,80	125,21	75,68	74,69	146,22	178,50
Cidades médias metropolitanas	102,90	88,71	84,33	71,22	81,61	73,00
Cidades médias não metropolitanas	87,90	75,00	56,50	77,50	85,50	86,90
Cidades do Sudeste	56,70	47,39	58,30	70,66	94,86	99,00
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	73,30	76,48	34,65	80,45	49,44	63,00
Cidades médias metropolitanas	54,30	48,10	25,60	26,60	28,00	34,40
Cidades médias não metropolitanas	74,40	62,20	31,90	64,60	57,20	53,30
Cidades sulistas	47,40	41,51	29,76	53,08	49,56	49,80

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

Como já foi dito, a evolução dos investimentos *per capita* não seguiu um padrão como o observado no caso dos outros indicadores considerados, tendo sido verificado grande flutuação ao longo do período 1991/96. No entanto, cabe mencionar algumas peculiaridades na sua distribuição regionalizada. Nas regiões Sudeste e Sul, os valores *per capita* mais elevados nas cidades médias foram observados no primeiro ano da série, 1991, enquanto que no Nordeste o auge ocorreu em 1993, ano em que foram mais freqüentes os valores mais baixos nas regiões sudestina e sulista. Por isso, quando observamos o comportamento deste indicador no período 1993/96, verificamos que houve acentuado declínio dos investimentos *per capita* nas cidades médias nordestinas, enquanto que nas duas regiões mais desenvolvidas somente houve declínio entre as cidades médias metropolitanas sudestinas. Nas demais, ocorreu expansão dos investimentos, em correspondência não apenas ao melhor ambiente macroeconômico vigente no País como também pela elevação das receitas tributárias próprias, conforme evidência acima apontada. Resta acrescentar, finalmente, que também no que concerne a este indicador há divergência entre o desempenho das cidades médias nordestinas em relação às sudestinas e sulistas: entre as primeiras, são as cidades médias metropolitanas que respondem pelo maior valor dos investimentos, enquanto que no Sudeste e Sul este resultado é mais favorável entre as cidades médias não-metropolitanas. Portanto, também neste indicador há correspondência entre a evidência observada e a tendência à desconcentração industrial ao longo da década de 1990: no Nordeste, a desconcentração fica restrita às regiões metropolitanas, mas no Sudeste e Sul ela atinge as cidades médias do interior.

Na realidade, o que observamos no conjunto das cidades médias é que, independente de um grupo ter apresentado piores indicadores em relação ao outro, o mesmo podendo ser observado em relação às regiões, há uma piora generalizada na qualidade da gestão financeira. Esta é uma constatação que emerge da análise da Tabela VI.

O biênio 1991/92 foi caracterizado pelo menor comprometimento das receitas municipais com despesas de pessoal. Possivelmente este resultado mais favorável deva ser associado ao ambiente de forte instabilidade monetária dentro do qual o poder público contava com a possibilidade de gerenciar suas finanças apropriando-se da “receita inflacionária” Tal receita era aquela decorrente da diferença entre o valor monetário e o valor real da moeda quando o desembolso efetivo dos recursos era retardado, num contexto de alta inflação. Nesta situação, o poder público podia comprometer-se com demandas de novos gastos já que o lapso temporal até o desembolso das despesas diminuiria o valor real do dispêndio ao mesmo tempo em que a arrecadação tributária era corrigida monetariamente. A estabilização monetária, com a entrada em vigor da nova moeda, o real, iria estancar esta fonte nada ortodoxa de financiamento do setor público.

