

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FEAC.
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA APLICADA - CMEA.

ANDERSON HENRIQUE DOS SANTOS ARAÚJO

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: ECONOMIA E FINANÇAS
PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (1999/2010)

Maceió

2013

ANDERSON HENRIQUE DOS SANTOS ARAÚJO

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS
NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (1999/2010)

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas no Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Orientador: Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes.

Maceió
2013

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário Responsável Valter dos Santos Andrade

A663d Araújo, Anderson Henrique Santos.
Descentralização fiscal no Brasil: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999 a 2010) / Anderson Henrique Santos Araújo. – 2013.
148 f. ; il., graf., tab.

Orientador: Fábio Guedes Gomes.
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Alagoas.
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2013.

Bibliografia: f. 121-128.
Anexos: f. 129-148.

1. Responsabilidade fiscal 2. Lei de responsabilidade fiscal. 3. Finanças públicas – Municípios - Alagoas. 4. Estado. 5. Federalismo fiscal. I. Título.

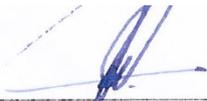
CDU: 336.1(81)

ANDERSON HENRIQUE DOS SANTOS ARAÚJO

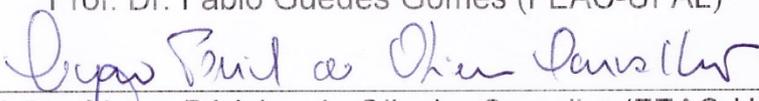
**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: ECONOMIA E
FINANÇAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (1999/2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em economia Aplicada.

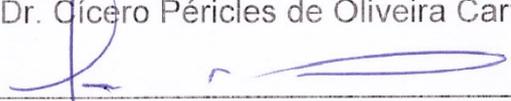
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes (FEAC-UFAL)



Prof. Dr. Cícero Péricles de Oliveira Carvalho (FEAC-UFAL)



Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos (UFBA)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais Antonio Araújo e Rosiene dos Santos, por todo apoio em toda a minha vida pessoal e profissional. Também gostaria de agradecer o apoio e paciência da minha namorada, Teresa Cristina, pelas minhas constantes ausências, sobretudo aos finais de semana e feriados.

Na Universidade, inúmeras pessoas tiveram importância na construção desse trabalho, e de antemão peço desculpas no caso de omitir alguém. Ao Professor Cícero Péricles de Carvalho, por sempre ter acreditado em mim, desde o início da graduação, me apoiando nesse e em outros projetos. Ao amigo e Professor José Nascimento de França, que sempre apoiou e cobrou a finalização desse trabalho. Ao meu orientador, Dr. Fábio Guedes Gomes, pela paciência na realização das etapas da pesquisa e atraso dos prazos, e, sobretudo, pela brilhante orientação, tanto na dissertação, quanto no estágio docência. Agradeço a também Professora Doutora Maria Cecília Lustosa, pela oportunidade de me mostrar o quão gratificante é a arte de ensinar.

Aos amigos da pós-graduação, que junto comigo compartilharam momentos de alegria e descontração, bem como horas e horas de estudo, durante a semana e fim de semana. Camila, Jeferson Joelma, Kellyane, Paula, Fabrício (Baiano), Stanley, Hérmanni, Seu Rui, Emílio, Bruno (Garoto) e todos os demais.

A todo o corpo técnico da Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas (SEPLANDE), a qual passei a fazer parte durante a elaboração desse trabalho, e que me auxiliou na disponibilidade dos dados e na elaboração das artes. Em especial, a equipe de geoprocessamento (Robson Brandão, Diego Ramalho, Valter Ramos e Lucas Barbosa) e também aos meus superiores, que aturaram todas as minhas desculpas e me liberavam do trabalho sempre que necessário. Superintendente Thiago Ávila e minha diretora e grande amiga Natallya Levino, que dizia que “sem isso eu num ia ser ninguém”, muito obrigado.

Aos amigos especiais, que passaram na pós-graduação um pouco antes de mim, mas estiveram todo o momento me apoiando, principalmente nas fases mais difíceis. Lucas Sorgato e Jarpa Aramis, vocês são demais!

Agradeço, por fim, a todos que, de alguma forma, contribuíram com este trabalho, seja por meio de idéias, críticas ou palavras de apoio.

"Cidade não é problema; cidade é solução."

(Jaime Lerner)

RESUMO

O presente de trabalho tem por objetivo estudar as finanças públicas e o comportamento econômico dos Municípios alagoanos entre, os anos de 1999/2010, utilizando os indicadores fiscais e econômicos usualmente utilizados. Para tanto, é analisado desde a formação teórica das Finanças Públicas, passando pela influência do Governo na economia e os pressupostos teóricos acerca do processo de descentralização/ centralização no Brasil. A Constituição de 1988 é um marco na busca do federalismo fiscal descentralizado, visto que a partir desse momento, os Municípios passaram a receber os *status* de ente federado e tiveram ampliação das receitas e maiores mecanismos de arrecadação própria. Assim, os entes subnacionais, mais próximos aos anseios da população poderiam cumprir mais eficientemente seu papel na produção de bens públicos e na solução das demandas da população. Todavia, nos anos posteriores à Constituição de 1988, as mudanças políticas nos País, sobretudo com a adesão do Brasil ao projeto neoliberal, o advento do plano real e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conduziram a um novo processo de centralização fiscal no Brasil, com consequências para os 5565 Municípios brasileiros. Nesse contexto, é analisado estatisticamente as finanças e economia dos Municípios alagoanos. Os dados do PIB deles indicam o crescimento do setor de serviços e centralização de riquezas em um número reduzido de cidades, bem como a falta de dinâmica nas pequenas localidades, que tem na administração pública o principal componente em seu produto. A análise das finanças municipais, com o apoio de indicadores de elaboração própria e o Índice FIRJAN de gestão fiscal, confirmam os pressupostos iniciais do trabalho: a baixa arrecadação própria, alta dependência dos repasses federais, o esforço e cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF para gasto com pessoal e os baixos níveis de investimento. Assim, as conclusões principais indicam que o processo descentralizador da Constituição de 1988 foi minado por toda a década seguinte, penalizando os Municípios mais pobres, caso de grande parte dos entes alagoanos.

Palavras-Chave: Estado. Finanças Públicas Municipais. Descentralização Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Alagoas.

ABSTRACT

The present work aims to study the public finances and the economic behavior of Municipalities alagoanos between the years 1999/2010, using the fiscal and economic indicators commonly used. Therefore, it is considered the theoretical training of Public Finance, the influence of government in the economy to theoretical assumptions about the process of decentralization / centralization in Brazil. The Constitution of 1988 is a milestone in the pursuit of decentralized fiscal federalism, since from that moment, the municipalities now receive the status of a federated entity and had the largest increase in revenues and collection mechanisms itself. Thus, subnational, closer to the wishes of the population could more effectively meet the state's role in the production of public goods and the solution of the demands of the population. However, in the years after the Constitution of 1988, the political changes in the country, especially with Brazil's adherence to the neoliberal project, the advent of the plan and the actual enactment of the Fiscal Responsibility Law, led to a new process of fiscal centralization in Brazil, with consequences for the 5565 Brazilian municipalities. In this context, it is statistically analyzed the finances and economy of the municipalities in Alagoas. The GDP of them indicate the growth of the service sector and centralization of wealth in a small number of cities, as well as the lack of dynamics in small towns, which the government has the primary component in your product. The analysis of municipal finances, with the support of development indicators and the index itself FIRJAN fiscal management, confirm the initial assumptions of the work: the low collection itself, high dependence on federal transfers, effort and compliance with the limits established by LRF for personnel expenses and low levels of investment. Thus, the main findings indicate that the decentralization process of the 1988 Constitution was undermined by the next decade, penalizing the poorest municipalities in case of most in Alagoas.

Keywords: State, Municipal Public Finances. Fiscal Decentralization. Fiscal Responsibility Law. municipalities alagoanos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Municípios com Informações disponíveis (por grupo)

105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição Federativa da Receita entre os três entes da Federação (%)	53
Gráfico 2 – Participação dos três níveis de Governo na Receita Disponível (1960-1984) (em %)	58
Gráfico 3 – Participação dos três níveis de Governo na Receita Disponível	65
Gráfico 4 – Evolução da Carga Tributária por entes Federados (em %)	67
Gráfico 5 – Brasil: Investimento Estrangeiro Direto	73
Gráfico 6 – Carga Tributária por entes Federados (em % do PIB)	76
Gráfico 7 – Concentração da renda nos Municípios alagoanos	88
Gráfico 8 – Participação de cada Grupo no VA da Agropecuária	91
Gráfico 9 – Participação de cada Grupo no VA Industrial	95
Gráfico 10 – Participação de cada Grupo no VA de Serviços	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Divisão por grupos populacionais	21
Quadro 2 – Indicadores de descentralização: Países Selecionados (%)	49
Quadro 3 – Competências tributárias e transferências dos entes federados na Constituição Federal de 1967	55
Quadro 4 – Distribuição das receitas por entes federados (em %)	57
Quadro 5 – Competências tributárias e transferências dos entes federados na carta de 1988	60
Quadro 6 – Categorias Econômicas da Despesa e Grupos	65
Quadro 7 – Principais mudanças tributárias pós-Constituição	67
Quadro 8 – Comportamento da Inflação Média Anual	73
Quadro 9 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) Conceito: Primário e Nominal % PIB - 1985-1999	76
Quadro 10 – Despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL)	81
Quadro 11 – Divisão por grupos populacionais	85
Quadro 12 – PIB Municipal a preços correntes (1999/2004)	86
Quadro 13 – PIB Municipal a preços correntes (2005/2010)	86
Quadro 14 – Índice de Crescimento Acumulado do PIB dos Municípios (1999/20010)	87
Quadro 15 (continuação) – Índice de Crescimento Acumulado do PIB dos Municípios (1999/20010)	87
Quadro 16 – PIB <i>per capita</i> médio por grupo populacional a preços correntes (1999/2004)	87
Quadro 17 – PIB <i>per capita</i> médio por grupo populacional a preços correntes (2005/2010)	89
Quadro 18 – Taxa de evolução do PIB <i>per capita</i> Municipal (1999=100)	89
Quadro 19 – VA da Agropecuária a preços correntes em R\$ (1999/2004)	91
Quadro 20 – VA da Agropecuária a preços correntes em R\$ (2005/2010)	91
Quadro 21 – Taxa de evolução do VA Agropecuário (1999=100)	92
Quadro 22 – Participação do VA Agropecuário no PIB Municipal (em %)	92
Quadro 23 – VA da Indústria a Preços Correntes em R\$ (1999/2005)	93
Quadro 24 – VA da Indústria a Preços Correntes em R\$ (2005/2010)	94
Quadro 25 – Os 10 Maiores Municípios com Participação na Indústria (em %)	94
Quadro 26 – Taxa de evolução do VA Industrial (1999=100)	96
Quadro 27 – Participação do VA Industrial no PIB Municipal. (em %)	96
Quadro 28 – VA dos Serviços a Preços Correntes em R\$ (1999/2004)	97
Quadro 29 – VA dos Serviços a Preços Correntes em R\$ (2005/2010)	97
Quadro 30 – Taxa de evolução do VA de Serviços (1999=100)	99
Quadro 31 – Participação do VA de Serviços no PIB Municipal. (em %)	99
Quadro 32 – Participação da Administração Pública no VA dos Serviços (em %)	100
Quadro 33 – Participação da Administração Pública no PIB Municipal. (em %)	100
Quadro 34 – Taxa de evolução da APU (1999=100)	101
Quadro 35 – Índices de Capacidade Financeira	107
Quadro 36 – Índice de Liquidez de Longo Prazo. (1999/2010)	108
Quadro 37 – Índice de Despesa com Pessoal. (1999/2010)	108
Quadro 38 – Coeficiente de Independência Financeira Municipal I. (1999/2010)	109
Quadro 39 – Coeficiente de Independência Financeira Municipal II. (1999/2010)	110
Quadro 40 – IFGF Receita Própria (1999/2010)	111

Quadro 41 – IFGF Pessoal (1999/2010)	112
Quadro 42 – IFGF Investimentos (1999/2010)	113
Quadro 43 – IFGF Liquidez (1999/2010)	113
Quadro 44 – IFGF Custo da Dívida (1999/2010)	114
Quadro 45 – Índice Firjan de Gestão Fiscal. (1999/2010)	114
Quadro 46 – Teste t de igualdade de médias (1999)	115
Quadro 47 – Teste t de igualdade de médias (2002)	116
Quadro 48 – Teste t de igualdade de médias (2006)	116
Quadro 49 – Teste t de igualdade de médias (2010)	116
Quadro 50 – teste t de igualdade das médias	117

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

APU – Administração Pública

BACEN – Banco Central do Brasil

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CMN - Conselho Monetário Nacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FSE- Fundo Social de Emergência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto sobre circulação de mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal

IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

IR- Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações

IVM - Imposto sobre Vendas de Mercadorias

IUEE - Imposto Único Sobre Energia Elétrica

LC - Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo.

PIB - Produto Interno Bruto

PNDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA - Plano Plurianual

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RCL – Receita Corrente Líquida

SEPLANDE – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Alagoas

SIAFI – Sistema de Administração Financeira

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

URV - Unidade de Referência do Valor.

VA – Valor Adicionado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1 Formulação do problema	17
1.2 Objetivos	19
1.2.1 Objetivo geral:	19
1.2.2 Objetivos específicos:.....	19
1.3 Hipóteses	19
1.4 Metodologia para elaboração da pesquisa	20
1.5 Justificativa e relevância da pesquisa	21
1.6 Estrutura da dissertação	22
2. O PAPEL DO ESTADO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA MODERNA TEORIA ECONÔMICA	23
2.1 A importância do estado e a evolução da teoria das finanças públicas	24
2.1.1 A teoria clássica do estado e das finanças públicas: principais características e seus desdobramentos	25
2.1.2 As finanças públicas no pensamento de keynes	31
2.1.3 A teoria das finanças públicas no Séc. xx e seus principais desdobramentos.....	34
3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS: ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO BRASILEIRO	38
3.1 Alguns aspectos teóricos sobre o federalismo	38
3.1.1 Federalismo, descentralização Fiscal e seus principais desdobramentos	41
3.2 O federalismo fiscal, sistema tributário e a figura do ente municipal no Brasil até 1988 ..	50
3.2.1 O Federalismo no contexto ditatorial e o impacto nas Finanças Públicas Municipais (1964 -1988)	54
3.3 O federalismo fiscal na Constituição de 1988 e os principais desdobramentos nas finanças públicas estaduais e municipais	59
3.3.1 Um ponto em destaque na Constituição de 1988: O papel do orçamento público.....	62
3.4 O federalismo e as mudanças econômicas pós-constituente (1988/1994)	65
4. ECONOMIA, FINANÇAS PÚBLICAS E AJUSTE NEOLIBERAL NO BRASIL: O GOVERNO FHC E A LRF (1994/2002)	69
4.1 A adoção do modelo neoliberal e o retorno ao centralismo fiscal.....	69
4.2 A gestão FHC e o plano real: As consequências da estabilização.....	71
4.3 O plano diretor de reforma do aparelho do estado (PDRAE) e a lei de responsabilidade fiscal (LRF)	78
5. A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (1999/2010)	83
5.1 Sumário histórico e geográfico de Alagoas	84
5.2 A macroeconomia dos municípios alagoanos	86
5.2.1 O setor agropecuário.....	90
5.2.2 O Setor Industrial	94
5.2.3 O setor terciário	98
5.2.4 Considerações gerais acerca do pib municipal	102
6. AS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS	106
6.1 Metodologia para a análise dos dados	106
3.1 A capacidade financeira dos municípios alagoanos	108
3.1.2 Análise dos índices de capacidade financeira.....	108
3.2 Índice firjan de gestão fiscal.....	112
3.2.1 Análise do ifgf (1999/2010)	112
3.2.2 Estatística aplicada ao índice firjan de gestão fiscal.....	116
CONCLUSÃO	119

REFERÊNCIAS	123
ANEXOS	131

1. INTRODUÇÃO

Segundo Laurentino Gomes (2007), a fuga da família real para o Brasil, em 1808, foi decisiva para a não divisão do país em vários territórios independentes e manutenção do poder centralizado. Passados mais de 200 anos, a atual Federação brasileira está geograficamente maior que a nação que a família real portuguesa transformou em morada por cerca de 10 anos. Porém, as disparidades econômicas fazem pensar o porquê de algumas regiões se cauterizarem como ricas e prósperas, tais como os países de primeiro mundo, e outras sofrem dilemas de nações subdesenvolvidas.

A modificação do sistema imperial para o republicano federalista, em 1889, foi um marco para nação brasileira, porém a atuação do governo federal no tocante à gestão de recursos contribuiu para o aumento das disparidades regionais e nunca perdeu o caráter centralizante. Todavia, as modificações econômicas ocorridas durante o século XX culminaram na consolidação dos entes subnacionais e, por vezes, do reconhecimento pela União da importância do aspecto local para o desenvolvimento econômico. No campo fiscal, os Municípios conseguem algum reconhecimento apenas na segunda metade do século, quando passaram a receber recursos federais e garantiram liberdades parciais para tributar os agentes econômicos e públicos. Porém, após Constituição de 1988, os municípios ganham o *status* de entes federados autônomos, reconhecidos como instâncias mais próximas da população e, portanto, mais competentes para atender as demandas socioeconômicas que são responsabilidades do Estado.

Para fazer valer as obrigações sociais, era necessária uma maior participação na distribuição dos recursos arrecadados e assim a Constituição o fez. Entretanto, a adoção da agenda política e econômica de cunho neoliberal, a partir da década de 1990, minou as chances de fazer do Brasil uma nação fortemente descentralizada. Ocorre então uma recentralização das receitas para a União, com diminuição da autonomia dos Estados e danos às finanças municipais. Diante desse cenário, é necessário verificar a situação econômica e financeira dos Municípios localizados em Estados mais pobres, caso de Alagoas, o objetivo do presente trabalho.

1.1 Formulação do problema.

Desde a concepção do Estado brasileiro, a figura do ente municipal sempre esteve presente e com relativo grau de importância, ora com protagonismo reduzido, ora aumentado.

Todavia, a Constituição de 1988 concedeu aos municípios brasileiros uma condição de ente federado e autônomo, semelhante aos governos federal e estadual.

A princípio, coube aos Municípios um incremento de suas receitas, bem como aumento de suas arrecadações próprias. Porém, observou-se no decorrer dos anos, uma centralização de recursos junto a União e um crescimento das atribuições municipais, aliada a vinculação direta dos gastos, diminuindo cada vez o raio de manobra dos Municípios para a realização de investimentos e demais despesas não fixadas.

Um dos principais fatores macroeconômicos para mudança de atuação do ente municipal foi a incessante busca pela estabilidade monetária, desde a segunda metade da década de 1980, a qual só foi consolidada com o Plano Real (1994). Porém, o custo para os Estados e Municípios foi alto, parte deles decorrente da irresponsabilidade dos gestores públicos e uma parcela significativa, deve-se a própria estrutura do Plano, cujos principais reflexos deram-se no aumento da carga tributária e na centralização de recursos junto à esfera federal. Destarte, a situação nos anos seguintes da promulgação da Constituição de 1988, e o impacto das medidas adotadas pela União, demonstram que a descentralização financeira proposta pela Constituição foi minada logo após seu lançamento, visto que o interesse da União versa em uma maior centralização das receitas, que por sua vez garante maior eficácia das políticas econômicas adotadas e eficiência das metas e compromissos com os credores da dívida pública.

O cenário das Finanças Públicas, na primeira década do século XXI, é marcada pela busca de uma maior disciplina fiscal (principalmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000) e um grande protagonismo das transferências federais na formação das receitas municipais, sobretudo nas cidades de menor porte. Todavia, diferente de outros Estados da Federação, em Alagoas não houve uma proliferação desordenadas de novos Municípios, após 1988, embora as cidades de pequeno porte sejam a grande maioria no Estado. Ademais, observam-se modificações no cenário econômico, com o crescimento do setor de serviços e o agravamento das distorções intermunicipais no Estado, visto que 10 Municípios representam mais de 71,79% do PIB em 2009.

Destarte, a inexistência de um estudo aprofundado sobre as particularidades financeiras dos Municípios de Alagoas nos instiga para a elaboração do presente trabalho. Para tanto, a questão que se pretende responder nesta pesquisa é a seguinte: Qual a situação da economia e das Finanças Públicas dos Municípios Alagoanos, entre os anos de 1999 a 2010?

Para tanto, o nosso problema de investigação consiste em realizar um diagnóstico econômico das Finanças Públicas dos Municípios alagoanos, entre os anos de 1999/2010, com o objetivo de descrever o comportamento e dinâmica dos principais indicadores fiscais usualmente encontrados.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral:

Diagnosticar economicamente as Finanças Públicas dos Municípios alagoanos, entre os anos de 1999/2010.

1.2.2 Objetivos específicos:

1. Realizar um levantamento teórico sobre as Finanças Públicas na formação do pensamento econômico moderno. Ademais, descrever teoricamente os conceitos de federalismo e descentralização fiscal, bem como os principais desdobramentos na Federação Brasileira;
2. Delinear uma caracterização no tocante a gestão FHC, com ênfase no Plano Real e os impactos nas Finanças Públicas, com ênfase na LRF;
3. Caracterizar os municípios alagoanos, utilizando informações do PIB Municipal;
4. Observar e analisar o comportamento das Finanças Públicas nos municípios alagoanos em relação à nova institucionalidade tributária consolidada no Brasil a partir da Lei de Responsabilidade fiscal, e situação fiscal desses entes, no cumprimento dos preceitos legais.

1.3 Hipóteses

Diante do problema e dos objetivos do trabalho, torna-se necessário à elaboração de premissas que subsidiarão a elucidação do problema da pesquisa:

Hipótese 01: O atual cenário econômico dos Municípios Alagoanos a partir da estabilização econômica demonstra um forte crescimento do setor de serviços em Alagoas.

Hipótese 02: A participação das receitas próprias dentre os Municípios de Alagoas é ínfima, sobretudo nos de menor porte, tornando os municípios dependentes financeiros da União.

Hipótese 03: As transferências federais são as principais fontes de receita em todos os Municípios alagoanos.

Hipótese 04: Após a promulgação da LRF, os Municípios encontraram dificuldades para cumprir os limites constitucionais de gasto com pessoal.

Hipótese 05: Em virtude do comprometimento da receita, os Municípios estão sufocados financeiramente, comprometendo sobremaneira a capacidade de investimento.

Hipótese 06: O pagamento de juros e amortizações dos Municípios foi estável durante o período em análise (1999/2010).

1.4 Metodologia para elaboração da pesquisa¹

Através da investigação por meio de teses, dissertações, revistas, artigos e as demais formas de publicação científica, o intuito preliminar é construir um referencial teórico acerca do tema proposto. O referencial teórico centrará sua análise na mudança da economia brasileira posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, nas diretrizes neoliberais adotadas durante a década de 1990, e no processo de centralização/descentralização de recursos fiscais e políticas econômicas adotadas até 1999.

Para a pesquisa secundária, serão selecionadas informações dos diversos estudos do IBGE, as informações disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Alagoas (SEPLANDE/AL), dados das secretarias de finanças municipais (quando disponíveis), além de dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Banco Central (BACEN) e Ministério da Fazenda. Através de ferramentas e *softwares* estatísticos, as informações serão selecionadas, tratadas e sistematizadas, visando elucidar a problemática da pesquisa.

Ressalta-se, ainda, a importância do programa Situação Fiscal Municipal², base primária para a realização de qualquer avaliação do quadro fiscal-financeiro dos municípios brasileiros, servindo como fonte de dados de órgãos como Caixa Econômica Federal e Confederação Nacional dos Municípios do Brasil. A partir do recolhimento dos dados, os mesmos serão analisados, agrupados e tratados, de modo a tornarem-se elucidativos e de mais fácil compreensão.

¹ A metodologia para análise dos dados relativos às finanças públicas dos Municípios alagoanos são apresentadas no item 6.1 do presente trabalho.

² Disponível em http://www.stn.gov.br/estados_municipios/situacao_fiscal_municipio.asp

Para facilitar a sistematização dos dados e visualização de gráficos e tabelas, estabeleceu a tabulação por critérios de populacionais³, adaptada da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/2009) do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). O resultado é expresso no quadro abaixo:

Quadro 1 - Divisão por grupos populacionais

Grupo	Critério
01	Municípios com população até 15.000 habitantes
02	Municípios com população entre 15.001 a 30.000 habitantes
03	Municípios com população entre 30.001 a 100.000 habitantes
04	Municípios com população 100.001 a 500.000 habitantes
05	Municípios acima de 500.001 habitantes

Fonte: Dados tratados pelo próprio autor

Destarte, a existência de apenas um Município nos grupos 04 (Arapiraca) e 05 (Maceió), convencionou adotar os respectivos nomes dos mesmos nos quadros, figuras e gráficos que irão compor o trabalho. Ademais, através da análise estatística descritiva, e utilizando indicadores⁴, serão investigadas as hipóteses do trabalho.

1.5 Justificativa e relevância da pesquisa

Os Municípios após a Constituição de 1988 recebem *status* de entes federados, tiveram suas receitas ampliadas e ganharam responsabilidades. Nesse ultimo quesito, Matias Campello (2000), justifica que os Municípios estão concentrando cada vez mais responsabilidade pela atuação governamental, em áreas de saúde, educação, equipamentos urbanos e política habitacional. Todavia, ainda é carente a literatura sobre as finanças e o papel desses entes no atual contexto federativo, sobretudo para pequenos Municípios, como pontua Corbari (2008).

Diante desse cenário, um trabalho que analise as Finanças Públicas municipais de Alagoas, complementando com uma descrição da economia dessas cidades é de tal relevância, para compreensão dos indicadores socioeconômicos, geralmente negativos, e dos problemas enfrentados por diversos Municípios. Destarte, Carvalho (2010) cita uma lacuna em estudos

³ Utilizando informações do CENSO (2010)

⁴ Os quais serão detalhados no capítulo 06 do presente trabalho.

acerca de Alagoas, onde a parcela dos trabalhos existentes sobre o Estado foi produzida por órgãos federais.

Desta forma, a presente pesquisa visa contribuir com a compreensão econômica de Alagoas, pretendendo-se tornar mais um referencial teórico de relevância para a construção de outros trabalhos sobre a temática.

1.6 Estrutura da dissertação

A presente dissertação está estruturada em outros além capítulos, além da presente introdução:

O segundo capítulo traz uma reflexão histórica econômica sobre o papel do Estado na economia e a construção da teoria das Finanças Públicas, abordando a visão de autores de várias escolas de pensamento econômico. Para tanto, esse primeiro capítulo está dividido entre o papel do Estado na economia, a teoria clássica das Finanças Públicas, o pensamento keynesiano sobre as finanças e os principais desdobramentos teóricos acerca do tema no século XX.

O terceiro capítulo concentra-se na contextualização teórica do federalismo na discussão do mesmo, e seus aspectos fiscais, bem como o pensamento brasileiro acerca das finanças públicas. Desta feita, é analisado o sistema federalista brasileiro e o protagonismo do ente subnacional, com destaque para o papel da Constituição de 1988.

No quarto capítulo, parte-se para discussão acerca do governo FHC, com evidência no modelo neoliberal, as principais características do Plano Real, e as profundas mudanças ocorridas nas Finanças Públicas, sobretudo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 2000, que culminou no processo de recentralização fiscal.

A partir do quinto capítulo, a análise é restrita aos Municípios alagoanos. *A priori* é descrito o processo de formação econômica de Alagoas e discutido o PIB dos Municípios Alagoanos entre os anos de 1999/2010.

Embasado nas discussões teóricas acerca do processo de descentralização fiscal brasileiro e na contextualização histórica e econômica, o sexto capítulo, analisa as Finanças Públicas dos Municípios do Estado, utilizando indicadores selecionados, com o objetivo de verificar a situação desses entes federados entre os anos de 1999 a 2010.

2. O PAPEL DO ESTADO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA MODERNA TEORIA ECONÔMICA

O vocábulo Estado, segundo o dicionário Houaiss (2001), origina-se do latim (modo de estar, situação, condição) e significa: "conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação". O surgimento do Estado, embora tentem defender alguns autores, não é completa: nos mais de 100.000 anos da presença do homem na terra, os elementos históricos remontam até 6000 anos de existência de uma organização social. Baseado em hipóteses, as teorias conhecidas sobre a formação do Estado são incompletas, porém cabe destacar as principais contribuições no campo histórico-sociológico. Nesse ponto, cabe destacar o pensamento de Engels, quando recorre ao método materialista, pois o Estado capitalista Burguês é caracterizado como uma:

[...]superestrutura política erguida sobre essa base econômica e, ao mesmo tempo, mantenedora da forma social cuja infra-estrutura e suas contradições de classe por ela mesma engendradas lhe deram origem. Por isso, o Estado no capitalismo representa o conjunto de estruturas de poder que legitimam e sustentam a supremacia econômica e política da burguesia. (Chagas, 2012, p.18)

Retomando aos aspectos históricos, no tocante a definição do Estado para os escritores clássicos, cabe destacar as contribuições dos filósofos gregos Platão e Aristóteles: o primeiro defende que o ser humano é um animal essencialmente social e suas necessidades (os fatores econômicos) são o pano de fundo para a formação do Estado, fazendo com que a população se reúna em um só local a fim de satisfazerem suas necessidades; Aristóteles justifica que o Estado é encarado como uma instituição natural e necessária, decorrente da própria natureza humana, e resultante dos movimentos naturais de coordenação e harmonia. Sua primeira finalidade seria a segurança da vida social, a regulamentação da convivência entre os homens e, em seguida, a promoção do bem estar coletivo. Em síntese, o Estado é toda sociedade que tem como meta alguma vantagem final, que é proporcionar a felicidade e o bem-estar dos cidadãos. Quanto à Constituição do Estado antigo, eram formados por cidades-estados, independentes e autônomas, tais como Esparta, Atenas e Roma, submissas às vontades do Rei, Imperador ou Faraó. Assim, a visão de Estado restrita às cidades, só modifica-se com o crescimento e expansão de Roma, tornando-se um Império.

A queda do Império Romano Ocidental, em 476 d.c, levou a fragmentação do Estado Imperial e a consolidação do sistema feudal, porém o Estado e a Igreja configuravam-se em

um só corpo. A monarquia e o sacerdócio, o temporal e o espiritual, traduziam a fusão completa do governo dos homens com o poder sobrenatural do divino (Bonavides, 2004).

Esse movimento eclodiu com a derrocada da visão de Estado mercantilista, onde prevalecia o poder real e eclesiástico, interferindo diretamente nas esferas produtivas. Com a crise do poder absolutista, nascem várias idéias de oposição à interferência estatal na economia real, como verificado nas obras de Hobbes, Locke e Montesquieu: ambos declaravam que o Estado era importante na organização social, mas o poder absolutista era prejudicial.

Com base nos autores citados, foi possível identificar os principais elementos teóricos que constituíram a teoria do Estado. Assim, o avanço econômico e a consolidação do capitalismo modificaram não apenas as relações econômicas, mas também influenciaram nas formas de governo de diversas nações. Após concepção do Estado Moderno⁵, elementos como governo, Administração pública e as próprias funções do Estado sofrer análises específicas. Assim, torna-se necessário uma definição mais ampla do conceito de Estado, contemplando outras especificidades, como define Dallari:

[...] a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Nesse conceito, se acham presentes todos os elementos que compõe o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território. (2010, p. 119)

Ademais, é importante a inclusão da importância e principais funções do Estado, bem como seus principais instrumentos fiscais, tanto na atual composição, quanto no tocante a compreensão das principais definições na formação da teoria econômica.

2.1 A importância do estado e a evolução da teoria das finanças públicas

A teoria das Finanças Públicas aborda as operações realizadas pelo Estado no tocante a receita, despesa, orçamento e crédito público. Assim, conforme a definição de Matias Pereira, a tarefa central das Finanças Públicas é:

⁵ A partir do Congresso de Viena, em 1815, algumas nações foram reconhecidas como Estados por outros entes. Destarte, uma teoria constitutiva desenvolvida nesse século atribuiu critérios para definir o que é ou não um Estado.

[...] estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, dos instrumentos fiscais: tributação e gasto, obtenção de empréstimo e sua concessão, compra e venda. Estão incluídas nesse universo as interações das agências do próprio governo, bem como do governo central, dos governos estaduais e municipais em um mesmo País. Assim, as finanças públicas buscam promover, por meio de autoridades públicas, os bens e serviços públicos, ou coletivos, que as pessoas não podem adquirir em pequenas quantidades, como educação, saúde pública, justiça, segurança pública, entre outros, a maneira pelo qual são financiados. (2006, p. 116)

Além das implicações orçamentárias, a interferência na vida econômica tornou-se papel do Estado, desde a consolidação do sistema capitalista. O parâmetro histórico necessário para adentrar na teoria clássica das finanças públicas dar-se-á com a doutrina do *Laissez Faire*, que se fundamenta na concordância que o homem não deveria intervir na ordem natural, pois o mundo caminha segundo as leis naturais. Respeitando esses princípios, as idéias econômicas se desenvolvem na transição do feudalismo para o capitalismo, no séc. XV, caracterizado pela renascença e reformas políticas e econômicas.

Porém, somente com Adam Smith (1723 -1790) é que a visão moderna do estado e das Finanças Públicas sofre uma transformação. Assim, a doutrina do *Laissez Faire* recebe uma importante justificativa, desconsiderando as idéias mercantilistas (de forte intervenção estatal na economia) e defendendo a atuação de um Estado liberal, pouco interferindo na vida econômica e nas leis naturais de mercado. Baseado em Smith, surgem os demais pensadores que convencionou chamar de escola clássica.

Os subitens a seguir procurarão abordar as principais contribuições dos autores clássicos, tais como Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus acerca das Finanças Públicas. Ademais, torna-se necessária a análise da contribuição Keynesiana, que embora não tenha uma teoria estruturada sobre Finanças Públicas, em suas respectivas análises fornecem elementos que contribuem para explicar a importância das finanças governamentais no capitalismo contemporâneo.

2.1.1 A teoria clássica do estado e das finanças públicas: principais características e seus desdobramentos

A abordagem das Finanças Públicas na teoria econômica nunca deixou de ser uma preocupação para os economistas clássicos, sendo verificado o cuidado com o tema nas obras dos seguintes autores: Adam Smith, Jean-Baptiste Say, David Ricardo e Thomas Robert

Malthus⁶. Esses pensadores compreendiam o funcionamento do sistema econômico como governado por “leis naturais”, as quais se não alteradas por fatores externos, garantiriam o perfeito funcionamento do sistema econômico. Assim, os gastos do governo e o impacto referente aos tributos exerciam fortes influências sobre produção, renda, acumulação e distribuição e, por isso, mereciam uma análise (SANTOS, 2001).

Um ponto em destaque para o que chamamos de teoria clássica de Finanças Públicas é o fato dos autores supracitados tomarem um posicionamento contra ou favorável a intervenção Estatal e seu impacto sobre as forças de mercado. Ademais, observa-se uma ausência de planejamento e prioridades para os gastos governamentais, o que se tornou alvo de críticas para os economistas contrários ao pensamento clássico. Em síntese, com a doutrina clássica:

[...] o estudo das finanças públicas tornou-se bastante normativo, fixando regras para a seleção dos gastos públicos e para a criação de tributos, os quais deveriam perfazer a quantia estritamente necessária para o atendimento dos compromissos governamentais. (SANDRONI, 2005, p. 241)

Os economistas clássicos defendiam a ideia de estado mínimo, basicamente voltado para a defesa nacional, segurança pública e a administração de serviços de natureza social. Para estes pensadores, do qual fazem parte A. Smith, D. Ricardo e J. B. Say, o estado não deveria intervir na economia, pois as atividades econômicas eram facilmente reguladas pelos mecanismos de mercado, pois a oferta criava uma demanda correspondente (Lei de Say).

Começando o resgate histórico em ordem cronológica, remete-se novamente a obra de Adam Smith, que pregava o liberalismo econômico e o anti-intervencionismo governamental⁷. O autor, considerado o pai da economia moderna, preconizava que a “mão invisível” induzia os indivíduos a promoverem o bem-estar social, embora os seus interesses particulares prevaleciam em última instância.

Entretanto, Smith não era contrário ao envolvimento do governo na economia, porém pregava uma ação limitada no Estado: proteger o Estado de invasões estrangeiras, gerir administração judiciária e interferir afim de que os empresários não obtenham lucros

⁶ Vale citar as contribuições do economista John Stuart Mill para a economia política. Porém, como justifica Santos(2001), sua análise para o gasto público e o sistema tributário poucos agregaram a contribuições dos autores clássicos abordados no presente trabalho.

⁷ Com o crescimento da Burguesia no Séc. XVIII, suas idéias foram rapidamente incorporadas como crítica ao absolutismo e ao sistema mercantilista.

excessivos. Como as ações do Estado não eram limitadas, as atividades públicas improdutivas eram as causadoras de distorções no sistema econômico.

Assim, para Smith os gastos públicos eram sempre improdutivos (salvo algumas exceções tais como: educação gratuita para os pobres, obras públicas que estimulassem a economia e construção de Igrejas), diferente do setor privado que possuía despesas produtivas e improdutivas. A problemática não era o Estado gastar menos, mas que os governantes sabiam que podiam tomar empréstimos (via endividamento público ou uso dos recursos fiscais estatais) e, portanto, não economizavam. O resultado desse mecanismo era perverso ao sistema econômico, como demonstra Trindade:

No caso de gastos públicos pagos com emissão de títulos da dívida pública ocorreria destruição de capital, materializando-se 'desvio de uma parcela da produção anual, anteriormente destinada a manter mão de obra produtiva para a manutenção de mão de obra improdutiva'. (2006, p.44)

Para a não ocorrência de atos governamentais irresponsáveis, Smith já recomendava o que os economistas ortodoxos defenderiam séculos depois: “o uso de um orçamento mais responsável e o resgate da dívida como impulsionadores da produção e emprego” (SANTOS,2001, p. 37). Assim, a teoria das Finanças Públicas para Smith abordava o embrião do que se tornaria o orçamento público, e serviu como alicerce para vários pontos sobre diversos pontos da compreensão econômica e dos mercados, o que o torna conhecido como pai da economia moderna.

Dentre os economistas que popularizaram as idéias de Adam Smith, destaca-se Jean-Baptiste Say, que dedicou sua obra na defesa do livre mercado, o que o tornou conhecido pelo pressuposto que a oferta criaria uma demanda correspondente. Say também buscou explicitar a improdutividade dos gastos públicos, e seus impactos no sistema econômico: diminuição do crédito disponível e aumento nas taxas de juros.

Apoiado nos escritos de Smith, Say analisou a despesa pública em maior profundidade, dedicando à maior parte de seu livro, tratado de Economia Política, a questão da despesa pública. Porém, sua obra foi inovadora em dois pontos principais:

O primeiro deles diz respeito à introdução da noção de racionalidade dos gastos através do princípio teórico da análise de custo e benefício. O segundo é trabalhar os gastos governamentais no contexto de suas leis de mercados, baseada na noção que a produção cria sua própria procura. (Santos, 2001, p. 38)

No tocante a imposição estatal na economia, Say não contraria as idéias de Smith, considerando o consumo governamental como improdutivo, porém com ressalvas a respeito dos gastos sociais, considerando a despesa pública como um mecanismo de compensação. Mas, como parte da premissa que os gastos públicos são improdutivos, Say chega às conclusões semelhantes a Smith: a busca por empréstimos, que diferente das empresas particulares, não serão utilizadas em atividades produtivas, não fará os dividendos renderem, prejudicando a acumulação e elevando a taxa de juros.

Os pressupostos de Say ganharam importância e reconhecimento na teoria das Finanças Públicas contemporânea, que apesar de rejeitarem a presença estatal na economia e defender o livre mercado, admite a utilidade do governo na resolução das imperfeições do mercado (SANTOS, 2001).

Outro ponto em destaque, é que Say conseguiu construir um arcabouço teórico para as Finanças Públicas mantendo os princípios de sua lei de mercado, ou seja, Say desconsidera a existência de leis naturais, logo a atividade estatal poderia ser útil. Para Say, os princípios do liberalismo econômico e político não podiam se desenvolver na política, conforme pregavam os autores influenciados por tal doutrina. Nesse sentido, as instancias do estado podem promover o ambiente propício ao encaixa das liberdades.

