

Finanças públicas no nível local de governo

Maria do Livramento M. Clementino

Introdução

Nos anos recentes (década de 90), tem crescido a necessidade dos governos locais, no sentido de identificar modelos de gestão pública mais articulados às demandas sociais e concebidos sob os conceitos da Reforma do Estado¹.

A realidade dos municípios no Brasil sofre modificações a partir da atual Constituição, em 1988; decorrentes, em parte, do lugar dos municípios no novo padrão de organização federativa, que a Constituição pretende implantar. Essas modificações se configuram, principalmente, nas mudanças implantadas na distribuição dos recursos tributários e no processo de descentralização das políticas públicas, que, ao tomarem a direção da municipalização, conferem aos municípios novas responsabilidades político-administrativas.²

A questão que se coloca diz respeito à real capacidade dos municípios brasileiros para assumir essas novas funções para lidar com um novo modelo de gestão e, sobretudo, para responder às necessidades da população.

Atualmente, acrescenta-se à investigação dos efeitos descentralizantes ocorridos com a Reforma Tributária de 1988 uma preocupação analítica voltada para avaliar os impactos do Plano Real sobre as finanças públicas; ou seja, como a estabilização tem afetado o comportamento dos elementos de receita e despesa dos municípios em direção à saúde fiscal dos mesmos.

Não há dúvida de que este é um ingrediente importante e merece ser investigado. Ao lado dele outros, como custo, tecnologia, escala, financiamento e qualidade do gasto, orientam no plano político-organizacional a identificação da deterioração dos ser-

vi os públicos prestados ao cidadão e o debate sobre a participa o e controle social nas decisões públicas de gasto. Cresce entre os autores a idéia de que os recursos públicos no Brasil são mal utilizados e que a fragilidade da política social no alcance de resultados eficazes não deve ser somente debitada   insuficiência de recursos para os gastos sociais.

O Brasil gasta mal. S  na área social gastam-se 100 bilhões de dólares por ano entre recursos públicos e privados, e muita coisa pode ser feita com recursos deste porte. (Dawbor, 1996)

Este trabalho representa a continuidade de trabalhos realizados anteriormente sobre a situa o financeira e administrativa dos municípios do Nordeste, sob a coordena o do Centro Josué de Castro, por solicita o da Sudene. Nele procura-se examinar a situa o da receita municipal das capitais nordestinas e avaliar em seus aspectos relevantes as mudanças ensejadas no período 1992-95 percebidas a partir do corte do Plano Real. Em outras palavras: detectar a produtividade dos impostos e sua arrecada o, tomar conhecimento da capacidade tributária própria e do desempenho financeiro das prefeituras das capitais em período recente.

Como resultado do estudo foi delineado um quadro das finanças de seis capitais do Nordeste: Fortaleza, Recife, Natal, Aracaju, Teresina e São Lu  numa série histórica de cinco anos contados desde 1992 e identificando traços gerais das finanças públicas municipais no período 1992-1995.

Sabe-se que a totalidade dos recursos que o município brasileiro arrecada de maneira direta constitui uma parte muito limitada do que necessita para operar; isto porque, vêm sendo alvo de fortes demandas ou pressões por maiores despesas. Tais pressões, em resumidas contas, tem sido exercidas em três principais níveis, a saber: a) pressões sociais, impostas pelas manifesta es caracteristicamente locais da crise econ mica e social por que vem atravessando a sociedade brasileira desde o início dos anos 80; b) pressões políticas apresentadas na forma de desafios às gestões de administra es conquistadas por partidos progressistas – notadamente o Partido dos Trabalhadores – PT, e c) pressões econ mico-financeiras exercidas pelos programas de estabiliza o econ mica e pelo receituário neoliberal que invariavelmente têm implicado em cortes e desativa o de programas sociais, no endurecimento nas negocia es sobre a rolagem da d vida pública municipal e, nos últimos tempos, as perdas decorrentes da transferência ou redirecionamento do Imposto de Renda para o Fundo Social de Emergência por força das Emendas Constitucionais aprovadas desde 1993 e continuamente renovadas – em 1997 por mais dois anos.³

Gostaria de esclarecer que o quadro das finanças das capitais do Nordeste não pode ser explicado tão-somente pelas particularidades econ micas, sociais e administrativas de cada prefeitura, nem somente pelas especificidades regionais. As políticas públicas (e fiscal) têm defini o no plano nacional e, muitas vezes, são condicionadas

pela conjuntura internacional, particularmente nesse instante, em que a configuração do padrão de acumulação está cada vez mais sob o domínio da esfera financeira e alicerçado no aumento crescente da dívida pública.