**Tabela VI**  
**Despesa de Pessoal como Porcentagem da Receita Corrente Líquida**  
**no Período 1991/96 nas Cidades Brasileiras**

Categoria de Municípios (*)	Relação Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida (%)					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Nordeste:</b>						
Capitais estaduais	48,2	48,0	58,5	59,5	55,5	56,9
Cidades médias metropolitanas	56,3	44,8	61,0	57,2	60,3	63,3
Cidades médias não metropolitanas	52,1	51,3	57,5	59,3	62,2	66,8
Cidades nordestinas	44,5	36,1	38,9	46,9	48,2	41,4
<b>Região Sudeste:</b>						
Capitais estaduais	42,9	49,1	51,2	43,1	39,9	41,4
Cidades médias metropolitanas	41,7	42,6	41,9	44,7	46,9	54,2
Cidades médias não metropolitanas	42,6	48,6	52,5	49,4	49,8	59,1
Cidades do Sudeste	43,7	47,0	44,0	44,8	44,5	40,1
<b>Região Sul:</b>						
Capitais estaduais	40,5	47,3	51,2	48,2	49,2	61,2
Cidades médias metropolitanas	49,0	51,1	51,7	57,5	64,3	72,4
Cidades médias não metropolitanas	40,5	40,6	45,3	47,7	53,3	58,8
Cidades sulistas	46,9	49,0	48,5	48,7	53,1	47,0

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.

Outros fatores que contribuiriam para a posterior deterioração das finanças públicas foram a crise econômica, afetando a arrecadação, conjugada à política de descentralização das políticas públicas, quando os municípios passaram a assumir crescentes obrigações anteriormente da alçada do governo federal.

No último ano da série com que trabalhamos, 1996, a situação financeira tinha logrado o pior desempenho desde 1991. Esta piora, entretanto, não foi equivalente para todas as cidades: as capitais estaduais e o conjunto dos municípios apresentaram comprometimento de suas receitas com pagamento de pessoal em proporções significativamente inferiores àquelas registradas pelas cidades médias. Este resultado é ainda mais grave quando lembramos que foram estas as cidades que apresentaram maior dinamismo demográfico e que diminuíram mais intensamente seus níveis de investimento *per capita* entre 1991 e 1996.

Cabe adicionar, ainda, que o quadro das cidades médias sudestinas apresentou-se mais favorável do que o daquelas localizadas nas regiões Sul e Nordeste. Mas, mesmo no Sudeste, as cidades médias já comprometiam mais de 50% de suas receitas com pagamento de pessoal, o que limita sua capacidade de financiar investimentos necessários para sustentar sua qualidade de vida num contexto de crescimento demográfico mais dinâmico associado à instalação de novas indústrias.

Pode-se resumir as análises feitas no presente trabalho da seguinte forma: os indicadores financeiros dos municípios considerados como cidades médias sugerem que houve, no intervalo entre 1991 e 1996, uma deterioração no seu desempenho, pelo menos em termos relativos, comparando-se com a do conjunto dos municípios nos mesmos indicadores. Ao longo do período considerado houve uma melhora considerável na arrecadação tributária própria dos municípios de pequeno porte, com o início da cobrança de impostos municipais, além destes municípios terem passado a se apropriar de cerca de 600 milhões de reais adicionais relativos a transferências, em função da “febre de emancipações” de antigos distritos à condição de novos municípios (de pequeno porte), recursos que deixaram de beneficiar os municípios maiores, inclusive os de porte médio. Ademais, observou-se deterioração também na participação dos gastos com pessoal em relação às receitas, o que se traduz numa tendência declinante da capacidade de financiamento dos investimentos públicos. Este resultado é bastante grave considerando-se as taxas de crescimento demográfico das cidades médias, maiores do que as demais classes de tamanho populacional de cidades, o que sugere que a maior pressão por novos investimentos na infra-estrutura urbana não pode ser enfrentado com recursos locais.

#### **IV Crescimento demográfico nas cidades médias e sua situação em termos da infra-estrutura de serviços/qualidade de vida**

A análise da situação financeira dos municípios considerados “cidades médias” deve ser complementada por uma outra que focalize a capacidade financeira destes municípios ante as pressões da demanda de sua população por maior disponibilidade de serviços públicos, a demanda sendo avaliada em função das taxas de crescimento demográfico. Taxas mais elevadas de expansão da população são indicadores de maiores pressões por aumento da oferta de serviços públicos. A disponibilidade desta última, por sua vez, deverá ser avaliada em termos de alguns indicadores selecionados que retratem qual era a situação destas cidades:<sup>15</sup> i) Índice de precariedade de instalações sanitárias, avaliado como o percentual da população municipal que vive em domicílios com instalações sanitárias adequadas (1991); ii) Índice de precariedade de habitação, avaliado como o percentual da