As contribuições de David Ricardo difundem e legítima os pressupostos dos autores clássicos supracitados, complementando a teoria das Finanças Públicas clássica. A abordagem de Ricardo trata a temática da tributação e parte da abordagem de seus antecessores (Smith e Say), preocupando-se em explicar que os gastos públicos são sempre improdutivos. Assim, o consumo do governo via impostos era prejudicial à atividade econômica. Destarte, como explica o autor:

Não há imposto que não tenda a reduzir o ímpeto da acumulação. Todos os impostos incidem sobre o capital ou sobre o rendimento. Se recaírem sobre o capital, eles reduzirão proporcionalmente o fundo cujo volume regula o crescimento das atividades produtivas de um país. (RICARDO, 1996, p. 110)

Destarte, não há impostos que não reduzam a acumulação. Ricardo também analisa as contribuições sobre salários e o impacto nos preços, chegando a conclusão que a tributação nos salários recai sobre o lucro do capitalista, pois o preço da força do trabalho aumenta em função dos impostos.

Assumindo a lei de Say e, portanto, suas idéias anteriormente apresentadas, Ricardo conclui que o intervencionismo estatal é prejudicial ao sistema econômico utilizando como

pressuposto os princípios de tributação. Para ele, os gastos públicos são sempre improdutivos, gerando efeitos mais perversos em todo o sistema econômico, o que é demonstrado por Santos (2001, p. 48): “... mas a tributação deve cair sobre o consumo improdutivo, pois só assim seu impacto negativo anularia mediante igual consumo improdutivo do governo, preservando assim o poder de compra”. Assim, sua obra ganha importância e notoriedade no campo das Finanças Públicas, pelo reforço das ideias dos autores clássicos anteriores, confirmando as premissas de Smith e Say no campo da tributação, além de fazer menção sobre limite da dívida pública com base na capacidade fiscal do Estado. A tese de Ricardo avança por séculos, como demonstra Trindade (2006, p. 45):

A interpretação ricardiana, sob a forma de um princípio de equivalência entre os recursos tomados como empréstimo estatal e a receita fiscal esterilizada será um ponto de consenso teórico entre os economistas do *mainstream* até meados do século XX, sendo retomada enquanto doutrina das finanças públicas a partir da década de 70, centrada no princípio do equilíbrio orçamentário.

Contemporâneo de Ricardo (e com quem deteve vários embates teóricos), o pensamento de Thomas Malthus dentro da teoria das Finanças Públicas difere em alguns aspectos dos seus antecessores Smith e Say. Malthus contrapõe a “Lei de Say” e defende o princípio de demanda efetiva⁸, que será melhor desenvolvido por Keynes décadas depois. Para Malthus era o excedente de oferta sobre a demanda agregada que provocava a estagnação das atividades econômicas. Assim, se a demanda fosse insuficiente, eram necessárias obras públicas e medidas econômicas que aumentassem a demanda efetiva, via consumo improdutivo. Ou seja, para o autor o gasto público produtivo e improdutivo era necessário quando a atividade econômica se encontrava abaixo de sua capacidade de produção.

A teoria das Finanças Públicas Malthusiana é levantada a partir do princípio de demanda efetiva, como defende Santos:

[...] O que é crucial das implicações do princípio da demanda efetiva nas finanças públicas é que Malthus desfaz o mito de caráter pernicioso da intervenção (defendido por Smith), do caráter improdutivo dos gastos e da ameaça do processo acumulativo do dispêndio público (ideia esboçada por Say) e a tributação como um obstáculo à expansão das atividades produtivas (tal como acreditava Ricardo). (2001, p. 54.)

⁸ De acordo com Sandroni: “[...] é a demanda de bens e serviços para os quais existe capacidade de pagamento, uma vez que, na economia de mercado, a demanda solvente é a única que conta, embora seja inferior àquela decorrente das necessidades do conjunto da população” (2005, p. 161).

Desconsiderando pontos dos autores clássicos supracitados, Malthus considerava os gastos públicos necessários, sobretudo o consumo improdutivo dos trabalhadores, como garantias para o aumento no nível de emprego e renda. Consequentemente, a dívida pública era um mecanismo impulsionador a atividade econômica. Em alguns períodos, Malthus considerava a hipótese de utilização do endividamento temporário como mecanismo de distribuição de renda, sustentando assim a demanda efetiva. Muito embora as idéias de Malthus tenham certo descrédito na contemporaneidade, sua análise sobre algumas falhas do capitalismo e o papel do gasto público na dinâmica capitalista foram incorporadas pelas correntes de pensamento econômico nos séculos seguintes.

No entanto, com o advento da escola neoclássica marginalista, a teoria das Finanças Públicas sofreria ainda mais com o estreitamento do seu campo de análise e visão.⁹

Oliveira define a economia neoclássica com uma reformulação do pensamento clássico, onde o mercado deveria ser governado pelas leis naturais e concorrência:

No mundo surgido da escola neoclássica, [...], ergueu-se, assim, um mundo econômico perfeito, governado por leis naturais e pela concorrência: constituído, de um lado, de uma multidão de pequenas empresas concorrendo entre si, esses não dispunham de poder para determinar as condições de oferta, o preço do produto e a taxa de lucro de suas atividades; contando, de outro, com consumidores soberanos, indivíduos racionais, egoístas em busca da maximização de suas rendas e utilidades, os quais, dispondo de todas as informações de mercado, participavam da determinação dos preços das quantidades demandadas e do nível de produção requerido, por meio da manifestação de suas preferências, garantia-se que o sistema operasse como o máximo de eficiência. (OLIVEIRA, 2009, p. 37)

Nesse mundo perfeito e equilibrado, o Estado perdeu importância e função econômica, tendo que esta longe das esferas produtivas e evitando políticas que interferissem no funcionamento do mercado, restringindo sua atuação para garantir a ordem e segurança do País. Apoiada nos pressupostos clássicos e neoclássicos, a teoria econômica até 1930, baseava-se no livre mercado, onde a alocação do sistema econômico era ideal, tendo a intervenção governamental um caráter nocivo para a economia. Pereira indica os principais motivos no fortalecimento da escola neoclássica:

⁹ A escola neoclássica deriva-se dos pensamentos dos autores clássicos aqui apresentados, e do pensamento marginalista, com início no último quartil do século XIX, o qual enfatizava a tomada de decisões e a determinação dos preços da margem. Segundo Brue (2006, p. 273), o pensamento neoclássico salientava a oferta e demanda na determinação dos preços dos bens, serviços e recursos do mercado. Além disso, o pensamento neoclássico tornou o estudo da economia mais restrito, abordando temas como a questão da moeda, preferências do consumidor e estruturas de mercado além da concorrência perfeita.

[...] eram o fruto de uma sociedade que, depois de passar por uma extraordinária revolução econômica, social e política a partir da segunda metade do século anterior, chegara, no último quartel do século XIX a uma situação de estabilidade, com o crescimento da população, inclusive, começando a reduzir-se, e agora necessitava de uma teoria econômica conservadora. (PEREIRA, 1976, p. 08)

Defendendo os pressupostos descritos anteriormente, a escola neoclássica modificou o enfoque dado ao estudo das Finanças Públicas, onde o centro da discussão era a abordagem quantitativa e a busca do bem-estar, que possibilitassem o perfeito funcionamento do sistema econômico.

Assim, houve um forte atraso em relação aos clássicos e até mesmo aos primeiros neoclássicos. Destarte, a teoria neoclássica avançou até o presente (tendo dominado o pensamento econômico até a terceira década do séc. XX), sendo reformulada e tomando novos pressupostos, sobretudo após a revolução keynesiana.

2.1.2 As finanças públicas no pensamento de keynes

As rápidas e profundas transformações econômicas na segunda metade do século XIX modificaram o papel do Estado quanto à condução da vida econômica. A monopolização do capital e o imperialismo das grandes potências industriais levaram a uma maior interferência estatal. Assim, tornou-se claro que era necessária a figura do Estado como soldador e organizador do sistema, por meio de suas políticas econômicas, embora fosse distinta dos interesses do capital. (TRINDADE, 2006)

Porém, a recessão econômica na década de 1930, mostrou que o *Laissez Faire* não conseguia explicar e solucionar as crises cíclicas de emprego no sistema capitalista. Conforme Pereira (2007, p. 47): “[...] o equilíbrio estático não era de um ótimo paretiano, pois havia recursos inaproveitados, assim como a noção de crescimento dinâmico tornou-se fundamental”. A resposta a crise, conjuntamente com a revolução do pensamento econômico, dar-se-á com John Maynard Keynes. Com base nas assertivas de Malthus e uma crítica mais sólida aos pressupostos clássicos, Keynes defende e reestrutura o princípio de demanda efetiva e cria uma resposta convincente à crise, formulando uma teoria alternativa à neoclássica, que diferente da Marxista¹⁰, não buscou aniquilar o capitalismo, mas apontar suas falhas e buscar soluções.

¹⁰ Além da abordagem alternativa Keynesiana, ressalta-se as contribuições de Marx. Porém, a crítica a ortodoxia proposta por Marx buscou condenar e liquidar o sistema capitalista. Era a essência do capitalismo e seu relacionamento com o setor privado que geravam distorções. Na teoria das finanças públicas, Santos (2001) defende que a teoria marxista esforçou-se mais na construção de uma teoria de Estado, destacando sua natureza,

Em sua principal obra, Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, publicada em 1936, Keynes critica o *Laizzez faire* e faz uma crítica aos economistas clássicos¹¹, a ideia que os mercados livres era eficientes e através de suas auto ajustamento automáticos, garantiam a maximização da produção e o nível de pleno emprego. Em sua crítica ao *Laizzez faire*, Keynes defende a ideia que o interesse privado não leva a um bem estar coletivo, ou seja:

Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse *seja* geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência *não* mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente. (Keynes, 1926, p.08)

Ainda em seus escritos, Keynes justifica os baixos níveis de emprego e produção enfrentados pelas economias capitalistas às políticas do livre mercado, pois:

A economia poderia muito bem estar em equilíbrio, mas se defrontar com insuficiência de demanda agrada para atingir o nível ótimo de plena utilização dos fatores produtivos ou, reversamente, apresentar excesso de demanda sobre a capacidade produtiva, padecendo de pressões inflacionárias. (TRINDADE, 2006, p. 42)

Assim, cabia ao Estado, via estímulos à demanda agregada corrigir as distorções do sistema por meio de políticas econômicas e, principalmente, fiscais. O problema do desemprego, enfrentado pelas economias na década de publicação da obra, seria resolvido através dos gastos em investimento e complementado pelos gastos em consumo, sendo esses dois gastos que constituem a demanda agregada¹². Cabia ao Estado, então, a tarefa de recuperar os níveis de emprego e renda, via gasto público ou contração de impostos¹³, na visão de Keynes muito mais eficiente que o entesouramento

Na política fiscal, realmente, centralizava-se a política econômica de Keynes, já que a política monetária, tendente a fazer baixar a taxa de juros, seria ineficiente nos momentos mais agudos de crise, devido à armadilha da liquidez. Para contrabalançar a insuficiência do investimento privado, Keynes propunha a realização de grandes investimentos públicos. Estes deveriam, preferivelmente, ser úteis, produtivos. Mas

características e funcionalidade. Uma leitura válida sobre o Papel das finanças públicas para Marx é o trabalho de Trindade (2006), defensor da tese que no sistema teórico marxista as finanças publicas cumprem a função de financiar os gastos, regular o sistema de crédito e utilizar a dívida pública como meio de mobilização e absorção do capital de empréstimo.

¹¹ Keynes classifica como economistas clássicos, tanto os neoclássicos e os clássicos (Smith, Ricardo e Say).

¹² A política de juros também era fundamental para Keynes.

¹³ Para Keynes, em circunstâncias adversas, eram necessários tais mecanismos para expansão da moeda.

nos momentos de crise, construir pirâmides ou abrir buracos para em seguida fechá-los, seria também uma solução. O objetivo seria simplesmente aumentar o emprego, seja investindo produtiva ou improdutivamente. (PEREIRA, 1976, p. 33)

Nas palavras de Keynes (1996, p. 216): “‘ Cavar buracos no chão ’ à custa da poupança não só aumentará o emprego, como também a renda nacional em bens e serviços úteis”. Assim, Keynes considerava a demanda agregada, determinada pelo consumo e investimento, que irão depender da própria função consumo, função investimento, taxa de juros e políticas governamentais, determinantes da renda e emprego.

Fica demonstrado que, de modo geral, o montante real da produção e o nível real do emprego dependem não da capacidade de produzir ou do nível de renda preexistentes, mas das decisões correntes de produzir, que dependem por sua vez das decisões correntes de investir e das expectativas presentes do consumo corrente e do consumo previsto. Ademais, assim que conhecemos a propensão a consumir e a poupar (como eu a batizei), isto é, o resultado para a comunidade como um todo das inclinações psicológicas individuais quanto a como dispor de dadas rendas, podemos calcular que nível de renda, e portanto que nível de produção e de emprego, está em equilíbrio lucrativo com um dado nível de novo investimento, a partir do que se desenvolve a doutrina do multiplicador. Ou ainda, torna-se evidente que o aumento da propensão a poupar provocará *ceteris paribus* a contração da renda e do volume da produção, enquanto um aumento do estímulo a investir fará com que se expandam. Estamos portanto em condições de analisar os fatores que determinam a renda e a produção do sistema como um todo — temos, no sentido mais exato, uma teoria do emprego. Desse raciocínio surgem conclusões que são particularmente relevantes para os problemas de finanças públicas e de políticas governamentais em geral e do ciclo econômico. (KEYNES, 1996, p.35)

Keynes propõe um novas diretrizes para os mecanismos de determinação dos níveis de produção e emprego, dando ênfase a atividade governamental como mecanismo de ajuste para os eventuais declínios no consumo e investimentos privados. Matias Pereira assinala a importância do pensamento de Keynes:

Credita-se a Keynes, portanto, o esforço pelo desenvolvimento de um instrumental nos campos metodológico, teórico, e normativo do sistema econômico em sua totalidade. Sua teoria geral, além da ênfase da microeconomia para a macroeconomia, introduziu um grande número de inovações [...] (1996, p. 50).

Assim, Keynes revoluciona a Economia e torna-se um dos principais contribuintes para o seu estudo contemporâneo. Seus pressupostos deram suporte doutrinário para a intervenção governamental dos anos 30 à Segunda Guerra Mundial, trazendo prosperidade e expansão capitalista. Porém, a derrocada veio com a escola monetarista na década de 1960, em virtude dos altos índices inflacionários, enfraquecendo a visão positiva da interferência estatal na economia.

Afirmações como “ajustamento” para uma posição de pleno emprego não inflacionário estão quase desacreditadas na contemporaneidade. Entretanto, a escola Keynesiana como método de analítico e como sistema de idéias continua predominante na economia (SANTOS, 2001).

Embora não tenha desenvolvido uma teoria específica para as Finanças Públicas, a obra de Keynes e seus desdobramentos provocaram profundas transformações nos rumos teóricos acerca das finanças governamentais e, portanto, na teoria das Finanças Públicas. De acordo com Santos (2001, p. 105): “Depois do pensamento de Keynes, as Finanças Públicas passam a ter relevância teórica e *status* na definição da política macroeconômica, tal como reconhecido pelos clássicos”. A teoria fiscal Keynesiana é considerada a principal contribuição do autor no campo das Finanças Públicas, sendo discutida mais tardiamente.

Não obstante, a discussão de Keynes acerca do papel do estado e os impactos nas finanças públicas, fez com que a teoria neoclássica tomasse novos rumos, dando surgimento a outras escolas de pensamento e mudanças na própria teoria neoclássica. Porém, a grandiosidade da obra de Keynes destacou outros pontos da sua obra: a eficiência marginal do capital, a taxa monetária de juros, o equilíbrio abaixo do pleno emprego e demanda efetiva; tornou suas contribuições acerca da política fiscal (portanto, Finanças Públicas), praticamente ignorado (SANTOS, 2001).

A teoria das Finanças Públicas, como já ressaltado, foi abalada com indagações de Keynes. Dessa forma, vários outros autores a reformularam, sobretudo os neoclássicos, instituindo novos elementos e buscando explicações alternativas.

2.1.3 A teoria das finanças públicas no Séc. XX e seus principais desdobramentos

A atuação do Estado, e o papel das Finanças Públicas, sofreram profundas modificações no Séc. XX. A partir da teoria Keynesiana, a política fiscal assume importância, e expande-se o entendimento que o uso consciente dos meios fiscais que o governo utiliza para se financiar (Impostos, Gastos e dívida Pública) seria capaz de neutralizar a inflação e recessão. Ademais, a inovação e difusão tecnológica mudaram o funcionamento de Países, Estados e Cidades, o que provocará alterações nas receitas e despesas dos governos, aumentando os recursos necessários para o dispêndio das obrigações existentes, bem como o surgimento de novas atribuições. Sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, o Estado amplia sua obrigação de agente saneador das necessidades individuais e coletivas. O resultado é um

forte aumento de despesas e a necessidade de ampliar as receitas em quase todas as nações de capitalismo tardio.

O aumento excessivo dos gastos trouxe a necessidade de enfatizar aspectos internos da gestão governamental, referente a questões de tributação, orçamento equilibrado e dívida pública. Assim, dois períodos distintos explicam o estudo das atividades do setor público nas décadas de 1930-1940: no primeiro momento, as Finanças Públicas eram retratadas conforme os economistas clássicos, com o Estado e suas Finanças Públicas assumindo importância marginal no sistema econômico; já no segundo momento o governo é tratado como um segmento da teoria econômica, tendo as Finanças Públicas o compromisso de cuidar das ações e os efeitos do comportamento econômico do Governo.

O estudo das finanças no século XX tem como uma das principais contribuições¹⁴ a obra de Richard Musgrave, denominada Teoria das Finanças Públicas, onde o comportamento e fundamentação do governo ganha uma descrição rigorosa e fundamentada, gerando uma abordagem macroeconômica para a economia do setor público (no tocante ao orçamento público e alocação dos recursos) (MATIAS PAREIRA, 2006).

Musgrave considera o setor público importante nos seguintes aspectos: consumia boa parte do produto nacional; impactava nas empresas privadas, através do pagamento de impostos e/ou subsídios; e influenciava nos níveis de preços e equilíbrio econômico. Para tanto, compreendia as Finanças Públicas como:

O complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo [...]. Embora as operações de finanças públicas envolvam fluxos monetários de receitas e despesas, os problemas básicos não são tópicos financeiros. Eles dizem respeito à moeda, liquidez ou mercados de capitais; são isto sim, problemas de alocação de recursos, de distribuição de renda, de pleno emprego e de estabilidade de nível de preço e crescimento. (MUSGRAVE, 1976, p. 23)

As principais contribuições do autor reportam às funções econômicas do Estado através da política econômica, que impactava diretamente no orçamento público. Ademais, Musgrave utiliza a abordagem normativa, ou seja, sua teoria do setor público seguia um modelo ideal, estimando e demonstrando o que ocorrera em uma economia com a perfeita alocação de recursos.

[...] A política orçamentária é determinada com sendo o resultado de três planos independentes, cada qual envolvendo diferentes objetivos e planos de ação. Esses subplanos podem, então, ser esclarecidos e unificados em um orçamento líquido

¹⁴Vale mencionar os trabalhos de HANSEN (1941) e o de STLIGTZ (1986).

com apenas um conjunto de providências para tributação e despesas. [...] O trabalho básico consiste em chegar-se a um planejamento orçamentário eficiente para cada um dos três níveis. (MUSGRAVE, *Ibid.*, p. 26)

Assim, a política orçamentária, e, portanto as funções do setor público, são expressas nas seguintes categorias:

a) Função Alocativa:

Ocorre a existência de bens privados e bens públicos: o primeiro era adquirido via mercado, e excluía os consumidores no caso de não pagamento¹⁵; já o segundo beneficia os consumidores de forma universal, não excluindo o consumidor no caso de não pagamento. Assim, os sistemas de mercado não provem os bens públicos de maneira eficiente¹⁶, tornando necessária a interferência governamental, pois o mecanismo político de arrecadação de tributos supre a necessidade de saciedade dos bens públicos, tais como iluminação das ruas, construção de praças etc. Existe o caso dos bens semi-públicos ou mistos, bens com características de privados, mas que possui provisão do Estado. Um exemplo clássico é a educação, que embora tenha benefício individual, é primordial para o desenvolvimento socioeconômico de qualquer nação. Outro tipo de bem misto, são os bens meritórios, cujo benefício é específico, mas os benefícios sociais são relevantes. Um exemplo seria o subsídio governamental para produtores rurais de feijão, ou um programa de transporte público gratuito para comunidades rurais.

b) Função Distributiva:

Assim como a função Alocativa, é o principal instrumento para viabilizar as políticas públicas e distribuir renda. Entretanto, sua função é repassar recursos de um indivíduo para outro, utilizando como mecanismos transferências, impostos e subsídios. De forma planejada e supondo o pleno emprego, a função distributiva busca o equilíbrio e justiça social. Um exemplo é a utilização do imposto progressivo (onde indivíduos de maior renda pagam mais e os de menor pagam menos ou são isentos) e as já citadas

¹⁵ Um exemplo seria a aquisição de um par de sapatos, ou um carro. Embora as pessoas demandem por esses bens, o não pagamento ao vendedor não permite a sua utilização.

¹⁶ No caso dos bens públicos, o mercado não teria como exigir o pagamento dos consumidores de maneira eficiente, o que é possível pelo Estado, como os mecanismos para a arrecadação de impostos diretos e indiretos

transferências, mecanismo esse onde o Governo doa recursos sem contrapartida de produtos e serviços. Em síntese, a distribuição depende dos fatores de renda e do mercado, em conformidade com os impactos da alocação.

c) Função Estabilizadora:

Após a crise de 30 e a consequente obra de Keynes, os governos fortaleceram o papel de agentes estabilizadores, agindo sobre a Demanda agregada (disposição para gastar das famílias e empresas). Por meio de duas principais políticas, os governos interferem a fim de controlar as taxas de desemprego ou inflação. A política fiscal, diz respeito a alterações nos tributos ou variações no consumo e investimento público. Em períodos de forte desemprego, o Estado pode aumentar seus investimentos, aumentando a demanda agregada. A política monetária, esta relacionada em alterações nas taxas de juros ou expansão monetária (ou o contrário). Em momentos de alta inflação, o governo pode aumentar a taxa de juros, influenciando assim, o lado real da economia.

A teoria proposta por Musgrave foi assim um marco no estudo das Finanças Públicas, principalmente no âmbito do Estado Federal. Conclui-se aqui o primeiro capítulo do presente trabalho, que buscou fornecer elementos econômicos clássicos que moldaram a teoria das Finanças Públicas. Todavia, a abordagem do Estado e do marco teórico das Finanças Públicas, até esse momento, centrava na figura de um Estado Unitário, tornando necessário um marco teórico que aborde os desdobramentos no Estado Federal, caso do Brasil, o qual será retratado nos capítulos seguintes.

3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS: ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO BRASILEIRO.

O presente capítulo tem como objetivo analisar o federalismo fiscal brasileiro. Para tanto, mostrou-se necessário caracterizar histórica e conceitualmente o Estado Federal, bem como o processo político e econômico de descentralização fiscal. Destarte, serão analisadas as particularidades e principais características do Estado brasileiro, a partir da proclamação da República em 1889, com ênfase para os principais desdobramentos das constituições no período compreendido até 1988, bem como, o impacto nas finanças públicas Municipais.

3.1 Alguns aspectos teóricos sobre o federalismo

Segundo a literatura existente, não existe um conceito universal acerca do Federalismo, visto que suas características variam de nação para nação, como ressalta Fiori (*apud* AFFONSO, 1995, p.23): “[...] o chamado pacto federativo, pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de sua negociação em cada momento e cada lugar”. Não obstante, o que se define como a concepção moderna do Estado Federal analisa-o sob duas perspectivas: o Estado Federal propriamente dito e a confederação de Estados. Assim, Baracho ressalta que:

“As distinções ocorridas na forma tradicional não despontam apenas de princípios teóricos, mas de fatos concretos, aqueles Estados federativos não foram constituídos todos sobre os mesmos modelos. Além de ocorrer tipos de Estados federativos bem diferentes entre eles, apresentaram características que não se aproximam das Confederações de Estados e Estados federais que surgiram mais tarde”. (1986, p.14)

Ainda na concepção do Estado Federal, Ruffia (*apud* BARACHO, 1986) pontua que o Estado Federal tem como ordenamento jurídico três elementos constitutivos (governo, povo e

territórios próprios), os quais devem está constituídos na forma de dois ou mais Estados membros, aliados. Ademais, tais Estados devem formar uma concepção partidária, com garantias de participação de cada Estado, com a regulamentação jurídica de uma Constituição e o maior ou menor grau de centralização irá classificá-los entre Estado Federal ou Estado Unitário¹⁷.

No tocante a teoria jurídica do federalismo, o estado federal possui nacionalidade única, existência de apenas um território e a presença dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Ademais, é a Constituição o agrado normativo de unidade política, que garante a existência política de cada Estado Membro (BARACHO, 1986).

Outra definição relevante para o federalismo é proposta por Elazar (*apud* FARVET, 2002, p. 31), que define o federalismo como:

“um princípio ou valor que permeia os sistemas políticos federativos e que diz respeito... ‘à necessidade das pessoas e das unidades políticas de se unirem para atingirem objetivos comuns e ainda assim se manterem separadas para preservar suas respectivas integridades’ ”.

Assim, no que tange a necessidade das pessoas, o autor supracitado conclui que o federalismo é de natureza republicana. Outra temática inter-relacionada ao federalismo é o processo de descentralização e autonomia das entidades federadas, o qual Elazar (*apud* FARVET, 2002) divide a temática em duas vertentes: não centralização, caracterizada pela existência de poder legitimamente disperso entre os centros, constitucionalmente garantida, e descentralização, definida como o poder concedido a entidade sub-nacional, donde o poder central possui prerrogativas para retirá-las. Ainda:

“[...] num sistema político não-centralizado não há que se pensar as estruturas de poder nem como estruturas piramidais e tampouco com o formato centro-periferia, mas sim como uma matriz de poder de tomada de decisão, onde não há centros maiores ou menos importantes, e sim arenas ou espaços maiores ou menores de ação”. (ELAZAR *apud* FARVET, 2002., p. 33)

A literatura recente não classifica descentralização e não centralização como idéias opostas, visto que a decisão das pessoas está baseada no poder constitucional, conforme relatado anteriormente. Destarte, a autonomia dos Estados membros, elemento essencial na construção do Estado Federal, onde Baracho (1986.) salienta que embora os conceitos de

¹⁷ Outra classificação é o Estado Regional, que não é centralizado como o unitário, porém não atinge o nível de descentralização do Estado Federal. Porém, muitos autores consideram como Estado Federal, qualquer modelo que se distancia da centralização, logo o Estado Regional é Federal.

autonomia, autarquia e descentralização apresenta pontos em comum, a autonomia é o princípio do Estado-Ordenamento, expressão do poder Estatal, a qual permite que certas unidades federadas conservem certa independência na gestão de seus negócios.

Complementando:

“O princípio da participação garante que as unidades que compõe a federação colaborem na formação das decisões que se adotam como próprias da União Federal. As organizações do tipo federativo supõe a existência de instituições encarregadas de gerir os interesses comuns. Elas têm uma competência que varia de conformidade com o grau de intensidade do liame federal. No autêntico federalismo, mesmo quando ocorra variação no vínculo federal, as unidades associadas participam, com seus representantes, na Constituição dos órgãos federais e na elaboração de decisões”. (Baracho,1986, p.50)

O Estado Federal, tal como é concebível na contemporaneidade, foi derivado do modelo americano. Este estabelece, dentre várias medidas, que somente o Estado Federal possui soberania, tendo os Estados ingressantes na Federação autonomia limitada¹⁸, não hierárquica e com atribuição de competências entre os entes federados. Para que os entes subnacionais (estados, províncias, municípios) possuam certa autonomia política, é necessário quem sejam autônomos financeiramente, como ressalta Dallari:

A cada esfera de competência se atribui renda própria [...]. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir com independência, que não dispõe de recursos próprios. (2010, p. 260)

O poder político também é compartilhado por todas as unidades, com a existência de um governo federal, e governos subnacionais que governam para os interesses locais, sem ferir os princípios constitucionais.

Embora o Estado Federal mostre-se mais eficiente e democrático, alguns estudiosos posicionam-se contrariamente a organização federativa, justificando que nos dias atuais é necessário um governo forte para atender as solicitações intensas e conflituosas. Ademais, a dimensão do Estado Federal gera conflitos de interesses, o que dificulta a planificação e enquadramento num plano elaborado pela União e, paralelamente, torna-se necessário a existência de um custoso aparelho burocrático para sanar os problemas jurídicos, burocráticos e econômicos (DALLARI, 2010).

¹⁸ O maior ou menor grau de autonomia varia da formação federalista específica, podendo ser expressa nos campos legislativos, tributários ou financeiros.

As mudanças tecnológicas e econômicas ocorridas nos séculos XIX e XX desaguararam em várias problemáticas, tendo colocando o Estado Federal em constantes provações e modificações. Destarte, esta concepção de Estado mostra-se mais eficiente e democrática, preservando os particularismos. O que também é observável, é que evolução histórica propiciou avanços e reversões na trajetória do federalismo, o que tornou possível:

[...] identificar a existência de uma linha evolutiva no desenvolvimento das federações, ou pelo menos dentre aquelas que chamamos ‘progressivas’, o que nos permite também postular que é possível uma crescente e programada melhoria do formato federalista, não sendo necessário recomeçar cada nova experiência a partir do zero [...]” (Fiori *apud* Affonso, 1995, p. 24)

Uma das questões contemporâneas do federalismo são as responsabilidades políticas-administrativas, as quais geram metas que precisam ser cumpridas. Assim, as atribuições financeiras do governo Central são estudadas pelo federalismo fiscal, o qual difere da abordagem do Federalismo explicada até esse momento, cuja abordagem é política-constitucional. Assim, faz-se necessário a compreensão econômica do federalismo, tema discutido no subitem seguinte.

3.1.1 Federalismo, descentralização fiscal e seus principais desdobramentos

No campo das Finanças Públicas, o tópico Federalismo Fiscal nasce por volta dos anos 1950, quando grande parte das federações já estavam consolidadas, e seu objetivo, conforme Mendes (2005, p. 423): “[...]estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permitia tais alterações.”

A perspectiva histórica do Federalismo Fiscal também remete a temática discutida no capítulo 2 do presente trabalho, cuja depressão de 1930 culminou na percepção mais aguda das falhas de mercado e na reformulação da teoria das Finanças Públicas, de uma perspectiva política, para outra denominada teoria neoclássica das Finanças Públicas, com destaque para os trabalhos de Richard Musgrave. Outros autores com importantes contribuições na teoria neoclássica das Finanças Públicas são Wallace Oates e Charles Tiebout¹⁹, com trabalhos seminais nos campos do federalismo fiscal e no processo de descentralização fiscal. Oates

¹⁹ Tiebout (1956) defendia o pressuposto que era possível revelar as preferências do consumidor através da descentralização fiscal, ou seja, dada um grande número de governos locais, o cidadão escolheria aquela localidade de melhor saciasse suas preferências por bens públicos.

defendia que a abordagem tradicional do federalismo fiscal estabelecia um corolário de normas com atribuições a diferentes tipos de governos e instrumentos fiscais adequados a seus objetivos, sendo os níveis subnacionais inerentes a estabilização macroeconômica, pois possuem meios limitados para assim fazê-las.

Destarte, algumas atribuições eram restritas ao Governo Central, dado a dimensão e alcance das mesmas (como a defesa nacional) e outras, limitada aos entes locais, dado a facilidade de alcance (como a educação básica). Assim, para Oates(1999), o federalismo fiscal era um meio termo entre uma administração plenamente centralizada e outra totalmente descentralizada, tendo a capacidade de reunir o melhor dos dois extremos. (MENDES, 2005)

Oates considera a forma descentralizada mais eficaz, com a existência de um governo central e níveis subnacionais, onde as responsabilidades eram divididas de forma adequada.

The public sector in nearly all countries consists of several different levels. [...]). But to realize these ‘different advantages,’ we need to understand which functions and instruments are best centralized and which are best placed in the sphere of decentralized levels of government. This is the subject matter of fiscal federalism. As a subfield of public finance, fiscal federalism addresses the vertical structure of the public sector. (Oates, 1999, p.1120)

Esses pressupostos com maior ênfase na descentralização fiscal prevaleceram até a década de 1970. Tal momento foi classificado posteriormente como o federalismo da primeira geração, onde basicamente a atribuição alocativa pertencia aos governos subnacionais e a função estabilizadora e distributiva pertenciam ao poder central. Ademais:

O foco de análise do ‘Federalismo Fiscal de Primeira Geração’ está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. Dada a necessidade de garantir-se que o governo subnacional obtenha as receitas nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas, trata-se da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício. (Vargas, 2011, p.53)

A segunda geração da teoria federalista fiscal nasceu com o ataque ao Federalismo Cooperativo, que teve auge no governo Roosevelt e o “*New Deal*”, definido como a repartição das funções do setor público (Alocativa, Distributiva e Estabilizadora) entre as esferas governamentais, reconhecendo que a cooperação entre estes agentes era indispensável para se atingir as funções do Estado. Destarte, o Governo Central era responsável pelo equilíbrio da federação, compensando financeiramente as desigualdades entre os entes, e adotando políticas de cooperação e solidariedade.

Assim, na teoria das Finanças Públicas, vem à luz a economia do setor público, com ênfase para as teorias de escolha pública e a nova economia institucional, dando uma nova roupagem ao neoclassicismo e fortalecida com os argumentos contrários à centralização Keynesiana²⁰.

A teoria da escolha pública (*Public Choice*) consiste em teorizar a nova economia política, dando ao Estado o papel de mercado, como discutida histórica e criticamente por Rui Affonso. Segundo esse autor, a teoria da escolha pública atravessou o caminho neoclássico, atingindo a ciência política, dando ao Estado a função de mercado.

Dessa forma, a *public choice theory* pressupõe que iguais regras de comportamento orientam os agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados em suas ações pelos mesmos objetivos: a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder. (Affonso, 2003, p. 42)

Com o protagonismo da teoria da escolha pública, ocorrem modificações na aplicabilidade do federalismo fiscal e, conseqüentemente, no processo de descentralização fiscal. Dentre uma das correntes que entram em destaque, cita-se o federalismo competitivo, que pregava que a concorrência entre níveis de governo, ou entre Estados e entre Municípios beneficiaria a eficiência econômica. Ainda, segundo Affonso:

Segundo a teoria do *competitive federalism*, a razão de ser do federalismo deveria ser encontrada em duas dimensões principais, a saber: a dimensão da ampliação da eficiência alocativa espacial através da concorrência e a dimensão da redução do papel desempenhado pelo Estado e o seu maior controle por parte da sociedade. [...] O modelo do 'federalismo competitivo' deve ser compreendido, portanto, como a aplicação da *public choice theory* no terreno do federalismo e das relações intergovernamentais. (2003, p. 63/64)

O federalismo competitivo encontrou fertilidade no período de ascensão do pensamento neoliberal. Oliveira (2007, p.16) demonstra as principais recomendações do federalismo competitivo:

“i) o objetivo de controlar a expansão do Estado, que brota dos resultados alcançados pelo pensamento neoliberal, dados os prejuízos que sua ação acarreta para o sistema econômico, em termos de eficiência, exige limitar sua ação, esvaziando as funções do Poder Central e fortalecendo a esfera descentralizada, para

²⁰ O período no pensamento econômico que caracteriza esse momento, foi a grave crise econômica da década de 1970, fruto da forte expansão da produtividade no pós-guerra e o resultante crescimento na desigualdade. Uma das principais mentes da teoria econômica no Séc. XX e um dos precursores da teoria monetarista, Milton Friedman, foi um ferrenho crítico às políticas monetárias e fiscais idealizadas por Keynes.

que esta, dotada de uma certa autonomia e atuando no meio de ‘interesses opostos e rivais’ promova a competição dentro e entre os diferentes níveis de governo;

ii) considerando que a centralização de poderes na órbita central tende a criar monopólios na oferta de políticas públicas e a moldar, pelo espírito predominante de cooperação e solidariedade, comportamentos prejudiciais para a eficiência (agentes com comportamento *free rider*, acomodação diante da garantia de recebimento de transferências de outras esferas governamentais, por exemplo), a descentralização das políticas públicas aparece como instrumento-chave para mudar essa situação e garantir que, por meio da competição/concorrência entre as esferas governamentais, maior eficiência seja alcançada;

iii) por sua vez, a descentralização, acompanhada de diminuição das transferências compensatórias resultantes da própria diminuição do Poder Central, aciona forças da competição não somente entre as distintas esferas de governo como também entre os funcionários desses governos, cada qual procurando melhorar as condições de oferecer políticas públicas, em termos de qualidade e de custos, visando melhorar sua posição frente ao contribuinte/eleitor;

iv) nessas condições, detendo conhecimento e informações sobre as diferenças existentes de custos, qualidade etc. das políticas ofertadas, o contribuinte eleitor aparece como árbitro que sanciona, por “livre escolha”, a que lhe propicia melhores condições, rejeitando as demais.

v) descentralização e autonomia das unidades subnacionais, tornam-se, assim, no modelo competitivo, variáveis centrais para barrar a expansão do Estado e, ao mesmo tempo, para garantir a competição entre as esferas de governo capaz de garantir a eficiência do sistema.”.

Diferente do federalismo cooperativo, o bem-estar coletivo era deixado em segundo plano, em face da busca pela eficiência pública, com menores custos e maior qualidade. A solução, portanto, era a descentralização e uma forte competição entre as esferas de governo, o que garantiria a eficiência do sistema.

“A ausência de concorrência, juntamente com a existência de transferências intergovernamentais para essas esferas, realizadas sem condicionalidades, seriam responsáveis, de acordo com essa perspectiva teórica, pela leniência com que os gastos públicos são tratados, pela difusão de comportamentos *free rider*, acomodatórios, dos agentes públicos e pela falta de empenho da administração descentralizada em adotar medidas para melhorar a cobrança de impostos de sua competência e melhorar a gestão pública, visando aumentar a eficiência do gasto e a qualidade dos serviços prestados à população”. (Oliveira,2007, p.25)

Entretanto, a experiência prática demonstrou que tal teorização não seria sustentável, pois não era possível equiparar o Estado ao mercado, e tal processo resultaria na diminuição do poder central. Ademais, em casos de grandes Federações (como o Brasil) a proposta de uma descentralização radical gerava problemas em todo território, como instabilidade macroeconômica, desequilíbrios fiscais, aumento do desemprego e pobreza e fragmentação da unidade territorial.

As próprias políticas de ajustamento macroeconômicas adotadas por alguns países na década de 1980, demonstraram que o caminho neoliberal divergia da proposta do federalismo competitivo (portanto da descentralização radical), bem como a consequente intervenção

governamental ocorrida na década de 1990, indispensáveis na retomada do crescimento econômico e diminuição dos níveis de desemprego.

Uma vez posto em cheque, o pensamento liberal teve que se transformar:

“Como num ato de penitência para escapar dos riscos que sua ousadia havia colocado para o sistema, o pensamento dominante, reconhecendo as limitações do ‘mercado livre’ para operar com eficiência, negaria a rejeição anteriormente feita ao papel do Estado e procuraria reincluí-lo, em seu corpo teórico, como agente vital para a sobrevivência do capital, embora introduzindo novos instrumentos para aumentar e melhorar o controle sobre suas ações. Com essa nova mudança de concepção, a teoria do federalismo ganharia nova dimensão e as relações intergovernamentais um outro arranjo.” (Oliveira, 2007.,p.18)

As mudanças vieram, caracterizada anos mais tarde como federalismo institucional, também denominada como “nova economia política” ou “neoinstitucionalista”, a qual não preconizava a ideia de um mercado que garante a máxima eficiência, como os teóricos da escolha pública defendem, nem a visão de um Estado quase descartável, unicamente responsável pelos distúrbios econômicos. As próprias mudanças tecnológicas e sociais que ocorreram intensamente desde o pós-II guerra, deságuam numa economia globalizada que ganha força na década de 1980, caracterizada pela institucionalização do padrão de acumulação sob a hegemonia dos influentes mercados financeiros, de capital e finanças, marcada por inovações, sobretudo no campo informacional, tornando primordiais mudanças, bem como a negação de alguns pressupostos teóricos²¹, o que leva a busca de uma teoria que compreenda todos esses acontecimentos e coloque o Estado e Mercado em uma situação de ordem, coordenação. Ou seja, esse novo modelo de federalismo surge num momento globalizado e com forte predominância da mundialização do capital²² e retomada da hegemonia norte-americana²³.

Nesse contexto político e econômico, o federalismo institucional não renegou por completo a teoria da escolha pública, mas buscou utiliza-la com uma nova roupagem para o

²¹ Destaca-se também a queda do império socialista na década de 1980. Ademais, para uma boa compreensão acerca das mudanças econômicas que resultam em uma economia globalizada no último quartil do século XX, ver Fiori (1997).

