

Aline Werneck B. de Carvalho

Orientador:  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Zahn

i

IMPACTO DO PROCESSO DE  
DESCENTRALIZAÇÃO DOS NÍVEIS  
GOVERNAMENTAIS PÓS 88 NOS  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE DEMOGRÁFICO.  
O CASO DA ZONA DA MATA DE  
MINAS GERAIS<sup>1</sup>

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de doutorado que avalia o impacto dos mecanismos de descentralização institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, no padrão de planejamento e gestão dos municípios com população inferior a 10.000 habitantes da Zona da Mata de Minas Gerais. Partindo das condições básicas para a efetivação de um processo de descentralização intergovernamental, toma como critérios de análise o efeito dos mecanismos de descentralização fiscal na capacidade financeira dos municípios, o papel dos conselhos municipais na ampliação da participação popular na gestão e no planejamento municipal e a organização das prefeituras para a municipalização.

ABSTRACT

This paper shows the results of a thesis that evaluates the effects of intergovernmental process established by Brazilian Constitution of 1988 in the planning and administrative structure of municipal units that have less than 10.000 inhabitants, located in a region of the State of Minas Gerais, called "Zona da Mata". Considering the conditions for the effectiveness of a decentralization process, it analysis the effect of revenue decentralization provisions in the financial capacity of local governments, the role of municipal boards in popular participation process and the administrative structure of local governments to implement the decentralization.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto a relação entre o processo de descentralização governamental institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Decreto n. 1.044/94 e as condições reais (políticas, administrativas e financeiras) das pequenas unidades locais para tornar efetivo este processo.

O tema da descentralização do Estado, do fortalecimento dos governos locais e de seu novo papel tem suscitado, desde a década de 70, importantes pesquisas e intensos debates em países como a França, a Espanha, a Itália e a Inglaterra, embora só mais recentemente venha sendo incorporado como tema de pesquisa e de discussão nos países da América Latina.

No Brasil, a partir dos últimos anos da década de 80, as idéias de descentralização e participação vêm sendo apresentadas como alternativas para a modernização da gestão pública. Assim, a descentralização política, administrativa e financeira tornou-se, a partir da Constituição Federal de 1988, um dos pontos-chave para as administrações locais no que tange ao desenvolvimento municipal.

Entendida como um processo político que significa autonomia para as unidades descentralizadas, a descentralização tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e como estratégia de desenvolvimento econômico e mudança social, representando uma das principais bandeiras da constituinte e culminando no texto descentralizador da Constituição Federal de 1988. Além disso, outra particularidade implícita no discurso da descentralização é o reforço do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como atores legítimos desse processo. Desse modo, o município passa a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular, cabendo a ele o papel de mediador de conflitos, de interlocutor principal e de provedor das demandas sociais.

Portanto, não apenas nos municípios mais desenvolvidos da Federação, torna-se necessário refletir sobre o conceito e os impactos do processo de descentralização intergovernamental, na medida em que as administrações municipais se vêm pressionadas para municipalizar uma série de serviços públicos que ficavam, anteriormente, sob a responsabilidade de outras esferas governamentais.

Ainda que o texto da Constituição seja nitidamente descentralizador, seus impactos nas diferentes unidades da Federação se fazem sentir de forma distinta, tendo em vista as peculiaridades que caracterizam as diferentes categorias populacionais de municípios no Brasil. De fato, a grande extensão do território nacional, aliada à enorme diversidade socioeconômica e cultural dos municípios brasileiros, permite supor que a utilização de fórmulas e mecanismos de descentralização homogêneos, que desconsideram as realidades locais, é, no mínimo, imprópria.

(1) Este artigo contém parte das conclusões apresentadas na tese de doutorado intitulada "A descentralização formal: O processo de descentralização pós constituição federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais", defendida junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, em novembro de 2000, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo Zahn.

Entretanto, o processo de descentralização entre os níveis governamentais tem sido implementado a partir de um conjunto de instrumentos – aqui chamados de “meios institucionalizados de descentralização municipal” – os quais têm sido impostos simetricamente a todos os municípios brasileiros, isto é, independente de seu porte demográfico, suas condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social, entre outros.

Esse processo vem obedecendo a um formato único e setorializado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização) e na institucionalização da participação popular na gestão municipal (formulação e execução das políticas locais) com a da criação de conselhos municipais.