---

15 Deve-se ressaltar que o intuito aqui não é associar o desempenho financeiro municipal e a condição da infra-estrutura nestas cidades e a sua evolução. A idéia é apenas a de retratar esta condição. A fonte das informações para a construção destes indicadores, quando não indicada, é o Censo Demográfico de 1991.

população que vive em domicílio com densidade superior a duas pessoas por dormitório- (1991); iii) Índice de precariedade de renda, avaliado como o percentual das famílias com renda inferior a 0,5 salários mínimos *per capita*, considerada “linha definidora de pobreza (1991); iv) Renda média, avaliando a renda familiar *per capita* média (salário mínimo de 1991); v) Índice de precariedade de educação, avaliado como o percentual da população com mais de 4 anos de idade sem instrução ou menos de 1 ano de estudo/pessoas (%). (Fonte: IBGE. Contagem da População 1996); vi) Índice de precariedade de saúde, avaliado como o número de leitos *per capita* disponíveis em cada município. (Fonte: Ministério da Saúde, DATASUS - 1996).

Verificou-se ao longo da década de 80 diminuição do percentual de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza.<sup>16</sup> Neste quadro de melhoria generalizada de “desenvolvimento humano”, mas também de uma dinâmica demográfica que aumentou o peso das cidades médias na distribuição da população brasileira, seria oportuno tecer alguns comentários sobre a posição destas cidades no que respeita às suas condições de vida.

As cidades médias não-metropolitanas tiveram taxas de crescimento demográfico menores que as metropolitanas na década de 80, estando, por isso, menos pressionadas por novas demandas de serviços públicos. As cidades médias metropolitanas apresentaram taxas maiores de expansão demográfica, ainda que suas insuficiências em termos de serviços públicos não tenham sido sempre semelhantes. As capitais estaduais também apresentaram taxas de crescimento muito elevadas, à exceção de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, que, dada sua importância no conjunto das capitais, reduziram as suas taxas média de crescimento demográfico na década de 1980 para algo pouco maior do que a média brasileira. Ademais, cabe lembrar que parte de seu crescimento demográfico é captada por municípios localizados em seu entorno físico, o que, mais uma vez, subestima suas taxas de crescimento. Portanto, sofrem, como as cidades médias metropolitanas, de pressão populacional por expansão dos investimentos em serviços públicos.

---

16 Conforme PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE (1998).

**Tabela VII**  
**Índices do Crescimento Demográfico e da Precariedade da Infra-Estrutura Social nas Cidades Brasileiras, por Categoria de Municípios, 1991**

Categoria de municípios (*)	Índices						
	Crescimento populacional em 1980/91	Precariedade habitacional (1)	Precariedade de sanitária (2)	Precariedade de leitos hospitalares (3)	Precariedade educacional (4)	Renda média (5)	Precariedade de renda (6)
Capitais estaduais	112	93	123	129	67	174	56
Cidades médias metropolitanas	186	103	109	112	76	111	63
Cidades médias não-metropolitanas	143	78	114	119	81	118	68
Conjunto de municípios brasileiros (**)	100	100	100	100	100	100	100
	(23,4%)	(31,1%)	(58,9%)	(0,0032)	(19,7%)	(1,31)	(45,5%)

Fonte dos dados: IBGE, Base de Informações Municipais (BIM) 1996 e IBGE, IPEA e FJP, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1991.

(\*) Ver Tabela I para a descrição do número de municípios em cada categoria. (\*\*) Os valores entre parênteses são os valores absolutos usados como base do índice 100.

Notas: (1) Porcentagem da população que vive em domicílios com densidade média acima de duas pessoas por dormitório; (2) Porcentagem da população que vive em domicílios com instalação adequada de esgoto; (3) Leitos hospitalares *per capita*; (4) Porcentagem de pessoas residentes - 14 ou mais anos de idade - sem instrução ou menos de um ano de estudo; (5) Renda familiar *per capita*, em número de salários mínimos de 1991; (6) Porcentagem de famílias que têm rendimento mensal *per capita* inferior a 0,5 salários mínimos de 1991.