²² Para compreendermos o modelo de mundialização do capital, citado no parágrafo anterior, remetemos as obras de François Chesnais. Para esse autor, existe uma clara distinção entre globalização e mundialização do capital: “[...] globalização é dada não pela mundialização das trocas, mas das operações do capital, sob a tripla forma do capital industrial, do capital concentrado engajado no negócio e na grande distribuição e, sobretudo, cada dia de maneira mais evidente, sob aquele do capital-dinheiro concentrado que se valoriza no seio da esfera financeira, mas que se nutre de punções sobre a esfera produtiva onde se formam o valor, a mais-valia e outras variedades de sobre-produto” (CHESNAIS, 1996, p. 67). Já a mundialização do capital constituía uma etapa a mais no processo de internacionalização e nas operações contemporâneas das multinacionais, mas tem como mola propulsora a esfera financeira.

²³ Nesse contexto, Tavares (1985) demonstra como os EUA conseguem reaver sua hegemonia nos primeiros anos da década de 1980, submetendo seus parceiros a desafiar militar e economicamente seus principais adversários.

liberalismo, abandonando instrumentos mais restritivos, tais como a existência da racionalidade perfeita e informação completa. Ademais, o Estado passar a ser visto como um aliado, tendo como função primordial contribuir para o bom funcionamento dos mercados livres, sendo necessárias modificações na sua própria estrutura. Assim, segundo Affonso:

“A *new political economy*, ao contrário da *welfare economics* ou mesmo da *public choice*, admite resultados diferentes daquele correspondente ao ‘ótimo de Pareto’, do ‘equilíbrio geral walrasiano’, e trabalha com a possibilidade (e probabilidade) de equilíbrios ‘subótimos’, de *second best*, e com a inevitabilidade de *trade-offs* entre ‘eficiência’, ‘eqüidade’ e ‘democracia’. Constitui, dessa forma, um instrumental analítico mais adequado a um momento em que a *mainstream* está voltada à implementação de ‘reformas reestruturantes’ do Estado e ao seu ‘redesenho’, conforme as exigências do ‘capitalismo globalizado’, traduzindo-se, assim, numa verdadeira ‘economia política da dominação capitalista’.” (2003, p. 79)

É importante frisar que não se tratava do retorno do Estado keynesiano ajustado, mas sim um Estado com novas bases, instituições forte e regras claras, ajustes necessários para um bom desempenho do mundo capitalista financeiro e globalizado. Quanto ao mercado, também é necessário algumas diretrizes para seu correto funcionamento, com regras objetivas, tendo controle estatal, pois esse último dispunha de poder para tal. Assim:

“Brotam dessa nova visão, especialmente por parte dos teóricos da “nova economia política”, propostas modernizadoras do Estado (as chamadas propostas de segunda geração), visando capacitá-lo, por meio dessas instituições, a desempenhar o papel de agente ‘estruturador’ do mercado e, ao mesmo tempo, de contar com mecanismos próprios de controle de suas atividades. Agências reguladoras, independência do Banco Central, mecanismos legais de controle de gastos dos diversos poderes, limites à cobrança de impostos, de endividamento, das finanças dos distintos níveis de governos em geral, entre outras medidas, tornam-se, nessa perspectiva, indispensáveis para dar condições, ao Estado, de desempenhar, com eficiência, seu novo papel. Regulação, supervisão, acompanhamento, responsabilização transformam-se, assim, em ingredientes essenciais neste novo quadro, em que o próprio Estado cria mecanismos de controle – também por parte da sociedade – para definir, atuar com eficiência e autolimitar suas atividades.” (Oliveira,2007, p.20).

Assim, dentro do marco analítico e normativo estabelecido pela teoria novo institucionalista, não caberia à figura de um estado mínimo, bem como um processo de descentralização competitivo entre membros federados, mas sim um Estado:

“‘forte, ágil e enxuto’, para o que são indispensáveis reformas estruturais de seus aparelhos (chamadas de reformas de segunda geração), voltadas para criar e fortalecer suas instituições, com o Governo Central (ou federal), sendo dotado de poder regulatório e de comando sobre os governos subnacionais, com o objetivo de garantir eficiência para o sistema econômico e para o setor público”. (Oliveira,2007, p.29)

Logo, não se tratava de uma centralização extrema, nem tampouco um processo de descentralização radical (como pretendida na teoria da escolha pública), mas sim uma recentralização do poder do Governo central, buscando a eficiência para o mercado, mas com a presença de vários arranjos, adaptáveis as variadas necessidades da Federação, ou seja, com a descentralização em alguns ordenamentos, se necessário. Não obstante, a descentralização deveria ser monitorada, regulada e controlada pelo poder central, como no caso das finanças governamentais, onde cada ente subnacional compartilha das receitas e obrigações, porém com um ordenamento jurídico que permite uma gestão saudável das contas, com eficiência e sem desequilíbrios macroeconômicos.

A descentralização fiscal assume, assim, uma nova roupagem na nova economia política, com correntes que a defendem, mas outras que a criticam. Retomando a Vargas (2011), é possível compreender que o processo de descentralização protagonizou um amplo debate na década de 1990, justamente pelo advento da nova economia institucional e o processo descentralizante ocorrido na América Latina e Leste Europeu. A crítica ao processo descentralizante contou com contribuições de Remmy Prud'homme (1995) e Vito Tanzi (1995), cujos pressupostos perpassavam nos desajustes macroeconômicos, uso indevido dos recursos e gastos excessivos de entes subnacionais. Na contramão teórica, estava os defensores da descentralização, caso de Mclure (1995) e Sewel (1996), que retomam e aprimoram um ponto importante na concepção teórica do federalismo fiscal, que indica que as transferências são mecanismos desencorajante à responsabilidade fiscal.

Nesse perfil de abordagem da descentralização, aprofunda-se a defesa da descentralização fiscal, reforçada pelo princípio da subsidiariedade, com o objetivo de conferir ampla autonomia tributária aos governos subnacionais, visando minimizar a necessidade das transferências e conferir ampla liberdade para seu uso, traduzindo relações intergovernamentais amplamente competitivas. (Vargas, 2010,p.64)

É importante ressaltar que uma descentralização feita de forma desordenada, poderia gerar problemas macroeconômicos, problema reconhecido por Mclure. Porém, o autor estabelece que as competências deveriam ser adequadas a cada nação, e ainda, que era possível uma blindagem aos problemas macroeconômicos causados pelos entes subnacionais, deixando a gestão de recursos fiscais flutuantes sob responsabilidade do governo central.

No geral, chegou-se a um consenso entre centralizadores e descentralizadores que era necessário certo rigor no processo de descentralização fiscal, visto que um processo descentralizante, desordenado, geraria riscos, principalmente no gerenciamento

macroeconômico, bem como a necessidade de restrições fiscais e financeiras adequadas a contextos descentralizados. Destarte, o embate teórico gerou um consenso, disposto em duas linhas: a *accountability*²⁴ e a coordenação federativa. (VARGAS,2010)

Tal consenso é justificado pelos riscos inerentes a descentralização, como explica Affonso²⁵ (2003, p. 165): “Os perigos da descentralização poderiam ser agrupados, basicamente, em duas categorias: a dos ‘riscos macrofiscais’ e dos relacionados aos chamados ‘problemas de agência’”. Destarte, existe um perigo de problemas macrofiscais causados pela dimensão do poder de gestores subnacionais não capacitados, que também abriria um maior espaço de manobra para o clientelismo e corrupção. Já os problemas de agência, esses estariam mais ligados à capacidade gerencial do Estado e aspectos ligados à democracia.

Ainda sobre os riscos macrofiscais, o autor supracitado ressalta a problemática da irresponsabilidade fiscal de alguns gestores subnacionais, fruto da assimetria gerencial entre a capacidade de gerar receitas próprias e as competências enquanto ente federativo. A propósito: “‘o desenho adequado’ das transferências fiscais para os governos subnacionais deveria ocupar um lugar central nas políticas de descentralização.”(AFFONSO, 2003, p. 166)²⁶

Nesse contexto, as transferências deveriam ser diretas (com regras formais), pois dado o contrário, induzir-se-ia ao comportamento irresponsável dos entes subnacionais. Outro ponto seria a diminuição do financiamento dos gastos locais pelo governo central, pois a ausência dessa medida também estimulava o comportamento irresponsável dos entes federados. A solução apresentada baseou-se nos limites fiscais mais severos para entes subnacionais e no maior incentivo a democracia e participação local.

O processo de descentralização a partir da década de 1990 *in loco* pode ser analisado sinteticamente em alguns países, o qual demonstra como essas federações reagem aos desafios da globalização, à situação dos entes federados subnacionais, bem como às novas recomendações consolidadas no novo milênio, a quais pode-se citar: maior disciplina fiscal,

²⁴ Dentro da reforma do Estado proposta teoricamente pela teoria novo institucionalista (ou nova economia política) e posta em prática pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI, um ponto que entra em destaque é a perspectiva da *accountability*, Entendida como a responsabilidade (prestação de contas) entre os membros de um órgão administrativo ou representativo. Abrucio e Loureiro (2004) apresenta que órgãos internacionais como o Banco Mundial utilizaram esses e outros mecanismos, sobretudo nos Países emergentes, preconizando que nessas economias além de se investir capitais, eram necessários mecanismos legais que garantissem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, predicabilidade do processo legal e a transparência das decisões governamentais, visando sempre o alcance da estabilidade econômica e do crescimento.

²⁵ Nessa etapa do trabalho, o autor pauta tais definições em baseado nos relatórios do Banco Mundial.

²⁶ A Lei de responsabilidade fiscal brasileira (LRF) está fortemente influenciada sobre esses pressupostos, e será comentada detalhadamente no capítulo 04.

novas regras no campo fiscal, globalização intensificada e ampliação do atendimento as demandas populacionais, dentre outras. (REZENDE, 2006)

Destarte, observam-se alguns indicadores de Países selecionados, demonstrando sob qual grau cada país está centralizado ou descentralizado, demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 2 – Indicadores de descentralização: Países Selecionados (%)

País	Tributação		Gastos	Transferências
	Exploração de Bases Tributárias	Receitas Tributárias sob responsabilidade dos governos Subnacionais (2002)	Sob responsabilidade dos Governos Subnacionais (2000)	Participação nas receitas dos governos subnacionais (2000)
<i>Canadá</i>	Todas as esferas do governo exploram as mesmas bases tributárias	44,1	63	12
<i>Austrália</i>	Principais bases tributárias controladas pelo Governo Federal	31,4	47	39
<i>Suíça</i>	Todas as esferas do governo exploram as mesmas bases tributárias	43,1	63	19
<i>Alemanha</i>	Governo Federal e Estado partilham a maior parcela das bases	28,7	59	18
<i>EUA</i>	A maior parte das bases tributárias é partilhada pelo governo federal e pelas esferas subnacionais	n/d	39	30

Fonte: Rezende (2006, p.34)

Outro ponto destacado no texto supracitado são os desafios que as federações enfrentam no ambiente globalizado, que por sua vez atinge distintamente cada nação, a depender do grau de organização de cada um delas. Observa-se que algumas nação possuem alto nível de descentralização, como Canadá e Suíça, onde os entes subnacionais possuem um grau expressivo extremo de autonomia financeira. Já em outras nações, como na Austrália, a característica é de um governo centralizado, com poucos recursos para o atendimento direto das demandas locais.

Assim, foram apresentadas as principais teses em torno do conceito de federalismo, com ênfase na esfera fiscal e o processo de recentralização/descentralização. A partir destas definições, passamos agora a compreender melhor o federalismo brasileiro e sua evolução.

3.2 O federalismo fiscal, sistema tributário e a figura do ente municipal no Brasil até 1988

A República Federativa do Brasil está organizada política e administrativamente como tal desde o decreto I de 15 de novembro de 1889, que converteu as províncias do Império em Estados da República, atribuindo ao Brasil o caráter de federação. O modelo federativo adotado no Brasil seguiu o exemplo americano e sua estrutura já começou ser moldada através da Constituição de 1891, que estabeleceu, dentre outros decretos, um reconhecimento da figura do ente subnacional, com a repartição de receitas e atribuições políticas/administrativas, cabendo a União às receitas provenientes dos impostos de importação, e aos Estados os tributos sobre exportações. Todavia, a federação brasileira assumiu características autônomas pós-Proclamação da República, tendo seguido por vezes medidas de centralização e descentralização.

No período compreendido entre a Constituição de 1891 e a década de 1930, a economia brasileira era pautada no modelo agroexportador cafeeiro, e dispunha de um governo central fraco, pautado no poder das oligarquias (São Paulo e Minas Gerais). Ademais, os anos de políticas tributária de benefícios aos Estados, trouxe um grande problema de endividamento, ampliado também pela fraca arrecadação no período da Nova República, bem como as políticas de crédito do governo central, que visavam manter a estrutura agrária que tiveram seus efeitos anulados com a grande depressão de 1930²⁷.

Com o declínio da economia agroexportadora, o Brasil estabelece uma política de industrialização, se libertando do centro político/econômico nas oligarquias, deslocando o centro dinâmico da agricultura para a indústria. O projeto inicial, denominado PSI (Processo de Substituição de Importações) buscou produzir internamente os produtos antes importados dos EUA e Reino Unido. Como o Brasil até então não possuía um parque industrial sofisticado (com a existência de indústrias de transformação e produtora de bens de capital), a alternativa encontrada centrou na produção de bens de consumo não duráveis²⁸, utilizando

²⁷ A principal simbologia da política da União era a defesa e erradicação do setor, via compra do excedente da produção e posterior queima do café, com objetivo de manter os preços internacionais em alta. Para maiores detalhes sobre processo econômico posterior a proclamação da República, consultar ABREU (1991).

²⁸ Indústrias que não necessitavam de recursos tecnológicos sofisticados, como por exemplo, Indústria têxtil e de alimentos.

maquinários importados. Nesse período, tem início um forte processo de centralização, com a Assembleia Nacional Constituinte de 1934, tendo a União detendo as bases de arrecadação, porém numa escala bem menor que a proposta constitucional de Getúlio Vargas, que sofreu cortes e reajustes. Todavia, o governo federal tinha poder político de nomear os interventores do Estado e controlava a gestão de políticas através do departamento administrativo do serviço público (ARRETCHE, 2005).

Outro aspecto relevante na Constituição Federal de 1934 foi à formalização da participação dos Municípios na partilha de recursos²⁹, embora os mesmos só fossem reconhecidos como entes federados 54 anos mais tarde. Entretanto, a participação da partilha municipal foi diminuindo nos anos subsequentes, resultado do crescimento e ampliação da arrecadação federal, via Imposto de Renda (IR), Imposto de Consumo (IC) e o Imposto Estadual de Vendas e Consignações (IVC).

O novo ordenamento constitucional definiu as competências tributárias dos Municípios (retirando este poder dos Estados e diminuindo em parte a tradicional ascendência deles sobre os governos locais) e restringiu de duas maneiras a autonomia municipal para investir: estreitando a base tributária local e limitando seu acesso a recursos das esferas superiores de governo. (Zimmermann, 2009, p.21)

Todavia, logo após a promulgação da constituição de 1934, os embates políticos entre direita e esquerda eclodiram no Estado Novo (1937/1945), regime autoritário que perdurou até o final da segunda guerra mundial. Assim, tornou-se necessário uma nova Constituição, aprovada em 1937, mas que manteve as mesmas estruturas tributárias de 1934³⁰, com pequenas modificações (OLIVEIRA, 2005).

As mudanças mais significativas emergem na Constituição de 1946, fruto do apelo popular pela reestruturação democrática e o descontentamento das elites que outrora apoiaram o Estado Novo. Esse período é marcado por uma forte descentralização, o que autores como Oliveira (1995) consideram como uma “revolução federativa”. Já Afonso e Serra (1999, p. 4), pontuam: “Ao final da Segunda Guerra Mundial, a redemocratização do país e a nova Constituição democrática de 1946 abriram uma fase de nítida descentralização”.

O maior destaque foi à instalação do sistema de transferências intragovernamentais, embora estabelecido tardiamente, visto que nesse período já se observava um forte processo de industrialização, porém de forma não regionalizada, visto que as diferenças

²⁹ Vale ressaltar que a Constituição de 1891 já garantia algumas prerrogativas aos Municípios, como observável em São Paulo. Porém o arranjo formal só ocorre em 1934.

³⁰ As principais modificações estavam centradas nas questões políticas e partidárias.

socioeconômicas entre norte/ nordeste e Sul/Sudeste se ampliavam cada vez mais. Destarte, a instauração do regime de transferências foi um importante passo na busca do equilíbrio federativo e na diminuição das desigualdades inter-regionais.

Pela Constituição de 1946, 60% da arrecadação do IUEE passariam a ser transferidos para os estados, o Distrito Federal e os municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei (Art. 15, 2º). Da mesma forma, 10% da receita do Imposto de Renda caberiam aos municípios, excluídos os das capitais, divididos em partes iguais, exigindo-se que pelo menos metade (50%) dessa transferência fosse aplicada em benefícios da zona rural (art. 15, 4º). No caso dos impostos estaduais, estabeleceria, no art. 20, que, no caso da arrecadação estadual, dela excluído o imposto de exportação, exceder o total das rendas locais, excluído o município das capitais, o estado deveria transferir-lhes 30% do excesso arrecadado. (Oliveira,2005, p.41)

Oliveira ainda defende que o arranjo adotado em 1946 prevalece até os dias atuais, configurado da seguinte forma: A União é arrecadadora, substituta para Estados e Municípios, bem como os Estados para seus respectivos Municípios. Ademais, outras medidas na Constituição de 1946, buscou sanar as disparidades intrarregionais, como o estabelecimento de fundos de combate a seca no Nordeste e valorização da Amazônia.

Quanto o resultado das medidas Constituição Federal de 1946, é relevante a preocupação e o reconhecimento do Município como ente subnacional. Porém, as medidas tiveram pouco efeito na prática, visto que a situação fiscal desses entes subnacionais estava deteriorada no período em análise. Oliveira (2005) demonstra as medidas adotadas para sanar o problema já na década de 1960:

Para mitigar essa situação, nova alteração seria introduzida no sistema tributário, em novembro de 1961, por meio da Emenda Constitucional n. 5. Com ela, ampliou-se a ajuda federal aos municípios, adicionando aos 10% do Imposto de Renda, 15% do Imposto de Consumo, transferindo-se também para eles os impostos estaduais incidentes sobre a propriedade territorial rural e sobre a transmissão de propriedade *inter-vivos*, condicionando, contudo, 50% da aplicação do primeiro à área rural. (Oliveira, 2005, p.43)

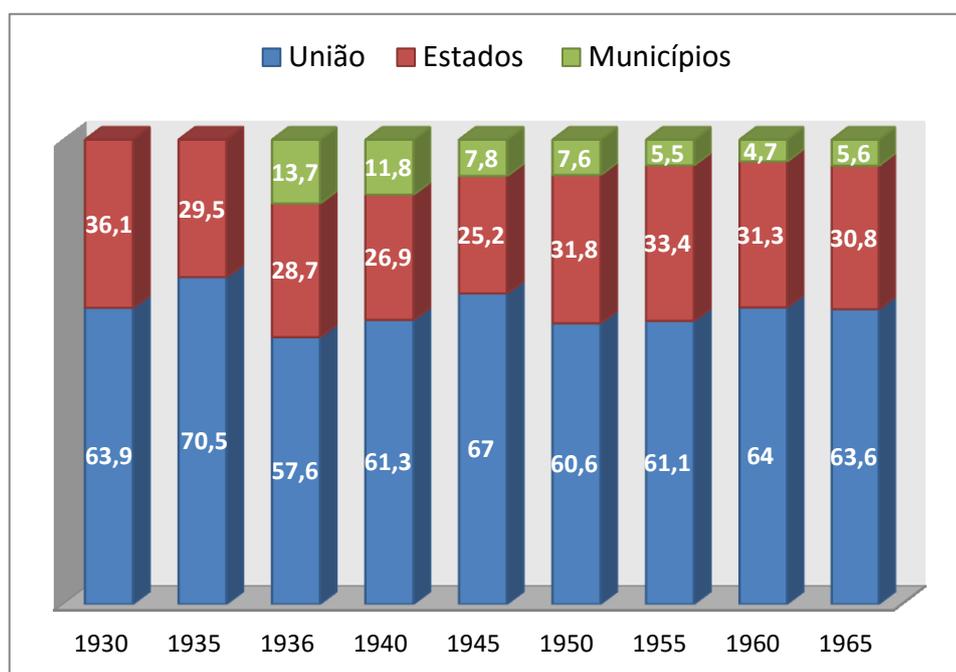
As dificuldades financeiras não foram totalmente sanadas, porém o esforço culminou num aumento das receitas dos Municípios e no estabelecimento de uma relação direta entre esses entes e a União. Tal fato é justificado pelo aumento no número de Municípios no Brasil, que passou de 1574 na década de 1940 para 2766 unidades, em 1960³¹.

³¹ Obviamente o aprofundamento da Industrialização provocou um forte movimento de urbanização no período, provocando o inchaço das cidades.

Em contrapartida, o esforço descentralizador foi relevante, sobretudo para os Municípios, visto a importância desse ente no exercício das políticas públicas e na resolução das desigualdades sociais e econômicas.

Uma síntese das modificações constitucionais ocorridas entre a década de 1930 e 1964 poder ser visualizada através das distribuições federativa das receitas entre os entes nacionais, conforme o gráfico 01:

Gráfico 1 – Distribuição Federativa da Receita entre os três entes da Federação (%)



Fonte: IBGE (Estatísticas do Século XX). Varsano (*et. al*, 1998)

Portanto, é possível verificar que o melhor resultado para os entes municipais ocorre na sua adesão ao “bolo tributário”, a partir da década de 1940, não conseguindo recuperar o mesmo nível nas duas décadas seguintes.

A década de 1950 é marcada por um período de intensa industrialização, sobretudo no Governo JK (1956-1961), com o aumento nas disparidades regionais, a qual só não foi maior pelo modelo federalista descentralizado a partir de 1946.

O resultado foi uma vultosa queda na receita dos três níveis do governo no início da década de 1960, que contribuíram para uma recessão. Outros fatores como endividamento externo e o resultante surto inflacionário, os quais aliados a uma crise política culminaram no golpe militar de 1964 e a instauração do regime ditatorial no Brasil.

3.2.1 O Federalismo no contexto ditatorial e o impacto nas finanças públicas municipais (1964 -1988)

O período compreendido entre os anos de 1964 e 1984 foi marcado por profundas transformações nos campos políticos, administrativos e, sobretudo, econômicos. Como ocorrido em diversas nações latino americanas, com apoio direto dos Estados Unidos, houve uma intervenção político-militar e o rompimento da democracia no Brasil, com objetivo de implantar um novo padrão econômico e uma maior abertura ao capital estrangeiro, como pontua Araújo (2007, p.42):

[...] o novo regime teve como principal tarefa, independentemente da consciência dos que o integraram internamente, a de remover os obstáculos à expansão do capital estrangeiro no país e depois garantir uma política que desse estabilidade ao modelo econômico daí decorrente.

Dentre as principais medidas adotadas no regime militar nos primeiros anos (1964-1973), vale destacar que a proposta inicial era o controle inflacionário, tendo o governo utilizando o Plano de Ação Econômica Governamental (PAEG), bem como reformas estruturais, com destaque para a dos campos financeiro e tributário, com o objetivo de controlar a subida dos preços.

Os resultados foram visíveis, visto que a taxa de inflação que em 1964 era de 91,8%, diminuiu para 22,8% em 1968. Já a reforma financeira objetivou organizar o sistema de financiamento econômico e assim consolidar a industrialização crescente de forma não inflacionária, datando desse período órgãos como o Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (BACEN) e Bancos Regionais/Estaduais.

No tocante a reforma tributária, as principais mudanças vieram à luz com a Constituição de 1967. Aqui cabe uma análise especial sobre a situação de Estados e Municípios no contexto das mudanças institucionais promovidas pelo regime militar, visto que foram criados novos tributos, bem como a extinção de outros, como pode ser verificado no quadro abaixo:

Quadro 3 – Competências Tributárias e Transferências dos Entes Federados na Constituição Federal de 1967

	Competências Tributárias	Transferências Intergovernamentais e partilhas de receitas
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Renda - IR • Produção Industrial-IPI • Combustíveis e Lubrificantes • Energia Elétrica • Transporte e Telecomunicações • Minerais – IVM • Operações Financeiras • Exportação • Propriedade Rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos Estados (10% do IR+ IPI) • Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR+ IPI) • 40 % do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferido a Estados, Distrito Federal e Municípios.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Circulação de Mercadorias – ICM • Transmissão de Propriedade Imobiliária 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% do IPVA atribuído aos Municípios • 20% DO ICM atribuído aos Municípios
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de Serviço • Propriedade Imobiliária Urbana 	

Fonte: Constituição Federal de 1967. Inspirado em Rossetti (1995).

Percebe-se, assim, que a Constituição de 1967 tinha um caráter centralizador, com a União controlando as principais fontes de receitas do País. Diante do contexto e das medidas adotadas, ocorre, até certo ponto, um rompimento ao federalismo, visto que tal período foi marcado por um intenso processo de centralização, com destaque para a reforma tributária e as mudanças constitucionais, que refletiram diretamente nos entes subnacionais. Diferente da Constituição de 1946 que priorizou a descentralização e o fortalecimento dos entes subnacionais, o regime autoritário minou toda e qualquer autonomia dos entes federados. Tal constatação é confirmada nas palavras de Lopreatto:

O governo federal, com a centralização fiscal e com o domínio dos recursos financeiros, tinha o controle das decisões de investimentos porque realizava diretamente eleva da parcela dos gastos públicos e influenciava a política de gastos dos governos estaduais – bem como do setor privado – via concessão de subsídios e incentivos fiscais regionais e setoriais, transferências e empréstimos de agências oficiais. (2000, p.07)

Quanto ao papel dos Estados e Municípios no contexto ditatorial, ocorrem divergências entre diversos autores. Para Rezende (2001), o objetivo era assegurar uma maior igualdade, sobretudo, para os Estados e Municípios mais pobres, utilizando o mecanismo de aplicação direta de recursos do orçamento federal e os próprios fundos de participação criados. Já para Serra e Afonso (1991): “[...] o impacto da reforma de 1965/67 sobre a divisão final das receitas tributárias foi adverso somente para os Estados”.

Para outros autores, a reforma tributária de 1967 ampliou as bases de arrecadação do Estado e delineou um novo arranjo redistributivo e um forte golpe as finanças dos Estados e principalmente dos Municípios. Oliveira (2007) defende que os principais problemas enfrentados pelos Municípios foram o impedimento de estabelecer alíquotas para os próprios impostos criação de novos tributos, incapacidade de financiar dívidas. Outro posicionamento que corrobora com essa perspectiva é o de Zimmermann:

Além das limitações impostas aos tributos próprios e das dificuldades e incertezas para definirem com coerência seus gastos (às épocas de elaboração e aprovação de seus orçamentos), devido a não serem notificados antecipadamente sobre os montantes dos recursos que lhes seriam repassados a título de participação nas receitas da União (FPM), o acesso municipal a financiamentos também se via limitado, por serem federais as fontes financiadoras do setor público. (2009, p.36)

Assim, a partir de 1965 o movimento centralizante foi aumentando significativamente, como é possível verificar no quadro 04. Em relação às receitas dos Estados, essas apresentaram decréscimo no período, confirmando o pensamento de Rezende. Quanto a arrecadação Municipal, os dados indicam oscilação, sobretudo durante a década de 1970, quando as reivindicações dos entes municipais passaram a ser maiores.

Quadro 4 – Distribuição das Receitas por entes Federados. (em %)

	Arrecadação Direta			Receita Disponível		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	64,00	3,00	4,70	59,50	34,10	6,50
1965	63,60	30,80	5,60	54,80	35,10	10,10
1970	66,70	30,60	2,70	60,80	29,20	9,90
1975	73,70	23,50	2,80	68,00	23,30	8,70

1980	74,70	21,60	3,00	68,20	23,30	8,60
1985	72,70	24,90	2,40	62,70	26,20	11,10

Fonte: Varsano, R. (*et. al.*, 1998)

A análise *ex-post* de todo o movimento centralizador pós-Constituinte de 1968 demonstra que a Carta Magna de 1988, com ênfase na descentralização, começou a ser desenhada nos anos anteriores, sobretudo na segunda metade da década de 1970. Assim, a partir desse período ascenderam fortes embates contrários ao desenho federativo até então adotado, visto que o Brasil tinha atravessado os prósperos anos do milagre econômico, e adentrava numa crise econômica e fiscal no final da década de 1970, que traria consequências à economia de 1980:

Enfraquecido, o governo militar abriu as portas de uma “abertura política” (“segura, lenta e gradual”), a partir do Governo Geisel, deu início a um processo de descentralização de receitas, recompondo e ampliando os fundos de participação dos estados e municípios, e de gastos, extinguindo as vinculações do FPE e do FPM, a partir de 1979, e, no campo político, reatribuiu aos estados e municípios a autonomia para eleger seus governos por meio do voto popular direto. (OLIVEIRA, 2007, p. 46)

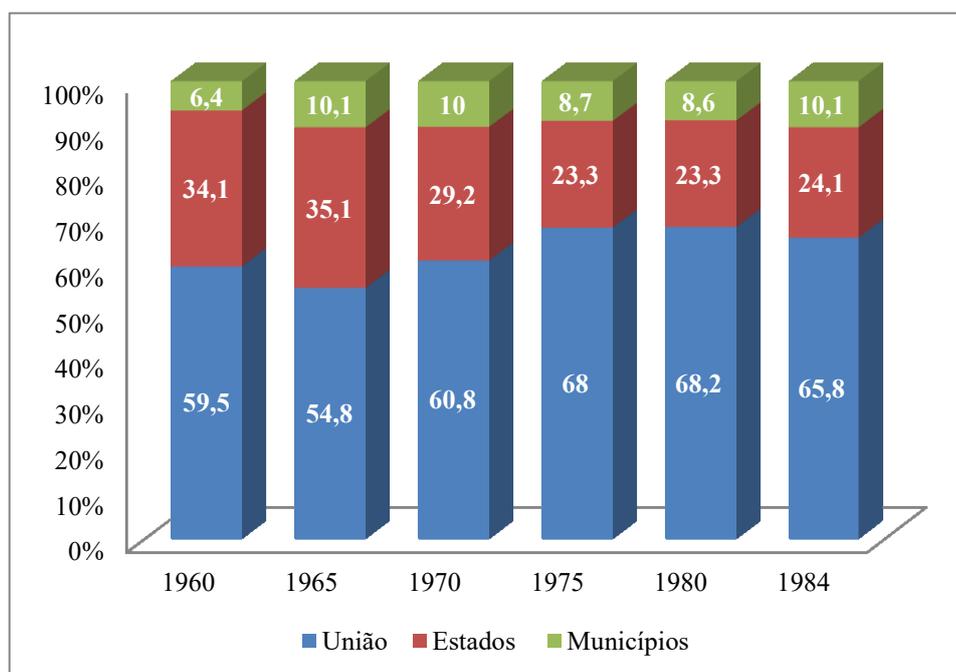
Vale ressaltar que é a partir da década de 1970 que se tem ênfase na quantidade de recursos ingressantes oriundos de órgãos externos (FMI e Bancos Internacionais), o que caracterizaria a grande dependência financeira brasileira nas décadas subsequentes. Não obstante, no Brasil também perdurou o surto inflacionário na década de 1980 e o crescente aumento na dívida externa, resultando em quase uma década de fraco crescimento econômico. Para tanto, foram adotados planos de estabilização econômica³² visando principalmente o controle inflacionário e a retomada do crescimento nacional. No campo político, assiste-se no final da década o retorno democrático, e a consequência da deterioração do Estado e dos níveis salariais dos trabalhadores, conforme Gomes (2007, p.157):

As consequências da crise da dívida externa expuseram os graves problemas estatais decorrentes de uma política de desenvolvimento lideradas pelos militares que, de qualquer maneira, colocou o Estado a serviço dos interesses do grande capital e restaurou as taxas de lucros à base de forte repressão das classes trabalhadoras e do achatamento dos salários.

³² Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) foram os mais significativos, embora ocorressem planos de menor expressão. Para uma leitura mais detalhada, consultar as obras de Giambiagi (2007) e Araújo (2007).

A visualização do federalismo no regime ditatorial indica que o poder centralizador proposto pela União de fato foi concretizado (gráfico 02): em 1965, o governo central representava 59,55% da receita própria disponível, tendo correspondido a 68,2% em 1980, uma evolução de 14,62%. Os Estados, por sua vez, foram os que mais perderam participação, uma involução de 31,62%, entre 1965 e 1980, impactados principalmente pela transferência do imposto sob exportações para a União. Os Municípios apresentaram tendência cíclica no período, tendo apresentado crescimento em 1965 (fruto das primeiras mudanças no sistema, via emenda constitucional), porém perderam participação até 1984, mesmo com crescimento dos repasses federais. Assim, os dados demonstram que o federalismo no contexto ditatorial foi danoso aos Estados e Municípios, contribuindo ainda mais para o aprofundamento do caos econômico ocorrido na década de 1980.

Gráfico 2 – Participação dos três níveis de Governo na Receita Disponível (1960-1984) (em %)



Fonte: Fonte: IBGE (Estatísticas do Século XX). Varsano (*et. al*, 1998)

O fim do ciclo de governo com o regime militar inaugurou uma forte crise econômica no país, gerando o desapoio político tradicional, principalmente da classe média, como sinaliza Oliveira (2010, p. 38):

À perda de apoio da classe média somou-se o descontentamento do empresariado com a situação e os rumos da economia, bem como o fortalecimento da oposição política no Congresso, com a vitória que alcançou nas eleições de 1982. [...] Mas foi o movimento da sociedade civil, reivindicando a realização de eleições

diretas para presidente da República no final desse mesmo ano, seguido da rejeição da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984, que as restabelecia, que impulsionaram a união das forças de oposição, atraindo vários membros do partido do próprio governo para sua proposta.

A princípio, foi eleito um governo por um colégio eleitoral em 1985 e dado início as negociações para a elaboração de uma nova Constituição Federal, trazendo consigo profundas modificações no federalismo brasileiro.

3.3 O federalismo fiscal na Constituição de 1988 e os principais desdobramentos nas finanças públicas estaduais e municipais

A Carta Magna de 1988³³, promulgada no dia 05 de outubro, trouxe a missão de descentralizar os recursos sob poder da União, embora no início da década 1980 se observe elevações percentuais no FPE e FPM e uma maior autonomia para os Estados. Desde o início da década eles reivindicavam mudanças e lutavam por uma partilha igualitária dos recursos. Os reflexos da reforma constitucional são expostos por Boueri:

A reforma constitucional de 1988 concretizou a necessidade de maior autonomia de estados e municípios. A mudança da Constituição proporcionou a estados e municípios aumento na participação da arrecadação tributária da União, por meio do aumento dos coeficientes de distribuição do FPE e do FPM. Tal fato acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre estes para atração de investimentos e geração de empregos. (*et. al.*, 2009, p.16):

Destarte, observa-se que a autonomia dos Estados e Municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferências de gastos da União foram alguns dos principais objetivos da nova Constituição³⁴.

As principais modificações que vieram no bojo da nova Constituição de 1988 são apresentadas no quadro 05:

³³ Para uma completa análise sobre os conflitos, alianças, comissões participantes e demais características que marcaram a Assembleia Nacional constituinte de 1987-88, consultar Souza (2001).

³⁴ Antes da promulgação da Constituição de 1988, a Emenda Constitucional n. 23 (conhecida como Emenda Passos Porto), elevou o valor das transferências do FPE e do FPM, respectivamente, para 12,5 e 13,5%, em 1984, e para 14 e 16%, em 1985.

Quadro 5 – Competências Tributárias e Transferências dos Entes Federados na carta de 1988

	Competências Tributárias	Transferências Intergovernamentais e partilhas de receitas
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Renda - IR • Produção Industrial–IPI • Operações Financeiras • Exportação • Importação • Propriedade Rural • Grandes Fortunas • Lucro (contribuição Social) • Faturamento (contribuição Social) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR+ IPI) • Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR+ IPI) • Faturamento do Ressarcimento das Exportações (10%do IPI) • 50% da Receita do ITR atribuído aos Municípios • Fundos de Desenvolvimento Regional (No, NE e C.O.). 3%da Receita do IR +IPI
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>causa-mortis</i> • Propriedade de Veículos (IPVA) • Adicional do IR Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% do ICMS atribuído aos Municípios • 50% do IPVA atribuído aos Municípios
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de Serviços (ISS) • Propriedade Imobiliária Urbana (IPTU) • Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>inter-vivos</i> (ITBI) 	

Fonte: Constituição Federal de 1988. Inspirado em Rossetti (2006)

Com as negociações que alimentaram a Constituição de 1988, houve um retorno ao sistema federativo descentralizado e, portanto, um modelo federalista cooperativo. Assim, Regis(2006) pontua que “o Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo. Desde 1988, foram criados mais de 1.200 municípios por causa da facilitação trazida pela Constituição de 1988”. Ademais, três novos Estados foram criados (Amapá, Roraima e Tocantins), comprovando os efeitos descentralizantes da nova Constituição.

No comparativo com a Carta Magna. de 1967, observa-se que União manteve grande parte de suas competências, mas aumentou as contrapartidas via repasses para Estados e Municípios, bem como perdeu fontes de financiamento para os Estados, especificamente.

Já os Estados obtiveram expansão nas suas receitas com a inclusão de novos tributos e aumento nos repasses dos tributos já existentes. O FPE, que em 1968, correspondia a 5% do IR (Imposto de Renda), passa a representar 21,5%, a partir de 1988. A nova Constituição ainda procurou compensar as severas perdas de participação na década anterior. Em contrapartida, coube também aos Estados aumentar os repasses aos Municípios, em torno de 25% do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Não obstante, a Constituição Federal de 1988 proporcionou a autonomia para os Estados fixarem as alíquotas de ICMS, ampliando a competência estadual sobre Circulação de mercadorias. Permitia-se, agora, aos Estados abrangerem serviços de transporte, comunicação, combustíveis líquidos e gasosos, energia elétrica e recursos minerais, antes competência da União. Na prática, a autonomia para elevações esbarraram no limite da capacidade contributiva da população; as reduções vão de encontro às necessidades de despesa atuais da unidade e incentivos fiscais requerem aprovação unânime do Conselho de Política Fazendária, cujos participantes são todos os Estados. (BOUERI, *et. al.*, 2009).

Os Municípios, por sua vez, foram os maiores beneficiários no novo arranjo constitucional, visto que adquiriram o status de ente federativo. Ademais, obtiveram uma relação mais estreita com o Governo Central, visto que foram criadas transferências diretas, caso do FPM (22,5% do IPI) e da metade da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Quanto aos repasses de seus Estados de origem, coube aos Municípios arrecadar o Transmissão de Propriedade Imobiliária *inter-vivos* (ITBI).

Reforçando, os entes subnacionais foram os maiores beneficiários no novo arranjo federativo proposto pela Constituição de 1988, conforme a nova filosofia acerca das competências municipais, como aponta Saldanha (2010, p. 356):

A ideia é a de que, quanto maior for a aproximação do governo local com sua população, mais democrática e eficaz será a administração local, suprimindo as necessidades específicas de cada município. Assim, o aumento da eficiência e eficácia é também citado como outra vantagem da descentralização.

Os resultados práticos da nova Constituição apresentaram efeitos contraditórios. Embora as finanças estaduais ganhassem um importante reforço, como o ICMS, que se tornou

a maior fonte de recursos dos Estados e representa a escala de 8 a 9 % do PIB Brasileiro, não se resolveram os problemas de financiamento, nem estabeleceu regras de convivência junto aos entes federativos. Deste modo, Lopreatto (2002, p. 113) assinala:

(...) Os Estados, entretanto, embora vitoriosos na demanda por maior participação no total de recursos disponíveis, enfrentavam greves restrições orçamentárias e viviam um quadro de deterioração financeira que não poderia ser revertido com soluções limitadas ao campo tributário.

A Constituição de 1988 permitiu uma maior participação dos Estados, entretanto para se financiar a União instituiu as denominadas contribuições sociais³⁵, sem indicações de partilhas junto aos entes subnacionais, instaurando um novo mecanismo de centralização fiscal, efetivamente utilizado pelo Governo Federal, principalmente na década de 1990. Vale ressaltar que a ampliação das transferências foi um importante reforço para a diminuição das desigualdades regionais e interestaduais, como pontua Bercovici (2003, p.158): “As transferências intergovernamentais de recursos são um instrumento de redistribuição de renda, com fundamento nos princípios da igualdade e da solidariedade, não um subsídio ou uma forma de caridade dos entes mais ricos para os mais pobres”.