Entende-se que a arrecadação tributária, sendo parte da fonte de renda que se destina aos cofres públicos, tem sua performance orientada por três aspectos:

- a) pela dinâmica da economia brasileira e, neste particular, dos estados e municípios nordestinos;
- b) pelas condições de gestão do aparelho fiscal nas diferentes esferas públicas; e
- c) pela capacidade arrecadadora do ente municipal, para o caso específico dos governos locais.

Sendo impossível tratar em um só texto assunto tão vasto, as finanças públicas no nível local de governo serão aqui percebidas do seguinte modo: a) em suas ligações com o governo central no que se refere ao processo de descentralização fiscal em sua relação com o gasto público; b) nas tendências do gasto público em nível regional avaliadas pelo corte temporal do Plano Real; e, principalmente c) pelo movimento da receita municipal das capitais nordestinas no período recente.

Descentralização e gasto público municipal: algumas questões

A partir dos anos 80 inicia-se no Brasil um processo de descentralização de recursos e de encargos das esferas federal e estadual em relação à municipal, ante as transformações produtivas e os desafios impostos pela elevação da competitividade da economia apoiada na tecnologia e na globalização financeira. Assim, na esfera local de governo, ao mesmo tempo em que se procura implantar um processo de descentralização em prol de uma maior eficiência e racionalidade dos gastos, procura-se também promover uma democratização das políticas públicas no sentido de buscar uma maior participação da sociedade civil não só no acompanhamento da gestão estatal, mas, também, no que diz respeito ao controle da mesma em todos os níveis.

No entanto, observa-se que a esfera municipal não se encontra preparada para fazer face às demandas sociais. Responsabilidade essa que foi ampliada pela Constituição de 1988 e que cresce a cada dia, devido ao fortalecimento das desigualdades presente no processo de urbanização, conseqüência da forma de desenvolvimento adotada no país. Isso pode ser facilmente constatado pelo alto grau de dependência financeira que os municípios têm em relação às transferências governamentais, pelo elevado comprometimento da sua receita com gastos de custeio e por sua incapacidade de gerar receitas próprias (Clementino, 1998).

Assim, ante um processo de desenvolvimento urbano heterog neo como o ocorrido no Brasil, observa-se um retardo de alguns municípios em rela o a outros, caracterizado por um empobrecimento, por uma dependência financeira com rela o ao governo federal, algo facilmente observado nos municípios do Nordeste.⁴

  interessante ressaltar que embora tenha havido um fortalecimento da posi o financeira das municipalidades mediante o sensível aumento de suas receitas promovido pela revisão constitucional de 1988, a qual permitiu aos municípios um significativo crescimento de suas receitas no período pós-constitucional, não se deixou de observar que as despesas dos governos locais também apresentaram um expressivo crescimento (Clementino, 1998, pp. 164-165).

Esse expressivo crescimento da despesa pública municipal pode ser explicado tanto pelo aumento das pressões da sociedade como pela crescente atribui o de diversas competências aos governos locais advindos do processo de descentraliza o. No que diz respeito a esse último ponto, as mudanças constitucionais, ao outorgarem maior poder e responsabilidade aos entes municipais, exigem destes maior "capacidade governativa" para efetua-las, sem que iniciativas sejam tomadas para garantir a essas administra es a possibilidade efetiva para desempenhar, a contento, o seu papel no processo de descentraliza o em curso no país.⁵

Como afirma Andrade (1998, p. 121)

a descentraliza o deve, além de dotar de capacidade plena de gestão o poder local, incluir a amplia o da base do sistema de tomada de decisões e aproximar a fun o pública do cidadão.

Nessa perspectiva, essa questão diz respeito, também, ao financiamento do governo local.   uma questão essencial não só para que o município tenha autonomia de gestão nos termos preconizados por Rofman (1990, p. 33) mas, porque isso tem impacto fundamental na forma o da consciência média de sua cidadania.