Tal “modelo” de descentralização/municipalização/participação tem dado origem a uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, o que, por sua vez, exige que os municípios adotem uma nova lógica organizacional, baseada no planejamento de suas ações e na organização institucional das prefeituras para a descentralização de acordo com as realidades locais, sob o risco de responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, não usufruir de seus benefícios.

Assim, preocupado com as dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte demográfico para enfrentar o processo de descentralização em curso, este estudo avalia o impacto dos instrumentos criados para a implementação do processo de descentralização entre os níveis governamentais no planejamento e na gestão de municípios com população inferior a 10.000 habitantes, aqui entendidos como municípios de pequeno porte demográfico. Esta categoria ainda representa cerca de 60% dos municípios de Minas Gerais, situação esta agravada pela ampliação do quadro territorial mineiro decorrente do próprio processo de descentralização governamental.

Considerando-se que os limites e as potencialidades da descentralização como estratégia de ação só podem ser avaliados situando-a num contexto social específico, toma-se como referência empírica os municípios da Região da Zona da Mata mineira incluídos nessa categoria populacional. A escolha dessa região justifica-se pela sua posição intermediária no conjunto dos problemas regionais do estado de Minas Gerais, de modo que a situação levantada para os municípios da amostra não representa nem o extremo dos bolsões de pobreza, correspondente aos municípios situados na porção norte do território estadual e nos vales Jequitinhonha e do Mucuri, nem os municípios mais privilegiados, do sul de Minas e do Triângulo Mineiro.

Quanto ao recorte temporal, o estudo proposto refere-se à década de 90, mais especificamente ao período 1989-1998, abrangendo uma década e tendo como marco a Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista estas considerações, este estudo contém um duplo objetivo: primeiramente, procura-se identificar a maneira como os pequenos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais estão se organizando para responder às exigências do processo de descentralização/municipalização/participação em curso. Em segundo lugar, verifica-se a adequabilidade dos meios institucionalizados que estão sendo propostos pelos governos federal e estadual para dar apoio ao processo de descentralização intergovernamental.

## OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Conceituar o termo descentralização não constitui uma tarefa simples, não só pela sua complexidade, mas também porque aqueles que o tratam não definem com precisão os seus contornos, ligando-o a outros assuntos conexos, dos quais não se distingue perfeitamente. De fato, a complexidade do conceito e talvez a variedade de significados do termo descentralização levam, com frequência, a confusões entre conceitos como descentralização administrativa, poder local, autonomia municipal, municipalização, descentralização da gestão e desconcentração.

Porém, ainda que existam diferenças acerca do alcance do conceito, admite-se como idéia-força, presente em todos os autores pesquisados, que *descentralizar significa aumentar o poder, a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências dos órgãos locais em relação aos órgãos do Estado central.*

Representa assim uma efetiva mudança de escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos (Buarque, 1998).

No escopo deste trabalho, trata-se de uma das vertentes da descentralização, qual seja, a descentralização entre os níveis governamentais e, mais especificamente, a descentralização que se dá da União e dos estados para os municípios<sup>2</sup>

A descentralização intergovernamental implica a transferência de competências e de funções para as esferas estaduais e locais, representando maior divisão do poder decisório.

Admite-se, porém, que a descentralização dos níveis governamentais no Brasil representa mais do que a simples distribuição de competências e atribuições entre os diversos níveis de governo, constituindo um instrumento de ação para o desenvolvimento político e para o estreitamento da relação Estado-sociedade (Felicíssimo, 1992).

(2) De acordo com Pimenta (1995), a descentralização governamental pode se dar segundo três formas ou níveis distintos: como *descentralização intergovernamental*, ou seja, entre os três níveis de governo; como *descentralização interna ou intragovernamental*, que se dá de cima para baixo, dentro da estrutura administrativa de um mesmo nível governamental; como *descentralização externa ou extragovernamental*, que se dá de dentro para fora do Estado, isto é, do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas, seja em entidades sem fins lucrativos.

Além disso, pensar no tema da descentralização implica, necessariamente, pensar no processo decisório do setor público e, nesse sentido, implica pensar em planejamento.