3.3.1 Um ponto em destaque na Constituição de 1988: o papel do orçamento público

O orçamento público³⁶ é definido teoricamente como o mecanismo utilizado para a administração de receitas, despesas e dívida das instâncias públicas. Ademais, inclui aspectos políticos, jurídicos, econômicos financeiros, administrativos, etc. O orçamento é acima de tudo uma instituição política, porém com recursos técnicos envolvidos na sua formulação. Assim, dadas essas características, conclui-se que o orçamento público é um instrumento tecnopolítico, exigindo manejo de habilidades técnicas e políticas (PIRES, 2011).

A grande contribuição do orçamento público foi o maior controle na utilização dos recursos providos da sociedade, para principalmente manter um certo controle nas finanças

³⁵ Segundo o art. 149 da CF/1988: “compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas” Ainda, o Art. 194 define como: “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, previdência e Assistência Social”.

³⁶ A primeira versão formal do orçamento remete a Inglaterra no século XIX, delineado de técnica e aspectos jurídicos, sendo posteriormente adotado em outros Países. Na teoria econômica, com o ressaltado no capítulo anterior, o orçamento exerceu o papel de instrumento em busca do equilíbrio e controle governamental, no auge da doutrina clássica e neoclássica. Com os impactos da crise econômica de 1929, o orçamento configurou-se como instrumento de política econômica, elemento primordial para o processo de planejamento.

públicas. Em consonância com o planejamento, o orçamento passou a obter melhores resultados na administração pública³⁷ (OLIVEIRA, 2009).

O orçamento é composto de várias regras (ou princípios), que são tópicos necessários visando um melhor controle e a máxima qualidade do gasto público. Giacommi (2009) e Pires (2011) enumeram diversos princípios orçamentários, dos quais cabem destacar:

- a) Unidade: cada unidade governamental tem que possuir um único orçamento, o qual é separado pelas receitas de um lado, e despesas do outro;
- b) Universalidade: o orçamento deve antecipadamente conhecer todas as receitas e despesas, para assim autorizar as cobranças de taxas e impostos, bem como impedir a inclusão de despesas não programadas;
- c) Anualidade: o período de elaboração e execução do orçamento deve ser limitado, com geralmente um ano de duração.
- d) Não afetação de receitas: nenhuma parcela da receita pode ser reservada para atender certos e determinados gastos. O grande problema no cumprimento desse princípio é a dificuldade de executar recursos fortemente vinculados, como também o caso de arrecadações vinculadas diretamente a certas despesas.
- e) Equilíbrio: a receita não deve superar a receita. Embora seja uma característica lógica no sistema contábil, na economia a afirmação anterior é objeto de muitas polêmicas e críticas.
- f) Programação: um princípio mais contemporâneo indica as mudanças na linguagem do orçamento, buscando uma adequação entre as metas e objetivos, e os meios a serem utilizados para tal. Assim, o orçamento tornou-se discriminado em programas de ação do governo, tornando-se um objeto mais de planejamento que de controle legislativo.

O orçamento é organizado por receitas e despesas. Em relação às receitas, essas são estimadas, sendo considerados próprios ou resultado de transferências. As receitas próprias são resultantes do esforço fiscal da União, Estados ou Municípios, já as transferências são provenientes de uma determinada fonte e transferida para outra. Ambas as receitas podem ser correntes ou de capital, a depender da regularidade ou a existência de algum pré-requisito para aplicação. Rezende (2007, p. 153) define as receitas correntes como:

[...] o conjunto das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, de serviços, industrial e diversas, mais os recursos obtidos mediante transferências para

³⁷ Principalmente na clareza do uso e destinação dos recursos.

aplicação em despesas correntes. Por seu turno, as receitas de capital são aquelas cujos fluxos são mais irregulares – incluindo operação de crédito e o resultado da alienação do patrimônio –, ou que se referem a transferências previamente vinculadas a despesa de capital.

As receitas tributárias, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria, são os principais mecanismos de financiamento do ente público. Assim, dentre os impostos, classifica-os entre diretos e indiretos, sendo esses primeiros gerados a partir do momento que determinada renda é ganha ou dada a existência de riqueza acumulada, tais como os já citados Imposto sobre Renda (IR) e o Imposto de Propriedade Territorial Urbana (IPTU). Os impostos indiretos são aqueles que incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços, como os também já descritos o Imposto sobre serviços (ISS) e o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

No tocante as despesas, essas são programadas e na federação Brasileira cada ente – União, Estados e Municípios – possuem seu próprio orçamento. Economicamente, as despesas dividem-se entre correntes, destinadas à produção de bens e serviços correntes, e de capital, destinadas a formação e aquisição de capital. Ademais, as despesas podem ser classificadas em grupos, como demonstrado no quadro 06:

Quadro 6 – Categorias Econômicas da Despesa e Grupos

Categorias Econômicas	Grupos
Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	4. Investimentos 5. Inversões Financeiras 6. Amortização da Dívida

Fonte: Giacommi (2009)

Através dos pilares teóricos do orçamento público descritos anteriormente, observa-se que a modernização do orçamento público foi uma preocupação da Constituição de 1988. Para tanto a Carta Magna prevê três importantes leis orçamentárias, (artigo 165), a saber:

- a) Plano Plurianual (PPA): Através do § 1º, tem por objetivo, alinhar ações anuais de governo, com objetivos de maior prazo. Destarte, o PPA engloba um período que coincide com a duração do mandato do chefe do poder executivo (quatro anos) compreendido entre o início do segundo ano de mandato e o final do primeiro exercício do mandato seguinte.
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Inclusa no § 2º, a LDO tem por finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social, para os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciários), bem como empresas públicas e

autarquias. A presente Lei também orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), servindo como um elo entre essa e o PPA.

- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): Em seu § 5º, a LOA prevê os recursos orçamentários e financeiros para que se alcance as metas estabelecidas na LDO, compreendendo três orçamentos: um fiscal, um de investimento e o último, de seguridade social.

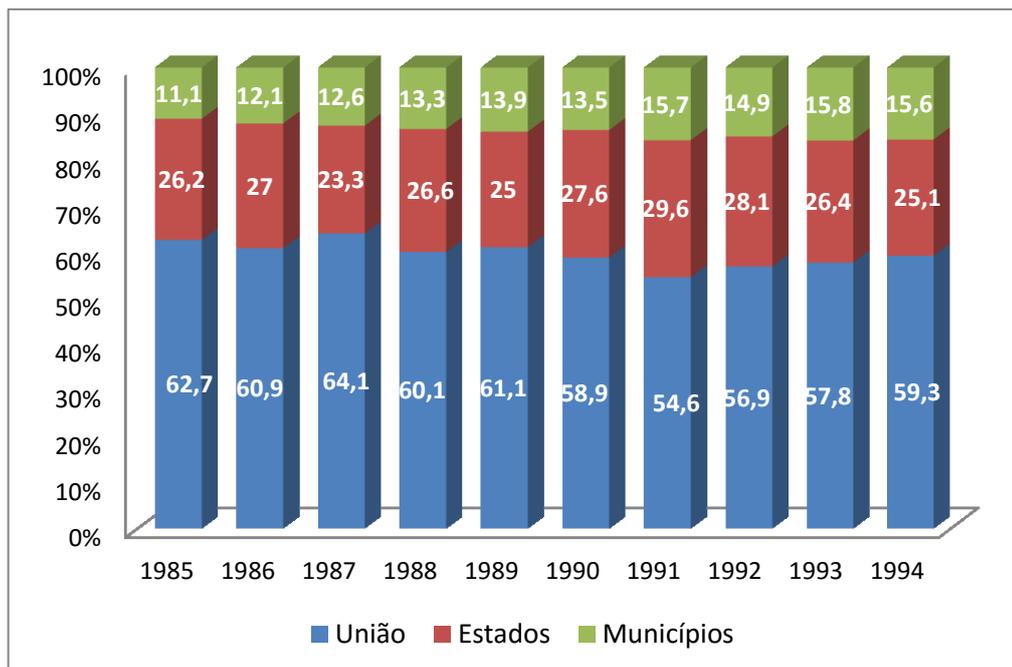
Destarte, além dos aspectos orçamentários descritos, a Constituição de 1988, através do artigo 163, buscou nortear as Finanças Públicas do País. Porém, tal efetivação só se concretizam 12 anos mais tarde, com o advento Lei de Responsabilidade Fiscal³⁸.

3.4 O federalismo e as mudanças econômicas pós-constituente (1988/1994)

O período posterior a constituinte, como já descrito, foi marcado pela descentralização das receitas. Outro ponto marcante foi uma autonomia financeira, administrativa, legislativa e políticas dos Municípios, que tanto aumentaram as bases de arrecadação próprias, quanto passaram receber transferências diretamente da União. Todavia, logo após a promulgação da Carta Magna de 1988, o nível de participação da união na receita disponível só começa a se efetivar a partir de 1991 (gráfico 03).

Gráfico 3 – Participação dos três níveis de Governo na Receita Disponível

³⁸ Que será discutida no subitem 4.3.1 do presente trabalho



Fonte: Fonte: IBGE (Estatísticas do Século XX). Varsano (*et. al*, 1998)

A primeira fase do federalismo ocorre após 1988, quando a participação da União decresce até 1991, fruto do processo descentralizador da Constituição. Em contrapartida, a participação dos Estados cresce 5,63, entre 1988 e 1992, e; em relação aos Municípios, observa-se uma evolução de 12% no período, confirmando o pressuposto que esses foram os maiores beneficiários do novo rearranjo fiscal.

A partir de 1992, começa uma nova fase, justificada em partes como uma crise econômica, que resultou na queda dos impostos indiretos, aliada a estratégia da União de priorizar a cobrança de receitas de contribuições sociais, face aos impostos tradicionais, resultando na queda da participação dos Estados. Para Oliveira:

[...] o governo federal começava a ensaiar alguns passos para recuperar parte das perdas em que incorrera. [...] os ajustes tributários realizados no país após a Constituição de 1988 até o lançamento do Plano Real, em 1994, estarão menos voltados para a correção das imperfeições do sistema legado pelas mudanças introduzidas com sua reforma do que para o objetivo de fortalecer financeiramente a União. (2010, p.40-41)

Penalva Santos corrobora com o pensamento:

O Governo Federal jamais se conformou com os avanços obtidos em 1988, pelos Estados-membros e Municípios e não conseguiu conviver com o novo modelo de Federação. Para a União, avanços institucionais dos estados e municípios – tidos como ‘ganhos’ deles – foram vistos como ‘perdas’ inaceitáveis. (2008, p. 75)

Quadro 7 – Principais mudanças tributárias pós-Constituição

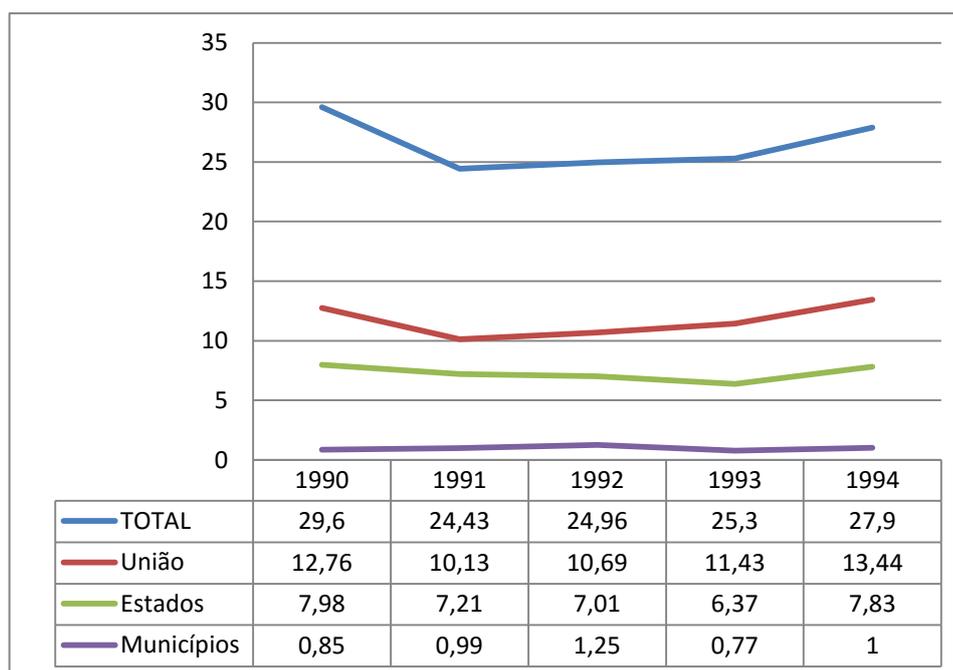
Ano	Medida	Objetivo
1988	Criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas em geral e 12% para o setor financeiro, a última para vigorar a partir de 1989.	Fortalecer o mecanismo de financiamento da Seguridade Social
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual COFINS) de 0,6% para 2%; ampliação do campo de incidência do PIS; e instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira.	Ajuste fiscal do Plano Collor I
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade	Garantir recursos para pagamento dos benefícios previdenciários.

Fonte: Oliveira (2010).

Ademais, o Governo Federal aumentou suas receitas criando novos tributos, bem como aumentou as alíquotas dos impostos já existentes. No tocante as despesas, buscou limitar as funções do Estado, bem como tratou de transferir diversas responsabilidades para as esferas subnacionais. Por fim, o Governo Federal passou a se concentrar nas políticas macroeconômicas e transferiu as políticas sociais para Estados e Municípios, especialmente os serviços constitucionalmente de responsabilidade do poder público e direito dos cidadãos. (PENALVA SANTOS, 2008)

Um das justificativas para o governo focalizar nos ajustes macroeconômicos era o surto inflacionário que acompanhava a trajetória econômica brasileira desde a segunda metade da década de 1980. Com a ascensão de Fernando Collor de Melo a presidência, o primeiro presidente eleito via voto popular desde 1960, são lançados dois novos planos econômicos³⁹: O primeiro, denominado Collor I, em 1990, realizou um profundo ajuste fiscal, via aumento dos impostos, diminuição dos salários do funcionalismo público e confisco da dívida interna e; o plano Collor II, em 1991, congelou os preços e salários, acompanhado de forte elevação nas tarifas públicas. Todavia, ambos fracassam na estabilização inflacionária, e foram responsáveis pelo aumento da carga tributária brasileira a partir de 1994 (gráfico 04).

³⁹ A economia brasileira tinha, até então, experimentado 04 planos econômicos: Cruzado I (1986), Bresser (1987), Feijão com Arroz (1988) e Verão (1989) que não conseguiram abater o “dragão” inflacionário.

Gráfico 4 – Evolução da Carga Tributária por entes Federados (em % do PIB)

Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE)

Em 1990, a carga tributária correspondia a 29,6% do PIB, tendo diminuído em 1991 e crescido nos anos seguintes, chegando a 27,9% em 1994. A União, que perdeu participação após a Constituição Federal de 1988, foi a quem apresentou maior participação na carga tributária, atingindo 13,44% do PIB, em 1994, uma evolução de 5,32% no comparativo com 1990. Quanto aos Estados, é visível uma perda na participação: em 1990, representavam 7,98% da carga tributária e nos anos seguintes foi perdendo participação, chegando a 7,83%, em 1994. Já os Municípios viram sua participação na carga tributária aumentar até 1992, quando chegou a 1,25% do PIB, porém foram perdendo participação até 1994.

Um dos principais problemas causados pelo crescimento da carga tributária foi a diminuição da competitividade econômica brasileira, ampliada pelo endividamento externo nas duas décadas anteriores. Nesse contexto, começa um forte apelo popular (empresários, políticos e demais segmentos da sociedade civil) por uma nova reforma, visando limitar a atuação do governo e, por fim, a desordem tributária vigente. (OLIVEIRA, 2010)

Contudo, o lançamento do Plano Real em 1994, com objetivo de liquidar de vez a inflação do País, prorrogam os planos da reforma tributária, visto que o ajuste fiscal era necessário para sustentar o plano. Assim, a economia brasileira inaugura uma nova fase a partir de 1994, com modificações na autonomia dos Estados e Municípios.

4. ECONOMIA, FINANÇAS PÚBLICAS E AJUSTE NEOLIBERAL NO BRASIL: O GOVERNO FHC E A LRF (1994/2002)

Com o retorno democrático e o fortalecimento político dos Estados oriundas da Constituição de 1988, a opção das novas elites pelas políticas neoliberais de ajustamento econômico estrutural modifica o quadro político e econômico na segunda metade década de 1990, tornando os entes subnacionais prisioneiros de uma armadilha financeira. O presente capítulo tem por objetivo analisar todas as transformações, a partir de 1994, com o ajuste neoliberal e as modificações nos campos econômicos, das Finanças Públicas e, conseqüentemente, no novo papel dos Estados e Municípios nesse contexto.

4.1 A adoção do modelo neoliberal e o retorno ao centralismo fiscal

A efetivação do modelo neoliberal⁴⁰ no Brasil apresenta características distintas dos demais Países da América Latina. Tendo sido a última nação a adotar o projeto, e diante das condições econômicas e políticas presentes por toda a década de 1980, com o retorno democrático, a elite nacional dominante sentia-se pressionada pelas camadas populares organizadas e a forte imposição estatal na economia.

A partir da década de 1980, ocorre um consenso entre as instituições financeiras supranacionais, em virtude da crise da dívida externa sofrida pelos países em desenvolvimento, que era necessário um ajuste estrutural nessas economias. Destarte, em 1989 o Consenso de *Washington*, encontro patrocinado pelos governos americanos e organismos financeiros internacionais, estabeleceu um novo receituário para as políticas que seriam adotadas nas nações em desenvolvimento, consistindo na diminuição do estado e conseqüente liberalização dos mercados:

E sugeriu para a superação de seus problemas – e como fórmula para sua modernização – o modelo de economia de mercado, a abertura e

⁴⁰ Filgueiras (2006) faz uma reflexão diferenciada para as terminologias *neoliberalismo*, *projeto neoliberal* e *modelo econômico neoliberal periférico*. Segundo o autor (2006, p. 179): “O primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por *Hayek* e *Friedman*, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do liberalismo (Anderson, 1995). O segundo, se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo. Em suma, o neoliberalismo é uma doutrina geral, mas o projeto neoliberal e o modelo econômico a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores”.

desregulamentação de suas economias e a retirada do Estado da vida econômica, com a redução da carga tributária, avanço dos programas de privatização e abandono das políticas regionais e sociais. Enfim, um conjunto de reformas chamadas “estruturais” (que ficaram conhecidas como “reformas de primeira geração”), consideradas essenciais para remover os obstáculos existentes para o seu reencontro com o desenvolvimento sustentado. (Oliveira, 2010, p. 62)

O fim do período militar trouxe consigo uma sociedade com forte concentração de renda. Entretanto, com o modelo de industrialização via substituição das importações entra em crise, eram necessárias novas medidas para a continuação do processo de acumulação capitalista. O empresariado nacional almejava medidas que diminuíssem a forte interferência estatal e garantissem a ampliação do parque industrial brasileiro. Assim, o projeto neoliberal nacional foi se desenhando e se fortalecendo, passando do campo doutrinário para se constituir um plano político BIACHI (*apud* FILGUEIRAS, 2006).

A efetivação do plano teve no início da década de 1990, com o fortalecimento nas relações internacionais, tendo o capital financeiro (fundos de pensões, fundos mútuos de investimentos e dos grandes bancos dos países desenvolvidos) aliado a grupos empresariais nacionais mais sólidos. Já no governo de Fernando Collor de Melo, deu-se início ao processo de abertura comercial e privatizações, efetivando o liberalismo radical no Brasil.

Assim, o projeto neoliberal cumpriu a missão de garantir a hegemonia burguesa no país, conforme expressa Filgueiras:

(...) a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais. Em particular, reconfigurou o bloco dominante e a sua fração de classe hegemônica, com destaque para a consolidação dos grandes grupos econômicos nacionais, produtivos e financeiros. (2006, p. 183)

A proposta liberal tinha na abertura financeira seu caráter central, justificada na premissa que tal mecanismo proporcionaria a economia brasileira o alcance de níveis e números típicos de um país desenvolvido, como também o montante de recursos externos entrantes financiariam a produção interna. Ademais, a economia mundial atravessava um período de liquidez, justificados pelos processos de desregulamentação financeira, fim do ciclo restritivo para empréstimos externos e renegociação de dívidas antigas, como indica Carcanholo:

A adesão do Consenso de Washington, portanto, não foi apenas a aceitação de uma condicionalidade ‘técnica’ referente à renegociação da dívida externa, mas, muito além disso, representou a opção de um projeto de longo prazo, que além de uma política de estabilização, abrangeu reformas estruturais na economia, no Estado e na forma de inserção internacional do país. (2005, p. 109)

O Estado assume, assim, um novo papel no processo de acumulação ao permitir a abertura econômica, reintegrando alguns espaços nacionais a economia capitalista mundial, trazendo como consequências uma situação econômica de permanente vulnerabilidade externa e com as Finanças Públicas desestruturadas (GOMES, 2007).

A efetivação política do modelo tem início no Governo Collor e perpassa pelos oito anos de gestão FHC. Todavia, perdurava no Brasil uma forte instabilidade econômica desde a segunda metade da década de 1980, que só viria ser aliviada a partir de 1994.

4.2 A gestão FHC e o plano real: as consequências da estabilização

O Plano Real foi posto em execução em julho de 1994, tendo como principal articulador o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Em sua gestão, o processo de abertura econômica e privatização das empresas estatais são ampliados, consolidando o modelo neoliberal no Brasil, como pontua Oliveira:

Mesmo após a saída de Collor do governo, com o desfecho do processo que decretou seu *impeachment*, e o lançamento de um novo programa de estabilização, em julho de 1994, denominado Plano Real, a estratégia do ‘Consenso de Washington’ continuou, com o apoio das elites do país, a balizar os rumos da política econômica no esforço de construção de um modelo de mercado que garantisse sua redenção, mas que, como se verá, foi, na sua primeira fase (1994-1998), sinônimo de estagnação, aumento do endividamento e da dependência externa e agravamento das condições de vida da população. (2010, p. 63)

O Plano Real, segundo a literatura tradicional sobre o tema⁴¹, foi dividido em três importantes fases: um profundo ajuste fiscal buscando equilíbrio nas contas públicas, o estabelecimento de uma Unidade Real de Valor (URV) e o lançamento de uma nova moeda (o Real).

A primeira fase do plano contou com por dois mecanismos de ajuste fiscal: o Programa de Ação Imediata e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). O primeiro buscou redefinir a relação entre União e entes subnacionais, visando combater a sonegação,

⁴¹ Araújo (2007) pontua outras etapas distintas: renegociação da dívida externa e suspensão da moratória; criação de uma “âncora monetária”, via aumento na taxa de juros; Criação de uma “âncora fiscal”, via Fundo Social de Emergência (FSE); uma “âncora cambial” via desvalorização da moeda e aceleração da abertura econômica; implantação de um amplo programa de desestatização da economia e a eleição de Fernando Henrique Cardoso.

bem como estabeleceu novos tributos e realizou um novo acordo com FMI. Já o FSE buscou financiar os programas sociais brasileiros, tidos como prioritários e embora concebido como emergencial, atravessou toda a gestão FHC (GIAMBIAGI E VILELA, 2005).

Araújo rebate o caráter social do FSE:

Na verdade, o FSE não tinha nada de social. Seu objetivo explícito era garantir recursos para o enfrentamento de determinados problemas sociais emergenciais que poderiam advir da implantação do Programa de Estabilização [...] desde o início o objetivo principal do FSE era liberar recursos para pagar a conta da política de juros altos que vinha sendo e continua a ser adotada. (2005, p. 226)

No tocante a segunda fase do Plano, a criação da URV pretendia eliminar o componente inercial da inflação. Assim, ao invés de acabar com a “memória inflacionária” via congelamento de preços, utilizar-se-ia uma nova unidade de conta, com aumento nos juros e depósitos compulsórios, a fim de evitar uma explosão de demanda (GIAMBIAGI E VILELA, 2005).

Por fim, o lançamento de uma nova moeda, o Real. Assim, houve conversão da URV para a nova moeda, que a principio conseguiu “frear” a inflação e aliado às duas estratégias anteriores, resultou no êxito do Plano. Ressalta-se que outros fatores também foram condicionantes, tais como uma grande liquidez internacional, um volume confortável de reservas, a própria abertura comercial iniciada no governo Collor, o apoio político para efetivação do plano e o aumento nas taxas de juros, com o objetivo de assegurar o financiamento do balanço de pagamentos.

Um importante ingrediente para o sucesso do Plano foi a âncora cambial, ou seja, a valorização da taxa de câmbio, visto que no contexto de lançamento do Plano, o Brasil vivia os primeiros anos de reabertura comercial e o crescimento das importações seria uma poderosa arma contra choques, visto que essas atingia os preços internos. Assim, as autoridades monetárias optaram pelo câmbio flutuante, o que gerou uma expressiva valorização do mesmo (GREMAUD, VASCONCELOS e TONETO JÚNIOR, 2009).

Paralelamente a implantação do Plano Real e a âncora cambial, o governo federal adotou uma política monetária extremamente restritiva, limitando as operações de crédito, impondo elevadas taxas de depósitos compulsórios e mantendo a taxa de juros extremamente elevada, formando outro pilar de sustentação do Real, a âncora monetária.

Assim, a inflação que em julho de 1994 foi de 46,58%, em junho de 1994 declinou até 0,57% em dezembro. A tendência foi de estabilidade nos anos subsequentes, como demonstra o quadro 08:

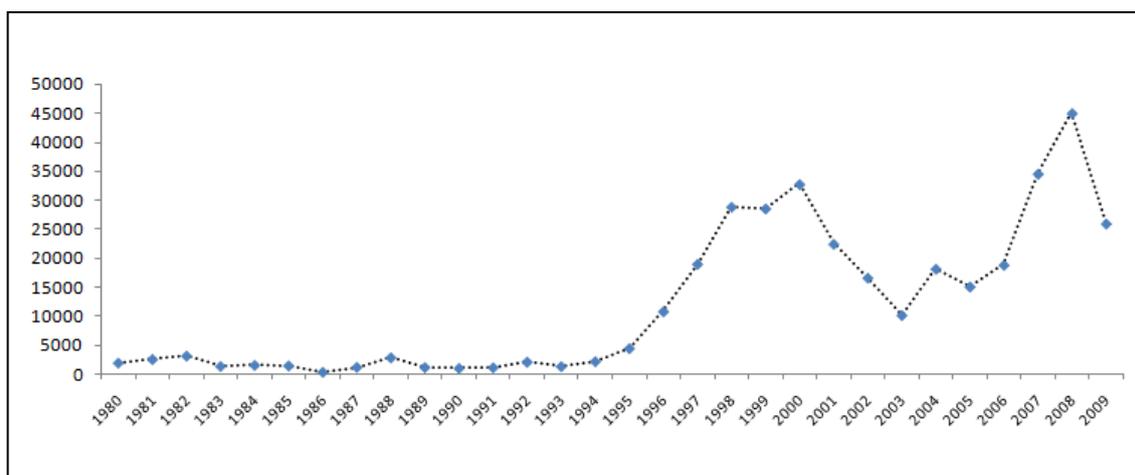
Quadro 8 – Comportamento da Inflação Média Anual

Ano	IGP-DI
1990	1.476
1991	480
1992	1.157
1993	2.708
1994	1.093
1995	14,78
1996	9,34
1997	7,48
1998	1,7
1999	19,98
2000	9,81
2001	10,4
2002	26,41

Fonte: Elaboração do autor – dados do Ipeadata.

Observa-se que no Plano Collor I (1990), a inflação diminuiu, porém disparou nos anos seguintes. Só após o Plano Real (1994), é que a inflação vai diminuindo gradativamente, embora se observe um crescimento inflacionário em 1999.

Ademais, com o plano Real, o investimento externo estrangeiro de fato aumentou consideravelmente em toda gestão FHC, como verificado no gráfico 05:

Gráfico 5 – Brasil: Investimento Estrangeiro Direto (US\$/Milhões)

Fonte: Banco Central. Elaboração do autor

O alto ingresso de capitais estrangeiros tornou o câmbio ficado sobrevalorizado, devido às fortes pressões por aplicações em ativos de moeda nacional (demanda). Assim, conjuntamente a valorização do câmbio, o sucesso do Plano Real no combate a inflação contou também com a abertura comercial e uma taxa de juros interna elevada (o que atraía capitais internacionais). Porém, o preço pago pelo Brasil para a conquista da estabilização foram graves problemas nas contas externas, finanças públicas e uma maior vulnerabilidade a distorções internacionais (GOMES, 2007).

Com a estabilização dos preços logo após o Plano, a sucessão presidencial no final de 1994 garantiu a presidência para Fernando Henrique Cardoso. Um dos principais desafios era manter a inflação sob controle e para isso, solucionar os problemas que o plano tinha apresentado. Todavia, as crises Mexicana (1995), Asiática (1997) e Russa (1998) repercutiram diretamente na economia nacional, confirmando a maior vulnerabilidade macroeconômica do País. A intensa fuga de capitais e a ameaça de retorno inflacionária tornaram difícil a política de estabilização macroeconômica.

O início de 1999 é marcado pelo fim do modelo de âncora cambial e a inevitável fuga de capitais. A solução encontrada centrou-se nas políticas monetária e fiscal: estabeleceu um regime de metas de inflação, buscou-se o alcance de *superávits* nas contas públicas e um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional foi assinado. Porém, a solução escolhida pela equipe do governo para conter as distorções deram-se nas contas externas, e assim:

As finanças do Estado brasileiro tornaram-se, definitivamente, o eixo de estabilização dos desequilíbrios externos e do processo de acumulação de riqueza. O processo de endividamento público, por causa da abertura econômica, colocou, sob a responsabilidade dos mercados financeiros, estoques de papéis públicos que representam direitos de saque sobre a riqueza pública futura. (GOMES, 2007, p.164)

Em números, observa-se que a dívida líquida aumenta de R\$ 153 bilhões, em 1994, para R\$ 885 bilhões em 2002. A preocupação excessiva com a inflação, através do programa de metas e as políticas ortodoxas adotadas aprofundaram o endividamento externo a níveis maiores. A ampliação do processo de privatizações, cujo discurso argumentava que os recursos adquiridos seriam usados para diminuir o estoque da dívida do setor público, não passou de ideologia. Os resultados efetivos demonstram que o interesse principal era o compromisso com as reformas pró mercado e alinhadas a proposta de reprodução capitalista global, financiando o desenvolvimento econômico neoliberal (GOMES, 2007).

Em relação às reformas fiscais adotadas pós 1999, as principais são listadas por Pinheiro, Giambiagi e Moreira:

- a) o estabelecimento de certas restrições sobre as aposentadorias, e a aprovação de uma emenda constitucional que removeu da esfera constitucional a questão dos cálculos dos benefícios das pensões (tornando-o matéria coberta pelas leis comuns);
- b) a aprovação de um novo método de cálculo para os benefícios pagos a pensionistas, que reduziu a pensão dos aposentados precoces, que deixam de trabalhar quando ainda são muito jovens ou após poucos anos de trabalho;
- c) a renegociação das dívidas dos estados, obtida mediante garantia associada à transferência de fundos federais aos estados, o que conferiu ao governo federal os instrumentos legais necessários para zelar pelo cumprimento dos termos negociados (em resumo, todos os níveis de governo teriam forçosamente de fazer ajustes, já que não poderiam mais contar com pacotes de ajuda do Tesouro);
- d) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, inspirada na legislação da Nova Zelândia, que estabelece padrões de comportamento para diversos níveis de governo e define tetos para os gastos de folha de pagamento em diversos segmentos do setor público;
- e) a privatização de diversos bancos estaduais que no passado eram usados como fontes locais e alternativas para o financiamento do Tesouro de diversas localidades; e
- f) a privatização da maioria das companhias mantidas em propriedade dos governos estaduais, tradicionais fontes de prejuízos. A adoção de metas de inflação representou uma mudança fundamental na condução das políticas brasileiras. (2001, p. 22-23)

Os resultados positivos foram visíveis nos anos seguintes, tendo a economia brasileira entrado nos anos 2000 “em grande forma” (Pereira, 2001). Questiona-se a opinião de Pereira (2001), visto que o custo social pago face às medidas adotadas foi desmedido: aumento no número de desempregados, políticas sociais assistencialistas (insuficientes para o quadro de estagnação) e empobrecimento da classe média assalariada.

Assim, as políticas implantadas na era FHC ampliaram sobremaneira as relações da economia brasileira com os novos recursos do capitalismo global sob o novo padrão de acumulação tendo no comando os interesses e a lógica da financeirização. Ademais, esse projeto foi concebido parcialmente, conectando o Estado brasileiro e os entes subnacionais dentro da nova institucionalização do capitalismo financeirizado. Nesse arranjo macroeconômico, os Municípios e principalmente os Estados passaram a sofrer severos ajustes para que não pudessem interferir na estabilização macroeconômica interna.

**Quadro 9 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)
Conceito: Primário e Nominal % PIB - 1985-1999**

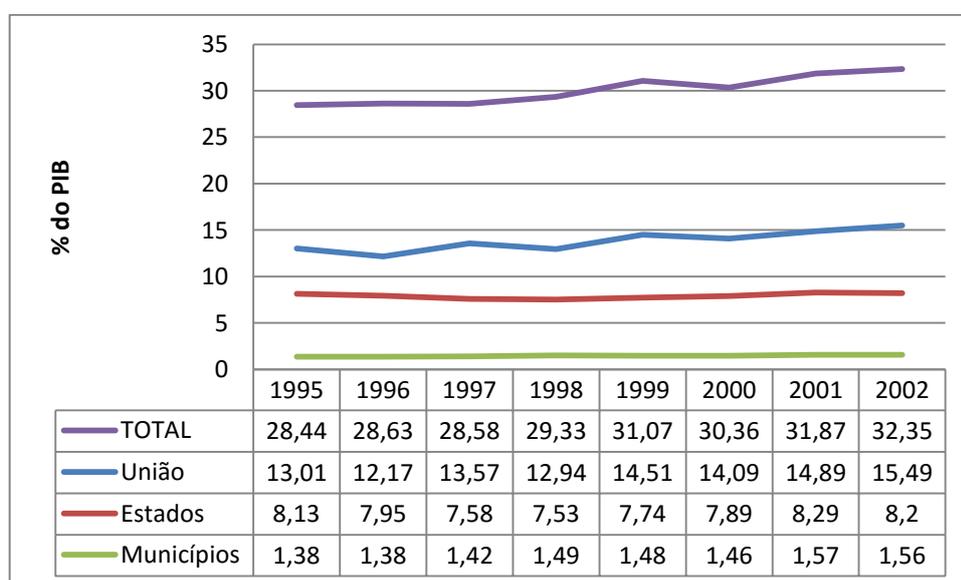
Período	Governo federal		Estados e municípios		Estatais		Total	
	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal	Primário	Nominal
1990-1993	- 1,41	14,84	- 0,77	15,64	- 1,19	11,40	- 2,79	41,87

1994	-3,68	10,15	-0,77	12,08	-1,19	4,74	- 5,64	26,97
1995	- 0,52	2,38	0,18	3,57	0,07	1,33	-0,26	7,28
1996	- 0,37	2,56	0,54	2,71	-0,07	0,61	0,10	5,87
1997	0,27	2,63	0,74	3,03	-0,05	0,45	0,96	6,11
1998	- 0,55	5,40	0,19	2,01	0,35	0,52	- 0,02	7,93
1999	-2,36	6,87	- 0,21	3,17	- 0,66	-0,07	- 3,23	9,98
1994-1999	-1,20	5,00	0,11	4,43	-0,26	1,26	-1,35	10,69

Fonte: BACEN. (+) déficit (-) superávit.

Do ponto de vista das finanças públicas, durante a gestão FHC observa-se um salto na carga tributária e crescente endividamento (quadro 09), como participação do PIB, um exemplo claro que as novas receitas públicas pouco tinham relação com o aumento das despesas correntes e investimentos, mas com crescentes compromissos financeiros.

Gráfico 6 – Carga Tributária por entes Federados (em % do PIB)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE)

Segundo a repartição tributária durante a gestão do Governo FHC, observa-se um crescimento na participação da União e forte retração da participação dos Estados até 1999. Entre 2000/2002, os tributos continuam se concentrando junto ao governo central, porém os demais entes subnacionais tem uma ligeira recuperação, mas não foi capaz de absorver a crise da dívida dos Estados e o crescimento das obrigações Municipais.

O gráfico acima aponta que a partir de 1994, o arranjo tributário federalista passou por importantes modificações com a intensificação da centralização fiscal. Embora os entes subnacionais tivessem ampliado receitas após Constituição de 1988, as políticas de cunho liberal adotadas a partir da década de 1990, influenciaram as receitas e despesas dos entes subnacionais, tendo seus problemas financeiros agravados com o programa de estabilização pós-1994, conforme Lopreatto:

A Expansão dos encargos financeiros e *déficit* não financeiro gerado pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes após a queda da inflação elevaram a dívida e provocaram o descontrole das finanças públicas estaduais, aprofundando a crise dos Estados (...) (2002, p.15)

A renegociação de dívidas e o controle de novos endividamentos repercutiram negativamente nas contas dos Estados. As autoridades econômicas interfeririam, via mercado financeiro para controle das finanças subnacionais. Ademais, o fechamento de bancos estaduais, e privatização de empresas públicas provocaram a quase extinção de outras fontes de financiamento para os Estados, ganhando força assim, o poder de gestão macroeconômica.

Neste cenário, houve severos ajustes aos Estados, conforme sinaliza Vieira:

O Plano Real submeteu as finanças públicas estaduais a uma drástica pressão. A queda rápida e expressiva da inflação e as elevadas taxas de juros que fundamentaram o programa de estabilização não apenas expuseram os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados, mas também os amplificaram. Muitos dos instrumentos utilizados até então na gestão das finanças estaduais perderam a funcionalidade no novo ambiente macroeconômico, enquanto outros passaram a ser questionados amplamente, porque tidos como ameaçadores à estabilidade alcançada. (2006, p. 33-34)

As Finanças Públicas também são afetadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, renegociação das dívidas e privatização de bancos estaduais, modificando as receitas e execução orçamentária dos entes subnacionais. O principal objetivo de tais medidas era

reduzir o espaço de atuação do setor público, redesenhando assim as relações intra e intergovernamentais, criando condições para a convivência com o setor privado.

A seguir, procuraremos discutir especificamente, o contexto e a filosofia da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentro da lógica de implantação de mais um mecanismo de acumulação sob a égide financeira no país.

4.3 O plano diretor de reforma do aparelho do estado (PDRAE) e a lei de responsabilidade fiscal (LRF)

Antes de adentrar na análise da LRF, cabe explorar sobre a reforma do aparelho estatal no contexto liberalizante. Nesse ponto, cabe analisar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PNDRAE), instrumento de reforma do aparelho estatal elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, com objetivo de reestruturar a máquina pública e propor um caráter gerencial (ausência de separação entre o público e o privado) a administração pública. Destarte, o plano interferia diretamente nos Estados e Municípios, pois propunha uma descentralização vertical na prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

O PNDRAE partia do pressuposto que a Constituição de 1988 foi um retrocesso, visto que a Carta promoveu um engessamento do aparelho estatal, bem como:

[...] determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (BRASIL,1995, p. 21)

As causas das medidas adotadas na Constituição Federal de 1988, segundo os defensores da reforma, estariam no clientelismo que perdurou no regime militar, bem como uma reação a alta burocracia instalada. Outro ponto em destaque na Constituição foi a adoção de medidas que elevaram os gastos com pessoal, que segundo o PNDRAE cresceu a uma dimensão bem maior que o números de servidores. Esta distorção ocorria nos três níveis de governo, com excesso de pessoal em algumas áreas e carência de mão de obra em outras. (CHIEZA, 2008)

Dentre os principais objetivos do PNDRAE, cabe destacar quais interferiam na gestão estadual e municipal, sendo um dos objetivos globais a transferência da União para os estados e municípios as ações de caráter local (e só em casos de emergência cabe a ação direta da União). O plano também tinha com objetivo uma melhoria nas finanças em todo o sistema

institucional-legal, gerando assim uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. (BRASIL, 1995)

Nesse contexto, seria instaurada a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuindo o caráter gerencialista as finanças públicas do Brasil. Tal lei compreendeu um dos princípios do Plano diretor, pois estabeleceram normas, prazos e uma maior transparência as finanças da União, Estados e Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi formulada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. O contexto econômico que antecede a LRF esta diretamente ligado aos códigos de boas práticas de gestão disseminados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que incluiu essa e outras exigências para a concessão de empréstimos. Além disso:

O referido órgão adotou como estratégia a determinação de que os países deveriam adotar regras claras de política fiscal, somente com medidas discricionárias, sempre que o quadro de deterioração fiscal fosse de difícil reversão, limitando assim, o raio de ação dos tomadores de recursos.[...] as regras de política fiscal inibiram o crescimento do endividamento e assegurariam o cumprimento do ajuste fiscal durante o monitoramento do programa de ajuda financeira, evitando assim, a ação deletéria dos Governos. (CHIEZA, 2008, p.48)

Outro ponto que justifica a criação da lei remonta a Constituição de 1988, no já mencionado artigo 163, que indicava que uma lei complementar “deverá dispor sobre as Finanças Públicas no Brasil”.