De acordo com a experiência relatada por Genro (1997). "o fundamental   inverter as fontes de renda". O ex-prefeito de Porto Alegre defende uma subversão completa da tradi o de dependência de recursos oriundos de Brasília e propõe que o município tenha um retorno material da inser o democrática dos indivíduos e dos grupos sociais afirmando: a) "não   verdade que a comunidade não gosta de pagar imposto"; b) "há dezenas de mecanismos que podem ser utilizados para o autofinanciamento das cidades"; e c) "sem o enfrentamento dessa questão não há retorno para o próprio conceito de democracia no nível local de governo (p. 28)"

Como já dito, os municípios nem sempre contam com recursos financeiros suficientes para executar sua gestão. Nos últimos anos, os municípios estão sendo objeto de transferências não só de recursos mas, principalmente, de maiores responsabilidades na área social. Isto tem gerado uma necessidade maior de apoio técnico e de financiamento da União, através de instrumentos como o das distintas modalidades de transferências

intergovernamentais, entre elas as chamadas transferências negociadas. No Brasil, a participação dos gastos dos governos locais em relação ao total das despesas consolidadas do Governo Federal ainda é muito pequena: 18,5% se comparada a outros países, como pode ser visto na Tabela 1.

Em se tratando da despesa municipal, a questão central é saber sob quais condições a descentralização acarreta melhoria na qualidade da "capacidade governativa" (Castro, 1997) e contribui para um gasto mais efetivo dos recursos públicos. Na atualidade, tanto as seqüências virtuosas como as descontinuidades com que se deparam os processos de modernização gerencial pública municipal no Brasil colocam a perda da qualidade do gasto como uma questão aberta. E nesse sentido a perda da qualidade do gasto tanto pode ser atribuída a supostos excessos descentralizatórios e à prioridade dos governos municipais em relação a despesas que levam em conta os interesses das elites locais (corrupção, clientelismo) como a necessidade urgente de um paradigma descentralizado da organização do setor público baseado na democratização da gestão e na participação como mecanismo de controle social do gasto.

Não se deve, portanto, fazer uma relação direta entre a descentralização e eficiência e eficácia do gasto público. Primeiro porque não existe base teórica, nem empírica, que comprove tendência de crescimento do gasto público em sistemas políticos descentralizados. Ariznabarreta (1996, p. 98) afirma que os estudos parecem sugerir o contrário: "revelando uma relação negativa, ainda não muito significativa, entre descentralização e tamanho do setor público".

Em segundo lugar, nem todo gasto que se registra no nível municipal pode ser imputado às suas próprias decisões. De modo geral, esses gastos estão dirigidos a fins específicos, atendendo requisitos legais explicitados na legislação orçamentária.

Mesmo assim, questões relativas às ambigüidades na definição de atribuições por nível de governo e a dificuldade de compatibilização entre a estrutura federativa e a transferência automática de recursos para os municípios também são pontos importantes

Tabela 1 – Participação dos gastos dos governos locais em relação ao total das despesas públicas*

País	%	País	%
Dinamarca (1993)	76.6	Alemanha (1992)	30.1
Suécia (1993)	48.1	Brasil (1992)	18.5
Noruega (1990)	45.3	Colômbia (1990)	12.3
Canadá (1991)	38.9	Argentina (1992)	11.5
Estados Unidos (1992)	37.7	Chile (1991)	10.4
Irlanda (1991)	31.1	Bolívia (1993)	7.4
Inglaterra (1992)	30.2	Paraguai (1993)	2.7

Fonte: Projeto Cepal/GTZ de Descentralização Fiscal na América Latina.

* Calculado com base nas despesas totais dos governos locais de cada país em relação às despesas consolidadas no governo central.

dessa agenda, cujas decisões são políticas e não exclusivas da autonomia do poder local, podendo repartir-se em todos os níveis de governo. Assim, não se pode negar a importância estratégica do gasto público num processo de descentraliza o.

Mediante o exercício de controle gerencial e da participa o social no seu exercício   possível monitorar um potencial desequilíbrio de receitas em rela o aos gastos e evitar propensão ao déficit nos municípios ou um grave desajuste financeiro.