Cabe, no entanto, destacar que há grande dispersão dos indicadores em relação às médias encontradas para o resultado das cidades médias metropolitanas, não-metropolitanas e capitais estaduais, conforme aparece na Tabela VII. Vale mencionar, por exemplo, a grande diferença de desempenho entre as cidades médias e capitais estaduais localizadas no Nordeste em relação às demais situadas no Sudeste e Sul: em todos os indicadores considerados, a localização no Sul/Sudeste foi decisiva para a melhor disponibilidade dos serviços públicos considerados, à exceção do indicador de precariedade de habitação

Quando se compara o desempenho das cidades médias com o das capitais estaduais, verifica-se que estas últimas apresentaram um quadro superior àquele vigente nas cidades médias, observando-se que apenas o indicador de condições de habitação não foi melhor do que das cidades médias metropolitanas. Este resultado está certamente relacionado com o menor crescimento populacional entre as capitais estaduais em relação às demais consideradas. Ademais, é preciso considerar que a habitação, como também o saneamento

básico, envolve investimentos mais vultosos, sendo mais difíceis de serem financiados num contexto de crise fiscal. Assim, as pressões de demanda relativas a uma população que cresce mais aceleradamente nas capitais estaduais podem ser atendidas mais facilmente no que respeita aos serviços sociais, educação e saúde, para os quais o acesso a trabalhadores qualificados é a principal condição para a ampliação de sua oferta.

Dentre as cidades médias, apesar da grande dispersão dos resultados, as condições médias vigentes apontam para uma melhor situação das cidades médias não-metropolitanas em relação àquelas localizadas em regiões metropolitanas. Dentre os seis indicadores utilizados, as cidades médias não-metropolitanas só apresentaram resultado pior nos índices de educação e de porcentagem de população vivendo abaixo da linha de pobreza. Cabe acrescentar que em relação a todos os indicadores considerados a média encontrada para o conjunto dos municípios brasileiros foi pior do que aquela das cidades médias e capitais estaduais. Houve, entretanto, uma única exceção: no que concerne às condições de habitação, o quadro vigente nas cidades médias metropolitanas é ainda pior do que o do Brasil. Este é, mais uma vez, um resultado que sugere o grau de precariedade das condições de habitação nas cidades localizadas na periferia das regiões metropolitanas.

Tal como procedemos com a análise financeira, na Tabela VIII vamos regionalizar os indicadores de condições de vida.

Conforme já aludido, a Região Nordeste apresentou os piores resultados, para os quais destacam-se negativamente as capitais estaduais e o grupo das cidades médias metropolitanas. As cidades médias não-metropolitanas nordestinas foram aquelas que, entre as cidades não-metropolitanas, apresentaram o melhor desempenho no indicador de saúde - número de leitos/população -, bem como um crescimento demográfico intermediário entre o alto índice nas cidades sudestinas e o mais baixo nas sulistas. Este resultado pode ser interpretado menos como boas condições vigentes nas cidades médias do interior do Nordeste do que menores pressões de demanda destes serviços de saúde.

Os indicadores sociais nas regiões mais desenvolvidas, Sudeste e Sul, apresentaram semelhanças, mas, ainda assim, cabe destacar algumas diferenças importantes. Antes de mais nada, é preciso destacar que, no que concerne ao crescimento demográfico, as capitais estaduais e cidades médias metropolitanas sulistas foram mais dinâmicas. No entanto, o Sudeste teve crescimento demográfico maior entre as cidades médias não-metropolitanas. Trata-se de um indicativo de que a descentralização espacial vem se intensificando mais no Sudeste do que em qualquer outra parte do País. Na região Sul, ao contrário, o desempenho econômico, mesmo quando superior à média nacional, não tem-se traduzido em maior descentralização espacial.