A elaboração da LRF teve início em 1998, sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e participação de demais órgãos da administração pública, tendo como referências os modelos dos EUA (regimes de metas fiscais), da União Monetária Europeia (metas fiscais e macroeconômicas do tratado de Maastrich em 1993) e, principalmente, da nova Zelândia (com a transparência acima das regras rígidas).

Promulgada em 20 de Maio de 2000, a LRF trata apenas da responsabilidade fiscal, ou seja, das ações vinculadas à política fiscal. Assim:

A LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária a financeira responsável, com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. (Gontijo, 2006, p.321)

A LRF estabelece ainda diretrizes para os três entes da federação, abrangendo sua atuação aos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), bem como os Tribunais de Contas estaduais e municipais. No tocante ao orçamento público e ao ciclo do planejamento, a Lei complementar manteve os princípios constitucionais e as três peças (LDO, LOA E PPA), com a exigência de uma programação financeira e um cronograma mensal de desembolso, tendo como base a LDO, e objetivando interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (art. 8 da LRF).

Em relação a receita pública, a LRF delimitou-a através da previsão, arrecadação e renúncia. Destarte, estipulou que toda a previsão deve seguir normas técnicas e legais, com análise dos três anos anteriores e estimativa dos anos seguintes ; orientou os entes federados a uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências voluntárias quando do não cumprimento dessa norma.

No tocante as despesas, a LRF foi mais incisiva e estabeleceu diversas regras. Em seus artigos 15 e 16, considera não autorizada, irregular ou lesiva ao patrimônio, todo aumento de despesa que não possua estimativa de impacto orçamentário/financeiro. Ainda no artigo 17, a LRF indica que as despesas consideradas obrigatórias⁴² deverão ter as estimativas e o impacto financeiros plenamente estudados, e não poderão interferir nas metas fiscais previstas, não contemplando as despesas destinadas ao serviço da dívida, nem ao reajustamento de remuneração de pessoal (BRASIL, 2000).

O subitem de despesas destinado ao pagamento de pessoal recebeu uma atenção especial da LRF. Em seu art. 18 considera tais despesas como:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, p.17).

A despesa com gastos de pessoal passava então a ter limites estabelecidos para cada ente federado⁴³ a saber: União (50%), Estados (60%) e Municípios (60%), utilizando como

⁴² Oriunda de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo.

⁴³ Segundo Vieira (2006): “A Lei Complementar nº 82/1995, conhecida como Lei Camata, em cumprimento ao artigo nº 169 da Constituição, determinava à União, aos estados e aos municípios limitarem os gastos com pessoal a 60% da receita corrente líquida, em até três anos. Nesse período, ficavam vedados reajustes e aumentos salariais até o cumprimento do limite estabelecido. A Emenda Constitucional nº 09/1998 permitiu a adoção de medidas para o enquadramento, com a possibilidade até mesmo de demitir servidores estáveis”. Tal lei foi substituída pela LRF

referencia a receita corrente líquida⁴⁴ e, assim, estratificando índices por poder e órgão, conforme o quadro 10:

Quadro 10 – Despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL)

Esfera/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,90	2,50	6,00	0,60	50,00
Estados	49,00	3,00	6,00	2,00	60,00
Municípios	54,00	6,00	-	-	60,00

Fonte: Lei Complementar nº101 (LRF)

A LRF também reserva um item para a discussão das transferências voluntárias, entendidas como: “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL,2000, p. 18).

No caso das transferências, os entes federados deveriam seguir os princípios orçamentários da CF. 1988 (Art. 167), e proibiu sanções as transferências destinadas a educação, saúde e assistência social.

Em relação aos níveis de endividamento, a LRF conceitua diversos tipos de dívida, a consolidada (ou fundada), a mobiliária e as operações de crédito, sendo a primeira definida como: “o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (BRASIL, 2000).

Já a dívida mobiliária refere-se aos títulos emitidos pela União, Banco Central, Estados e Municípios. No que se refere as operações de crédito, a LRF estabelece o:

[...] compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”. (BRASIL,2000, p. 20)

Quanto aos limites para endividamento, a LRF não os indicou, atribuindo a responsabilidade ao Senado Federal. Já em relação às operações de crédito, a lei prevê

⁴⁴ Cálculo da receita utilizando como base a receita arrecadada no mês de referência e nos onze meses imediatamente anteriores (últimos 12 meses)

autorização da LOA e proíbe terminantemente operações de crédito entre entes da federação⁴⁵, bem como o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída.

Os quesitos transparência, controle e fiscalização são núcleos centrais da LRF. A mesma define os principais instrumentos de transparência: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” (BRASIL, 2000).

Ademais, o incentivo a participação popular também foi manifestado na Lei, via realização das audiências públicas durante a elaboração dos planos citados anteriormente, lei de diretrizes e orçamentos.

Criada com o propósito de dificultar desvios e fiscalizar todos os poderes, a LRF foi um marco no controle institucional brasileiro e no processo de planejamento governamental. A mesma também garantiu um maior controle interno (ou o esforço para atingi-lo)⁴⁶, eficácia da política fiscal, controlou o endividamento excessivo (sobretudo dos Estados) e limitou a capacidade de gestores utilizarem a máquina pública para fins eleitoreiros, bem como tornar uma prioridade institucional os compromissos com o mercado financeiro relativo ao pagamento dos encargos da dívida pública, ficando em segundo plano o atendimento das demandas da população. Entretanto, alguns pontos da Lei são considerados negativos e merecem serem revistos, como a falta de maior participação popular na fiscalização e a perda de autonomia dos entes subnacionais após sua promulgação, bem como o papel da União no cumprimento da Lei, visto que suas obrigações possuem uma dimensão bem menor que as atribuídas aos demais entes federados, principalmente nos quesitos “despesa com pessoal” e “endividamento”.

Segundo Riani (2009) os encargos da dívida pública federal representam o principal item de despesa da União, onde recursos destinados a tais despesas representaram, em 2006, sete vezes o gasto com saúde e educação juntos, 20 vezes o gasto com segurança e 156 vezes o investimento em ciência e tecnologia. Ainda segundo o autor, a dívida pública é a principal causadora da elevação da carga tributária, consumindo quase 30% de todo o montante arrecadado no país.

⁴⁵ Segundo o Art. 35: “É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente” (BRASIL, 2000)

⁴⁶ Sobretudo para os Municípios.

5. A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS (1999/2010)

Até aqui, vimos que a instituição Estado assume um importante papel numa economia capitalista. As finanças públicas reúnem um considerável montante de recursos e capacidade de influenciar a dinâmica econômica capitalista, tornando essa área alvo de várias interpretações científicas e controvérsias teóricas, todas elas tentando balizar a ação política, seja na defesa da extensão do papel do Estado sobre a economia de mercado, seja na sua ação restritiva ao atendimento das instituições de cunho mais liberal.

Todavia, foi relatado de forma geral a evolução do federalismo brasileiro e o desenvolvimento das finanças públicas nacional, através de seus principais marcos

institucionais e momentos econômicos mais importantes no tocante ao avanço das forças produtivas no país.

Contudo, com a saturação do modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, desde a década de 1930, com base no processo de substituição de importações, a grave crise da dívida externa, na década de 1980, e a forte perda do ritmo de crescimento econômico, que causaram desequilíbrios macroeconômicos e o aprofundamento das desigualdades sociais e de riqueza, engrenamos em uma nova etapa de ajuste e adoção de um modelo econômico que afetou o pacto federativo nacional, mesmo com as conquistas da Constituição de 1988.

Conforme discutido no quarto capítulo, o processo de ajustamento neoliberal impôs uma nova lógica de acumulação de riqueza, tendo o Estado como eixo de mobilização desse renascimento.

No Brasil, a gestão FHC executou a agenda do CW e ainda submeteu o Estado e seu governo central aos movimentos de acumulação através da expansão da dívida pública e respeito aos contratos com os mercados financeiros. Por essa razão, os entes subnacionais foram também submetidos a um projeto de controle e redução da autonomia sobre suas respectivas finanças públicas. Portanto, a LRF pode também ser considerada um dos instrumentos desse movimento de controle da União sob os demais entes.

No próximo capítulo, procuraremos observar os efeitos da LRF sobre as finanças públicas dos municípios alagoanos, com o propósito de verificar nossas hipóteses definidas no início desse trabalho e ver até que ponto a lei influencia diretamente nas características e dinâmica do desenvolvimento desses entes subnacionais, no contexto da adoção das políticas neoliberais no Brasil e imposição de um modelo pautado na acumulação de riqueza.

5.1 Sumário histórico e geográfico de Alagoas

A situação recente da economia alagoana e, portanto, dos 102 Municípios que na contemporaneidade compõem o Estado, está diretamente relacionada à formação econômica do Brasil nos séculos XVI a XVII, através da empresa agrícola exportadora. Assim, durante o período colonial, o setor agroindustrial tinha no açúcar para a exportação, a principal atividade econômica; resultado dos fatores climáticos, proximidade geográfica dos centros comerciais e utilização de mão de obra escrava. Com o passar dos séculos, o setor perdeu dinâmica no contexto nacional, devido aos posteriores ciclos do ouro e o auge da produção cafeeira, porém, em Alagoas prevaleceu a produção de açúcar para o mercado externo,

mesmo com a Independência do Brasil (1822), abolição da escravatura (1888), Proclamação da república (1889) e início do processo de Substituição das Importações (1930).

Mesmo com as modificações no processo produtivo, dos antigos engenhos para as usinas centrais, e já no século XX, se modernizando e surgindo as destilarias, era a produção açucareira, apoiada pelo Estado, que formou o Estado alagoano (Carvalho, 2009 e PINTO, 1979)

Na década de 1980, a crise financeira do Brasil (conhecida como década perdida) o Proálcool, que não deslanchou como as expectativas. Assim, a alternativa para o desenvolvimento do Estado, se concentrava no Pólo Cloroalcoolquímico de Alagoas⁴⁷ e no setor terciário (guiado pelo turismo), alternativas que não se concretizaram.

Na década de 1990, a economia brasileira passa por um período de modificações, através da abertura comercial, estabilização monetária, privatização, reflexos esses, da mundialização do capital e inovações tecnológicas. Entretanto, era o setor sucroalcooleiro quem ditava a dinâmica econômica do Estado e distribuição de renda, como já o fazia desde o século XVI.

Ainda as mudanças nacionais e internacionais na década de 90, segundo Carvalho (2009), em Alagoas, o setor açucareiro continua sob o domínio de antigos empresários, sem a necessidade de parcerias e alianças nacionais e internacionais. Entretanto, os reflexos das mudanças provocaram alterações na produtividade, área plantada e número de trabalhadores na indústria agrícola alagoana, fatos que vem modificando a sua estrutura social e econômica nos anos seguintes, tendo Alagoas perdido o destaque nacional na produção de açúcar nessa década e ampliando sua produção na década seguinte, reflexos de pesquisas científicas para o melhoramento genético da cana de açúcar.

Assim, historicamente ,Alagoas não desenvolveu um setor industrial diversificado, um setor de comércio e serviços dinâmicos e uma máquina pública ampliada. Pelo contrário, somos um Estado frágil a nível regional e nacional, fortemente dependente de recursos federais e do setor público.

A análise preliminar demonstra que os Municípios alagoanos, sobretudo os de menor porte, com resultados insatisfatórios para uma Economia que já representou o quarto maior PIB da região Nordeste no último quartil do século XX. Maceió, a maior cidade e capital do Estado, apresenta uma estrutura semelhante ao tempo colonial, com características ainda marcantes no nordeste brasileiro, como pontua Carvalho:

⁴⁷ Sobre o Pólo Cloroalcoolquímico de Alagoas, consultar Lustosa (2007).

Com um terço da população total de Alagoas, a capital tem, em primeiro lugar, o privilégio de, desde o século XIX, centralizar quase toda administração federal e estadual, além da sua própria Prefeitura. São quase 80 mil funcionários públicos vivendo na capital. Um em cada três famílias na capital tem um servidor público. (2007, p. 31)

5.2 A Macroeconomia dos municípios alagoanos

Diante desse cenário, a análise recente da economia dos 102 Municípios alagoanos pode ser verificada utilizando dados do Produto Interno Bruto dos Municípios Alagoanos⁴⁸, publicação do IBGE em parceria com as Secretarias de planejamento estaduais. A partir de tais publicações, é possível observar o ritmo de desempenho nominal do PIB⁴⁹ dos Municípios alagoanos entre 1999 e 2010, seguindo a distribuição por grupos já citadas (quadro 11):

Quadro 11 – Divisão por grupos populacionais

Grupo	Critério
01	Municípios com população até 15.000 habitantes
02	Municípios com população entre 15.001 a 30.000 habitantes
03	Municípios com população entre 30.001 a 100.000 habitantes
04	Municípios com população 100.001 a 500.000 habitantes
05	Municípios acima de 500.001 habitantes

Fonte: Dados tratados pelo próprio autor

O crescimento nominal é verificado nos anos posteriores, para todos os grupos populacionais⁵⁰, ou seja, tanto as cidades de pequeno, quanto as de médio porte apresentam crescimento no PIB desde 1999. Assim, no quadro 12 observa-se o PIB Municipal a preços constantes entre os anos de 1999 a 2004:

Quadro 12 – PIB Municipal a preços correntes (1999/2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	636.517	754.024	910.127	948.323	1.002.867	1.118.502
Grupo 02	1.009.487	1.202.608	1.309.173	1.390.375	1.596.879	1.723.987
Grupo 03	1.781.467	2.060.504	2.230.764	2.575.739	3.065.793	3.421.761

⁴⁸ Publicação que demonstra o valor de toda a riqueza produzida em cada Município, no período de um ano.

⁴⁹ Pela ótica do produção

⁵⁰ A listagem dos Municípios que compõe cada grupo pode ser verificado no anexo B.

Arapiraca	460.408	473.630	508.520	593.029	657.961	774.796
Maceió	3.047.201	3.277.988	3.529.556	4.304.935	4.886.010	5.851.465
Total	6.935.080	7.768.754	8.488.140	9.812.401	11.209.511	12.890.511

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

O crescimento nominal continua ascendente durante os anos em análise (2005/2010), como exposto no quadro 13:

Quadro 13 – PIB Municipal a preços correntes (2005/2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	1.233.430	1.374.783	1.489.105	1.637.504	1.744.210	1.983.728
Grupo 02	1.953.220	2.032.803	2.177.338	2.600.316	2.800.568	3.122.521
Grupo 03	3.736.457	4.007.525	4.308.643	4.704.003	4.766.978	5.473.105
Arapiraca	896.794	1.064.976	1.308.222	1.391.550	1.658.977	1.881.363
Maceió	6.319.445	7.267.950	8.509.919	9.143.488	10.264.218	12.114.090
Total	14.139.346	15.748.037	17.793.227	19.476.861	21.234.951	24.574.808

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Todavia, a dinâmica de crescimento acumulado demonstra uma oscilação entre os Municípios que compõe o Estado de Alagoas em alguns anos, conforme o quadro 14. Observa-se um crescimento positivo em 2000 e 2001, porém um declínio em 2002, principalmente no grupo que compreende os Municípios de pequeno e médio porte. Entretanto, as cidades mais dinâmicas (de maior porte) tiveram crescimento positivo até 2004.

Quadro 14 – Índice de Crescimento Acumulado do PIB dos Municípios (1999/2010)

	1999=100	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	100	118	121	104	106	112
Grupo 02	100	119	109	106	115	108
Grupo 03	100	116	108	115	119	112
Arapiraca	100	103	107	117	111	118
Maceió	100	108	108	122	113	120

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

No período compreendido entre 2005 a 2010, o índice de crescimento continuou positivo em todos os anos, para todos os grupos populacionais, como apresentando no quadro abaixo.

Quadro 15 (continuação) – Índice de Crescimento Acumulado do PIB dos Municípios (1999/2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	110	111	108	110	107	114
Grupo 02	113	104	107	119	108	111
Grupo 03	109	107	108	109	101	115
Arapiraca	116	119	123	106	119	113
Maceió	108	115	117	107	112	118

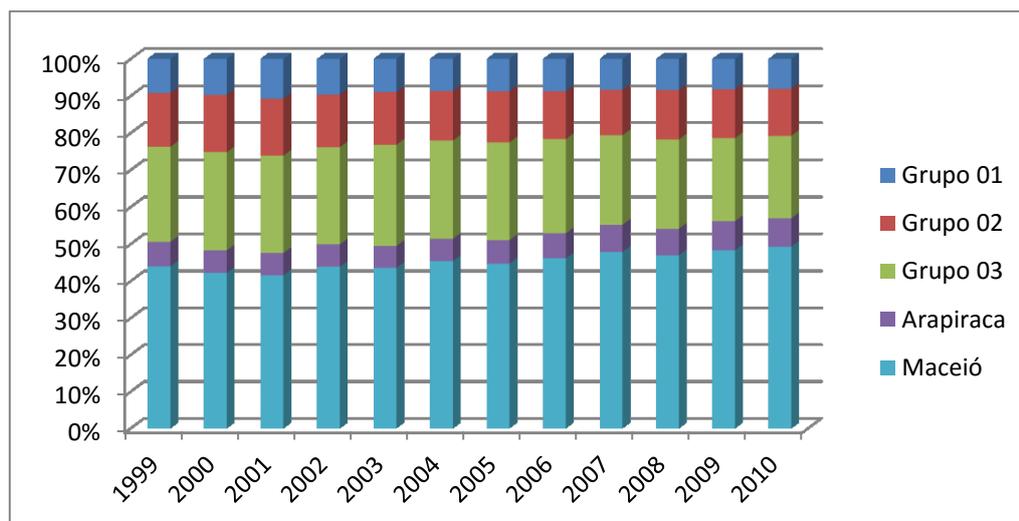
Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Todavia, o crescimento do PIB das cidades não diminuiu a concentração econômica. Assim, o núcleo econômico concentram-se em alguns Municípios, caso de Maceió (Capital) e Arapiraca (Cidade Média não metropolitana)⁵¹ e pequenos Municípios industriais⁵², os quais concentraram 63,72% do PIB em 2010. Observa-se que Maceió sempre representou o maior PIB do Estado, porém teve a participação aumentada entre 1999, com 42% de participação, e 2010, cujo percentual foi de 50%. A cidade de Arapiraca é a segunda mais expressiva em termos de riqueza, porém só retomou tal ritmo a partir de 2009, quando atingiu 8% de participação na composição do PIB alagoano, o equivalente aos 48 Municípios que compõe o grupo 1. Observa-se, assim, o quão concentrada é a renda nos Municípios alagoanos.

Gráfico 7 – Concentração da renda nos Municípios alagoanos

⁵¹ De acordo com Penalva Santos (2008) as cidades Médias possuem uma população superior a 100.000 habitantes, se enquadrando no presente trabalho as cidades de Maceió, como Cidade Média e capital do Estado e Arapiraca, cidade média não metropolitana.

⁵² Cita-se Marechal Deodoro, São Miguel dos Campos e Coruripe como casos expressivos.



Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Já o PIB *per capita*, razão do PIB pelo número de habitantes demonstra que no período em análise, o crescimento foi positivo em todos os grupos populacionais, como verificado no quadro 16. O PIB *per capita* para todos os 102 Municípios tem crescimento ascendente entre 1999 e 2004, com destaque para Maceió, que já era o maior do Estado, e continuou ampliando sua participação nos anos posteriores.

Quadro 16 – PIB *per capita* médio por grupo populacional a preços correntes (1999/2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	1.414	1.637	1.884	1.940	2.060	2.254
Grupo 02	2.084	2.360	2.570	2.874	3.382	3.731
Grupo 03	2.467	2.756	3.026	3.468	4.126	4.582
Arapiraca	2.485	2.521	2.673	3.078	3.373	3.923
Maceió	3.744	4.054	4.266	5.087	5.647	6.617

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A série de 2005/2010 é apresentada no quadro 17, onde percebe-se que, em termos nominais, o PIB cresceu exponencialmente para todos os grupos apresentados. Destarte, o crescimento mais significativo foi em Maceió, que embora tenha aumentado em 17%⁵³ sua população em um período 10 anos, obteve 18% de evolução no seu PIB *per capita*.

Quadro 17 – PIB *per capita* médio por grupo populacional a preços correntes (2005/2010)

⁵³ Segundo dados do Censo (IBGE), a população maceioense aumentou de 797.759 habitantes em 2000, para 932.748 em 2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	2.554	2.765	2.963	3.396	3.689	4.225
Grupo 02	4.090	4.331	4.546	4.946	5.094	5.891
Grupo 03	4.932	5.280	5.385	5.694	5.647	6.598
Arapiraca	4.485	5.262	6.464	6.676	7.880	8.789
Maceió	6.995	7.879	9.487	9.894	10.962	12.989

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Quadro 18 – Taxa de evolução do PIB *per capita* Municipal (1999=100)

Ano	Grupo 1	Maceió	Grupo 3	Grupo 2	Arapiraca
1999	100	100	100	100	100
2000	114	108	112	116	101
2001	97	105	109	108	106
2002	100	119	115	105	115
2003	113	111	119	114	110
2004	99	117	111	107	116
2005	124	106	107	113	114
2006	129	113	107	104	117
2007	84	120	102	107	123
2008	109	104	106	116	103
2009	113	111	99	107	118
2010	131	118	117	114	112

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Vale ressaltar que a evolução de 31% nos Municípios de pequeno porte⁵⁴ não refletem no crescimento da renda, pois tais cidades vem crescendo em um ritmo menor nas últimas décadas, como apresenta o quadro 18. Segundo dados do Censo IBGE, o contingente populacional desse grupo cresceu 5% entre 2000 e 2010, ou seja, a evolução PIB *per capita* não reflete um crescimento de renda, mas sim diminuição da população, tendo a renda dessas cidades crescidos conforme o próprio crescimento do PIB nacional.

Uma vez verificado o ritmo de crescimento total das cidades, torna-se necessário verificar o crescimento setorial, a fim de identificar quais setores apresentaram crescimento e se o mesmo é diversificado para os 102 entes municipais.

5.2.1 O setor agropecuário

⁵⁴ Municípios que fazem parte do grupo I, com até 15.000 habitantes.

A agropecuária alagoana é caracterizada pela baixa diversidade e concentração na produção. Segundo a publicação agropecuária Municipal 2009/2010, 5 produtos agrícolas (cana-de-açúcar, mandioca, feijão, milho e coco da baía) e 5 rebanhos (bovinos, caprinos, equinos, ovinos e suínos) representam 95% da produção do Estado.

Em relação à importância do setor na composição do produto interno dos Municípios, o quadro 19 apresenta o crescimento nominal do valor adicionado (VA) da agropecuária. O crescimento nominal foi positivo para o grupo 01 até 2001, com queda em 2002 e 2003 e recuperação em 2004; o grupo 02 apresentou crescimento até 2001, tendo apresentado declínio em 2002, recuperando-se em 2003 e novamente caindo em 2004; o grupo 03 apresentou rendimento crescente entre 1999/2001, com declínio em 2002 e recuperação nos anos seguintes; Arapiraca apresentou declínio entre 1999/2001, tendo recuperado sua participação em 2002 e caindo nos dois anos seguintes, e Maceió obteve rendimento crescente entre 1999/2001, com declínio em 2002 e recuperação nos anos seguintes.

Quadro 19 – VA da Agropecuária a preços correntes em R\$ (1999/2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	173.600	242.397	314.652	248.751	219.018	239.521
Grupo 02	252.387	370.593	409.659	339.984	354.913	353.559
Grupo 03	292.722	395.526	446.714	398.776	427.053	438.069
Arapiraca	56.725	48.545	56.439	62.434	40.865	38.795
Maceió	14.046	16.976	18.858	17.029	19.699	27.848

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Para tais oscilações, ressalta-se o recuo nas importações de lácteos entre 2002/2003, que sofreram com a desvalorização do real em 2002. O desempenho nos anos seguintes é visualizado no quadro 20, visto que entre 2005/2010, o VA da agropecuária foi crescente nos grupos 01, 02, 03 e na cidade de Maceió até 2006, com queda em 2007 e recuperação nos anos seguintes. Arapiraca apresentou diminuição em 2007 e 2009.

Quadro 20 – VA da Agropecuária a preços correntes em R\$ (2005/2010)

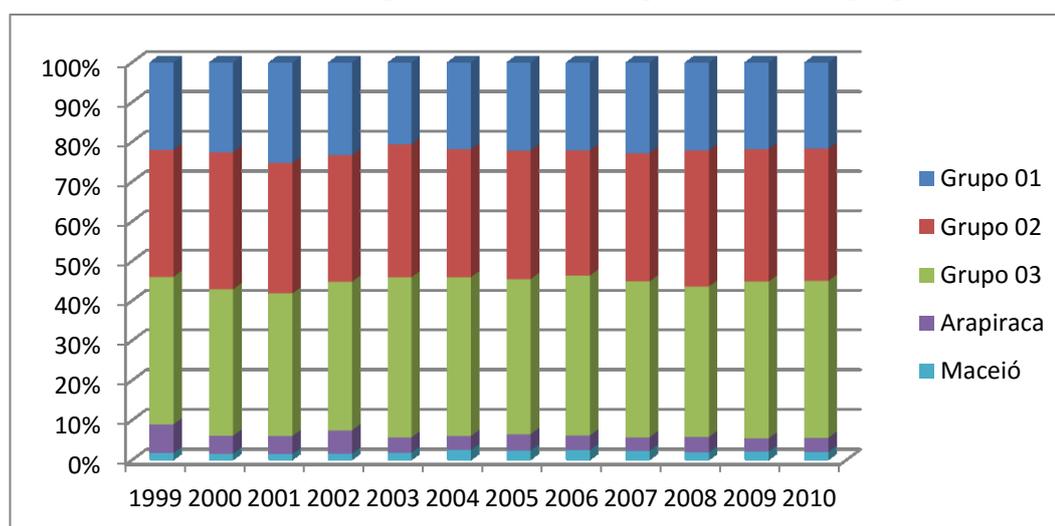
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
--	------	------	------	------	------	------

Grupo 01	242.346	252.324	248.632	304.477	311.918	320.067
Grupo 02	352.937	359.816	351.927	471.288	476.522	491.054
Grupo 03	425.398	459.056	427.479	520.669	564.118	582.523
Arapiraca	45.190	41.882	36.811	52.610	47.556	52.383
Maceió	25.796	28.740	25.188	27.094	30.128	30.158

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Analisando os VA para agropecuária entre 1999/2004, observa-se que o mesmo é significativo para os Municípios até 70.000 habitantes, não tendo contribuições significativas das cidades de Maceió e Arapiraca. Tal afirmativa é justificada quando se observa a participação do VA agropecuário no total para o setor, como expressa o gráfico 08:

Gráfico 8 – Participação de cada Grupo no VA da Agropecuária



Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Analisando a evolução do setor nos últimos 14 anos, observa-se que a contribuição da agropecuária para o PIB Municipal estagnou nas últimas décadas, inclusive apresentando involução em alguns anos⁵⁵. O quadro 21 expressa a taxa de evolução por grupos populacionais:

⁵⁵ Com destaque para a forte queda na produção de 2002, fruto da seca de assolou a região nordeste.

Quadro 21 – Taxa de evolução do VA Agropecuário (1999=100)

Ano	Arapiraca	Grupo 03	Grupo 02	Grupo 01	Maceió
1999	100	100	100	100	100
2000	86	135	147	140	121
2001	116	113	111	130	111
2002	111	89	83	79	90
2003	65	107	104	88	116
2004	95	103	100	109	141
2005	116	97	100	101	93
2006	93	108	102	104	111
2007	88	93	98	99	88
2008	143	122	134	122	108
2009	90	108	101	102	111
2010	110	103	103	103	100

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A exceção de Arapiraca, que cresceu 10% no período, as modificações em mais de uma década foram irrisórias. Isso demonstra que o crescimento do PIB Municipal nos últimos anos não é reflexo do incremento na produção agropecuária. Entretanto, é necessário confirmar qual a participação do VA agropecuário no Produto final para cada Município, a fim de identificar se o mesmo exerce influência significativa na composição da renda. Tal pressuposto é identificado no quadro a seguir:

Quadro 22 – Participação do VA Agropecuário no PIB Municipal. (em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	29	34	36	28	23	23	22	20	18	20	19	18
Grupo 02	25	31	31	24	22	20	18	17	15	18	17	15
Grupo 03	18	21	21	16	15	14	12	12	11	12	13	12
Arapiraca	14	12	12	12	07	06	06	04	03	04	03	03
Maceió	01	01	01	00	00	01	00	00	00	00	00	00

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A partir do quadro 22, observa-se que a participação da agropecuária no PIB dos Municípios apresenta declínio a cada ano. O grupo 01, que em 1999 tinha participação de 29% em PIB, chega a 18% em 2010; o grupo 02, entre 1999 e 2010, diminui de 25% para 15% de participação e; o grupo 03, com 18% em 1999, passa a corresponder 12% em 2010. O caso mais expressivo é na cidade de Arapiraca, que em 1999 obtinha do VA agropecuário 14% do seu produto total, e em 2010 correspondeu a 03%, cuja principal justificativa foi a

crise na produção de fumo⁵⁶ e forte urbanização da cidade(que a transformou em um polo de serviços). Por fim, Maceió, que já possuía um VA inexpressivo em 1999 (1%), manteve a baixa participação na composição de seu PIB, com níveis irrisórios (0%).

5.2.2 O setor industrial

O setor industrial alagoano é caracterizado pela baixa diversidade produtiva, tendo no setor sucroenergético o núcleo central do setor industrial, com geração de mais e 100.000 empregos, segundo dados da RAIS para 2010, e concentrador de boa parte da riqueza produzida pelo subsetor. Ademais, o setor químico também exerce forte influência no PIB Industrial do Estado, refletindo nos indicadores das cidades que possuem plantas da maior empresa desse setor.

Segundo quadro 23, o crescimento nominal do VA industrial foi positivo para os grupos 01, 02 e 03 até 2004. Arapiraca e Maceió apresentaram declínio em 2000, tendo recuperado sua participações nos anos subsequentes; Maceió obteve rendimento crescente entre 1999/2001, com declínio em 2002 e recuperação nos anos seguintes.

Quadro 23 – VA da Indústria a Preços Correntes em R\$ (1999/2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	74.292	78.795	102.729	137.504	160.059	181.185
Grupo 02	147.543	156.591	168.136	214.690	293.116	327.410
Grupo 03	543.980	609.028	681.606	931.134	1.163.669	1.317.942
Arapiraca	71.402	68.872	72.422	88.577	117.231	140.411
Maceió	696.276	627.739	632.214	929.810	1.012.928	1.326.224

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A continuação da série é apresentada no quadro 22, que demonstra que o crescimento nominal foi positivo para o grupo 01 até 2006, com queda em 2007, recuperação em 2008, diminuição em 2009 e recuperação em 2010; o grupo 02 apresentou crescimento em 2005, tendo apresentado declino em 2006 e 2007, recuperando-se nos anos seguintes; o grupo 03 apresentou rendimento crescente entre 2005/2008, com declínio em 2009 e recuperação nos anos subsequentes; Arapiraca apresentou crescimento entre 2005/2007, com declínio em 2008 e crescimento nos dois anos seguintes; Maceió obteve rendimento crescente por toda a série.

⁵⁶ A cidade de Arapiraca cresceu a partir da década de 1970 com a forte produção do fumo. A partir da década de 1990, com a grande campanha sobre os malefícios do derivados do fumo, a cultura vem perdendo participação nos últimos anos, porém a agricultura familiar e o cultivo de hortaliças vem se expandindo no Município, porém em um ritmo aquém do comparável a outras regiões do País.

A justificativa para as oscilações nos três primeiros grupos é o impacto da produtiva da cana-de-açúcar que varia em decorrência de fatores climáticos como estiagens ou pragas. Ressalta-se que diferente de outros Estados, Alagoas não sentiu fortemente os efeitos da crise de 2008 e, portanto, o rendimento Industrial não sofreu fortes distorções, principalmente em 2009.

Quadro 24 – VA da Indústria a Preços Correntes em R\$ (2005/2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	189.445	206.066	200.943	220.245	210.660	261.308
Grupo 02	370.350	299.779	293.272	372.557	391.235	411.134
Grupo 03	1.378.723	1.407.571	1.442.527	1.485.747	1.257.773	1.469.132
Arapiraca	154.536	197.608	239.910	233.393	246.157	272.847
Maceió	1.363.958	1.553.204	1.739.131	1.731.370	1.819.855	2.223.941

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

O estudo do setor industrial necessita de uma atenção especial quanto à participação de cada grupo de cidades na composição de seu VA. Percebe-se que a produção industrial alagoana é localizada em poucos Municípios, que concentram grande parte do setor, conforme demonstra o quadro 25:

Quadro 25 – Os 10 Maiores Municípios com Participação na Indústria (em %)

	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maceió	45	41	38	40	37	40	39	42	44	43	46
Marechal Deodoro	08	10	09	08	10	10	10	10	11	10	08
São Miguel dos Campos	05	06	07	06	07	06	06	07	07	07	05
Coruripe	05	05	06	06	08	06	05	05	04	04	03
Arapiraca	05	04	04	04	04	04	04	05	06	06	06
Rio Largo	03	04	04	04	02	02	03	02	02	02	02
Delmiro Gouveia	03	03	02	03	03	03	02	02	03	02	02
São Luís do Quitunde	02	02	02	02	02	02	02	01	02	01	01
União dos Palmares	02	02	01	02	02	01	01	01	01	02	02
Palmeira dos Índios	02	02	03	02	02	02	02	01	02	01	02

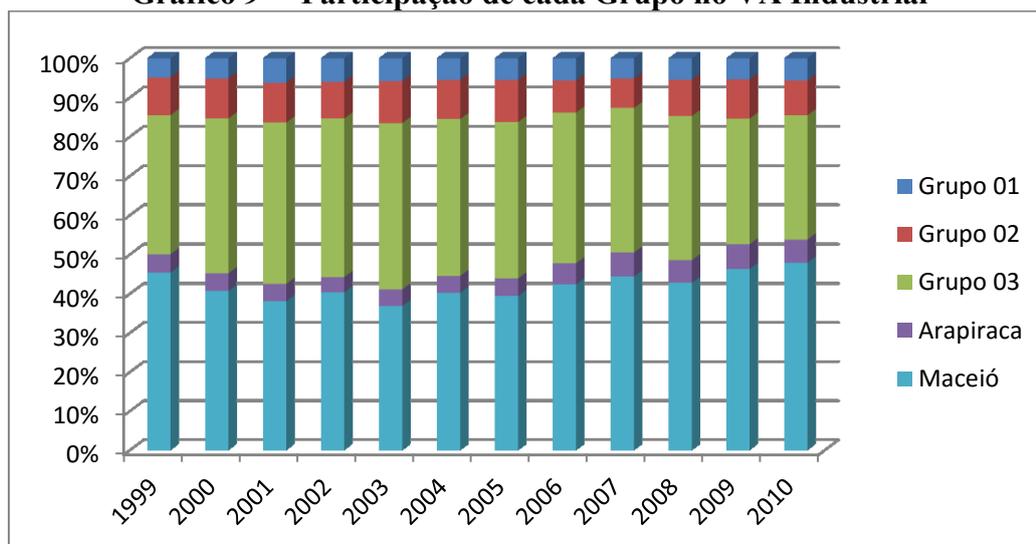
Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Assim, Maceió representa quase a metade da produção industrial de Alagoas, porem entre 1999 e 2010, só aumentou sua participação em 1%. A cidade de Marechal Deodoro⁵⁷, localizada na região metropolitana de Maceió, ocupa o 2º lugar no *ranking* desde 1999, devido a existência de um distrito industrial em seu território e proximidade geográfica com a capital. Arapiraca é a cidade que mais aumentou sua participação no VA industrial nos

⁵⁷ Segundo o Censo 2010, Marechal Deodoro possui 45,977 habitantes, ou seja, enquadra-se no grupo 03 da presente análise.

últimos anos, dado o recente desenvolvimento de um distrito industrial na cidade e a atração de novas empresas nos últimos, saindo da 4ª posição no ranking em 1999 para a 3ª posição em 2010. As demais cidades possuem como núcleo de seu PIB industrial, o setor sucroenergético⁵⁸. Complementado a análise setorial, segue a participação de cada grupo no VA total da Indústria:

Gráfico 9 – Participação de cada Grupo no VA Industrial



Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A evolução do setor entre 1999/2010 indica que houve crescimento na participação da Indústria no VA total, como demonstra o gráfico 09. O setor industrial apresentou alta em 2002 apresentando declínio nos anos seguintes para todos os Municípios. A partir de 2008, mesmo com a crise assolando a economia mundial, a indústria alagoana manteve um ritmo positivo de crescimento em 2010, fechando em alta para todos os grupos populacionais⁵⁹. Um fato em destaque foi a evolução do VA industrial nos pequenos Municípios (Grupo 01) no último ano, confirmando o esforço para uma maior diversificação produtiva em Alagoas na economia das pequenas cidades, embora tal crescimento tenha sido uma recuperação dos baixos resultados nos anos anteriores.

⁵⁸ A exceção de Delmiro Gouveia, Cidade localizada no alto sertão do Estado, com a presença de uma Unidade de Geração de Energia da CHESF.

⁵⁹ A justificativa é que o setor de açúcar e álcool não sentiu tão fortemente os efeitos da crise.

Quadro 26 – Taxa de evolução do VA Industrial (1999=100)

Ano	Grupo 01	Maceió	Grupo 03	Arapiraca	Grupo 02
1999	100	100	100	100	100
2000	106	90	112	96	106
2001	130	101	112	105	107
2002	134	147	137	122	128
2003	116	109	125	132	137
2004	113	131	113	120	112
2005	105	103	105	110	113
2006	109	114	102	128	81
2007	98	112	102	121	98
2008	110	100	103	97	127
2009	96	105	85	105	105
2010	124	122	117	111	105

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Destarte, a participação da atividade industrial no PIB total ainda não é tão expressiva quando comparada com outras economias nordestinas. Conforme o quadro 27, a participação do VA industrial nos Municípios chegou a encolher em alguns grupos. Em relação ao grupo 1, houve um incremento de 2% na participação entre 1999/2010, que embora seja positiva é bem menor que em alguns anos da série, quando a participação atingiu 17%. O grupo 2, que entre 2004/2005, obteve 20% de participação em seu PIB, diminuiu nos últimos anos da análise, atingindo 14% em 2010. O grupo 3 seguiu a mesma tendência dos grupos anteriores, alcançando mais de 40% de participação industrial em seu PIB em 2004. Porém no ano de 2010 o resultado indicou 29%. Por fim, a cidade de Arapiraca seguiu uma tendência quase linear em toda série, mantendo a mesma participação de 1999 em 2010. Já Maceió seguiu a uma tendência decrescente, visto que em 1999 a participação da indústria em seu PIB era de 26%, percentual que foi diminuindo nos anos seguintes e, em 2010, correspondeu a 22%.

Quadro 27 – Participação do VA Industrial no PIB Municipal. (em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	13	12	13	16	17	17	16	17	15	15	14	15
Grupo 02	15	13	13	16	19	20	20	16	14	15	15	14
Grupo 03	33	32	33	38	41	42	40	38	36	34	29	29
Arapiraca	17	16	16	17	20	20	19	21	21	19	17	17
Maceió	26	22	21	25	24	26	25	25	24	22	21	22

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

5.2.3 O setor terciário

Mediante os números dos setores primários e secundários, já é aparente a importância do setor terciário para a economia alagoana. Assim, como pontua Carvalho (2007), a economia alagoana é pautada no setor de serviços, diferente das economias modernas desenvolvidas⁶⁰, tendo no comércio e na administração pública o grande motor da economia. Os valores a preços decorrentes desse setor são apresentados no quadro 28:

Quadro 28 – VA dos Serviços a Preços Correntes em R\$ (1999/2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 01	355.910	394.949	450.925	507.055	563.974	625.103
Grupo 02	593.134	656.310	709.687	802.052	911.889	986.135
Grupo 03	815.681	902.078	960.955	1.089.808	1.270.000	1.382.851
Arapiraca	285.800	303.058	325.742	375.684	424.015	512.130
Maceió	1.960.452	2.180.500	2.346.221	2.768.257	3.163.573	3.756.426

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Como observado, entre 1999/2005 o setor de serviços cresceu constantemente para todos os grupos e grandes municípios analisados. Será que tal tendência manteve-se nos anos seguintes?