Para sintetizar, pode-se dizer que, na lógica da descentralização dos níveis governamentais estão colocadas pelos menos quatro questões básicas:

- uma questão de *sobrevivência econômica*, mediante a possibilidade de implantação de instrumentos capazes de tornar mais eficazes o uso e a redistribuição do orçamento público;
- uma questão de *reforço da racionalidade da participação local*, que se expressa por meio da possibilidade dada aos próprios usuários dos serviços públicos para atuarem como agentes intervenientes no processo de ordenação da gestão dos serviços públicos, não só pela sua fiscalização e controle, mas, sobretudo, pela possibilidade de participar da definição de ações;
- uma questão de *organização administrativa*, que se explica pela possibilidade de ordenação da gestão dos serviços públicos;
- uma questão de *reversão da irracionalidade e da inadequação dos projetos globalizantes de planejamento*, que se expressa por readequação da organização territorial do município por meio de um planejamento que se faça de baixo para cima, a partir da realidade local (Jacobi, 1991; Lobo, 1988 e 1990).

Dessas questões resulta que a eficácia de um processo de descentralização municipal apóia-se em três pressupostos básicos, quais sejam:

- 1) possuir recursos financeiros compatíveis com a descentralização;
- 2) ampliar a participação da população na gestão e no planejamento municipal;
- 3) organizar-se institucionalmente para a descentralização.

Esses três pressupostos constituem os eixos centrais em torno dos quais se estrutura a investigação proposta.

## OS MECANISMOS PROPOSTOS PARA A EFETIVAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A municipalização e a participação popular na gestão das políticas públicas constituem as principais estratégias propostas pelo governo federal, a partir da Constituição Federal de 1988, para implementar o processo de descentralização governamental. A cada uma dessas estratégias correspondem mecanismos que, de certa maneira, estão sendo impostos a todos os municípios, como forma de efetivar a descentralização no âmbito municipal. Sob a perspectiva da municipalização, propõem-se mecanismos de descentralização financeira e

administrativa, tais como a ampliação da carga tributária, o remanejamento das receitas entre os níveis de governo, os programas de incentivo à qualificação dos recursos humanos e a reorganização da estrutura técnica e administrativa das prefeituras para o planejamento e a gestão municipal. Quanto à participação, propõe-se a sua institucionalização na gestão municipal por meio da criação dos conselhos setoriais municipais.

Do ponto de vista da redistribuição dos recursos entre os três níveis de governo, a descentralização financeira representou a redução das receitas da União em favor dos estados e dos municípios, mediante a criação de tributos de competência estadual e municipal e do remanejamento das receitas entre as esferas governamentais.

Essas novas medidas envolveram, sob o enfoque estrutural, a extinção de cinco impostos federais (Imposto sobre Transportes; Imposto sobre Lubrificantes, Combustíveis e Gás; Imposto Único sobre Minerais; Imposto Único sobre Energia Elétrica e Imposto sobre Comunicações), além de reduzirem fortemente as cotas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pertencentes à União. Além disso, determinaram a criação de outras tributações, a exemplo do Imposto Sobre Grandes Fortunas, no âmbito do governo federal; do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), no âmbito municipal e da instituição do Adicional ao Imposto de Renda e o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direitos, de âmbito estadual.

Até 1988 competia ao município a arrecadação de apenas dois impostos: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A partir da nova constituição foram acrescentados como tributos de competência municipal o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) e o Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), além da competência de cobrar taxas e contribuição de melhoria, o que, por sinal, já existia.

Já o remanejamento das receitas da União e dos estados para os municípios deu-se a partir da ampliação das transferências de recursos tributários, da seguinte forma:

- ampliou-se a base tributária do antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) dos estados, que passou a constituir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- ampliou-se a participação dos municípios nos impostos federais sobre a renda e os produtos industrializados, o que constitui o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De acordo com o texto constitucional, essa participação foi ampliada de 17% sobre o IPI e o IR, que vigorava até setembro de 1988, para 20%, entre outubro e dezembro de 1988 e mais adicionais anuais de 0,5% até atingir os 22,5% em 1993;

- ampliou-se a participação dos municípios na receita do ICMS estadual para 25%. Anteriormente, os municípios participavam de 20% do ICM e de 50% do IPVA, além de 20% do Imposto sobre Transportes, que foi extinto e cuja matéria passou a incluir-se no ICMS;
- ampliou-se a participação dos municípios em 25% da cota estadual do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados (fundo de exportação).

Além disso, os municípios passaram a receber dos estados, a título de receitas transferidas: 50% das multas do Imposto sobre o Produto da Arrecadação de Veículos Automotores licenciados no território do respectivo município (IPVA); 25% das multas do ICMS; 25% da dívida ativa tributária do ICMS e 25% da dívida não-tributária do ICMS. Por outro lado, reduziu-se a participação dos municípios no Imposto Territorial Rural (ITR) de 100% para 50%.