**Tabela VIII**  
**Índices do Crescimento Demográfico e da Precariedade da Infra-Estrutura Social nas Cidades Brasileiras, por Categoria de Municípios, 1991, por Regiões(\*)**

Categoria de municípios (**)	Índices						
	Crescimento populacional em 1980/91	Precariedade habitacional (1)	Precariedade sanitária (2)	Precariedade de leitos hospitalares (3)	Precariedade educacional (4)	Renda média (5)	Precariedade de renda (6)
<b>Região Nordeste:</b>							
Capitais estaduais	156	102	94	147	86	110	99
Cidades médias metropolitanas	228	101	100	74	105	76	109
Cidades médias não-metropolitanas	130	119	66	160	136	59	138
Cidades nordestinas		124	58			50	158
<b>Região Sudeste:</b>							
Capitais estaduais	50	85	145	120	57	213	35
Cidades médias metropolitanas	167	11	106	76	73	121	57
Cidades médias não-metropolitanas	142	69	135	113	69	136	49
Cidades sudestinas		81	128			135	65
<b>Região Sul:</b>							
Capitais estaduais	91	52	142	144	52	211	31
Cidades médias metropolitanas	222	78	124	239	69	103	56
Cidades médias não-metropolitanas	114	63	118	110	67	127	55
Cidades sulistas		70	103			105	81

Fonte dos dados: IBGE, Base de Informações Municipais (BIM) 1996 e IPEA, IBGE, FJP e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1991.

(\*) Ver na Tabela VII os valores absolutos que serviram de base 100 para a construção do índice.

(\*\*) Ver Tabela I para a descrição do número de municípios em cada categoria.

Notas: (1) Porcentagem da população que vive em domicílios com densidade média acima de duas pessoas por dormitório; (2) Porcentagem da população que vive em domicílios com instalação adequada de esgoto; (3) Leitos hospitalares *per capita*; (4) Porcentagem de pessoas residentes - 14 ou mais anos de idade - sem instrução ou menos de um ano de estudo; (5) Renda familiar *per capita*, em número de salários mínimos de 1991; (6) Porcentagem de famílias que têm rendimento mensal *per capita* inferior a 0,5 salários mínimos de 1991.

As condições de habitação e saneamento são melhores no Sul do que no Sudeste, sendo que nesta última região a situação da habitação é mais significativamente pior nas cidades médias metropolitanas. Por outro lado, os resultados de educação e saúde foram melhores no Sudeste do que no Sul, salvo para o subconjunto das cidades médias metropolitanas, cujo desempenho apresentou-se pior, sendo que no que concerne ao número de leitos por



habitante este resultado foi ainda pior do que a média dos municípios brasileiros. A conjugação destes resultados apontam, inequivocamente, para condições de vida mais precárias nas cidades médias metropolitanas sudestinas em relação às metropolitanas sulistas, mas também ao subconjunto das cidades médias não-metropolitanas e capitais estaduais, tanto sudestinas como sulistas.

O pior resultado das cidades médias metropolitanas sudestinas também pode ser sugerido pelo maior percentual de pobres em relação ao mesmo indicador nas cidades médias metropolitanas do Sul. À exceção deste, os demais resultados das cidades médias não-metropolitanas e capitais estaduais do Sudeste foram melhores do que os bons resultados encontrados para as cidades médias e capitais estaduais sulistas no que respeita aos índices de renda. No Sudeste, a população das cidades consideradas desfrutam de maior renda média do que no País, assim como é menor o seu percentual de população vivendo abaixo da linha de pobreza, à exceção do caso acima referido de suas cidades médias metropolitanas.

Verifica-se, pois, que as cidades médias nordestinas e as cidades médias metropolitanas são aquelas que se destacaram pela maior gravidade de seus índices sociais. Associando-se este resultado com aquele encontrado para a gestão financeira municipal, fica patente que no conjunto dos municípios analisados estes devem ser objeto de estudos mais cuidadosos com vistas a um tratamento fiscal/tributário mais adequado no sentido de permitir que se encontrem fontes de financiamento sustentáveis para os necessários investimentos em infra-estrutura social e urbana, considerados premissas fundamentais para a reprodução social nas cidades.