Consciente da precariedade do conjunto de instrumentos de controle (gerencial e social) com que, em teoria, conta o setor público no Brasil (e as municipalidades) e, por conseguinte, os diversos propósitos que eles têm ou perseguem (hiper-regula o normativa, multiplica o das autoriza es prévias, regras uniformes e manuten o do princípio da autoridade na decisão do gasto), convém assinalar os princípios administrativos básicos que se esperaria ter presente no desenho de uma política de fortalecimento local dentro de uma visão plural e menos hierárquica da administra o pública.

Descentraliza o e controle do gasto público

Visão hierárquica	Visão plural
Tipos de controle - coercitivos - estatísticos - por incentivos	Tipos de controle - por resultados
Formas de controle - informes	Formas de controle - combinado (coordena�o)
Existência de controle - como condi�o - como condi�o	Existência do controle - como condi�o - como variável - como variável e condi�o
Exercício do controle - por coers�o	Exercício do controle - por (coopera�o ou negocia�o)
Objetivos do controle - hiper-regula�o normativa - multiplica�o das autoriza�es prévias - regras básicas e uniformes - manter a autoridade da decisão de gasto	Objetivos do controle - melhoria da qualidade de governança - contribuir para um gasto mais efetivo de bens públicos

a) O primeiro princípio   o do controle por resultados, que recomenda a legitima o do gasto pela quantidade e qualidade de suas finalidades sociais e pelo seu caráter público;

b) o segundo princípio, o das formas do controle, que recomenda a utiliza o de mecanismos de controle combinados e coordenados entre si;

c) o terceiro princípio   o da necessidade do controle, em que o mesmo aparece não somente como condi o de existência do gasto público mas, também, como variável alocativa dos recursos públicos;

d) o quarto princípio é o do exercício do controle social por estímulo de ação suficiente e não levado apenas pelo receio de ações punitivas. O controle nesse caso é exercido por cooperação ou negociação.

Mediante o exercício do controle por cooperação ou negociação é possível uma melhoria da qualidade da capacidade governativa e da realização de um gasto mais efetivo do dinheiro público.

A prevalência de formas combinadas de descentralização e controle do gasto público minimizará paulatinamente os efeitos perversos da perda de eficiência gerencial e da falta de capacidade institucional de prover os bens sociais por parte das burocracias locais de baixa qualificação: normativas, hiper-reguladoras, multiplicadoras de autorizações prévias e autoritárias no processo de decisão do gasto.

Finanças municipais nos tempos do real

Os governos brasileiros, até 1990, nunca foram muito receptivos às reformas pretendidas de fora. Nos governos Figueiredo e Sarney, alguma coisa foi encaminhada em termos de privatização e desburocratização, porém, de forma tímida e pouco articulada. Do ponto de vista fiscal registram-se metas monetárias e fiscais restritivas sob pressão das Cartas de Intenção do FMI. Do lado fiscal, o Brasil sempre adotou uma política expansionista: baixos índices de arrecadação tributária e pouco controle dos gastos. Daí a histórica ausência de qualquer restrição às despesas dos governos estaduais e municipais por parte do Governo Central, levando-os ao que podemos denominar irresponsabilidade gastadora.

O governo Collor adota um programa de reformas, iniciando-o pela abertura da economia nacional ao mercado externo. De modo geral suas propostas incluem, também, a redução das funções do Estado, a assunção de novos papéis, a desregulamentação dos setores privados e a adoção de novas formas de organizar a produção e o trabalho.

Esse condicionamento internacional se acentua (ainda mais) na medida em que se impõe uma visão factual e fatalista (ainda não suficientemente esclarecida) do fenômeno da globalização assumida pelos meios de comunicação, pelo governo FHC e por parte do meio acadêmico. Nesse sentido, Castro (1997, p. 335) afirma categoricamente:

parto do pressuposto que, atualmente, se constituem em minoria os analistas, políticos ou cidadãos que consideram factível a formação de coalizões políticas internas capazes, por assim dizer, de escapar do modelo de conotação neoliberal de ajuste da economia imposto aos países em desenvolvimento.⁶

A partir dessa visão da globalização, a abertura dos mercados, a quebra das barreiras aos fluxos financeiros e de mercadorias e uma política de ajuste fiscal sincronizada representam a única solução para o engajamento competitivo do Brasil na economia internacional. Com ela é decretado o fim da era keynesiana, a falência do modelo de

Tabela 2 – Participa o do gasto público nas economias dos países desenvolvidos

País	1978-81	1992-95
Estados Unidos	30,7	33,7
Japão	31,5	33,8
Alemanha	47,8	49,2
Média do G-7*	35,8	39,6
Média da OCDE**	36,7	41,0

* Inclui Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido e EUA.