Outro importante mecanismo de descentralização financeira e territorial foi o proposto pelo estado de Minas Gerais a partir do ano de 1996. Trata-se da Lei n. 12.040/95, sancionada em 28 de dezembro de 1995, também conhecida como Lei de Redistribuição do ICMS, Lei Minas por Minas ou Lei Robin Hood, numa alusão ao herói que tirava dos ricos para dar aos pobres.

Essa lei consiste, em linhas gerais, na alteração do critério de repartição dos 25% da cota-parte do ICMS a ser distribuído pelo estado aos municípios, mediante o estabelecimento de novos critérios de redistribuição, levando em conta a priorização, pelas administrações municipais, de investimentos em educação, saúde, meio ambiente, saneamento e obras de impacto social.

Segundo essa lei, o volume de arrecadação não é mais o único critério de repasse. São introduzidas novas variáveis de rateio, consideradas como fatores importantes para a redistribuição do imposto, quais sejam: área geográfica; população; gasto com educação; área cultivada; patrimônio cultural; gasto com saúde; gasto com o meio ambiente e receita própria, além da cota mínima igual para todos os municípios. Para cada uma das variáveis é determinado um índice básico de rateio que pondera a quantidade de recursos que cada município receberá se investir em cada uma delas.

Os novos critérios de repasse do ICMS contidos na Lei Robin Hood visam descentralizar a distribuição desse imposto, incentivar os municípios a aplicar recursos em áreas sociais básicas e utilizar de forma mais eficiente as suas bases tributárias.

Outro importante aspecto que atesta o caráter descentralizador da Constituição Federal de 1988 consiste na previsão da participação da sociedade na gestão dos assuntos públicos, mediante a institucionalização de novos mecanismos de participação popular.

Com a crença de que a aproximação entre estado e sociedade civil só seria efetiva a partir da institucionalização das práticas de participação popular, o

processo de descentralização no Brasil acabou por culminar na criação de um modelo descentralizador/participativo baseado na criação de conselhos em cada um dos três níveis de governo.

De acordo com o formato que vem sendo adotado, no âmbito do município, a institucionalização da participação deve se dar por meio da criação de conselhos municipais compostos por 50% de membros do governo (indicados pelo Poder Executivo) e 50% da sociedade civil. Esses conselhos municipais devem ter como objetivo colaborar com o prefeito, no sentido de dar apoio à gestão municipal, servindo também como instrumento para priorizar as demandas nos municípios. Pretende-se que, por sua institucionalização, a população torne-se mais ativa e mais partícipe.

Além disso, o conselho municipal passa a ser uma obrigação legal, sem a qual o município não receberá os recursos para suas ações setoriais. De fato, o modelo de descentralização das políticas públicas tem condicionado o repasse de recursos dos níveis federal e estadual ao nível municipal, à existência de conselhos municipais em pleno funcionamento, de planos municipais para cada uma das áreas objeto de descentralização (saúde, educação, assistência social, saneamento, habitação, etc.) e de fundos municipais relacionados com as áreas em questão.

Essa estrutura repete-se no âmbito do governo estadual (com a criação de conselhos estaduais e de fundos estaduais) e do governo federal (com a criação de conselhos e fundos federais).

A Constituição Federal de 1988 também institucionalizou o planejamento, transformando-o num mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental. Desta maneira, o planejamento não é mais um processo dependente da vontade dos governantes, mas uma provisão legal.

Finalmente, em 1994, pelo Decreto n. 1.044, foi instituído o Programa Nacional de Descentralização, com o objetivo de *“fortalecer a Federação e proporcionar melhores condições para o desenvolvimento nacional, a ser implantado e progressivamente executado mediante a repartição e descentralização das atribuições da União, a fim de tornar a rede de serviços públicos mais acessível à população e de estabelecer condições para a melhor aplicação dos recursos públicos, eliminando a dualidade e a superposição de ações dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”*<sup>3</sup>.

Para a implementação desse programa, foram ainda discriminadas as áreas preferenciais da atuação governamental para fins de municipalização, que incluem: assistência social; saúde; defesa sanitária; previdência social; educação; irrigação; recursos hídricos; habitação e saneamento básico; transportes; meio ambiente; eletrificação rural; abastecimento.