A resposta é sim. Dentre 2005/2010 o VA dos serviços apresentou preços crescentes em todos os 102 Municípios de Alagoas. Entretanto, o VA dos serviços é centralizado na Capital, Maceió, como indica o quadro abaixo:

Quadro 29 – VA dos Serviços a Preços Correntes em R\$ (2005/2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	723.488	821.413	949.296	1.027.088	1.128.708	1.284.487
Grupo 02	1.154.006	1.294.444	1.478.831	1.688.039	1.863.084	2.128.677
Grupo 03	1.613.814	1.813.598	2.118.445	2.342.567	2.589.781	2.992.527
Arapiraca	594.865	693.961	871.078	933.978	1.163.807	1.317.603
Maceió	4.118.168	4.680.619	5.544.974	6.034.097	6.982.692	8.084.010

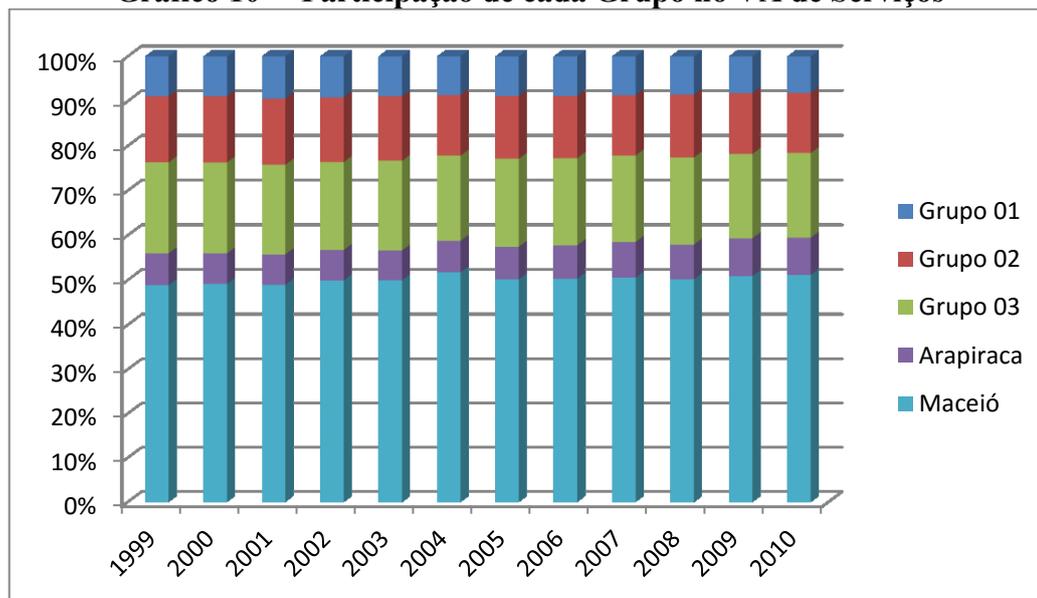
Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Não obstante, a participação dos serviços na formação do PIB Municipal apresenta variações por grupos: nas cidades que compõe o grupo, 1 o VA em 1999 representava 9% em

⁶⁰ No caso das economias modernas, o setor de serviço é especializado e agrega grande valor, os cinemas ou parques temáticos dos EUA. Em Alagoas, o setor terciário é pautado em atividades rudimentares, o que Milton Santos (1979) retrata como atividades típicas do circuito inferior da economia.

1999, com diminuição para 8% em 2010; o grupo 2, de 15% para 13% respectivamente; e, o grupo 3, com 20% em 1999, apresentou 19% em 2010. A Cidade de Arapiraca cresceu 1% no período, com 7%, em 1999 e 8%, em 2010. Maceió, que já detinha 49% do VA de serviços em 1999, cresceu ainda mais em 2010, contemplando 51% do setor. Conclui-se, que o setor de serviços alagoano é concentrado em Maceió e nos núcleos econômicos de cada região⁶¹.

Gráfico 10 – Participação de cada Grupo no VA de Serviços



Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

A evolução do setor na série histórica é apresentada no quadro 30. A estabilização econômica pós-real e a ampliação dos programas de transferência de renda influenciaram diretamente o setor de serviços, com evolução positiva até 2007. A partir de 2008, observa-se uma queda, influenciada pela crise econômica, com recuperação nos anos seguintes, como indica o crescimento de 2010.

⁶¹ Um análise da participação por Município, indica a concentração do setor de serviços para nas cidades de maior população e nos Municípios que concentram os núcleos econômicos (Bancos, Redes varejistas) de cada microrregião Alagoana.

Quadro 30 – Taxa de evolução do VA de Serviços (1999=100)

Ano	Maceió	Grupo 03	Grupo 02	Grupo 01	Arapiraca
1999	100	100	100	100	100
2000	111	111	111	111	106
2001	108	107	120	114	107
2002	118	113	113	112	115
2003	114	117	114	111	113
2004	119	109	108	111	121
2005	110	117	117	116	116
2006	114	112	112	114	117
2007	118	117	114	116	126
2008	109	111	114	108	107
2009	116	111	110	110	125
2010	116	116	114	114	113

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Assim, como já salientado, o setor terciário vem ganhando protagonismo cada vez maior nos Municípios alagoanos, conforme o quadro 27. Entre a 1999/2010, a participação do setor de serviços nos PIB dos Municípios alagoanos aumentou em todos os grupos pesquisados. Ademais, é esse setor o mais representativo em todas as economias, como a cidade de Arapiraca, que possui 80% do seu PIB pautado nos serviços.

Quadro 31 – Participação do VA de Serviços no PIB Municipal. (em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	58	54	51	56	59	59	62	63	67	65	67	67
Grupo 02	60	56	56	60	59	60	62	67	71	68	68	71
Grupo 03	49	47	46	45	44	44	47	49	53	54	59	59
Arapiraca	69	72	72	71	73	74	75	74	76	77	80	80
Maceió	73	77	78	75	75	74	75	75	76	77	79	78

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Dada à importância do setor na economia, torna-se necessário verificar em quais sub-ramos concentra-se a maior participação. De tal modo, é observável a importância da administração pública (APU) na composição do PIB municipal. Conforme o quadro 32, a administração pública é mais representativa quanto menor o porte do Município. No grupo 1, a administração pública apresenta crescimento crescente entre 1999/2010, com a maior participação relativa (média de 66%); o grupo 2 também apresenta crescimento crescente, porém o setor representa uma participação menor (média de 64%); o grupo 3 já apresentou oscilações no período em análise, com participação média de 48% entre 1999/2010.

Arapiraca, segundo maior Município do Estado, com 34%, em 1999, e 31%, em 2010, uma média 33% de participação no período estudado⁶². Em Maceió, a administração pública participa com 22% do PIB do setor de serviços.

Quadro 32 – Participação da Administração Pública no VA dos Serviços. (em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	65	64	65	65	66	65	66	66	66	72	73	73
Grupo 02	61	61	62	64	63	64	62	64	65	66	68	68
Grupo 03	47	47	48	48	47	48	47	49	50	53	54	54
Arapiraca	34	35	37	37	36	33	32	31	29	32	30	31
Maceió	20	19	23	23	22	21	22	22	21	22	21	22

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Em relação a importância da administração pública na composição dos PIB dos Municípios, as cidades com até 30.000 habitantes tem nesse ramo dos serviços quase 50% do seu PIB. Nos Municípios de maior parte, a participação é menor, porém expressiva. Ademais, a análise da série no período de 1999/2010, indica que a participação vem crescendo gradativamente em todos os 102 Municípios:

Quadro 33 – Participação da Administração Pública no PIB Municipal. (em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	37	34	33	36	39	38	40	42	44	46	49	49
Grupo 02	37	34	35	38	37	38	39	43	46	45	47	48
Grupo 03	23	22	22	22	21	21	22	24	26	29	32	32
Arapiraca	23	25	26	26	27	24	24	23	22	25	24	25
Maceió	15	15	18	17	17	16	16	16	16	17	17	17

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

Por fim, a evolução do setor indica um crescimento em todos os grupos analisados, com crescimento próximos para todos eles. Destarte, é verificada a importância do setor de serviços para a economia alagoana, sobretudo no tocante a administração pública nos pequenos Municípios, carentes de diversificação de atividades e dinâmica econômica.

⁶² Ressalta-se que a participação mais expressiva no setor de serviços Arapiraquense deve-se ao comércio, que representa uma parte significativa do PIB no Município.

Quadro 34 – Taxa de evolução da APU (1999=100)

Ano	Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03	Arapiraca	Maceió
1999	100	100	100	100	100
2000	109	110	109	109	107
2001	116	111	109	114	126
2002	113	116	114	116	121
2003	113	113	113	111	111
2004	110	109	110	108	112
2005	116	115	115	113	112
2006	115	116	117	114	114
2007	115	115	118	118	112
2008	117	117	118	118	117
2009	111	113	112	114	111
2010	114	115	115	117	118

Fonte: SEPLANDE/IBGE. Elaboração do autor

5.2.4 Considerações gerais acerca do PIB Municipal

A análise da economia alagoana, utilizando os dados do PIB Municipal, indica que o retrato do período colonial ainda persiste (em partes) em Alagoas. Pautada no setor de serviços, a economia alagoana apresenta traços típicos do circuito inferior da economia, porém o setor agropecuário e industrial não é diversificado, é concentrado, como demonstrado nos dados anteriormente apresentados. (CARVALHO, 2007)

Todavia, se observa uma busca pela diversificação produtiva, como ressalta Lustosa e Rosário:

Dada a estrutura industrial da agroindústria sucroalcooleira alagoana, são usuais estratégias de diversificação radical e especialização produtiva. A entrada de alguns grupos empresariais das mais distintas atividades, como revenda de automóveis, fábrica de fertilizantes, criação de gado de leite e outros, caracteriza a primeira estratégia. A especialização em açúcar demerara para exportação, aumento da capacidade produtiva nas destilarias anexas à maioria das usinas da região, melhoria na tecnologia empregada na produção industrial e aumento na mecanização do campo, caracterizam a estratégia de especialização produtiva. (2011, p. 35-36)

Destarte, o setor químico, é o segundo mais representativo na economia local, sendo as demais atividades muito limitadas, quando não existentes apenas para a subsistência. Nesse contexto, apenas 10 Municípios concentram quase 70% da riqueza do Estado, tal como ressalta Carvalho: “Nessas dez localidades, estão concentradas as poucas Indústrias do

Estado, o setor de serviços mais dinâmico, o comércio mais ativo e a agricultura moderna, principalmente voltada para exportação” (2007, p. 29).

Pondera-se a afirmação do autor acerca da agricultura moderna, visto que a mesma não é diversificada e é concentrada no setor sucroenergético, o qual vem reduzindo cada vez mais o número de pessoal ocupado no setor. Essa mão de obra que não encontra trabalho no campo tem buscado as cidades polos do Estado⁶³ e dada a pouca diversificação industrial, entram na informalidade ou encontram ocupação no setor de serviços.

Nos Municípios de pequeno porte (até 15.000 habitantes), a situação é mais caótica, visto que é o Governo local o grande empregador e o complemento vêm das transferências federais, repasses constitucionais e contribuições previdências, ou seja, é o setor público e a União os grandes responsáveis pela mola propulsora dessas economias. Observa-se que nesses centros ocorre o fenômeno conhecido como renda sem produção, quando o setor governamental é responsável pela dinâmica econômica da localidade.

Tal diagnóstico é proposto por Gustavo Maia Gomes (2001), o qual indica economia sem produção, aquelas as localidades que quase não produzem para a geração de riquezas. Tal situação é visualizada em Alagoas, com destaque para 26 dos 102 Municípios, os quais estão localizados na mesorregião do sertão, caracterizada por um clima quente e seco (tropical semiárido).

O capítulo mostra um pouco da história e das circunstâncias que deram origem à economia sem produção e mostra, em números, como a renda dessas duas categorias, aposentados e funcionários públicos, constitui, hoje, o mais importante setor econômico do Semi-Árido nordestino. E, também, como o dinheiro recebido pelas prefeituras ajuda a dar vida a uma economia em que o cartão do INSS e a cota do FPM valem infinitamente mais do que todos os pés de mandioca que ali, um dia, já floresceram. (GOMES, 2001, p. 148)

Em geral, os municípios do sertão alagoano são caracterizados como economias sem produção em função da ausência de atividade industrial e agropecuária. A primeira é resultado de um problema nacional. Vale lembrar que o Brasil é, ainda, considerado um país subdesenvolvido, apesar de “industrializado”. Industrializado em partes, visto que a imensa maioria da capacidade industrial está concentrada na região Sudeste, de modo que o restante do país ainda é subdesenvolvido e tem o setor primário como sua principal atividade produtiva. A produção agropecuária é inexistente porque a região não dispõe de uma

⁶³ A cidade de Maceió, segundo dados do IBGE, quadruplicou sua população nas últimas quatro décadas, passando de 242.970 habitantes em 1960, para 932.748 em 2010.

infraestrutura de irrigação adequada e o clima tropical semiárido não favorece a atividade, aliado a monocultura, caso de Alagoas.

Portanto, qual a dinâmica destes municípios? Quase nenhuma, já que a produção de bens é muito reduzida. Gomes (2001) mostrou que os municípios do sertão são dependentes da renda dos aposentados e dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por não haver capacidade de arrecadação própria, já que é praticamente inexistente a produção local. Esses últimos, segundo o autor supracitado, representam cada vez mais uma nova classe média na região. Além dos aposentados, os possuidores de renda são os funcionários públicos, pagos com a receita do FPM. O problema é que este contexto vem se prolongando ao longo do tempo.

Até a década de 1970, o governo federal contribuía com a renda desses municípios como forma de investimento. Nos anos subsequentes, mudou gradativamente para mais despesa com pessoal, previdência e assistência. Nos municípios do agreste e do leste alagoano esta perspectiva assistencialista se combinou com a produção agropecuária, alcançando nível razoável de renda. No sertão, por outro lado, isso não foi combinado com nenhum tipo de produção em escala mínima mensurável.

Em síntese, [...] o processo de reestruturação dos gastos públicos não financeiros – menos investimento e mais despesas com pessoal, previdência e assistência – que, apesar de ter ocorrido em todo o Brasil, teve importância especial para o Nordeste e, ainda mais, para o Semi-Árido. Isso porque, no país, tomado em conjunto, o crescimento tardio do Estado de Bem-Estar Social, em grande medida feito às expensas do investimento público (e, portanto, configurando uma compra do presente, vendendo o futuro), significou a montagem (ou a expansão) de um aparato assistencialista que encontrou em funcionamento uma economia real, adicionando-se a ela. Já no Sertão nordestino, em contraste, a universalização das aposentadorias rurais e a expansão do emprego público de produtividade duvidosa nos municípios adicionou-se praticamente a coisa nenhuma, pois a economia agropecuária local, que nunca fora grande coisa, já se achava, então, em plena decadência e não havia qualquer outro setor econômico de peso equivalente lhe sucedendo. Nessas condições, o novo Estado na verdade criou, no Semi-Árido, uma nova economia, cujo fundamento é a apropriação de rendas produzidas em outras regiões. (GOMES, 2001, p. 158)

O caráter assistencialista do governo federal incentivou uma epidemia de criação de municípios em todo o Brasil. Embora tenha começado no período militar, o processo se intensificou no governo democrático com a constituição de 1988, que facilitou a criação de municípios independente da viabilidade fiscal ou econômica, como demonstrado anteriormente.

De acordo com os dados colhidos por Gomes (2001), entre 1984 e 1997 observou-se a criação de 240 municípios na região nordestina do sertão, no qual 115 apresentavam uma população menor que 5000 habitantes. No âmbito nacional, nesse mesmo período o número de municípios subiu de 4102 para 5507.

Em termos reais, o valor transferido para estes municípios é muito reduzido. É suficiente apenas para manter minimamente os órgãos públicos funcionando através do pagamento de salários. Enquanto as despesas administrativas correspondem a totalidade dos gastos, o dispêndio de caráter social e investimento produtivo é nulo. Como consequência, se propaga no tempo a manutenção do *status quo*, caracterizado pela miséria e falta de perspectiva dos moradores.

Estes municípios, os do sertão alagoano (ou nordestino) em especial, precisam de um programa de desenvolvimento direcionado para a sua realidade já que nem a agropecuária é capaz de ser colocada em prática de forma natural.

Em suma, além do estado de Alagoas ter razoável nível de dependência dos repasses aos estados (FPE), observa-se que os municípios alagoanos, principalmente os do sertão, são inteiramente dependentes da federalização da economia, como veremos no próximo capítulo.

Porém, na contramão das pequenas cidades, geralmente do semiárido, estão as de porte médio, como é o caso de Arapiraca. Segundo a análise, entre 1999/2010 a cidade foi diminuindo a participação do setor primário em sua economia e tornou-se um Município pautado no setor de serviços. Tal fenômeno é observável *in loco* na cidade, que possui grandes redes varejistas, escolas, clínicas médicas, bancos e demais empresas que trazem dinâmica a localidade, tornando-a o principal polo econômico do agreste alagoano.

Já Maceió foi se desenvolvendo como centro econômico do Estado e só vem ganhando mais protagonismo nos últimos anos. Tradicionalmente concentradora de renda e população de Alagoas, o Município cresceu ainda mais entre 1999/2010, com destaque para a maior participação no setor de serviços. Porém, sem dinâmica suficiente para absolver o grande contingente de trabalhadores que migram para a cidade, a econômica informal vem crescendo fortemente na localidade, bem como fatores negativos, como a violência urbana e a devastação ambiental.

6. AS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

O objetivo do presente capítulo é verificar o desempenho e a capacidade financeira dos Municípios alagoanos. Conforme discutido nos capítulos anteriores, o contexto federalista brasileiro pós-1988, de descentralização inicial e recentralização nos anos seguintes, aliado as mudanças incorridas no governo FHC (com ênfase para LRF), modificaram profundamente a atuação do ente municipal. Diante desse contexto, será verificada a composição das Finanças Públicas dos Municípios alagoanos entre os anos de 1999/2010, objeto de estudo do presente trabalho.

6.1 Metodologia para a análise dos dados

A metodologia utilizada na pesquisa depende da natureza do estudo, esta pode ser definida pela concepção de pesquisa. Malhotra (2006) afirma que corresponde à estrutura para a realização de um projeto de pesquisa. Essa estrutura detalha os procedimentos necessários para resolver os problemas de pesquisa identificados.

A concepção de pesquisa pode ser classificada como exploratória e conclusiva, a diferença dar-se pela finalidade, onde a exploratória é flexível e não estruturada. A pesquisa exploratória é utilizada em caso em que é necessário definir o problema com maior precisão (MALHOTRA, 2006).

Por outro lado, a pesquisa conclusiva é formal e mais estruturada, esta se baseia em amostra grande e representativa, logo sujeita a análises quantitativas.

A pesquisa conclusiva pode ser dividida em descritiva e causal. A descritiva delinea características ou funções de mercado, marcada por hipóteses, logo a concepção de pesquisa é pré-planejada e estruturada, enquanto a causal determina relações de causa e efeito (MALHOTRA, 2006).

O estudo e análise das finanças dos Municípios alagoanos se apoiou nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), base FINBRA⁶⁴, e através dessas informações, foram utilizados diversos indicadores a fim de validar as hipóteses iniciais do trabalho⁶⁵. Assim, o

⁶⁴ Disponível em : http://www.stn.gov.br/estados_municipios/situacao_fiscal_municipio.asp

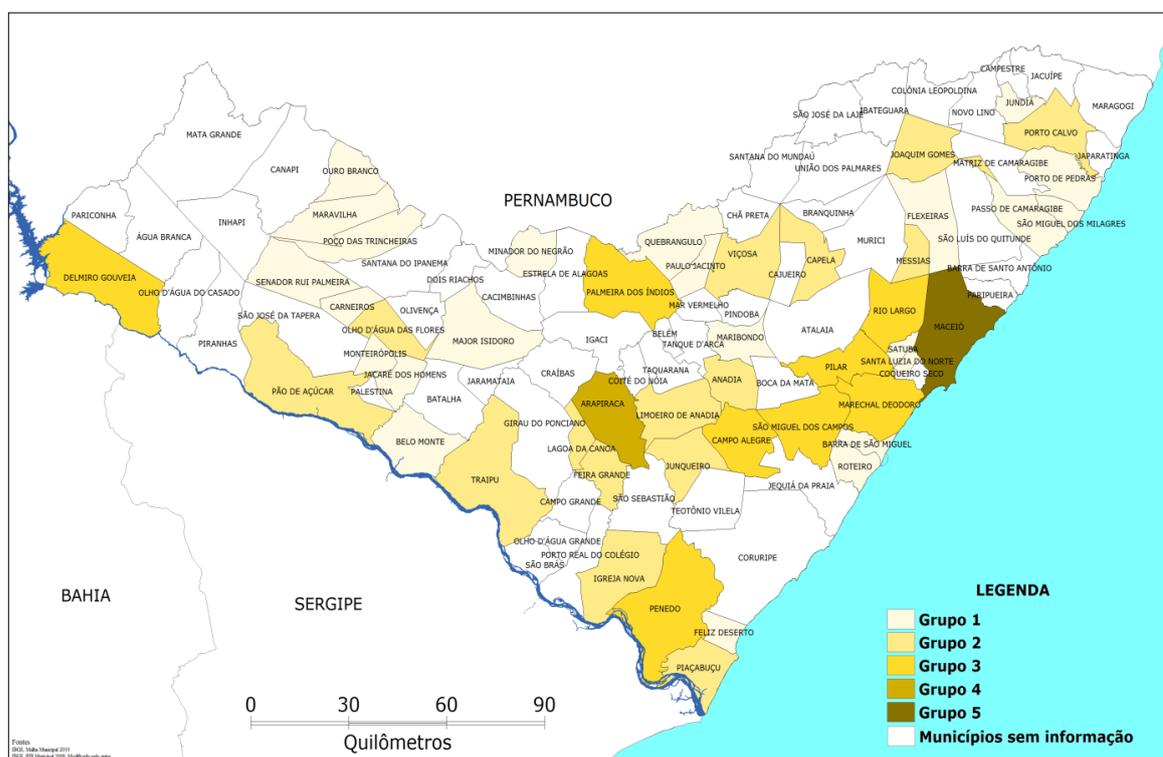
⁶⁵ Apresentadas na página 20 do presente trabalho.

objetivo preliminar constituiu no levantamento e sistematização dos dados referentes aos 102 Municípios alagoanos, no período de 1999 a 2010, excluindo aqueles que não dispunham de dados para toda a série histórica ou que apresentem dados distorcidos.

Elegendo os Municípios que contemplavam informações completas e sólidas para toda a série, foram selecionadas 48 cidades, que embora representem 47% do total de Municípios, não invalidam a proposta de análise, visto que esse grupo representou 80 % do PIB de Alagoas em 2010, conforme dados do IBGE.

Assim, a construção de gráficos, tabelas e figuras, quando necessário, será dividida utilizando o critério de grupos populacionais⁶⁶. A localização geográfica dos Municípios analisados é visualizada na figura 1:

Figura 1 – Municípios com Informações disponíveis (por grupo)



Fonte: SEPLANDE. Portal Alagoas em Dados e Informações

Destarte, as análises das finanças Municipais serão contempladas em dois subitens: o primeiro conta com a utilização de indicadores e coeficientes que indicam a capacidade financeira dos Municípios; e o segundo utiliza-se do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Ressalta-se que

⁶⁶ Conforme item 1.2 do presente trabalho.

indicadores e metodologias distintas podem apresentar pequenas divergências em alguns resultados.

3.1 A capacidade financeira dos municípios alagoanos

A descrição da capacidade financeira dos Municípios de Alagoas visa identificar a influência do governo federal na composição das receitas municipais, a capacidade de arrecadação própria desses entes e impacto dos gastos com pessoal na receita corrente líquida. Para almejar esses objetivos serão utilizados índices, os quais são apresentados no quadro 35:

Quadro 35 – Índices de Capacidade Financeira

Índice	Fórmula	Objetivo
Índice de Liquidez de Longo Prazo (ILLP)	$\frac{\text{Despesa com Pessoal}}{\text{Receita Total Não – Financeira}^{67}}$	Analisar o comprometimento dos gastos para pagamento de pessoal em relação a receita total.
Índice de Despesa com Pessoal (IDP)	$\frac{\text{Despesa com Pessoal}}{\text{RCL}^{68}}$	Verificar o comprometimento dos gastos para pagamento de pessoal, considerando os limites da LRF.
Coefficiente de Independência Financeira Municipal I (CIFM1)	$\frac{\text{Receita Própria Não – Financeira}^{69}}{\text{Receita Total Não – Financeira}}$	Verificar o nível de receita própria em relação à receita total
Coefficiente de Independência Financeira Municipal II (CIFM2)	$\frac{\text{Transferências Governamentais}^{70}}{\text{Receita Total Não – Financeira}}$	Verificar o impacto das transferências na composição da receita total.

Fonte: Elaboração Própria/ Andrade (2010)

3.1.2 Análise dos índices de capacidade financeira

A despesa com pessoal constitui a principal item que compõe os gastos públicos correntes. Para verificar o comprometimento das receitas totais não financeiras dos entes municipais com os gastos com pessoal entre 1999/2010, utiliza-se o índice de liquidez de longo prazo. Os resultados são apresentados no quadro 36:

⁶⁷ Receita Total não financeira: Receitas próprias + transferências constitucionais.

⁶⁸ Receita Corrente Líquida: Receitas Correntes - deduções das receitas correntes - contribuições sociais.

⁶⁹ Receita Própria não financeira: \sum (IPTU, ISS, IRRF e ITBI) - Receitas Financeiras.

⁷⁰ Transferências Governamentais: \sum (FPM, LC 87/96, Cota Parte ICMS)

Quadro 36 – Índice de Liquidez de Longo Prazo. (1999/2010)

Ano	Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03	Arapiraca	Maceió
1999	59,10%	51,42%	48,30%	66,04%	78,03%
2000	57,05%	53,77%	53,98%	56,67%	64,48%
2001	64,12%	61,70%	62,41%	68,71%	75,86%
2002	51,04%	46,89%	51,81%	51,33%	46,74%
2003	53,89%	48,43%	53,51%	61,59%	46,87%
2004	47,39%	45,23%	49,15%	55,42%	45,81%
2005	43,68%	44,78%	49,56%	57,04%	47,40%
2006	46,98%	45,74%	52,23%	57,73%	49,52%
2007	41,42%	41,51%	43,92%	45,88%	54,89%
2008	45,90%	44,48%	44,51%	33,42%	33,22%
2009	42,92%	41,68%	43,60%	50,29%	54,64%
2010	39,88%	36,37%	36,55%	45,90%	48,86%

Fonte: STN. Elaboração Própria

Os dados indicam que entre 1999 a 2010, o comprometimento das receitas com gastos de pessoal diminuiu gradativamente entre todos os grupos estudados. Em 1999, esses gastos representavam mais de 50% das despesas para todos os Municípios analisados e em 2010, o comprometimento diminuiu consideravelmente para todos os grupos analisados.

Uma das principais justificativas para a diminuição do comprometimento com gastos de pessoal é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu um teto de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal. A fim de verificar se os Municípios estão de fato cumprindo o dispositivo legal desde a promulgação da lei, utilizou-se o índice de despesa com pessoal, conforme quadro a seguir.

Quadro 37 – Índice de Despesa com Pessoal. (1999/2010)

Ano	Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03	Arapiraca	Maceió	Limite Legal
1999	59,25%	50,59%	51,64%	45,24%	66,04%	60,00%
2000	57,61%	53,77%	52,92%	55,32%	56,67%	60,00%
2001	64,18%	61,50%	62,98%	57,68%	68,71%	60,00%
2002	52,60%	45,93%	50,79%	58,42%	51,33%	60,00%
2003	54,57%	46,24%	51,97%	67,17%	61,59%	60,00%
2004	48,23%	42,57%	47,27%	51,42%	55,42%	60,00%
2005	43,68%	44,46%	45,78%	54,38%	57,04%	60,00%

2006	48,00%	44,04%	52,23%	46,55%	57,73%	60,00%
2007	43,48%	40,27%	44,02%	37,80%	45,88%	60,00%
2008	46,79%	44,48%	44,51%	37,69%	43,42%	60,00%
2009	43,83%	41,68%	43,60%	35,87%	50,29%	60,00%
2010	40,05%	36,37%	35,01%	36,67%	36,67%	60,00%

Fonte: STN. Elaboração Própria

O quadro 37 apresenta a relação entre despesa com pessoal e a receita corrente líquida (RCL) entre 1999 a 2010. Antes da LRF (1999), os pequenos e médios Municípios já cumpriam os preceitos que a lei estabeleceria. Porém, nos primeiros anos de vigência da lei, um número expressivo de cidades ultrapassaram os limites legais. Nos anos subsequentes, temendo as penalidades que seriam impostas, todos os Municípios alagoanos realizaram um severo ajuste em suas contas para cumprirem as normas legais. Isso se torna nítido entre os anos de 2003/2010, quando se verifica que todos os grupos em análise cumpriram o limite de despesas com pessoal.

A independência financeira municipal pode ser mensurada pela razão entre as receitas próprias e as totais. A partir desse cálculo, é possível verificar qual o esforço realizado pelos Municípios para consolidarem suas receitas.

Quadro 38 – Coeficiente de Independência Financeira Municipal I. (1999/2010)

Ano	Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03	Arapiraca	Maceió
1999	0,45%	0,63%	3,73%	3,75%	18,40%
2000	0,88%	1,01%	5,94%	4,04%	18,21%
2001	1,40%	2,01%	5,94%	3,57%	17,86%
2002	1,54%	2,00%	8,61%	4,55%	20,08%
2003	1,35%	1,61%	6,42%	4,41%	17,05%
2004	1,22%	2,12%	3,12%	2,34%	19,72%
2005	1,89%	1,58%	4,47%	2,52%	20,23%
2006	1,58%	1,71%	6,01%	2,60%	20,05%
2007	1,88%	2,18%	8,11%	4,63%	26,50%
2008	2,04%	1,08%	5,02%	3,04%	19,11%
2009	1,97%	1,52%	5,60%	2,56%	19,48%
2010	2,30%	2,08%	7,66%	6,07%	20,28%

Fonte: STN. Elaboração Própria

O quadro 38 apresenta o coeficiente de independência financeira para os Municípios alagoanos. Entre 1999/2010, a arrecadação Municipal cresceu para todos os grupos analisados, porém a participação das receitas próprias no total é bem inexpressiva para os Municípios alagoanos. Para os grupos 1 e 2, que compreende as cidades com até 30.00 habitantes, a receita própria não atingia 1% do total para ambos, e em 2010, compreendeu

2,30% no grupo 01 e 2,08% no segundo grupo. O grupo 3 (até 30.000 habitantes) apresentava em 1999, 3,73% de arrecadação própria com crescimento em 2010, resultando em 7,66% de participação⁷¹. Arapiraca, embora segunda maior cidade de Alagoas, não expressa à mesma magnitude na arrecadação própria, com 6,07% de esforço próprio em 2010⁷². Maceió apresenta o maior montante de arrecadação própria e conseqüentemente a maior participação em sua receita total. Todavia, arrecadação própria só contempla 20,28% da receita total para 2010.

A hipótese que os Municípios dependem fundamentalmente das transferências constitucionais é confirmada quando se analisa o segundo coeficiente de independência financeira, razão entre as transferências e a receita total, exposto no quadro 39:

Quadro 39 – Coeficiente de Independência Financeira Municipal II. (1999/2010)

Anos	Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03	Arapiraca	Maceió
1999	62,40%	54,24%	48,56%	37,29%	38,05%
2000	57,59%	51,24%	49,63%	39,64%	37,31%
2001	64,51%	58,06%	54,66%	42,73%	44,16%
2002	58,93%	52,53%	56,84%	30,46%	43,30%
2003	60,65%	57,16%	51,78%	36,30%	40,70%
2004	58,46%	51,68%	53,31%	35,83%	39,38%
2005	57,69%	53,90%	48,56%	37,01%	41,41%
2006	57,59%	52,66%	49,36%	38,47%	41,83%
2007	74,17%	68,42%	69,24%	50,17%	55,43%
2008	55,41%	50,67%	47,39%	35,95%	40,42%
2009	51,34%	45,77%	47,18%	30,96%	37,99%
2010	48,03%	42,88%	42,36%	31,12%	38,09%

Fonte: STN. Elaboração Própria

Destarte, o quadro acima demonstra que as transferências federais são fundamentais para as finanças dos Municípios alagoanos, sobretudo para os entes de menor porte. Entre os anos de 1999/2010, houve crescimento da participação das transferências nas finanças de alguns e decréscimo em outros. No grupo 1, a participação era de 62,40% no total da receita, chegando ao pico de 74,17% em 2007⁷³, que foi declinando nos anos seguintes, atingindo 48,03% em 2010. O grupo 2 apresentava 54,24% de participação das transferências na receita

⁷¹ Tal resultado só possível devido aos Municípios localizados próximos Maceió, como Rio Largo, Delmiro Gouveia e Barra de São Miguel, que apresentam arrecadação de IPTU significativa. Excluindo esse três entes da amostra, os resultados seriam semelhantes aos grupos 1 e 2.

⁷² Vale ressaltar que a arrecadação própria quase dobrou na série em análise, demonstrando o crescimento do Município, e seu protagonismo pelo econômico do agreste.

⁷³ A transferência dos *rollvates* do petróleo influenciou o crescimento dos repasses para Estados e Municípios.

em 1999, com 68,42% em 2007 e diminuição nos anos seguintes, correspondendo a 42,88% de participação, em 2010. Já o grupo 3 apresentou uma participação menor, na ordem de 40%, e apresentou uma ligeira diminuição entre 1999/2010. Arapiraca apresentou, em 1999, uma participação de 37,29% das transferências na receita total, com pico de 50,17% em 2007 e declínio nos anos seguintes, correspondendo a 31,12% de participação em 2010. A cidade Maceió tem nas transferências constitucionais um importante reforço para a composição de suas receitas. Em 1999, o percentual era de 38,05, com pico de 44,16 em 2001 e, em 2010, o resultado foi de 38,09%.

3.2 índice firjan de gestão fiscal

O índice FIRJAN de gestão fiscal⁷⁴ foi concebido para avaliar a “saúde” financeira dos Municípios brasileiros, e quais estão seguindo os preceitos da LRF. Para sua construção, utilizam-se as informações do Tesouro Nacional, especificamente da base FINBRA, os quais estão divididos 05 indicadores básicos: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez, e Custo da dívida. Assim: “os 04 primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do índice”. (FIRJAN, 2012)

3.2.1 Análise do ifgf (1999/2010)⁷⁵

A utilização dos índices Firjan de Gestão fiscal permite verificar o comportamento das finanças *ex-ante* e *ex-post* a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No tocante a arrecadação própria, o quadro 40 apresenta os cálculos entre 1999/2010:

Quadro 40 – IFGF Receita Própria (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03	0,05	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06
Grupo 02	0,01	0,02	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05
Grupo 03	0,08	0,12	0,12	0,18	0,15	0,08	0,10	0,15	0,20	0,12	0,15	0,19
Arapiraca	0,08	0,09	0,08	0,10	0,12	0,09	0,09	0,10	0,17	0,10	0,10	0,16
Maceió	0,37	0,37	0,36	0,44	0,41	0,47	0,48	0,48	0,65	0,46	0,47	0,49

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

⁷⁴ Toda a metodologia de composição do Índice FIRJAN de gestão fiscal encontra-se no anexo metodológico do presente trabalho.

⁷⁵ O índice calculado para cada Município selecionado encontra-se nos anexos do presente trabalho.

É perceptível que a arrecadação própria apresenta baixos níveis para todos os grupos em análise. O grupo 1 apresentava conceito D (gestão crítica) em 1999 e foi aumentando os níveis nos anos subsequentes, porém ainda apresenta o mesmo patamar; o grupo 2 apresenta conceito D por toda a série histórica; o grupo 3 apresentou uma melhoria em seus indicadores de arrecadação própria entre 1999/2010, porém a sua capacidade de arrecadação própria ainda é crítica (conceito D). Arapiraca também apresenta baixos indicadores de arrecadação própria, e Maceió, maior cidade do Estado, foi a que apresentou um dos melhores resultados, porém classifica-se como C, o seu esforço de arrecadação própria.

No que se refere ao gasto com pessoal nos Municípios em análise, o quadro 36 apresenta os principais resultados:

Quadro 41 – IFGF Pessoal (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	0,55	0,50	0,00	0,65	0,60	0,72	0,77	0,70	0,81	1,00	0,75	0,85
Grupo 02	0,57	0,50	0,33	0,57	0,50	0,60	0,67	0,56	0,72	1,00	0,74	0,87
Grupo 03	0,04	1,60	1,60	0,67	0,66	0,68	0,65	0,61	0,50	0,94	0,51	0,62
Arapiraca	0,00	0,47	0,00	0,57	0,00	0,49	0,46	0,45	0,68	1,00	0,59	0,68
Maceió	0,00	0,00	0,00	0,67	0,66	0,68	0,65	0,61	0,50	0,94	0,51	0,62

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

O IFGF Pessoal comprova os esforços que os entes subnacionais de Alagoas estão realizando para atender os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF. Em 1999, os Municípios estavam no limite do endividamento ou superava-os, como indica o quadro acima. Entretanto, nos anos seguintes, o nível de controle de gastos com pessoal foi aumentando gradativamente, sobretudo nas pequenas cidades (Grupos 1 e 2), que apresentam gestão de excelência (conceito A) no controle dos gastos. Os Municípios de pequeno/médio porte apresentam conceito B (entre 0,6 e 0,8), tal como a cidade Maceió, que nos primeiros anos de vigência da LRF ultrapassou os gastos com pessoal e nos anos seguintes, controlou-os, sendo classificada como “boa gestão” no tocante ao índice supracitado (2010). Todavia é importante ressaltar que a variação nos repasses federais influenciam diretamente os gastos com pessoal, visto que nos momentos que o FPM aumenta, os Municípios ganham “folga” em caixa, cumprindo os limites da LRF e muitas vezes ampliando o quadro funcional, que os colocam situação delicada no momento em que os repasses são reduzidos.

Quanto aos níveis de investimentos realizados pelos Municípios alagoanos entre 1999/2010, o quadro 42 apresenta os indicadores para cada grupo:

Quadro 42 – IFGF Investimentos (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	0,46	0,52	0,33	1,00	0,35	0,36	0,58	0,41	0,49	0,35	0,18	0,26
Grupo 02	0,61	0,34	0,34	0,72	0,35	0,51	0,31	0,36	0,38	0,25	0,13	0,17
Grupo 03	0,51	0,55	0,68	0,92	0,78	0,64	0,06	0,46	0,47	0,28	0,16	0,20
Arapiraca	0,28	0,58	0,73	1,00	0,94	1,00	0,01	1,00	1,00	0,51	0,42	0,28
Maceió	0,24	0,21	0,20	0,38	0,37	0,67	0,02	0,58	0,76	0,21	0,27	0,20

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

O IFGF investimentos indica que os Municípios alagoanos estão muito aquém do desejável, no que se refere à realização de investimentos. O grupo 1 apresenta comportamentos cíclicos, com gestão crítica nos últimos anos da série: 0,46, em 1999 e 0,26, em 2010. O grupo 2, que em 1999 chegou ao conceito B (0,61), foi declinando nos anos seguintes, apresentando gestão crítica em 2010 (0,17). O grupo 3, também declinou os níveis de investimentos para toda a série, com 0,51 (conceito C) em 1999 e 0,28 (conceito D) em 2010. A cidade de Arapiraca apresentou movimentos cíclicos durante o período 1999/2010, com superação dos 20% estabelecida pelo índice em vários anos, e forte retração em outros: em 1999, apresentou 0,28 (conceito D) e, em 2010, o mesmo resultado. Maceió, entre 1999/2010 não emplacou consideravelmente o ritmo de crescimento, apresentando gestão crítica quase todos os anos: 0,24, em 1999, e 0,20, em 2010, com pico de 0,76, em 2007.