Os índices de serviços públicos indicam que as cidades médias não-metropolitanas contam com melhores condições de habitação e saneamento, mas piores condições relacionadas à alfabetização de sua população. Os serviços sociais de educação e saúde estão mais disponíveis nas capitais estaduais do que nas cidades médias. E, dentre estas, os índices das metropolitanas são piores do que aqueles relativos às cidades médias não-metropolitanas. A análise aponta, portanto, melhores condições de vida para a população das cidades médias interioranas, cuja dinâmica econômica é menos dependente de serviços de educação e qualificação maior de sua mão-de-obra do que nas cidades metropolitanas, capitais estaduais, inclusive. A maior deficiência de serviços urbanos é encontrada no âmbito das cidades médias localizadas em regiões metropolitanas, justamente onde é maior a pressão populacional, e onde é também maior o percentual de residentes com renda abaixo da linha de pobreza, fator limitante na expansão da extração fiscal. Trata-se, assim, de uma situação preocupante quando se confronta com a crescente descentralização administrativa e financeira vigente na economia brasileira.

## V Conclusões finais

O processo de descentralização administrativa e financeira que vem sendo implantado no País tem melhorado as condições de financiamento municipal, porém tem também suscitado discussões sobre a pertinência do atual pacto federativo. Novas dinâmicas econômica, social e demográfica têm alterado os padrões de crescimento espacial e transformado, de fato, os recortes espaciais na economia mundial, e na brasileira, em particular.<sup>17</sup> Tais alterações resultaram na formação de estruturas espaciais que mais se assemelham a “arquipélagos” do que redes urbanas distribuídas hierarquicamente. Esta nova manifestação espacial envolve problemas metodológicos de difícil solução quando são elaborados estudos como o que realizamos, que têm nas cidades médias o foco de análise.

O recorte de cidades por classes de tamanho deixou de ter os significados que já tiveram sob antigas dinâmicas econômico-espaciais. A estrutura espacial que vem emergindo com a “globalização” é mais caracterizada pela formação de “redes”, que estão continuamente se transformando, adaptando-se às modificações verificadas nas articulações das distintas regiões no âmbito da “teia empresarial”, tão típica do atual estágio da internacionalização econômica. Naturalmente, este estudo pretendia ser mais conclusivo do que os resultados que pudemos apresentar. No entanto, cabe destacar a permanência da disparidade entre cidades médias nordestinas *versus* cidades médias sudestinas e sulistas. Tanto no que respeita ao seu desempenho financeiro quanto aos índices de serviços públicos e de pobreza, o Nordeste apresenta um pauperismo e uma precariedade na disponibilidade de sua infra-estrutura que limita severamente as perspectivas de afirmação de suas cidades médias como possíveis pólos de desenvolvimento regional.

Outra importante conclusão deste trabalho refere-se à maior precariedade, tanto financeira quanto de serviços públicos, relativas às cidades médias localizadas nas regiões metropolitanas em comparação com aquelas localizadas no interior, aqui denominadas “não-metropolitanas”. Justamente onde é maior a pressão de demanda por mais investimentos públicos, em função das maiores taxas de crescimento demográfico, o pauperismo de sua população constitui fator limitante à expansão da capacidade de extração fiscal. Nestas condições, seria importante inserir na discussão sobre a reforma tributária mecanismos que alterassem os padrões de distribuição das transferências de modo a

---

17 A respeito, consultar, dentre outros, Castells (1999) e Veltz (1997).

melhorar a capacidade de financiamento destes municípios.

Finalmente, houve, ao longo do período 1991 a 1996, significativa perda de dinamismo financeiro dos municípios considerados “cidades médias” ante o resultado apresentado pela média dos municípios brasileiros. Este resultado parece estar relacionado com o processo chamado de “febre emancipacionista” que acometeu o País no período posterior à entrada em vigência da Constituição Federal de 1988. Esta deterioração das condições financeiras é ainda mais grave quando confrontadas com o aumento da parcela da sua receita com pagamento de pessoal, com muitos municípios apresentando uma relação pessoal/receita acima dos 60% considerados limite pela recente implantação da “Lei Camata” Obviamente, este resultado pode estar refletindo maior assunção de encargos nos serviços de saúde e educação pelos municípios, de modo a caracterizar uma das faces do processo de descentralização em curso no Brasil.