Enfim, pode-se dizer que vivemos, hoje, no Brasil, o momento da *institucionalização do poder local*, por meio da municipalização, das políticas

(3) Art. 1º, Decreto n. 1.044, de 14 de janeiro de 1994.

públicas e da organização da população em conselhos, visando sua participação na gestão municipal.

Entretanto, deve-se considerar que, apesar de todas essas conquistas, o simples fato de uma constituição ou lei ordinária conferir poderes políticos e administrativos às unidades locais não significa, necessariamente, que esteja havendo descentralização. Esta só vai se verificar quando as unidades locais efetivamente desempenharem funções em benefício de suas respectivas comunidades.

### **O PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS MECANISMOS DE DESCENTRALIZAÇÃO NO PADRÃO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DEMOGRÁFICO DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS**

Partindo-se das premissas e dos pressupostos básicos da descentralização intergovernamental e tomando-se como referência empírica uma amostra de oito municípios pertencentes ao universo de municípios da Zona da Mata mineira com população inferior a 10.000 habitantes, foram investigadas as seguintes questões:

- a extensão e os resultados da descentralização fiscal para a gestão municipal, especialmente da Lei n. 12.040/95, considerada atualmente como o principal instrumento de descentralização financeira a favor dos pequenos municípios no estado de Minas Gerais;
- a ação dos conselhos municipais e sua eficácia como instrumentos de legitimação da participação da população na gestão local e como fóruns participativos de apoio ao planejamento e à gestão municipal no que concerne à formulação, implementação e execução das políticas locais de desenvolvimento;
- as condições institucionais e organizacionais e os instrumentos de planejamento que têm sido adotados pelas prefeituras para assumir os novos encargos sociais a elas atribuídas, especialmente no sentido de reverter o quadro de carência de recursos humanos e de alterar o padrão tradicional de gestão municipal mediante a introdução de uma mentalidade de gestão planejada.

Com base nas características do padrão de planejamento e gestão dos municípios de pequeno porte de Minas Gerais, foram identificadas as condições necessárias para que os mecanismos de descentralização funcionassem como apoio ao planejamento e à gestão municipal nos pequenos municípios de Minas Gerais.

Assim, do ponto de vista da descentralização financeira, para que o pequeno município tenha sua autonomia financeira fortalecida e possa gerar impactos positivos no padrão de planejamento e gestão municipal, não basta que se amplie a sua *capacidade financeira*, conferindo-lhe recursos financeiros compatíveis com os encargos que lhes são atribuídos. É necessário ainda que o município amplie a sua *capacidade de geração de receita municipal* e aperfeiçoe a *gestão dos recursos financeiros*.

A *capacidade financeira* do município foi medida pela disponibilidade de receita para financiar as despesas decorrentes da descentralização.

A *capacidade de geração de receita municipal* foi avaliada a partir de três variáveis: geração de receita própria, independência das receitas transferidas e adoção de mecanismos de captação de recursos financeiros.

Por sua vez, o *aperfeiçoamento da gestão de recursos financeiros* mediu-se por meio de duas importantes variáveis: a racionalização e contenção dos gastos públicos municipais e a inclusão da participação da população na gestão dos recursos financeiros.

Do ponto de vista da participação popular na gestão municipal, é necessário que os instrumentos institucionalizados de participação (conselhos municipais) ampliem o *grau*, a *extensão* e a *diversidade* da participação popular no processo de tomada de decisões locais. Para tal, não basta que os canais de participação sejam criados, mas é também necessário que os conselhos municipais funcionem como fóruns participativos de orientação do processo de municipalização e como instrumentos de apoio à administração municipal na formulação, implementação e execução das políticas de desenvolvimento local.

Finalmente, para que os mecanismos institucionalizados de planejamento e de administração municipal contribuam para a organização das prefeituras para a descentralização, não basta que estes instrumentos sejam criados por mera obrigação constitucional, mas que funcionem de fato como orientadores do processo de desenvolvimento local. Para tal, é necessário que as prefeituras invistam na capacitação dos seus recursos humanos, nas áreas contábil, financeira, jurídica e de planejamento, bem como na capacitação dos recursos humanos dos órgãos municipalizados; elaborem e implantem os instrumentos de planejamento e de administração municipal de apoio ao processo de descentralização, além de organizar administrativamente as secretarias municipais e os órgãos municipalizados para a implantação e o acompanhamento do processo de municipalização.