** Inclui os países do G7 mais Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Noruega, Portugal e Su a.

Fonte: Organization for Economic co-operation and Development, OECD economic Outlook, junho de 1995 e junho de 1996.

Welfare State, que fora marcado pela regulamenta o estatal com ênfase nas políticas sociais.

Ao contrário do que se diz, nos países desenvolvidos, os gastos públicos continuam aumentando como propor o do PIB, mesmo depois do anunciado desmonte dos Estados de Bem-Estar pelas chamadas políticas neoliberais, como pode ser visto na tabela seguinte:

Cano (1997, p. 104), como economista crítico, refere-se a um debilitamento proposital do Estado Nacional, com seu enfraquecimento fiscal, financeiro e executivo e as tentativas de sua substitui o por poderes locais (regionais, estaduais e municipais). Segundo ele, esse verdadeiro "culto ao poder local" parece não se dar conta de que ele coopera ativamente para o maior debilitamento do Estado Nacional, na sua opinião única institui o capaz de enfrentar a questão internacional.

Agora, o governo FHC, a pretexto de garantir a estabilidade do PLANO REAL: a) intensifica um programa de reformas ampliando as privatiza es – em setores estratégicos, a exemplo da Telebrás; b) aumenta as exigências no ajuste fiscal, cobrando mais dos estados e municípios e não considerando os estragos no campo social.

A situa o brasileira encontra-se substancialmente agravada diante da fragilidade dos limites estabelecidos pela política econ mica brasileira recente provocados pela nova crise internacional (a primeira foi a do México em 1995), e cujo estopim foi a quebra da bolsa de Hong Kong (em fins de 1997), que espalhou pânico e fortes especula es pelo mundo todo.

As medidas adotadas pelo governo brasileiro naquela hora, como a eleva o das taxas de juros e mais um conjunto de medidas que intitulou "Ajuste Fiscal e Competitividade" se, por um lado, operaram no sentido de reduzir as possibilidades de um ataque especulativo ao Real, por outro aumentaram a d vida mobiliária interna⁷.

No que se refere aos níveis estadual e municipal, uma conseq ncia possível da restri o   concessão de créditos pelo sistema bancário através da ARO (Antecip o

de Receita Orçamentária) e Dívida Fundada, é a menor disponibilidade de recursos para custeio e investimentos, o que poderá afetar áreas excluídas do corte orçamentário do "pacote" no âmbito da União: Saúde, Educação, Assistência Social e Reforma Agrária. Para muitos municípios a medida significa dificuldades até com o pagamento de pessoal.

O aprofundamento da crise no presente momento deixa o Brasil numa situação cada vez mais vulnerável. Adota-se a idéia de que o ataque especulativo não mais direciona suas baterias a países específicos e a globalidade da crise perpassa todos os países emergentes. Os países que não dispuserem de condições de sustentabilidade do valor de sua moeda serão alvejados. A Rússia e a Venezuela já mostraram sua vulnerabilidade e desvalorizaram suas moedas em relação ao valor do dólar americano. O governo FHC continua apostando na fortaleza do real; 70 bilhões de dólares de reservas cambiais e anuncia mais uma queda na taxa de juros.

Para as finanças públicas, o Plano Real constitui uma verdadeira armadilha. O câmbio valorizado, os juros altos, a abertura indiscriminada do mercado fazem com que a economia não tenha condições de crescer de maneira sustentada, o que resulta na não sustentação das receitas públicas, que aumentam ou caem ao sabor do vaivém da atividade econômica. O déficit da balança comercial obriga o governo a botar freio na economia e os juros altos fazem crescer a dívida interna da União, estados e municípios como uma bola de neve.