O índice de liquidez, que mensura os restos a pagar entre os exercícios dos Municípios, é apresentado no quadro 43:

Quadro 43 – IFGF Liquidez (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	0,98	1,00	0,63	0,61	1,00	0,50	0,69	0,66	0,75	0,83	0,66	0,86
Grupo 02	0,92	0,71	0,66	0,58	1,00	0,20	0,27	0,65	0,55	0,72	0,49	0,68
Grupo 03	0,50	0,85	0,28	0,00	1,00	0,22	0,53	0,33	0,62	0,70	1,00	0,65
Arapiraca	0,24	0,09	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,78	0,79	0,87	0,97	0,82
Maceió	1,00	0,21	1,00	1,00	1,00	1,00	0,86	0,97	0,87	0,93	0,79	0,76

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

Segundo o quadro acima, é observável que nos términos de cada gestão, a quantidade dos restos a pagar foi distinta para cada grupo analisado. Em relação ao grupo 01, a transição para os novos gestores apresentou baixo nível de restos a pagar; o grupo 2 apresenta boa

gestão no tocante a postergação de despesas; o grupo 3 apresentou resultados críticos nos anos de 2002, 2004 e 2006, com resultados satisfatórios nos demais exercícios; Arapiraca, se caracterizou com solidez no tocante a restos a pagar deixados de uma gestão para outra e; Maceió, com exceção de 2000, não apresentou grandes problemas no índice supracitado.

No quadro 44 é visualizado o custo da dívida, que avalia os encargos em relação às receitas reais:

Quadro 44 – IFGF Custo da Dívida (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	1,00	0,93	0,87	0,99	0,83	0,82	0,83	0,86	0,73	0,82	0,86	0,91
Grupo 02	1,00	1,00	0,96	1,00	0,92	0,91	0,85	0,89	0,81	0,80	0,88	0,93
Grupo 03	1,00	0,89	0,95	1,00	0,90	0,94	0,92	0,89	0,73	0,87	0,88	0,90
Arapiraca	0,88	0,85	0,88	0,94	0,89	0,77	0,93	0,92	0,88	0,92	0,93	0,94
Maceió	0,89	0,89	0,46	0,50	0,60	0,68	0,70	0,52	0,35	0,51	0,55	0,67

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

Para todos os grupos em análise e a cidade Arapiraca, o índice demonstra a excelência (conceito A) para toda a série. Em Maceió, a partir de 2001 os resultados foram apresentando decréscimo, oscilando entre os conceitos C e B.

A partir dos 5 índices discutidos até o presente, forma-se o índice FIRJAN de Gestão fiscal, cujo calculo para os Municípios alagoanos é apresentado no quadro 45:

Quadro 45 – Índice Firjan de Gestão Fiscal. (1999/2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo 01	0,55	0,52	0,33	0,65	0,60	0,50	0,69	0,66	0,73	0,82	0,66	0,85
Grupo 02	0,61	0,50	0,34	0,58	0,50	0,51	0,31	0,56	0,55	0,72	0,49	0,68
Grupo 03	0,50	0,85	0,68	0,67	0,78	0,64	0,53	0,46	0,50	0,70	0,51	0,62
Arapiraca	0,28	0,47	0,73	0,94	0,89	0,77	0,48	0,78	0,79	0,87	0,59	0,68
Maceió	0,56	0,21	0,33	0,58	0,63	0,68	0,67	0,59	0,63	0,72	0,53	0,65

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

A consolidação das informações corroboram para afirmação que os índice apresentou melhoria para todos os Municípios analisados. Em 1999, Arapiraca apresentava conceito D (crítica), os grupos 1,2 e a cidade Maceió o conceito C (gestão em dificuldade) e o grupo 3 conceito B (boa gestão). Em 2010, o grupo 1 apresentou conceito A (Gestão Excelente) e as demais cidades o conceito B (boa gestão) .

Conclui-se que os Municípios alagoanos acabaram se adaptando e, conseqüentemente, cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que os gastos com pessoal e os níveis de

liquidez estão dentro das metas da referida Lei. Contudo, os níveis de arrecadação própria e a realização de investimentos estão bem abaixo do desejável e comparável com outras cidades do Brasil, ocasionando uma boa gestão no resultado final, porém longe do conceito de excelência, estância máxima do índice aqui analisado.

3.2.2 Estatística aplicada ao índice firjan de gestão fiscal

Outro mecanismo para analisar os índices FIRJAN de gestão fiscal é o emprego da técnica estatística do “teste *t*”. A mesma corresponde a um teste paramétrico, baseado na estatística “t de *Student*”, onde se supõe que a variável possui distribuição normal, a média conhecida e que a variância seja estimada, a distribuição *t* é semelhante a normal, ambas possui a forma de sino e são simétricas, a medida que os graus de liberdade aumentam a distribuição *t* aproximar-se da normal (FÁVERO, 2009). Assim, o teste *t* permite rejeitar ou não uma hipótese nula, quando a estatística do teste segue uma distribuição “t de *Student*”.

A tabela a seguir apresenta o teste *t* de Student referente aos dados correspondentes a 1999. Com o objetivo de verificar as hipóteses estabelecidas⁷⁶. A média referente aos dados foi ótima, ao observar as variâncias, é possível verificar que ambas corroboraram com a hipótese nula apresentando todas as variáveis o *p-value* < 0,05. Ou seja, as hipóteses estabelecidas foram, de fato, confirmadas.

Foram consideradas para análises⁷⁷ as informações referentes aos anos de 1999, 2002, 2006 e 2010. O motivo pela utilização destas informações refere-se aos anos em que representam: o fim de mandatos políticos e o ano de 1999 foi o último antes a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 46 – Teste *t* de igualdade de médias (1999)

	<i>T</i>	gl	Sig. (bilateral)	Diferença das médias	IC de 95% para a diferença	
					Inferior	Superior
IFGF_99	37,080	47	,000	,496	,47	,52
RP_99	3,809	47	,000	,040	,02	,06
PESS_99	3,898	47	,000	,130	,06	,20
INV_99	14,009	47	,000	,560	,48	,64
LIQ_99	18,701	47	,000	,799	,71	,89
CDV_99	91,635	47	,000	,953	,93	,97

Fonte: Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

⁷⁶ Especificamente, as hipóteses 2,3,4, 5 e 6 do presente trabalho.

⁷⁷ Para a referida análise, foi utilizado o *software* SPSS, versão 15.

O quadro 47 apresenta as informações referentes ao ano de 2002. Podemos comprovar que as hipóteses são aceitas, conforme o $p\text{-value} < 0,05$, corroborando com a hipótese nula.

Quadro 47 – Teste t de igualdade de médias (2002)

	T	gl	Sig. (bilateral)	Diferença das médias	IC de 95% para a diferença	
					Inferior	Superior
IFGF_02	45,642	47	,000	,576	,55	,60
RP_02	6,010	47	,000	,088	,06	,12
PESS_02	6,138	47	,000	,288	,19	,38
INV_02	25,259	47	,000	,821	,76	,89
LIQ_02	20,451	47	,000	,819	,74	,90
CDV_02	60,014	47	,000	,934	,90	,97

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

Quanto as análises referentes ao ano de 2006, percebe-se que novamente a hipótese nula foi aceita, visto que o $p\text{-value}$ de ambas as variáveis apresentaram-se abaixo de 0,05, conforme indica o quadro 48.

Quadro 48 – Teste t de igualdade de médias (2006)

	T	gl	Sig. (bilateral)	Diferença das médias	IC de 95% para a diferença	
					Inferior	Superior
IFGF_06	33,270	47	,000	,505	,47	,54
RP_06	6,325	47	,000	,085	,06	,11
PESS_06	7,239	47	,000	,275	,20	,35
INV_06	11,501	47	,000	,471	,39	,55
LIQ_06	14,094	47	,000	,708	,61	,81
CDV_06	42,057	47	,000	,834	,79	,87

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

Novamente ao considerar os índices que formam o IFGF, verifica-se que a hipótese nula foi aceita. Pois ambas as variáveis apresentaram seu $p\text{-value}$ abaixo de 0,05, no quadro 49.

Quadro 49 – Teste t de igualdade de médias (2010)

	T	gl	Sig. (bilateral)	Diferença das médias	IC de 95% para a diferença	
					Inferior	Superior
IFGF_10	36,741	47	,000	,408	,39	,43
RP_10	6,601	47	,000	,105	,07	,14
PESS_10	13,644	47	,000	,581	,50	,67
INV_10	9,236	47	,000	,280	,22	,34
LIQ_10	19,342	47	,000	,756	,68	,83

CDV_10	68,518	47	,000	,896	,87	,92
---------------	--------	----	------	------	-----	-----

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

O quadro 50 apresenta informações referentes ao avanço do índice de gestão fiscal. A diferença das médias chega ao pico em 2002, porém inicia a queda a partir de 2006, entretanto, todas as variáveis comprovam a aceitação da hipótese nula.

Quadro 50 – teste t de igualdade das médias

	<i>T</i>	gl	Sig. (bilateral)	Diferença das médias	IC de 95% para a diferença	
					Inferior	Superior
IFGF_99	37,080	47	,000	,496	,47	,52
IFGF_02	45,642	47	,000	,576	,55	,60
IFGF_06	33,270	47	,000	,505	,47	,54
IFGF_10	36,741	47	,000	,408	,39	,43

Fonte: FIRJAN/STN. Elaboração Própria

Destarte, concluímos que mediante o teste estatístico discutido, as hipóteses iniciais do trabalho foram validadas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou analisar as causas da descentralização fiscal brasileira recente e os efeitos nas receitas e despesas dos entes municipais de Alagoas, ou seja, o estudo até aqui elaborado buscou enfatizar as Finanças Públicas municipais.

Sob o aspecto teórico, a pesquisa foi iniciada discutindo a concepção do Estado e os efeitos do financiamento do governo em um sistema econômico, movimento que começou a ser discutido com uma maior profundidade já na construção da moderna teoria econômica. Nesses estudos, já se defendia que os desequilíbrios das contas públicas deveriam ser evitados a qualquer custo, visando não promover distorções do sistema econômico. Todavia, no século XX, se aperfeiçoou a concepção teórica do Estado, indo além das questões macroeconômicas, e agregando sua importância na geração de renda e alocação de bens públicos.

A análise avança para a formação teórica do federalismo fiscal e conseqüentemente da importância do processo de centralização fiscal (ou descentralização) como promotora do desenvolvimento econômico ou diminuição das distorções no sistema econômico. É importante salientar a importância dos entes subnacionais nesse contexto, como promotores sociais ou indutores de crises em uma federação, como a brasileira.

Com base nos conceitos de centralização/descentralização, é analisada a formação histórica e econômica da federação brasileira, com ênfase na participação do ente municipal, que veio ocorrer, a partir da década de 1930, e os períodos de centralização/descentralização que sucederam na economia brasileira, desde então. Todavia, no período ditatorial (1964/1985), ocorre uma modificação significativa, com forte centralismo fiscal no Brasil: diminuição da participação dos entes subnacionais nas receitas e centralização de poderes e recursos nas mãos da União.

O momento histórico que consolida a ruptura econômica e financeira da centralização fiscal no Brasil é a Constituição de 1988, que se tornou um marco no processo federalista, consolidando a importância do ente municipal, graduando-o como ente federado e ampliando suas receitas via transferências e diretas e maior poder para arrecadações próprias. Porém, já nos primeiros anos de execução constitucional, o governo federal, tendo acordado com a proposta neoliberal, foi minando a autonomia financeira dos estados e Municípios. Portanto, o processo de descentralização fiscal almejado pela Constituição Federal de 1988, segundo as

informações apresentadas, foi diminuindo gradativamente. As Finanças Públicas subnacionais não diferem do contexto centralizado implantado no Brasil durante o Governo Militar.

Destarte, a década de 1990 foi marcada pela centralização de recursos e poderes junto a esfera federal, que foi criando mecanismos de limitar a atuação de Estados e Municípios. A principal justificativa para esse movimento era a busca pela estabilização econômica, dado o processo de descontrole inflacionário iniciado na década de 1980. O governo FHC, que comandou o País por quase toda a década, conseguiu esse feito, melhorando os indicadores macroeconômicos do Brasil, porém ao custo de limitar a participação dos Estados e Municípios, dado ao processo de controle financeiro imposto em seu mandato.

No tocante as Finanças Públicas, foi na gestão FHC promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um marco nas Finanças Públicas do Brasil, pois estabeleceu limites, uma maior fiscalização e transparência nas contas de Estados e Municípios. Tal lei, embora mereça os méritos em alguns aspectos, estava inter-relacionada como o novo papel do Estado na economia e provocou, sobretudo profundas transformações nas Finanças dos Municípios de menor porte. O cenário federal tornou-se ainda mais concentrador em certos aspectos, dada as normas da LRF, que transformaram os Municípios apenas em executor das tarefas básicas do Estado, criando dificuldades crescentes para políticas autônomas de investimentos.

Diante desse contexto, o estudo se concentra em discutir a consolidação desse modelo e os impactos nas Finanças Públicas dos Municípios alagoanos. Utilizando como parâmetro histórico inicial o último ano da LRF, o objetivo era retratar as finanças dos Municípios alagoanos e avaliar o impacto das transformações federalistas nas Finanças Públicas municipais. Contudo, observou-se a evolução e o desempenho econômico recente, visto que as particularidades de formação e desenvolvimento econômico alagoano são primordiais para explicar o atraso financeiro do Estado frente às demais regiões.

A *priori*, utilizando o PIB como variável principal, é traçado a evolução e situação atual dos Municípios alagoanos, demonstrando a importância de cada um dos setores econômicos e a evolução (ou involução) recente das economias dos mesmos. Analisando a conjuntura econômica do Estado nos últimos 20 anos, observa-se que mesmo com as políticas de cunho liberal implantadas no Brasil, durante a década de 1990, Alagoas manteve a produção da cana de açúcar como atividade principal, o que trouxe atraso econômico para o Estado, e consequentemente, para os Municípios.

Assim, importância do setor de serviços para a economia alagoana é ímpar, o que confirma a hipótese 1 do presente trabalho, ou seja, os Municípios têm no setor de serviços o principal componente de renda. Destarte, a situação é mais delicada entre os pequenos Municípios, com baixa capacidade econômica própria e dependente dos recursos da União⁷⁸ para a sobrevivência financeira.

Ademais, a economia alagoana é extremamente concentrada em poucos Municípios, que detêm uma parcela expressiva das riquezas e durante os anos analisados, ocorreu uma intensificação desse processo, com crescimento dos maiores Municípios, caso de Maceió e Arapiraca, que não obstante, também apresentam os melhores indicadores sociais.

Diante desse cenário, o exame dos dados Financeiros dos Municípios alagoanos indicaram a atual incapacidade financeira das Cidades, entre os anos de 1999/2010, e pode ser descrita sob os seguintes aspectos:

I)- Com exceção dos dois Municípios mais dinâmicos (Maceió e Arapiraca), a arrecadação própria das cidades alagoanas é ínfima, tornando-as extremamente dependentes dos Fundos de Participação e demais transferências federais. Assim, qualquer modificação nos impostos federais interfere diretamente nas finanças desses entes, como é possível verificar nos tabloides alagoanos, com o lamento dos gestores públicos a cada desoneração que o governo Federal utiliza para estimular a economia ou diminuição nos repasses de FPM. Assim, as hipóteses 2 e 3 do trabalho são confirmadas.

II)- As despesas com pessoal nos Municípios Alagoanos eram descontroladas, como se previa antes da realização desta pesquisa. Assim, muitos Municípios não estavam próximos, dos limites que seriam estabelecidos pela LRF. Porém, logo após o estabelecimento da Lei, houve um forte ajuste, que foi se alternando nos anos seguintes, onde os Municípios, nos últimos anos, estão em dificuldade em cumprir o que a Lei orienta, confirmando assim a hipótese 4 do presente trabalho. Ressalta-se ainda que em muitos anos, houve ampliação nos repasses federais, que de fato contribuem para o êxito nos indicadores da LRF, mas não refletem uma boa gestão dos Municípios no tocante ao gasto com pessoal.

III)- Os níveis de investimentos com recursos próprios na maioria dos Municípios alagoanos são inexpressivos. De fato, a dependência dos recursos federais e a pouca arrecadação própria inviabilizam o crescimento e desenvolvimento das cidades. Nem nos Municípios mais dinâmicos do Estado se observa uma expressiva realização de investimentos, dada a falta de recursos para tal. Mesmo com o esforço de alguns gestores para desenvolver

⁷⁸ O subsetor “Administração Pública” é o mais expressivo em muitos pequenos Municípios, confirmando que muitos desses entes não geram produção.

suas cidades, as alternativas são diminutas. Não existe, portanto um raio de manobra para que esses entes possam realizem investimentos. Confirma-se, assim, a hipótese 5 do trabalho.

IV)- Em relação ao pagamento de juros e encargos, os Municípios de Alagoas apresentam bons indicadores. Na verdade, antes da LRF as cidades não apresentavam grandes problemas com encargos de dívida, e durante os anos analisados, a situação permaneceu equilibrada. Confirma-se, assim, a última hipótese do presente trabalho.

Complementando a análise descritiva, a técnica estatística do teste “t” aplicada aos índices FIRJAN de gestão fiscal também confirmam as hipóteses iniciais do trabalho, corroborando para a defesa dos pressupostos estabelecidos. Portanto, considera-se que objetivo principal do trabalho foi alcançado, tendo demonstrado um importante balanço acerca dos últimos anos (disponíveis) de gestão financeira das cidades de Alagoas. Destarte, o processo de descentralização de competências proposto pela Constituição de 1988 foi diminuindo gradativamente nas décadas seguintes, penalizando os Municípios mais pobres, caso de grande parte dos entes alagoanos.

Acredita-se, também, que o estudo aqui desenvolvido pode ser o ponto de partida para outros trabalhos, como foco nas políticas de desenvolvimento para as cidades apresentadas, mediante a inclusão de outras variáveis, sobretudo sociais, como diminuição da mortalidade infantil, do índice de analfabetismo, da evasão escolar e diversas formas de violência urbana. Tais indicadores, também, são de fundamental importância, tanto quando os de âmbito financeiro, variáveis que os gestores públicos municipais aparentemente dão maior ênfase.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, democracia e accountability. Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2004.

ALAGOAS. Secretaria De Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Alagoas (SEPLANDE). *Produto Interno Bruto dos Municípios Alagoanos*. Alagoas, (várias edições)

_____. Secretaria De Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Alagoas (SEPLANDE). *Agropecuária dos Municípios alagoanos*. Alagoas, 2009.

_____. Secretaria De Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Alagoas (SEPLANDE). *Conjuntura Econômica do Estado de Alagoas (2009/2010)*. Alagoas, 2011.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo” in Sader, Emir e Gentile, Pablo (org.) *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ABREU, Marcelo Paiva. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

AFONSO, José R.. *Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.

AFONSO, José Roberto, MEIRELLES, Beatriz Barbosa. *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados*. Caderno nº 61, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Unicamp, março de 2006.

AFONSO, Jose Roberto; SERRA, Jose. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Revista do BNDES, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.

AFFONSO, Rui Barbosa. *O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2003

_____. *Os municípios e os desafios da Federação no Brasil*. São Paulo em Perspectiva v. 10, n. 3, São Paulo, 1996.

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade pública na gestão municipal*. São Paulo: Atlas, 2008.

ARAUJO, Érika Amorim. *Análise das Contribuições Sociais no Brasil*. Escritório da CEPAL no Brasil, 2005.

ARRETCHE, Marta TS. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141: Rio de Janeiro, 1999.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986

BARACHO, Hertha Urquiza. *Regionalismo e Federalismo: As Novas Feições do Estado Brasileiro Pós Constituição De 1988*. XIX Encontro Nacional do CONPEDI . Fortaleza, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e Constituição*. Max Limonad São Paulo, 2003.

BOUERI, Rogério; MANOEL Alexandre; ABI-RAMIA, Marcelo; VIEIRA Roberta . *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental* / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro, Diana Meirelles da Motta. – Brasília : IPEA, 2009.

BONAVIDES, P. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. (1946). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. (1967). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

_____. *Lei nº 8031/90 de , de 12 de abril de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de abril de 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm.

_____. *Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

_____. *Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 mar. 1995.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Perfil e evolução das finanças municipais – 1998-2007*. Relatório preliminar. Brasília, out. 2008

_____. *Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

_____. *Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2001

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. *FINBRA – Finanças do Brasil*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 18/12/2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: Biblioteca do IBGE. 2003

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 12/03/2012

_____. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da macroeconomia clássica à keynesiana*. (edição não disponível), 1968.

BRUE, Stanley L. *História do Pensamento econômico*. São Paulo: Thomson Learning , 2006.

CARVALHO, Cícero Péricles de. *Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana*. 3. Ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2009.

_____. *Economia Popular: Uma via de Modernização para Alagoas*. Maceió: EDUFAL, 2007.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *A vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90*. Aparecida, São Paulo: Idéias & Letras, 2005.

CHAGAS, Juary. *A natureza do Estado em Marx, Engels e Lenin*. Revista Crítica do Direito(edição 36). Disponível em:<Http://www.criticadodireito.com.br>,a cesso em 20/02/2014

CHESNAIS, François. *Contribution au débat sur le cours du capitalisme à la fin du XXe siècle*. In Actualiser l'économie de Marx, actuel Marx confrontation. Paris: Presse Universitaire de France, 1996.

CHIEZA, R. A. *O ajuste das Finanças Públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

CORBARI, Ely Célia. *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello. *Federalismo fiscal e descentralização no Brasil: o financiamento da política de saúde na década de 90 e início dos anos 2000*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. . *Análise de Dados: Modelagem Multivariada para Tomada de Decisões*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. *As Finanças Públicas nos estados Brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2006.

FILHO, José Emílio dos Santos. *A lei de responsabilidade fiscal e as finanças públicas: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000 a 2010)*. Dissertação (mestrado). Universidade federal de alagoas, 2012.

FIORI, José Luis. "Federalismo diante do desafio da globalização". In: AFFONSO, Rui Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

_____. *Globalização, Hegemonia. Império. Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 3ed., Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. Em publicação: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

FIRJAN. *Índice FIRJAN de Gestão Fiscal*. Disponível em: http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF_2010.pdf. Acesso: 12/03/2012

_____. *Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Anexo Metodológico*. Disponível em: http://www.firjan.org.br/IFGF/download/anexo_metodologico_IFGF.pdf. Acesso em: 18/03/2012

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008.

GOMES, Laurentino. *1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Editoria Planeta do Brasil, 2007.

GOMES, Fábio Guedes. *Acumulação de capital via Dívida Pública; contribuição para uma crítica à razão da crise Fiscal*. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia: Escola de Administração, 2007.

_____. *A inserção da economia alagoana na recente dinâmica de crescimento regional*. Revista Economia Política do Desenvolvimento. Vol. 04; nº 10. Universidade Federal de Alagoas, 2011.

GOMES, Fábio Guedes; PINTO, Fernando Costa. *“(Des) Ordem e Regresso” O período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000*. Edições Mandacaru. Bahia: Editora Hucitec 2010.

GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos*. Brasília: Ipea, 2001.

GONTIJO, Cibele Sebba. *Responsabilidade fiscal: Adequação orçamentária e financeira da despesa*. Monografia de Contabilidade. Brasília, 2006.

GREMAUD, Amaury; VASCONCELOS, Marco Antônio e TONETO JÚNIOR, Rudnei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HANSEN, Alvin Harvey. *Business cycler and fiscal policy*. New York: Norton, 1941.

HOUAISS, Antonio, VILLAR, Mauro de Salles, FRACO, Francisco Manoel de Mello. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ISMAEL, Ricardo. *Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988*. XIX Encontro Nacional da ANPUH-RIO. Rio de Janeiro: Uni rio, 2010.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

_____. *O fim do “Laissez-Faire”*. Disponível em : http://www.politica.pro.br/Cursos/curso_crises_aula3.htm.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

_____. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000.

LUSTOSA, Maria Cecília. *O Polo Químico em Alagoas*. Maceió: EDUFAL, 1997.

LUSTOSA, Maria Cecília; ROSÁRIO; Francisco José Peixoto. *Desenvolvimento local em regiões Periféricas: a política dos arranjos produtivos em Alagoas*. Maceió: EDUFAL, 2011.

MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática*. Coleção os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. (Série Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de marketing- uma orientação aplicada*. Rio Grande do Sul: Bookman, 2006.

MATIAS PEREIRA, J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Economia Brasileira: governabilidade e políticas de austeridade, dimensões macroeconômicas*. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do Setor Público no Brasil*. p. 421-461. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MONTENEGRO, David Moreno. *Reestruturação produtiva, neoliberalismo e crise: Precarização do trabalho e informalidade no Brasil*. Maranhão: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007.

MUSGRAVE, R. *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo, Editora Atlas, 1973.

OATES, Wallace E. *An essay on fiscal federalism*. Journal of economic literature, p. 1120-1149, 1999.

OECD. *OECD in figures*. Taxation, table 1. 2005.

OLIVEIRA, Fabrício de. *A Evolução Da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009*. p.153-212. In: Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010.

_____. *Crise, reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Editora Universidade de Campinas. São Paulo: Editora UNICAMP, 1995.

_____. *Economia e política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

_____. *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro*. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. CEBRAP. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

PENALVA SANTOS, Angéla Moulin S. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PIRES, Valdemir Aparecido. *Orçamento público: abordagem tecnopolítica*. São Paulo : Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, 2011

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem-Sucedida?*. Texto para Discussão 91. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

PINTO, Geosélia da Silva. *Historia de Alagoas*. Maceió: 1979.

PRUD'HOMME, R. *On the dangers of decentralization*. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995. Disponível em:

<<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P>>.

REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando; REZENDE, F. *Os Desafios do Federalismo Fiscal*. Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: 2006.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo:Atlas, 2001.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. Coleção os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996 .

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4ª ed, São Paulo: Atlas, 2009

RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Derecho Constitucional*. Madrid: Editora Tecnos, 1965 .

SALDANHA, Ana Claudia. *Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro*. Sequencia: estudos jurídicos e políticos, v. 30, n. 59, p. 327-360, 2010.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos Países Subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das Finanças Públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. *Finanças Públicas municipais: trajetórias e mitos*. Texto para Discussão número 34. São Paulo: Universidade de Campinas, 1992.

STIGLITZ, Joseph. *Economics of the public sector*. Londres: Norton Company, 1986.

SOUSA, CELINA. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças*. Revista de Ciências Sociais, Vol. 44, nº 3. Rio de Janeiro, 2001.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2ª Ed. São Paulo, Atlas, 2007.

SUDENE. *Região Nordeste do Brasil em Números*. Recife: 1997.

TANZI, V. *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. Annual World Bank Conference On Development Economics 1995. The World Bank, Washington, D. C., 295-316. Washington, 1995.

TAVARES, Maria da Conceição. *A retomada da hegemonia norte-americana*. Revista de economia política, vol. 05, nº 02, 1985.

TIEBOUT, Charles M. *A pure theory of local expenditures*. The journal of political economy, p. 416-424, 1956.

TRINDADE, José R Barreto. *Dívida pública e teoria do crédito em Marx: elementos para a análise das finanças do estado capitalista, 2006*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará. Curitiba: 2006.

VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

_____. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real*. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VARSANO, Ricardo. *Uma análise da Carga Tributária do Brasil*. Brasília, IPEA, TD. n. 583. Brasília, 1998.

VIEIRA, Danilo Jorge. *Finanças Públicas e desenvolvimento econômico em Minas Gerais: as implicações da renegociação da dívida sobre as políticas de fomento estadual*. Dissertação (Mestrado). Minas Gerais, 2006.

ZIMMERMANN, Gustavo. *40 anos de finanças municipais no Brasil*. Tese (Doutorado). , São Paulo: Universidade Federal de Campinas, 2009.

ANEXOS

Anexo A. Metodologia do Índice FIRJAN

Os 05 indicadores que compõe o índice FIRJAN de gestão fiscal são apresentados a seguir:

1. O índice de receita própria identifica o grau de autonomia do ente municipal, e é representando pela seguinte razão:

$$\text{IFGF Receita Própria}^{79} = \left(\frac{\text{RECEITA PRÓPRIA}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Onde, segundo o STN:

Receita Própria = IPTU+ISS+IRRF+Outras receitas próprias

Receita Corrente líquida = Receitas Correntes - deduções das receitas correntes - contribuições sociais

2. o índice de Pessoal mensura o grau de comprometimento da receita corrente líquida com despesa com pessoal:

$$\text{IFGF PESSOAL}^{80} = 1 - \left(\frac{\text{PESSOAL}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Onde, segundo o STN:

Pessoal = Pessoal e encargos sociais – sentenças judiciais – Despesas de Exercícios anteriores – indenizações Restituição trabalhistas

⁷⁹ Com as seguintes restrições: se o resultado for > 50%, a receita própria (RP)= 1; no caso de = 0%, RP= 0 e; entre 0 e 50%: $RP = 2 \times \left(\frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} \right)$

⁸⁰ Com as seguintes restrições: se o resultado for < 30%, o gasto com pessoal (PESS)= 1; no caso de >60%, PESS= 0 e; entre 30 e 60%: $PESS = 1 + 60\% - 2 \times \left(\frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} \right)$

Receita Corrente líquida = Receitas Correntes - deduções das receitas correntes - contribuições sociais

3. O índice de investimentos busca medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais, construído a partir da seguinte razão:

$$\text{IFGF INVESTIMENTOS}^{81} = \left(\frac{\text{INVESTIMENTOS}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Onde, segundo o STN:

Receita Corrente líquida = Receitas Correntes - deduções das receitas correntes - contribuições sociais.

4. O índice de liquidez verifica os “restos a pagar” de cada ano, e os ativos disponíveis para saldar essa dívidas, expresso por:

$$\text{IFGF LIQUIDEZ}^{82} = 1 - \left(\frac{\text{RESTOS A PAGAR}}{\text{ATIVOS FINANCEIROS}} \right)$$

5. O, índice do custo da dívida, indica o peso da dívida em relação as receitas líquidas reais, respeitando ao resolução número 43 do Senado Federal, que: “leva em conta o limite de 13% da receita líquida real.” (FIRJAN,2012)

Para tanto, o índice de custo da vida é estabelecido da seguinte forma:

$$\text{IFGF CUSTO DA DÍVIDA}^{83} = \left(\frac{\text{JUROS E AMORTIZAÇÕES}}{\text{RECEITA LÍQUIDA REAL}} \right)$$

Onde:

Receita Líquida Real = Receita Corrente - Deduções da Receita corrente - Contribuições Sociais.

A leitura do Índice é indicada pela seguinte característica: eles variam de 0 a 1, e quando mais próximo de 01, melhor a gestão fiscal dos Municípios em análise. Para facilitar a análise, a metodologia adota as seguintes indicações:

⁸¹ Com as seguintes restrições: se o resultado for > 20%, o índice de investimentos (INV)= 1; no caso de = 0%, INV= 0 e; entre 0 e 20%: $INV = 5 \times \left(\frac{\text{Investimentos}}{\text{RCL}} \right)$

⁸² Com as seguintes restrições: se o resultado for > 1, o índice de liquidez (LIQ)= 0; no caso de =0, LIQ=1 e; entre 0 e 1: $LIQ = 1 - \left(\frac{\text{Restos a Pagar}}{\text{Ativo Financeiro}} \right)$

⁸³ Com as seguintes restrições: se o resultado for =0, o índice custo da dívida (CDV)= 1; no caso de >13%, CDV=0 e; entre 0 e 13%: $CDV = 1 - 7,7 \times \left(\frac{\text{Juros+Amort}}{\text{RLR}} \right)$

Conceito A (Gestão de Excelência): resultados superiores a 0,8 pontos.

Conceito B (Boa Gestão): resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos.

Conceito C (Gestão em Dificuldade): resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos.

Conceito D (Gestão Crítica): resultados inferiores a 0,4 pontos.

ANEXO B – PIB Municipal a Preços Correntes 1999/2004 (em R\$)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Água Branca	21.222	26.242	28.576	27.577	27.708	31.505
Anadia	27.789	35.531	37.640	40.218	43.271	43.787
Arapiraca	460.408	473.630	508.520	593.029	657.961	774.796
Atalaia	58.445	80.252	83.158	98.021	125.182	150.702
Barra de Santo Antônio	16.791	20.642	21.408	22.526	25.395	31.249
Barra de São Miguel	15.911	18.505	18.431	21.259	26.279	29.974
Batalha	39.017	43.174	49.585	47.897	56.085	55.532
Belém	7.852	8.715	9.091	9.449	11.011	12.347
Belo Monte	12.262	14.036	17.331	17.678	19.385	19.170
Boca da Mata	59.848	70.989	76.641	90.548	102.418	111.107
Branquinha	16.725	19.043	23.597	19.598	21.555	23.586
Cacimbinhas	15.709	18.913	19.630	19.090	19.159	21.726
Cajueiro	26.812	31.282	33.150	38.244	50.478	49.875
Campestre	7.432	13.267	22.403	13.714	20.363	14.344
Campo Alegre	60.556	73.263	86.921	98.921	123.149	130.895
Campo Grande	11.587	13.217	14.037	13.393	15.855	18.048
Canapi	15.301	20.116	19.949	20.091	20.409	23.111
Capela	31.333	38.580	42.118	48.197	47.149	53.734
Carneiros	6.388	6.704	7.732	11.944	9.795	12.586
Chã Preta	9.909	11.889	16.016	14.391	14.650	16.956
Coité do Nóia	13.897	18.171	18.893	18.142	19.880	20.040
Colônia Leopoldina	38.420	42.035	46.906	47.441	65.237	75.326
Coqueiro Seco	6.822	7.644	8.665	8.964	9.798	11.215
Coruripe	207.803	233.478	268.593	318.055	438.855	421.426
Craíbas	25.770	32.508	28.794	35.510	35.742	39.325
Delmiro Gouveia	101.016	104.688	104.020	137.999	162.944	191.031
Dois Riachos	12.720	13.562	14.503	16.586	17.357	19.949
Estrela de Alagoas	15.138	17.411	19.350	21.408	23.236	26.454
Feira Grande	25.947	33.065	34.737	37.173	39.613	37.971
Feliz Deserto	6.079	7.650	8.603	15.724	16.273	19.623
Flexeiras	20.122	22.275	24.961	23.549	26.650	25.744
Girau do Ponciano	49.383	60.902	63.737	75.720	63.268	67.730
Ibateguara	16.238	20.902	23.426	25.119	24.182	28.104
Igaci	28.493	32.439	36.044	38.986	41.677	49.474
Igreja Nova	47.544	57.340	68.188	78.142	104.938	114.091
Inhapi	15.772	21.599	21.371	21.925	21.887	24.774
Jacaré dos Homens	13.860	16.900	19.729	17.468	15.729	17.382
Jacuípe	15.547	17.562	19.070	14.216	16.377	17.244
Japaratinga	14.161	16.406	19.612	15.961	16.366	17.134
Jaramataia	9.943	12.701	15.570	15.690	14.916	16.616
Jequiá da Praia	0	0	46.665	58.835	83.938	93.483
Joaquim Gomes	26.468	31.442	35.671	37.653	46.505	42.191

Jundiá	9.775	11.913	11.169	10.815	11.733	11.196
Junqueiro	36.432	46.399	50.792	57.678	60.693	55.499
Lagoa da Canoa	31.000	29.442	30.098	38.832	34.328	37.289
Limoeiro de Anadia	21.430	27.673	29.602	32.348	37.130	42.172
Maceió	3.047.201	3.277.988	3.529.556	4.304.935	4.886.010	5.851.465
Major Isidoro	24.925	28.875	31.204	33.745	34.572	40.192
Mar Vermelho	5.492	5.796	6.504	6.971	7.289	8.166
Maragogi	30.573	41.334	46.275	43.666	53.767	64.641
Maravilha	14.651	15.321	16.039	17.989	18.409	21.017

ANEXO B (Continuação) – PIB Municipal a Preços Correntes 1999/2004 (em R\$)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marechal Deodoro	240.153	276.569	254.144	307.289	428.646	543.116
Maribondo	17.618	21.086	21.733	25.143	29.519	28.732
Mata Grande	25.828	31.732	32.598	33.602	33.481	36.073
Matriz de Camaragibe	45.017	52.290	57.398	55.644	70.816	71.384
Messias	17.515	20.314	23.575	23.469	25.700	31.513
Minador do Negrão	8.569	10.034	11.061	10.761	11.922	13.141
Monteirópolis	7.462	8.436	10.057	11.691	11.287	12.509
Murici	35.045	40.867	44.681	44.193	53.437	58.272
Novo Lino	14.773	15.908	19.668	20.745	22.771	23.739
Olho d'Água das Flores	41.951	50.630	55.871	73.900	74.164	88.573
Olho d'Água do Casado	8.141	11.438	10.890	11.481	11.671	13.323
Olho d'Água Grande	5.128	6.585	7.621	7.852	8.637	9.707
Oliveira	9.879	10.493	12.042	13.517	13.891	17.225
Ouro Branco	8.845	10.608	12.692	12.722	14.419	16.977
Palestina	4.862	5.616	6.553	7.323	7.558	8.574
Palmeira dos Índios	133.810	153.331	167.064	191.052	191.598	223.338
Pão de Açúcar	32.273	35.380	39.456	46.216	43.358	49.304
Pariconha	9.836	15.260	16.162	13.737	15.267	16.425
Paripueira	13.296	17.175	16.999	20.309	20.544	25.204
Passo de Camaragibe	26.387	30.293	32.369	29.511	37.164	38.736
Paulo Jacinto	11.606	11.868	12.561	13.230	13.882	14.914
Penedo	101.669	116.583	130.279	143.169	170.942	200.336
Piaçabuçu	22.147	25.684	28.470	30.027	33.376	39.386
Pilar	54.355	59.740	66.247	96.479	104.888	131.003
Piranhas	22.683	25.200	24.914	30.228	32.600	37.660
Poço das Trincheiras	11.056	13.358	16.203	16.268	17.378	19.711
Porto Calvo	49.974	62.962	63.834	57.907	78.988	93.850
Porto de Pedras	17.249	20.357	21.401	17.229	21.273	21.526
Porto Real do Colégio	22.833	27.828	31.587	29.451	28.767	34.698
Quebrangulo	14.526	16.135	17.166	18.342	20.351	22.241
Rio Largo	164.416	189.463	230.451	248.360	211.950	239.433
Roteiro	12.007	14.668	16.494	18.246	20.317	31.719
Santa Luzia do Norte	31.186	35.544	48.208	50.839	61.392	70.069
Santana do Ipanema	56.883	62.439	68.402	78.957	88.899	126.957
Santana do Mundaú	48.610	61.905	80.404	76.000	27.549	26.846
São Brás	9.566	10.002	10.900	12.271	13.019	15.174
São José da Laje	47.567	55.319	67.301	65.263	94.132	92.450
São José da Tapera	27.254	28.098	37.437	32.526	36.299	41.554
São Luís do Quitunde	100.176	120.185	114.043	117.545	137.228	162.895
São Miguel dos Campos	224.992	266.715	290.461	326.138	422.479	409.314
São Miguel dos Milagres	9.103	10.244	10.843	10.326	11.871	15.493
São Sebastião	35.455	46.515	55.056	54.526	57.590	64.533

Satuba	13.754	15.201	17.556	23.581	31.257	32.177
Senador Rui Palmeira	7.809	10.219	11.614	13.726	15.632	18.257
Tanque d'Arca	7.166	8.286	9.035	9.200	10.261	11.773
Taquarana	20.503	22.591	27.076	27.730	35.888	35.997
Teotônio Vilela	46.710	54.847	65.265	84.459	102.326	116.950
Traipu	25.531	31.285	34.881	37.934	36.526	39.576
União dos Palmares	118.390	133.435	145.485	166.522	199.548	200.546
Viçosa	34.540	38.811	42.580	47.055	54.610	57.515