A partir dessas condições e das variáveis identificadas, foram definidos os *indicadores de análise* que, aplicados aos municípios da amostra, permitiram proceder à avaliação pretendida.

## OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo demonstrou que, mesmo que se verifiquem alguns avanços, na prática, há sérios obstáculos que dificultam a sua completa efetivação.

Dentre os avanços relativos à descentralização financeira podemos citar:

- a evolução positiva do comportamento de todas as categorias de receitas municipais: orçamentárias, tributárias e transferidas, o que aponta para a ampliação da capacidade financeira desses municípios. Além disso, houve aumentos significativos em todos os itens que compõem essas receitas, como o FPM, o ICMS, os impostos próprios (IPTU, IVVC, ITBI e ISS) e as taxas;
- o impacto positivo da Lei n. 12.040/95 (Lei Robin Hood) na elevação das receitas municipais;
- a elevação do montante da receita municipal *per capita*, o que constitui um indicativo do aumento das condições de governabilidade dessa categoria de municípios, embora não represente a independência na prestação dos serviços públicos de sua competência;
- o notável aumento da receita tributária ao longo do período 1989-1996. Para a média dos municípios da amostra, a arrecadação tributária própria cresceu 367%, ou seja, quase cinco vezes o crescimento observado para a receita transferida;
- o aumento significativo da participação da receita tributária na receita própria (de 13,02%, em 1989, para 51,05%, em 1996), o que pode ser interpretado como um esforço no sentido de ampliação das receitas tributárias próprias;
- a alteração do padrão de gastos municipais na área social, especialmente nas áreas da saúde e da educação;
- algumas mudanças na estrutura dos gastos municipais, dentre elas a elevação do percentual de gastos com investimentos, o que pode ser interpretado como um indicativo de mudança no padrão de gestão e aplicação dos recursos financeiros. Entretanto, o peso dos investimentos na despesa orçamentária ainda permaneceu inferior ao dos demais itens da despesa, significando que os municípios de pequeno porte ainda aplicam uma parcela reduzida dos seus recursos em obras públicas, compra de equipamentos e outros investimentos.

Por outro lado, mesmo apresentando um quadro geral de crescimento das receitas municipais, este aumento não tem sido suficiente para atender à pressão dos gastos decorrentes dos encargos relativos à descentralização das políticas públicas.

Verificou-se também que as alterações no percentual de repartição das receitas entre os diferentes níveis de governo, propostos no texto constitucional

como importantes instrumentos de descentralização fiscal a favor dos municípios, foram prejudicados por alguns fatores, ao longo do período analisado.

Do ponto de vista das receitas transferidas, no período 1990-1994, constatou-se um impacto negativo no tocante às transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse impacto pode ser atribuído aos golpes sofridos por este imposto em decorrência da criação de municípios que passaram a participar do rateio dos recursos provenientes dessa transferência e, ainda, à redução de recursos provocada pela criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Enquanto a criação de unidades territoriais é uma decorrência de textos constitucionais mais descentralizadores, o FEF, por outro lado, representa um golpe desfechado pelo governo federal contra a descentralização fiscal empreendida pela Constituição Federal a favor dos municípios, especialmente em se tratando das pequenas unidades locais, que ainda têm no FPM a sua principal fonte de receita. Assim, o impacto previsto, decorrente da ampliação do percentual da cota-parte do IR e do IPI de 17% para 22,5%, foi obstaculizado pela criação desse fundo, não chegando a causar efeitos significativos na evolução do FPM.

Quanto ao comportamento do ICMS, verificou-se que a evolução só foi positiva a partir de 1996, o que pode ser explicado pelo impacto da Lei n. 12.040/95. Isso demonstra que a ampliação da base do antigo ICM e o aumento do percentual de repartição deste imposto para os municípios, propostos pela Constituição de 1988, não foram capazes de alterar o desempenho deste tributo nos municípios cujas economias são pouco dinâmicas, como acontece nos municípios de pequeno porte.

Embora a Lei Robin Hood venha cumprindo o seu papel descentralizador, ao distribuir os recursos de forma mais equânime entre as regiões e entre as diversas categorias populacionais de municípios (grandes, médios e pequenos), ainda é preciso dar mais estímulo aos pequenos municípios para investir nas áreas sociais.