Atualmente, já é possível observar uma participação crescente dos municípios tanto na arrecadação de recursos próprios quanto nos dispêndios com habitação e urbanismo, saúde (superando os Estados) e educação, como demonstraram Afonso e Ramundo (1998). Entretanto, é impossível alcançar um padrão aceitável de cobertura e eficiência dos serviços públicos sem a garantia de recursos e sem a consolidação de um compromisso federativo com o atendimento de metas mínimas de expansão e de eficiência na prestação dos serviços.

O empobrecimento das cidades médias brasileiras, e especialmente das regiões metropolitanas, tem colocado em xeque a possibilidade do atendimento da demanda social pelo nível local de governo. A importância crescente desta classe de municípios e o processo de empobrecimento a que ela vem sendo submetida nos últimos anos têm chamado atenção, tanto no Brasil como em outras federações. Urge, portanto, reformular os critérios de partilha de receitas de modo que estes não somente levem em consideração a população ou a renda, mas também a infra-estrutura instalada, aliada à demanda da população.

## Referências bibliográficas

- Afonso, J. R. R., Correia, C. A., Araújo, E. A., Ramundo, J. C. M., David, M. D., Santos, R. M. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, n. 10, 1998.
- Afonso, J. R. R. e Ramundo, J. C. Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil. BNDES, 1998, *mimeo*.

- Andrade, T. e Serra, R. O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. *TDI/IPEA*, n. 554, 1998.
- Andrade, T., Santos, A. M. P. e Serra, R. As cidades médias e o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas no Brasil: 1990/95. Relatório ainda não publicado do grupo NEMESIS/IPEA/PRONEX, novembro, 1998.
- Bacelar, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. In Castro, I., Miranda, M. e Egler, C. (orgs.), *Redescobrimo o Brasil 500 anos depois*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, Janeiro, 1999.
- Barrera, A. W. e Roarelli, M. L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: *Reforma tributária e federação. Federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Barros e Silva, P e Costa, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: *A federação em perspectiva. Ensaio selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Barros e Silva, P e Affonso, Rui. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Benko, George. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. Editora HUCITEC, 1996.
- Burki, S. J., Perry, G. E. e Dillinger, W. R. (orgs.). *Beyond the center: decentralizing the state*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Castells, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Base de Indicadores Municipais (BIM)*, 1996.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano*, 1991.
- Giambiagi, F. e Além, A. C. As finanças municipais na década de 90: o caso da cidade do Rio de Janeiro - Retrospecto 1993/1996 e simulações para 1997/2000. BNDES, março de 1997, mimeo.
- Goodman, M. Lessons learned and best practices in IDB programs that support decentralization. CEPAL, Taller sobre Evaluación de la Gestion del Gasto Público en Salud. *Compendio de Documentos*, 1999, p. 65-105.

Levy, E. *Democracia nas cidades globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

Medici, A. Políticas sociais e federalismo. *In: A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

Mendes, Marcos J. Propostas para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participações das Regiões Metropolitanas. Banco Central do Brasil/DICOM/DEDIP/COFIP. Não publicado.

PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Rio de Janeiro, 1998 (CD-ROM).

Rezende, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. *In: A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. Federalismo fiscal: novo papel para Estados e municípios. Julho de 1995, *mimeo*.

\_\_\_\_\_. Globalização, regionalismo e federação: novos desafios para a federação brasileira. Março de 1999, *mimeo*.

Secretaria para Assuntos Fiscais (BNDES). Desempenho recente do FPM e impactos de alterações na base do fundo e nos parâmetros que determinam seu rateio. BNDES, 1997, *mimeo*.

Varsano, R., Afonso, J. R., Ramundo, J. C., Araújo, Amorim E. Pessoa, Silva, E. de P., Napoleão, L. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. Rio de Janeiro, *Revista do BNDES*, n. 9, p. 25-50, junho de 1998.

Veltz, P. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: PUF, 1997.

World Bank. *World Development Report 1999/2000*. Washington, D.C.