Economia regional e gasto público: o contexto

É importante considerar brevemente alguns aspectos do quadro mais geral de comportamento da economia do Nordeste acompanhada da análise, no longo prazo do gasto público, nos itens de "gastos de consumo" e "gastos com formação de capital fixo", com destaque para a participação das prefeituras.⁸

Os dados da Tabela 3, referentes às taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto, mostram a grande instabilidade da economia brasileira e regional na primeira metade dos anos 90. É importante lembrar que o período deve ser percebido a partir de dois cortes: a) 1990/92 - recessão/Plano Collor; e b) 1993/95 Plano Real/estabilização/recuperação da atividade econômica. Em outras palavras, o período tem início com medidas extremamente radicais de combate à inflação (administração Collor), com impacto negativo sobre o nível da atividade econômica, dando lugar à retomada do processo inflacionário. No final da série de anos e considerada nova experiência de controle da inflação, dessa vez com maior sucesso, é adotada através do Plano Real. Entre uma experiência e outra e mesmo posteriormente à última, o que se assistiu no Brasil foi a uma política de "stop-and-go", que seguramente contribuiu para a grande instabilidade vivida pelo Brasil, pelas regiões e pela maioria dos estados.

Tabela 3 – Brasil, Nordeste: taxas anuais de crescimento do produto – 1990-95

Anos		Brasil		Nordeste
1990	(-)	4,3	(-)	5,9
1991		0,3		2,4
1992	(-)	0,8	(-)	1,5
1993		4,2	(-)	1,8
1994		5,8		9,7
1995		4,2		4,4

Fonte: IBGE e Sudene.

Chamam a aten o as taxas de crescimento registradas para o produto nos dois últimos anos da série, decorrentes da estabiliza o e dos processos distributivos que adv m do chamado "imposto inflacionário" que alcança, sobremaneira, as classes de mais baixa renda sem possibilidade de acesso aos ativos financeiros com corre o monetária.   bom lembrar que já em 1995 as autoridades econ micas passam a desacelerar a economia temendo que as crescentes pressões da demanda induzissem o crescimento dos preços. De l  para c  essa situa o tem sido severamente agravada.

Com isso queremos destacar que o período que vai ser datado para a análise das receitas municipais, 1992-95,   um período complexo, no qual políticas de diferentes cortes acentuam a instabilidade da economia e chegam a induzir taxas de redu o muito infl tidas da atividade econ mica, tanto para o Brasil como para o Nordeste. Ressalte-se que após o Plano Real, o Nordeste apresenta melhores resultados em suas taxas comparado ao Brasil.

Após resumir o comportamento econ mico do período,   importante, antes do exame das características relevantes das receitas municipais das capitais, verificar a contribui o das diferentes esferas políticas das entidades públicas na forma o bruta de capital fixo e no consumo do governo, situando nesse contexto macroecon mico o papel dos municípios.

Conceitualmente, a forma o bruta de capital fixo, segundo a Sudene (1995), compreende os acréscimos verificados em cada ano, que são, na realidade os investimentos que contribuem para os aumentos da produ o.

Para que se tenha uma visão geral do que vem ocorrendo, apresentamos os dados do Nordeste, segundo esferas governamentais.

A Tabela 4 mostra que, já nos anos 80, os investimentos da União, para a região Nordeste, sofrem retra o e que essa situa o   agravada no período 1990/93.   diferente para o nível estadual o comportamento nos anos 70 e 80. No entanto, nos anos 90 ocorre um acentuado declínio, como aquele apresentado pelas taxas da União.

Os governos municipais conseguem sustentar, nas décadas consideradas, taxas positivas de crescimento. Seguramente, as mudanças ocorridas na Constitui o de 1988

Tabela 4 – Nordeste: taxa de crescimento da Formação bruta de capital Fixo, segundo esferas governamentais – 1980-93

Esferas	1970/80	1980/90		1990/93
Federal	11,3	0,5	(-)	7,2
Estadual	7,9	5,2	(-)	1,8
Municipal	7,2	7,8		1,8

Fonte: Sudene – Divisão de Contas Regionais.

permitiram às prefeituras um pequeno crescimento de seus investimentos, mesmo no quadro de crise fiscal e financeira do setor público brasileiro.

Os dados da Tabela 5 mostram a participação relativa das esferas governamentais na formação bruta de capital fixo no Nordeste no período em análise. Percebe-se que ao declínio relativo da participação da União corresponde o aumento da esfera municipal.