Quanto ao aumento da carga tributária própria dos municípios, o baixo percentual representado pela receita tributária na receita municipal permite concluir que a descentralização fiscal promovida pelo texto constitucional mediante a criação do ITBI e do IVVC e da manutenção dos tributos de competência municipal já previstos na constituição anterior – IPTU, ISS e contribuição de melhoria – não constituiu um mecanismo adequado à realidade dos pequenos municípios.

Considerando-se o baixo peso da receita tributária e dos itens que as compõem na receita total dos pequenos municípios, conclui-se que a descentralização não alterou o quadro de dependência financeira que histórica e tradicionalmente vem caracterizando as pequenas unidades locais. Assim, verificou-se que os pequenos municípios ainda apresentam uma pequena

capacidade de geração de receita própria, bem como um alto grau de dependência em relação às receitas transferidas.

Se, por um lado, o aumento da participação percentual das receitas transferidas na receita orçamentária pode ser interpretado como um indicativo de apoio financeiro ao processo de municipalização, por outro lado, demonstra que o aumento da capacidade financeira do município se deve ao aumento das transferências intergovernamentais, o que significa que o município não teve sua *autonomia* financeira ampliada, ficando ainda mais atrelado aos governos estadual e federal.

Também do ponto de vista da estrutura de gastos municipais, ainda permanecem sérios problemas. Apesar do aumento dos gastos com investimentos, este permaneceu inferior ao dos demais itens da despesa, significando que os municípios de pequeno porte ainda aplicam uma parcela reduzida dos seus recursos em obras públicas, compra de equipamentos e outros investimentos. Por outro lado, as despesas de custeio, ou seja, oriundas da manutenção da máquina administrativa (pagamento de pessoal, material de consumo, serviços e encargos), ainda representam o item de maior peso na despesa municipal, situando-se na faixa de 60% a 80% da despesa orçamentária no período 1989-1996. Portanto, o elevado gasto com a máquina administrativa ainda permanece como um dos principais problemas de gestão dos recursos financeiros nos municípios de pequeno porte.

Do ponto de vista da inclusão da participação como prática na gestão dos municípios de pequeno porte da Zona da Mata, a criação dos conselhos municipais setoriais ainda apresenta uma série de dificuldades sob os pontos de vista social, político, administrativo e institucional. O quadro geral apresentado demonstra que a descentralização via participação tem tido como resultado uma adaptação formal ao modelo proposto. Os conselhos têm atuado como instâncias formais, sem funções na melhoria dos serviços, isto é, não se preocupando com a qualidade com que a municipalização tem sido implantada, mas apenas com o cumprimento das exigências legais, como se este fosse o propósito. Apesar de serem criados como canais para a introdução da participação da população na gestão municipal, têm se mostrado insuficientes para o desenvolvimento de uma prática participativa mais efetiva.

Quanto à organização institucional das prefeituras para a municipalização, verificou-se que o processo de descentralização nos municípios pesquisados ainda não passou da etapa inicial, que consiste na introdução das mudanças no sistema governamental, uma vez que a sua implementação ainda não ocorreu nos níveis desejados. Especialmente nos casos da saúde e da educação, os conselhos, os fundos e os planos municipais têm funcionado como instrumentos habilitadores do processo de descentralização no âmbito municipal.

No que se refere ao planejamento, verifica-se que em nenhum dos municípios pesquisados existe uma política de desenvolvimento municipal. As localidades estudadas têm restringido a sua atuação à elaboração dos planos municipais setoriais. Estes, porém, não têm sido utilizados como referência para o planejamento do desenvolvimento municipal, pois ainda prevalece a visão imediatista e a crença generalizada entre os prefeitos de que os planos não funcionam num município pequeno.

O que se verifica, na prática, é que em todos os municípios pesquisados, os planos setoriais correspondem mais a um ato formal para cumprir exigências burocráticas e legais das secretarias estaduais e dos ministérios para o repasse de verbas. Mas ainda que se possa criticar o direcionamento das ações referentes à municipalização, o seu alto grau de formalidade e a sua pouca aplicação prática, deve-se admitir que a obrigatoriedade de elaboração dos planos municipais setoriais tem propiciado o levantamento e a organização de dados e, até mesmo, a elaboração de diagnósticos sobre as condições dos serviços prestados e dos recursos humanos existentes no município nas áreas da saúde, educação e assistência social. Isso já representa um passo inicial em direção à coleta, sistematização e atualização dos dados municipais, o que não correspondia à prática das pequenas prefeituras.