Fonte: IBGE/SEPLANDE

ANEXO B1 – PIB Municipal a Preços Correntes 2005/2010 (em R\$)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Água Branca	39.366	43029	49062	56113	59.232	68.395
Anadia	50.119	56.249	57.016	63.215	72.171	73.664
Arapiraca	896.794	1.064.976	1.308.222	1.391.550	1.658.977	1.881.363
Atalaia	153.883	164.724	168.513	202.285	208.936	228.409
Barra de Santo Antônio	36.093	41.331	43.800	50.767	53.292	61.284
Barra de São Miguel	32.419	34.382	38.743	42.565	47.460	51.899
Batalha	55.731	52.331	60.975	73.570	66.246	73.614
Belém	13.473	14.993	15.493	17.708	19.550	21.022
Belo Monte	19.798	20.852	35.740	25.256	30.603	34.572
Boca da Mata	119.292	126.193	91.210	131.399	152.409	164.059
Branquinha	28.029	31.169	33.543	37.094	42.037	43.877
Cacimbinhas	25.497	27.365	30.504	37.224	39.281	43.012
Cajueiro	58.231	63.987	52.972	74.116	77.771	85.730
Campestre	14.860	17.557	19.100	21.993	25.781	28.209
Campo Alegre	152.575	159.796	115.074	154.814	182.361	209.999
Campo Grande	20.497	22.848	25.633	29.447	32.337	33.804
Canapi	29.460	34.085	41.083	50.809	53.345	59.515
Capela	53.958	57.924	61.316	67.855	73.068	83.536
Carneiros	14.209	16.109	19.846	22.621	24.778	27.485
Chã Preta	19.397	21.400	23.291	26.181	26.925	32.073
Coité do Nóia	23.459	25.139	26.620	32.047	31.372	35.896
Colônia Leopoldina	83.964	69.901	71.421	99.685	106.580	111.935
Coqueiro Seco	12.600	14.432	15.928	17.898	19.755	22.519
Coruripe	435.550	461.017	423.779	450.151	463.297	539.063
Craibas	43.908	48.135	57.716	71.170	73.515	82.777
Delmiro Gouveia	193.630	217.186	262.782	266.563	276.628	313.208
Dois Riachos	22.991	27.499	28.701	32.867	35.078	37.748
Estrela de Alagoas	31.043	34.742	37.842	43.813	48.916	56.358
Feira Grande	42.538	45.063	52.866	62.672	67.007	77.001
Feliz Deserto	24.967	31.791	36.759	41.862	34.068	36.973
Flexeiras	28.715	32.425	33.754	40.760	45.588	51.402
Girau do Ponciano	70.685	77.540	88.001	105.953	111.611	128.898
Ibateguara	33.299	36.632	44.202	52.061	56.599	60.387
Igaci	55.896	62.672	66.951	76.412	81.382	93.341
Igreja Nova	128.851	110.193	135.987	161.807	129.698	143.401
Inhapi	30.726	33.182	36.028	43.302	49.014	58.569
Jacaré dos Homens	18.080	24.578	26.788	30.935	30.880	31.850
Jacuípe	19.330	20.276	21.049	25.043	29.362	32.849
Japaratinga	18.442	21.939	24.685	26.990	30.500	34.003
Jaramataia	17.995	18.234	20.032	23.852	23.547	25.059
Jequiá da Praia	96.955	102.127	59.409	96.999	108.509	116.304
Joaquim Gomes	41.190	47.372	51.721	58.800	67.054	78.388

Jundiá	13.321	16.475	17.269	19.367	21.837	25.505
Junqueiro	67.568	72.582	76.794	90.122	98.154	111.020
Lagoa da Canoa	39.930	40.502	46.801	56.672	60.462	68.876
Limoeiro de Anadia	48.320	52.697	56.220	64.617	74.193	90.008
Maceió	6.319.445	7.267.950	8.509.919	9.143.488	10.264.218	12.114.090
Major Isidoro	47.594	50.461	56.088	65.315	73.943	82.237
Mar Vermelho	9.830	10.162	11.542	13.409	15.056	16.104
Maragogi	73.361	81.528	84.995	101.126	115.097	129.997
Maravilha	24.847	25.615	28.031	31.882	33.864	38.373

ANEXO B1 (Continuação) – PIB Municipal a Preços Correntes 2005/2010 (em R\$)

Municípios	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Marechal Deodoro	587.370	654.297	742.689	740.503	620.477	759.253
Maribondo	34.394	38.166	42.995	48.755	55.018	61.216
Mata Grande	47.805	54.427	57.468	66.424	70.680	78.294
Matriz de Camaragibe	76.229	79.962	85.965	96.231	102.111	113.387
Messias	35.191	42.012	44.621	51.963	62.116	68.570
Minador do Negrão	14.360	15.886	18.374	21.480	22.714	24.408
Monteirópolis	15.417	17.432	19.278	22.476	22.985	25.721
Murici	66.497	75.122	85.217	104.284	109.039	123.121
Novo Lino	27.120	30.119	34.804	41.276	47.016	56.251
Olho d'Água das Flores	91.735	106.026	125.489	76.211	70.390	87.460
Olho d'Água do Casado	17.063	18.936	22.197	25.291	27.759	33.756
Olho d'Água Grande	11.152	11.923	13.636	15.269	16.447	19.538
Olivença	19.867	22.888	26.299	31.297	33.410	40.135
Ouro Branco	19.860	22.667	28.402	30.504	32.712	36.107
Palestina	10.364	11.263	12.429	14.535	15.465	17.231
Palmeira dos Índios	239.958	263.789	308.051	336.319	358.377	416.673
Pão de Açúcar	60.395	66.088	68.722	78.094	85.305	93.549
Pariconha	22.402	24.280	25.574	30.453	32.511	34.536
Paripueira	29.260	32.229	33.579	38.229	44.170	56.160
Passo de Camaragibe	41.377	44.704	46.971	52.331	59.785	69.039
Paulo Jacinto	17.175	18.354	20.117	23.408	24.403	27.235
Penedo	233.772	228.203	250.269	277.544	313.189	355.389
Piaçabuçu	44.342	50.715	54.966	57.615	66.746	78.181
Pilar	157.506	181.445	201.965	211.186	174.139	204.900
Piranhas	46.309	50.606	57.790	65.245	73.379	80.302
Poço das Trincheiras	23.427	24.545	29.057	33.744	36.297	43.382
Porto Calvo	98.642	80.085	83.994	116.551	131.020	148.540
Porto de Pedras	23.082	26.009	28.307	32.957	37.205	37.393
Porto Real do Colégio	38.001	41.468	45.117	53.702	59.886	94.543
Quebrangulo	27.355	30.377	34.308	40.676	43.189	48.376
Rio Largo	304.130	263.472	287.336	333.861	364.321	438.659
Roteiro	32.012	37.220	37.169	37.106	38.794	41.705
Santa Luzia do Norte	49.179	54.075	69.622	69.480	53.447	62.232
Santana do Ipanema	122.450	139.599	160.353	184.857	193.883	220.254
Santana do Mundaú	37.861	36.326	39.176	44.925	52.135	54.454
São Brás	18.510	21.637	21.959	24.269	27.549	27.996
São José da Laje	112.418	105.767	119.534	127.879	147.756	159.223
São José da Tapera	49.626	57.865	67.148	78.132	85.124	97.960
São Luís do Quitunde	155.454	159.149	187.816	182.786	179.678	218.662
São Miguel dos Campos	448.214	503.690	545.431	589.504	524.210	609.592
São Miguel dos Milagres	17.573	21.480	23.007	26.364	29.789	33.041
São Sebastião	79.063	86.018	97.161	113.188	123.022	137.522

Satuba	36.569	44.869	51.804	54.644	56.080	62.641
Senador Rui Palmeira	21.838	24.052	27.585	31.733	35.232	39.962
Tanque d'Arca	12.891	14.254	15.011	17.354	18.489	22.885
Taquarana	41.756	43.294	50.117	63.346	67.490	74.077
Teotônio Vilela	134.538	145.489	123.653	162.502	186.967	214.821
Traipu	44.574	48.382	53.116	63.292	68.500	77.845
União dos Palmares	218.052	244.244	278.622	313.855	400.758	379.844
Viçosa	64.572	71.939	76.054	86.494	95.608	103.473

Fonte: IBGE/SEPLANDE

ANEXO C – População dos Municípios (2010) e distribuição por Grupos

Municípios	População 2010	Grupo
Pindoba	2866	Grupo 01
Mar Vermelho	3652	
Jundiá	4202	
Feliz Deserto	4345	
Belém	4551	
Olho d'Água das Flores	4957	
Palestina	5112	
Minador do Negrão	5275	
Jacaré dos Homens	5413	
Coqueiro Seco	5526	
Jaramataia	5558	
Tanque d'Arca	6122	
Campestre	6598	
Roteiro	6656	
São Brás	6718	
Santa Luzia do Norte	6891	
Monteirópolis	6935	
Jacuípe	6997	
Belo Monte	7030	
Chã Preta	7146	
São Miguel dos Milagres	7163	
Paulo Jacinto	7426	
Barra de São Miguel	7574	
Japaratinga	7754	
Carneiros	8290	
Porto Real do Colégio	8429	
Olho d'Água Grande	8491	
Campo Grande	9032	
Cacimbinhas	10195	
Pariconha	10264	
Maravilha	10284	
Branquinha	10583	
Dois Riachos	10880	
Ouro Branco	10912	
Coité do Nóia	10926	
Santana do Mundaú	10961	
Olivença	11047	
Paripueira	11347	
Quebrangulo	11480	

ANEXO C (Continuação) – População dos Municípios (2010) e distribuição por Grupos

Município	População	Grupo
-----------	-----------	-------

Jequiá da Praia	12029	Grupo 01
Novo Lino	12060	
Flexeiras	12325	
Senador Rui Palmeira	13047	
Maribondo	13619	
Poço das Trincheiras	13872	
Barra de Santo Antônio	14230	
Satuba	14603	
Passo de Camaragibe	14763	
Ibateguara	15149	
Messias	15682	
Batalha	17076	
Capela	17077	
Piaçabuçu	17203	
Canapi	17250	
Estrela de Alagoas	17251	
Anadia	17424	
Inhapi	17898	
Lagoa da Canoa	18250	
Major Isidoro	18897	
Taquarana	19020	
Porto de Pedras	19334	
Água Branca	19377	
Colônia Leopoldina	20019	
Olho d'Água do Casado	20364	
Cajueiro	20409	
Feira Grande	21321	
Joaquim Gomes	22575	
Craíbas	22641	
São José da Laje	22686	
Piranhas	23045	
Igreja Nova	23292	
Matriz de Camaragibe	23785	
Pão de Açúcar	23811	
Junqueiro	23836	
Mata Grande	24698	
Igaci	25188	
Viçosa	25407	
Traipu	25702	
Porto Calvo	25708	

ANEXO C (Continuação) – População dos Municípios (2010) e distribuição por Grupos

Município	População	Grupo
------------------	------------------	--------------

Boca da Mata	25776	
Murici	26710	
Limoeiro de Anadia	26992	Grupo 02
Maragogi	28749	
São José da Tapera	30088	
São Sebastião	32010	
São Luís do Quitunde	32412	
Pilar	33305	
Girau do Ponciano	36600	
Teotônio Vilela	41152	
Atalaia	44322	
Santana do Ipanema	44932	
Marechal Deodoro	45977	Grupo 03
Delmiro Gouveia	48096	
Campo Alegre	50816	
Coruripe	52130	
São Miguel dos Campos	54577	
Penedo	60378	
União dos Palmares	62358	
Rio Largo	68481	
Palmeira dos Índios	70368	
Arapiraca	214006	Grupo 04
Maceió	932748	Grupo 05

Fonte: IBGE

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jundiá	0,01	0,02	0,08	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,06	0,04	0,04	0,22
Feliz deserto	0,01	0,02	0,04	0,24	0,25	0,04	0,04	0,03	0,02	0,05	0,05	0,05
Minador do Negrão	0,00	0,00	0,02	0,03	0,04	0,03	0,07	0,41	0,10	0,06	0,08	0,04
Jacaré dos homens	0,00	0,00	0,03	0,04	0,12	0,02	0,04	0,05	0,05	0,08	0,04	0,05
Roteiro	0,00	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05	0,03	0,04
Santa Luzia do norte	0,01	0,09	0,03	0,07	0,07	0,02	0,08	0,06	0,09	0,30	0,10	0,09
Monteipólis	0,01	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03	0,06	0,06
Belo monte	0,02	0,06	0,10	0,06	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,04	0,07	0,07
São Miguel dos milagres	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02
Paulo jacinto	0,01	0,02	0,03	0,02	0,08	0,04	0,06	0,03	0,05	0,05	0,03	0,03
Barra de são Miguel	0,27	0,27	0,33	0,25	0,25	0,22	0,27	0,19	0,56	0,38	0,42	0,55
Carneiros	0,00	0,00	0,02	0,02	0,01	0,04	0,05	0,06	0,20	0,10	0,08	0,02
Porto de pedras	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,05	0,02	0,03	0,04	0,07	0,13
Maravilha	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,01	0,04	0,06	0,07	0,06	0,10
Ouro branco	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03	0,05	0,06
Quebrangulo	0,02	0,06	0,04	0,03	0,05	0,04	0,05	0,13	0,26	0,22	0,13	0,05
Flexeiras	0,00	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,10	0,04	0,06	0,12
Senador rui palmeira	0,02	0,02	0,02	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,12	0,06	0,04	0,06
Maribondo	0,00	0,00	0,06	0,10	0,07	0,03	0,10	0,06	0,08	0,05	0,07	0,08
Poço das trincheiras	0,02	0,00	0,02	0,03	0,01	0,03	0,04	0,04	0,04	0,07	0,02	0,05
Satuba	0,03	0,03	0,09	0,16	0,39	0,04	0,06	0,06	0,05	0,04	0,07	0,10
Passo de Camaragibe	0,00	0,02	0,05	0,04	0,03	0,01	0,02	0,02	0,05	0,03	0,02	0,02
Messias	0,02	0,02	0,06	0,07	0,25	0,09	0,04	0,04	0,04	0,02	0,04	0,05
Capela	0,02	0,01	0,03	0,04	0,05	0,06	0,04	0,05	0,05	0,07	0,05	0,06
Piacabuçu	0,02	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,05	0,08	0,06	0,07	0,05
Anadia	0,01	0,09	0,06	0,05	0,04	0,07	0,04	0,07	0,10	0,04	0,06	0,04
Lagoa da canoa	0,02	0,06	0,04	0,04	0,04	0,09	0,03	0,04	0,05	0,04	0,05	0,06
Major Isidoro	0,00	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,05	0,04	0,05	0,06
Olho d'água das flores	0,00	0,03	0,03	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03	0,04	0,02	0,04	0,05

ANEXO D (Continuação) – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Selecionados – Receitas Próprias (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Feira Grande	0,02	0,02	0,07	0,05	0,03	0,02	0,03	0,04	0,26	0,02	0,04	0,04
Joaquim Gomes	0,01	0,00	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,08	0,10	0,04	0,03	0,06
Igreja nova	0,02	0,02	0,08	0,06	0,12	0,11	0,11	0,12	0,20	0,08	0,08	0,09
Pão de açúcar	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,03	0,04	0,05
Junqueiro	0,01	0,02	0,01	0,01	0,04	0,04	0,11	0,06	0,09	0,10	0,03	0,04
Viçosa	0,00	0,01	0,03	0,02	0,02	0,05	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03
Traípu	0,01	0,00	0,06	0,06	0,03	0,05	0,07	0,05	0,06	0,03	0,04	0,07
Porto calvo	0,03	0,03	0,05	0,15	0,04	0,13	0,05	0,05	0,09	0,11	0,09	0,10
Limociro de Anadia	0,00	0,01	0,01	0,02	0,04	0,01	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04
Pilar	0,21	0,32	0,35	0,33	0,03	0,02	0,10	0,16	0,27	0,19	0,17	0,18
Marechal Deodoro	0,14	0,13	0,17	0,30	0,32	0,18	0,24	0,22	0,31	0,23	0,20	0,25
Delmiro Gouveia	0,04	0,22	0,06	0,36	0,49	0,08	0,13	0,10	0,24	0,11	0,12	0,10
Campo alegre	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,05	0,07	0,18	0,08	0,05	0,03	0,07
São Miguel dos campos	0,14	0,23	0,24	0,24	0,33	0,53	0,25	0,27	0,35	0,15	0,17	0,20
Penedo	0,06	0,05	0,12	0,09	0,15	0,11	0,10	0,13	0,17	0,13	0,14	0,22
Rio largo	0,09	0,11	0,12	0,12	0,15	0,08	0,10	0,09	0,10	0,08	0,16	0,36
Palmeira dos índios	0,05	0,11	0,09	0,12	0,12	0,07	0,06	0,06	0,09	0,08	0,12	0,13
Arapiraca	0,08	0,09	0,08	0,10	0,12	0,09	0,09	0,10	0,17	0,10	0,10	0,16
Maceió	0,37	0,37	0,36	0,44	0,41	0,47	0,48	0,48	0,65	0,46	0,47	0,49

Fonte: STN/FIRJAN. Dados tratados pelo autor.

ANEXO E – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Selecionados – Gasto com Pessoal (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Jundiá	0,00	0,00	0,53	0,00	0,52	0,34	0,37	1,00	1,00	0,34	1,00	0,00
Feliz deserto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	0,58	0,46	0,00
Minador do Negrão	0,00	0,00	0,60	0,41	0,40	0,51	0,00	0,00	1,00	0,37	1,00	0,00
Jacaré dos homens	0,00	0,55	0,50	0,00	0,00	0,55	0,57	0,53	1,00	0,55	0,58	0,00
Roteiro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	0,00	0,48	1,00	0,63	0,00	0,00
Santa Luzia do norte	0,00	0,00	0,00	0,54	0,55	1,00	0,49	0,38	1,00	0,45	1,00	0,00
Monteipólis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54	1,00	0,00	0,52	0,00
Belo monte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,59	0,61	0,46	1,00	0,33	1,00	0,00
São Miguel dos milagres	0,00	0,00	0,00	0,59	0,00	0,36	0,51	0,53	1,00	0,49	0,40	0,00
Paulo jacinto	0,00	0,00	0,00	0,57	0,53	0,38	0,42	0,38	1,00	0,53	0,55	0,00
Barra de são Miguel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	0,41	0,53	1,00	1,00	0,40	0,51	0,00
Carneiros	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,31	0,00
Porto de pedras	0,00	0,61	0,52	0,00	0,00	0,56	0,00	0,35	1,00	0,37	0,40	0,00
Maravilha	0,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,59	1,00	0,53	0,58	0,61
Ouro branco	0,00	0,00	0,57	0,00	0,60	0,00	0,00	0,37	1,00	0,50	0,50	0,00
Quebrangulo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,41	0,35	0,31	1,00	0,49	0,37	0,00
Flexeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	0,35	0,40	1,00	1,00	0,39	0,33	0,00
Senador rui palmeira	0,00	0,60	0,48	0,00	0,45	0,43	0,55	0,58	1,00	0,47	0,40	0,00
Maribondo	0,54	0,00	1,00	0,31	0,34	0,43	1,00	1,00	1,00	0,36	1,00	0,54
Poço das trincheiras	0,00	0,57	0,60	0,00	0,58	0,56	0,00	0,50	1,00	0,43	0,33	0,00
Satuba	0,00	0,45	0,39	0,50	1,00	1,00	0,42	0,51	1,00	0,54	0,57	0,00
Passo de Camaragibe	0,58	0,60	0,40	0,41	0,45	0,61	0,51	0,40	1,00	1,00	1,00	0,58
Messias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,44	0,00
Capela	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00
Piacabuçu	0,53	1,00	0,33	0,39	1,00	1,00	0,39	0,33	1,00	0,46	1,00	0,53
Anadia	0,33	0,56	0,44	0,39	0,50	0,49	0,48	0,43	1,00	1,00	0,42	0,33
Lagoa da canoa	0,00	0,00	0,54	0,58	1,00	0,50	0,53	0,41	1,00	0,41	0,34	0,00
Major Isidoro	0,58	0,00	0,00	0,00	0,56	0,57	0,58	0,45	1,00	0,36	0,31	0,58
Olho d'água das flores	0,00	0,46	0,40	0,52	0,31	1,00	0,37	0,45	1,00	0,57	0,40	0,00
Feira Grande	0,00	0,00	0,52	0,45	0,33	0,43	0,41	0,38	1,00	0,47	0,34	0,00
Joaquim Gomes	0,00	0,00	1,00	0,44	0,31	0,41	0,43	1,00	1,00	0,40	1,00	0,00
Igreja nova	0,61	0,56	0,47	0,57	0,58	0,52	0,44	0,40	1,00	0,40	0,33	0,61
Pão de açúcar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,61	0,49	0,00
Junqueiro	0,00	0,00	1,00	0,45	0,00	0,47	0,00	0,36	1,00	0,43	1,00	0,00
Viçosa	0,57	0,00	0,00	0,00	0,43	0,46	0,37	0,31	1,00	0,46	0,31	0,57

ANEXO E (Continuação) – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Selecionados – Gasto com Pessoal (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Traípu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,50	0,53	0,48	1,00	0,39	1,00	0,00

Porto calvo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,60	0,46	0,00
Limoeiro de Anadia	0,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54	0,00	0,48	1,00	0,41	1,00	0,48
Pilar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	1,00	0,57	0,48	0,00
Marechal Deodoro	0,00	0,00	0,00	0,48	0,49	0,48	0,00	0,47	1,00	0,49	1,00	0,00
Delmiro Gouveia	0,41	0,00	0,56	0,57	0,52	1,00	0,00	0,00	1,00	0,48	0,33	0,41
Campo alegre	0,00	0,55	0,59	0,00	0,54	0,00	0,00	0,00	1,00	0,46	0,53	0,00
São Miguel dos campos	0,48	0,43	0,48	0,37	0,31	1,00	0,35	1,00	1,00	0,35	1,00	0,48
Penedo	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,53	0,36	1,00	0,32	0,33	0,50
Rio largo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	1,00	0,61	0,52	0,00
Palmeira dos índios	0,00	0,00	0,53	0,54	0,52	0,55	0,59	0,00	1,00	0,00	0,58	0,00
Arapiraca	0,00	0,47	0,00	0,57	0,00	0,49	0,46	0,45	0,68	1,00	0,59	0,68
Maceió	0,00	0,00	0,00	0,67	0,66	0,68	0,65	0,61	0,50	0,94	0,51	0,62

Fonte: STN/FIRJAN. Dados tratados pelo autor.

ANEXO F – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Seleccionados – Investimentos (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jundiá	0,03	0,00	0,29	0,85	0,46	0,32	1,27	0,20	0,41	0,14	0,13	0,04

Feliz deserto	0,91	0,67	0,95	2,27	1,13	2,39	0,43	1,69	1,28	0,58	0,11	0,25
Minador do Negrão	0,77	0,70	0,55	0,96	0,25	0,44	0,65	0,19	0,31	0,10	0,16	0,21
Jacaré dos homens	0,39	0,03	0,16	1,56	0,23	0,38	0,29	0,72	1,83	0,35	0,30	0,34
Roteiro	1,04	1,02	1,00	1,63	0,50	0,12	0,88	0,13	0,41	0,13	0,51	0,56
Santa Luzia do norte	0,68	0,33	0,73	0,99	0,30	1,08	0,18	1,21	1,19	0,14	0,08	0,28
Monteiorópolis	0,49	0,36	0,32	0,97	0,17	0,37	0,22	0,49	0,52	0,39	0,35	0,41
Belo monte	0,11	0,56	0,52	0,87	0,22	0,26	0,15	0,25	0,37	0,36	0,02	0,05
São Miguel dos milagres	0,78	0,89	0,33	1,27	1,06	1,59	6,16	0,49	0,41	0,95	0,31	0,51
Paulo jacinto	0,84	0,64	0,24	0,85	0,26	0,20	0,95	0,31	1,03	1,07	0,86	0,30
Barra de são Miguel	0,98	1,02	0,12	0,79	0,36	0,27	1,34	0,15	0,49	2,17	3,50	4,86
Carneiros	0,36	0,51	0,36	0,93	0,22	0,49	0,57	0,59	1,26	0,35	0,48	0,80
Porto de pedras	0,30	0,44	0,15	1,10	0,35	0,22	0,37	0,13	0,40	0,66	3,14	6,01
Maravilha	0,29	0,61	0,30	1,46	0,35	0,48	0,09	0,23	0,33	0,32	0,12	0,15
Ouro branco	0,31	0,01	0,27	0,89	0,92	0,30	0,45	0,91	1,16	1,04	0,09	0,14
Quebrangulo	0,87	0,99	0,25	1,58	0,19	0,31	0,72	0,33	0,55	0,54	0,26	0,22
Flexeiras	1,06	0,81	0,70	0,83	0,20	0,48	0,86	0,76	1,18	0,35	0,03	0,24
Senador rui palmeira	0,17	0,44	0,27	1,25	0,41	0,23	0,12	0,65	0,58	0,22	0,22	0,33
Maribondo	0,39	0,12	0,16	0,70	0,23	0,28	1,46	0,33	0,38	0,28	0,15	0,16
Poço das trincheiras	0,43	0,13	0,82	1,08	0,69	0,75	2,42	0,65	0,49	0,09	0,20	0,29
Satuba	0,00	0,31	0,51	1,10	0,70	0,43	0,59	0,07	0,06	0,12	0,07	0,14
Passo de Camaragibe	0,60	0,53	0,64	0,54	0,49	0,35	0,10	0,67	0,45	0,47	0,09	0,18
Messias	0,38	0,34	0,05	0,75	0,28	2,02	0,26	0,95	0,59	0,47	0,39	0,14
Capela	0,77	1,27	0,40	0,53	0,31	0,32	0,35	0,31	0,44	0,30	0,21	0,15
Piacabuçu	0,57	0,27	0,43	0,56	0,34	0,83	0,69	0,31	1,07	0,17	0,07	0,07
Anadia	0,42	0,27	0,06	0,55	0,46	0,36	0,19	0,13	0,33	0,25	0,06	0,18
Lagoa da canoa	0,31	0,15	0,21	0,47	0,40	0,49	0,36	0,28	0,35	0,27	0,12	0,27
Major Isidoro	1,01	0,31	0,27	1,70	0,20	0,64	13,70	0,42	0,39	0,06	0,07	0,11
Olho d'água das flores	0,69	0,46	0,43	1,24	0,46	0,52	0,08	0,77	0,82	0,49	0,28	0,23

ANEXO F (Continuação) – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Selecionados – Investimentos (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feira Grande	0,90	1,17	0,74	1,00	0,76	0,42	0,28	0,36	0,38	0,18	0,17	0,45

Joaquim Gomes	0,62	0,74	0,48	0,47	0,38	0,68	0,18	0,22	0,30	0,15	0,06	0,08
Igreja nova	0,55	0,30	0,25	0,70	0,35	0,81	0,33	0,73	0,99	0,53	0,36	0,53
Pão de açúcar	0,79	0,50	0,41	1,67	0,36	0,83	0,40	0,38	0,32	0,48	0,13	0,16
Junqueiro	0,54	0,33	0,30	0,75	0,66	1,03	0,03	0,28	0,30	0,18	0,24	0,26
Viçosa	0,26	0,33	0,32	0,36	0,27	0,05	0,10	0,11	0,30	0,19	0,06	0,08
Traípu	0,98	0,99	0,66	0,50	0,27	0,12	0,65	0,37	0,32	0,07	0,13	0,39
Porto calvo	0,61	0,27	0,14	0,76	0,35	0,48	0,18	0,37	0,78	0,42	0,13	0,17
Limoeiro de Anadia	0,61	0,68	0,36	1,00	0,57	0,37	0,61	0,39	0,46	0,26	0,20	0,27
Pilar	0,73	0,85	1,00	1,02	0,84	0,66	0,13	0,90	0,40	0,60	0,14	0,21
Marechal Deodoro	0,48	0,43	0,57	0,91	0,72	1,41	0,05	0,53	0,42	0,28	0,12	0,30
Delmiro Gouveia	0,62	0,88	1,11	1,86	1,42	0,63	0,10	0,29	0,51	0,27	0,28	0,34
Campo alegre	0,47	0,66	0,25	0,65	0,70	0,69	0,04	0,31	1,05	0,29	0,15	0,17
São Miguel dos campos	1,27	0,82	0,86	0,77	0,98	1,89	0,06	1,11	0,62	0,66	0,28	0,18
Penedo	0,54	0,27	0,30	1,18	0,63	0,17	0,04	0,76	1,09	0,29	0,19	0,34
Rio largo	0,32	0,45	0,78	0,93	1,10	0,12	0,09	0,38	0,23	0,08	0,08	0,10
Palmeira dos índios	0,45	0,19	0,08	0,11	0,47	0,20	0,04	0,14	0,19	0,18	0,18	0,19
Arapiraca	0,28	0,58	0,73	1,63	0,94	1,06	0,01	1,04	2,19	0,51	0,42	0,28
Maceió	0,24	0,21	0,20	0,38	0,37	0,67	0,02	0,58	0,76	0,21	0,27	0,20

Fonte: STN/FIRJAN. Dados Tratados pelo autor.

ANEXO G – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Seleccionados – Liquidez (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jundiá	1,00	1,00	0,94	0,93	0,68	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00

Feliz deserto	0,82	1,00	0,54	-0,70	-3,18	-0,93	0,27	0,63	0,87	0,41	0,45	0,88
Minador do Negrão	0,61	-1,22	0,51	1,00	-2,49	1,00	0,84	1,00	1,00	-1,09	0,98	0,27
Jacaré dos homens	1,00	1,00	0,13	-1,24	0,34	0,77	0,09	0,79	0,76	0,94	0,60	0,75
Roteiro	1,00	1,00	0,28	0,05	-0,62	1,00	1,00	1,00	0,46	1,00	0,31	0,44
Santa Luzia do norte	0,77	0,98	0,99	0,46	-1,84	-84,13	-0,98	0,24	0,74	0,62	0,59	0,35
Monteirópolis	0,96	1,00	0,58	0,73	-1,08	0,54	0,25	0,07	0,54	0,60	0,77	0,74
Belo monte	0,56	0,74	0,37	0,55	0,53	-1,26	0,98	0,98	0,93	0,98	0,86	0,89
São Miguel dos milagres	1,00	1,00	1,00	0,92	1,00	1,00	0,94	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Paulo jacinto	-0,39	-106,19	0,79	0,58	-2,75	-2,11	1,00	0,49	1,00	0,47	-0,21	1,00
Barra de são Miguel	0,88	0,43	0,06	0,01	-7,66	-2,74	-1,11	0,02	-0,55	0,87	0,75	0,94
Carneiros	1,00	1,00	1,00	0,88	0,98	0,97	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	0,88
Porto de pedras	1,00	0,01	0,67	0,79	-1,90	-107,62	1,00	0,69	0,38	1,00	0,92	0,79
Maravilha	1,00	0,37	1,00	0,99	0,86	1,00	0,60	0,46	0,80	0,91	0,65	0,90
Ouro branco	-1,23	1,00	0,32	0,00	-7,82	0,60	0,81	0,35	0,11	-2,13	1,00	0,97
Quebrangulo	0,15	1,00	-1,80	-6,59	-8,51	0,94	0,04	0,75	0,89	0,94	0,66	0,76
Flexeiras	0,32	1,00	1,00	0,86	0,42	0,87	0,98	0,39	-0,57	-0,86	-0,02	1,00
Senador rui palmeira	1,00	1,00	0,93	0,75	0,93	0,05	0,89	0,74	0,84	0,80	0,73	0,85
Maribondo	1,00	1,00	0,76	0,65	-8,22	-1,23	-1,23	0,35	0,45	1,00	-0,10	0,89
Poço das trincheiras	1,00	1,00	0,99	0,99	0,99	0,50	0,78	0,86	0,62	1,00	1,00	0,79
Satuba	-10,29	1,00	0,36	0,40	0,48	0,50	0,01	0,52	0,22	0,25	0,31	1,00
Passo de Camaragibe	1,00	1,00	0,08	-1,12	0,18	-3,92	-0,98	0,79	0,89	0,23	-2,33	-0,40
Messias	0,32	1,00	1,00	0,65	0,98	0,11	0,38	0,69	0,08	0,96	0,24	1,00
Capela	1,00	1,00	-0,03	0,37	0,49	1,00	1,00	0,76	0,72	0,62	0,61	0,55
Piacabuçu	0,13	1,00	0,91	0,52	-2,09	-1,00	-0,46	-0,41	-0,57	-3,83	-1,44	0,06
Anadia	-0,60	-88,69	0,66	-5,89	-7,75	-0,09	-0,23	0,65	0,55	0,71	-1,90	-0,18
Lagoa da canoa	0,76	0,59	0,25	0,44	0,53	0,42	0,78	0,83	0,90	0,85	0,86	0,83
Major Isidoro	1,00	0,24	0,43	0,78	-13,02	-1,42	-0,71	0,46	0,40	0,66	0,48	0,67
Olho d'água das flores	1,00	0,70	0,79	0,52	-3,71	0,43	0,13	0,08	0,59	0,84	0,94	0,87

ANEXO G (Continuação) – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Selecionados – Liquidez (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feira Grande	1,00	0,92	0,67	0,03	-1,64	-0,20	0,51	0,76	0,75	0,74	0,95	0,80

Joaquim Gomes	0,11	0,88	0,64	-0,19	0,55	-9,38	-0,78	0,62	0,22	0,29	0,08	0,39
Igreja nova	1,00	0,64	1,00	0,77	0,91	1,00	1,00	0,85	0,70	0,89	0,51	0,24
Pão de açúcar	0,84	0,78	0,61	0,09	0,23	-0,93	0,16	0,57	0,51	0,62	0,54	0,69
Junqueiro	1,00	1,00	1,00	1,00	-0,32	0,70	0,20	0,29	0,56	1,00	0,65	0,51
Viçosa	1,00	-3,56	0,98	0,87	-3,70	-4,35	0,29	0,66	0,74	0,95	0,52	0,81
Traípu	-0,11	-0,09	0,37	0,87	-0,36	0,98	1,00	0,81	0,87	-6,12	0,29	1,00
Porto calvo	-3,73	-0,13	-0,06	1,00	1,00	0,29	0,38	0,73	0,46	0,45	-0,03	0,91
Limoeiro de Anadia	1,00	0,72	1,00	0,99	-2,97	0,89	0,25	0,15	0,53	0,97	0,18	0,39
Pilar	0,50	0,95	0,93	0,73	0,97	0,79	0,74	0,54	0,86	0,81	0,61	-0,06
Marechal Deodoro	0,16	1,00	0,62	-0,12	-1,71	0,57	0,27	-0,59	-1,34	0,66	-0,77	0,84
Delmiro Gouveia	0,51	0,08	0,13	0,45	-2,13	-0,13	-3,85	-4,07	-0,15	0,74	-0,83	0,86
Campo alegre	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,09	0,63	1,00	0,53	0,91	0,44
São Miguel dos campos	-0,42	0,40	-0,24	0,12	0,12	0,76	0,68	0,14	0,54	0,85	0,72	0,86
Penedo	0,45	1,00	0,43	-1,00	-4,41	-3,02	0,81	0,57	0,69	0,88	0,48	0,62
Rio largo	0,66	0,76	0,10	-1,75	-13,83	-4,86	0,39	0,52	0,36	0,67	-1,65	0,68
Palmeira dos índios	0,62	-33,57	-2,05	-1,06	-6,69	-6,05	1,00	-0,95	1,00	-0,21	-1,32	-2,22
Arapiraca	0,24	0,09	-1,72	-0,50	-4,53	-2,70	0,92	0,78	0,79	0,87	0,97	0,82
Maceió	-9,85	0,21	-1,40	-1,03	-0,82	-26,19	0,86	0,97	0,87	0,93	0,79	0,76

Fonte: STN/FIRJAN. Dados Tratados pelo autor.

ANEXO H – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Seleccionados - Custo da Dívida (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Jundiá	1,00	0,72	0,90	0,99	0,73	0,71	0,40	0,32	0,94	0,85	0,71	0,85
Feliz deserto	1,00	1,00	0,95	1,00	0,96	0,99	0,92	0,88	0,80	0,85	0,86	0,93
Minador do Negrão	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,94	0,91	0,38	0,70	0,73	0,67
Jacaré dos homens	0,85	0,91	0,87	1,00	0,81	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	1,00
Roteiro	1,00	0,91	0,75	0,90	0,90	1,00	0,95	0,91	0,79	0,86	0,68	0,72
Santa Luzia do norte	1,00	1,00	1,00	1,00	0,86	0,84	0,74	0,92	0,48	0,77	0,86	0,91
Monteipólis	1,00	1,00	0,88	0,88	0,90	0,76	0,65	0,68	0,61	0,70	0,79	0,86
Belo monte	1,00	1,00	0,57	1,00	0,78	0,72	0,62	0,71	0,58	0,70	0,73	0,98
São Miguel dos milagres	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,79	0,75	0,88	0,90	0,88
Paulo jacinto	1,00	1,00	1,00	0,80	0,87	0,88	0,79	0,78	0,85	0,90	0,89	1,00
Barra de são Miguel	0,84	0,81	0,78	0,81	0,82	0,81	0,86	0,86	0,65	0,64	0,85	0,77
Carneiros	0,85	0,59	0,74	1,00	0,82	0,81	0,82	0,81	0,55	0,66	0,75	0,89
Porto de pedras	0,98	0,70	0,63	1,00	0,95	0,95	0,89	0,94	0,92	0,93	0,91	0,99
Maravilha	1,00	0,58	0,86	1,00	0,83	0,87	0,83	0,80	0,77	0,90	0,91	0,87
Ouro branco	0,89	0,93	0,94	1,00	0,88	0,88	0,71	0,76	0,64	0,68	0,98	0,84
Quebrangulo	1,00	0,71	0,74	1,00	1,00	0,87	0,55	0,77	0,71	0,78	0,83	0,93
Flexeiras	0,87	0,77	0,88	0,87	0,89	0,76	0,81	0,93	0,69	0,63	0,69	0,82
Senador rui palmeira	0,76	0,68	0,93	0,61	0,71	0,93	0,95	0,87	0,71	0,85	0,93	0,97
Maribondo	1,00	1,00	0,70	0,83	0,92	0,92	0,92	0,90	0,86	0,89	0,94	0,91
Poço das trincheiras	1,00	0,92	0,92	0,99	0,96	0,93	0,90	0,86	0,65	0,81	0,86	0,89
Satuba	1,00	0,85	0,95	1,00	0,76	0,81	0,83	0,85	0,62	0,87	0,83	0,87
Passo de Camaragibe	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,97	0,77	0,77	0,82	0,97
Messias	1,00	1,00	1,00	0,90	0,86	0,85	0,75	0,95	0,84	0,83	0,97	0,98
Capela	0,97	0,93	0,78	0,99	0,67	1,00	0,82	0,57	0,59	0,64	0,76	0,90
Piacabuçu	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,71	0,80	1,00	0,87	0,77	0,87	0,95
Anadia	1,00	1,00	0,87	1,00	0,65	0,75	1,00	0,93	0,88	0,76	0,99	1,00
Lagoa da canoa	0,93	1,00	0,94	0,95	0,95	0,96	0,96	0,94	0,93	0,97	0,97	1,00
Major Isidoro	1,00	1,00	1,00	0,98	1,00	0,96	0,96	1,00	0,91	0,97	1,00	0,92
Olho d'água das flores	1,00	1,00	1,00	1,00	0,84	0,90	0,85	0,85	0,66	0,79	0,86	0,91

ANEXO H (Continuação) – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal dos Municípios Seleccionados - Custo da Dívida (1999/2010)

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feira Grande	0,72	0,24	0,84	0,84	0,84	0,61	0,79	0,79	0,72	0,82	0,84	0,81

Joaquim Gomes	1,00	1,00	0,87	1,00	0,72	0,83	0,89	0,83	0,76	0,84	0,48	0,89
Igreja nova	1,00	1,00	1,00	0,99	1,00	0,83	0,80	0,87	0,74	0,79	0,96	0,98
Pão de açúcar	1,00	1,00	0,85	1,00	0,83	0,84	0,83	0,88	0,89	0,87	0,95	0,76
Junqueiro	0,90	0,93	0,74	0,98	0,74	0,74	0,74	0,86	0,67	0,83	0,91	0,88
Viçosa	0,89	0,89	0,46	0,50	0,60	0,68	0,70	0,52	0,35	0,51	0,55	0,67
Traípu	0,88	0,85	0,88	0,94	0,89	0,77	0,93	0,92	0,88	0,92	0,93	0,94
Porto calvo	1,00	1,00	1,00	0,87	0,88	0,89	0,78	0,73	0,69	0,79	0,85	0,88
Limoeiro de Anadia	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98	1,00	0,96	0,41	0,66	0,82	0,98
Pilar	1,00	1,00	0,91	0,96	0,93	0,93	0,95	0,93	0,89	0,91	0,93	0,95
Marechal Deodoro	0,92	0,97	0,89	0,80	1,00	0,78	0,79	0,61	0,51	0,87	0,88	0,97
Delmiro Gouveia	0,81	0,73	0,73	0,81	0,81	0,82	0,69	0,67	0,73	0,79	0,86	0,94
Campo alegre	0,90	0,82	1,00	0,95	0,85	0,76	0,91	0,94	0,96	0,97	0,94	0,91
São Miguel dos campos	0,96	0,94	0,96	0,96	0,97	0,94	0,98	0,98	0,98	0,97	0,97	0,94
Penedo	0,99	0,97	0,97	1,00	0,97	0,96	0,95	0,95	0,89	0,90	0,93	1,00
Rio largo	0,88	0,87	0,95	1,00	0,91	1,00	0,91	0,92	0,82	0,88	0,91	0,85
Palmeira dos índios	1,00	0,75	0,82	1,00	0,92	1,00	0,86	0,71	0,71	0,71	0,74	0,95
Arapiraca	0,88	0,85	0,88	0,94	0,89	0,77	0,93	0,92	0,88	0,92	0,93	0,94
Maceió	0,89	0,89	0,46	0,50	0,60	0,68	0,70	0,52	0,35	0,51	0,55	0,67

Fonte: STN/FIRJAN. Dados Tratados pelo autor.