Além disso, vários outros aspectos apontados como dificuldades de um processo de descentralização dos níveis governamentais foram identificados nos municípios analisados, dentre eles: a falta de capacidade administrativa e institucional dos governos e órgãos locais (Poder Executivo, secretarias e conselhos municipais) para assumir um papel mais relevante no processo de planejamento e administração do desenvolvimento; a descentralização setorializada; a dificuldade de implementação dos planos e das ações voltadas para a introdução da participação da população na gestão municipal; a permanência da dependência financeira em relação aos demais níveis de governo; a dependência administrativa para a operação de serviços cuja prestação pelo município torna-se inviável pela escassez de recursos financeiros ou de pessoal técnico qualificado e a própria inexperiência e falta de estrutura dos pequenos municípios para absorver o elenco de transformações em curso.

## CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa indicaram que a descentralização nos pequenos municípios vem ocorrendo, sobretudo, em obediência às políticas e diretrizes estabelecidas pelas esferas federal e estadual, mas o outro lado do “modelo” – autônomo, descentralizado e participativo – não vem se consubstanciando na prática. Trata-se de uma descentralização forçada, fragmentada e incompleta,

devido à forte presença do governo federal e à falta de real autonomia financeira para a gestão dos serviços de competência municipal.

Tendo em vista essas considerações, podemos afirmar que a descentralização nos pequenos municípios da Zona da Mata não alterou o “velho” padrão de gestão municipal – dependente, centralizado, não-planejado e setorializado. A manutenção desse padrão é incapaz de responder com eficiência às novas demandas decorrentes da municipalização, dentre elas: maior independência financeira, melhor qualidade dos serviços prestados, maior atenção ao acompanhamento e controle das ações no campo social.

Dessa forma, os pequenos municípios vêm cumprindo o ritual burocrático necessário para a municipalização das políticas públicas, mas as características do sistema de planejamento e gestão não mudam. Isso revela a inconsistência dos mecanismos utilizados para a operacionalização da descentralização nos pequenos municípios da Zona da Mata mineira.

---

**Aline Werneck B. de Carvalho**  
Doutora pela FAUUSP

## BIBLIOGRAFIA

- BORGES, Alberto, VILLELA, Tânia (Orgs.). *Finanças dos municípios mineiros*. Vitória, ES: Aequus Consultoria, v. 1, 1999.
- BORJA, Jordi. Descentralización. Una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 4, out./dez. 1984.
- . A participação cidadina. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 24, p. 14-25, 1988.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Manual para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento municipal*. Brasília: MEPF, INCRA, IICA, junho de 1998.
- BREMAEKER, François E. J. Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 241, p. 06-21, jan./mar. 1995.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no Brasil: As perspectivas dos anos 90. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 32, p. 80-87, 1990.
- DANIEL, Celso A. Poder local no Brasil urbano. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 6-15, jan./mar. 1992.

- IBAM. *Descentralização governamental, município e democracia*. Textos de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, n. 11, 1993.
- JACOBI, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: Participação, cooptação ou autonomia? *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 66-9, maio/ago. 1983.
- \_\_\_\_\_. Os municípios e a participação: Desafios e alternativas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 198, p. 32-38, jan./mar. 1991.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. *Para "além" do estado: Tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana local*. Campinas-São Paulo, 1994. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. v. 1 e 2.
- LOBO, Thereza. Descentralização – Uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 14-24, jan./mar. 1988.
- \_\_\_\_\_. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Cortez, n. 74, p. 5-10, 1990.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: Descentralização e município. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 24, p. 40-54, 1988.
- MINAS GERAIS. (Estado). *Lei n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios*.
- \_\_\_\_\_. FJP/CEME. *Finanças municipais. Aspectos gerais da composição e distribuição das receitas municipais em 1995. Linhas de financiamento para municípios*. Belo Horizonte: FJP/CEMME, março 1997.
- \_\_\_\_\_. *Finanças dos municípios mineiros. Diversidade e indicadores*. Belo Horizonte: FJP, 1998.
- NEVES, Gleisi Heisler. Descentralização governamental, município e democracia. *Textos de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, n.11, p. 13-14, 1993.
- PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set. 1995.
- RIANI, Flávio. As mudanças dos tributos em 1988. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, p. 10-14, abr./jun. 1995.
- SCHERER, Rebeca. *Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo*. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 1993, Brasília. *Anais*. Brasília: IPEA, 1993.