Tabela 5 – Nordeste: participação relativa das esferas governamentais na Formação bruta de capital Fixo - 1970-93 (em %)

Esferas	1970/80	1980/90	1990/93
Federal	58,0	54,9	46,9
Estadual	33,4	35,5	34,2
Municipal	8,6	9,6	18,9

Fonte: Sudene – Divisão de Contas Regionais.

No que diz respeito à variável "consumo do governo", a situação é a seguinte: há clara tendência de redução da esfera federal no "consumo do governo" no nível da região Nordeste; o que contribui para deprimir os mercados urbanos, tendo em vista a importância que, historicamente, tem o setor público na economia urbana da região, seja através do gasto de consumo seja através do assalariamento - emprego direto de cunho normativo (Clementino, 1995, p. 299).

Em síntese, há no Nordeste um aumento da participação relativa dos investimentos públicos fixos realizados pela esfera municipal em relação às demais esferas públicas. O mesmo se dá em relação à variável consumo do governo.

Tabela 6 – Nordeste: consumo do governo segundo a esfera governamental 1970-1993 (em %)

Esferas	1970/80	1980/90	1990/93
Federal	45,0	34,0	22,0
Estadual	39,4	50,0	51,0
Municipal	16,0	16,0	27,0

Fonte: Sudene – Divisão de Contas Regionais.

Quadro das finanças das capitais do Nordeste: breve avalia o do período 1992-1995

A análise da situa o da receita municipal das capitais nordestinas procura avaliar as mudanças ensejadas no período 1992-1995 com o objetivo de detectar a produtividade dos impostos e sua arrecada o, bem como tomar conhecimento da capacidade tributária e do desempenho financeiro das prefeituras das capitais em período recente.

Trataremos aqui de verificar a capacidade arrecadadora própria municipal tendo como fonte o Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais, organizado pela Abrasf – Associa o Brasileira de Secretários de Finanças, posi o em dezembro de 1995.

Esse estudo da Abrasf objetivou "caracterizar em uma primeira abordagem o desempenho financeiro de parte dos municípios capitais durante o ano de 1995". A amostra nele analisada   composta de associados da Abrasf e contou 15 capitais brasileiras na qual se incluem Aracaju, Fortaleza, Natal, Recife, São Luís e Teresina, no Nordeste. Para os interesses do presente trabalho foi prejudicial a ausência de Salvador e João Pessoa.

As receitas

Na Tabela 7 encontram-se dispostas informa es relativas   evolu o da Receita Total para os municípios das capitais do Nordeste no período 1992-1995.   fácil perceber, tomando 1992 como ano base, que as Receitas Totais das prefeituras declinaram em 1993, recompondo-se em 1994 e 1995 "com crescimento real acima do PIB" e graças   valoriza o monetária forçada pelo Plano Real. Segundo a Abrasf, "a queda da infla o contribuiu para a melhoria do perfil arrecadat rio" no país, entretanto "o aumento da receita não foi suficiente para equilibrar as contas federais" (Abrasf, 1995). Sendo que o fator que contribuiu para o resultado fiscal negativo da União deriva do próprio aumento da receita, uma vez que "foi sensível o crescimento das transferências constitucionais a estados e municípios" (Abrasf, 1995).

Nas capitais nordestinas, o município de Fortaleza foi aquele que apresentou uma trajetória de receita relativamente estável em todo o período. O ano de 1993 foi o de maior inflexão também para Fortaleza e demais capitais.⁹ No geral, porém, as capitais do Nordeste demonstraram bom desempenho de receita no período analisado.

Tabela 7 – Nordeste: Municípios das capitais
 Receita total (em R\$ mil de dez/95) no período 1992-95

Capitais	Anos			
	1992	1993	1994	1995
Fortaleza índice de Δ * real	271,545 100	276,216 101	278,315 102	379,126 139
Recife índice de Δ real	327,688 100	304,915 93	278,818 85	372,494 113
Natal índice de Δ real	92,366 100	87,480 93	95,592 103	148,266 160
Aracaju índice de Δ real	21,658 100	10,794 49	71,245 328	87,801 405
Teresina índice de Δ real	76,817 100	46,228 60	81,474 106	98,579 128
São Luís índice de Δ real	113,346 100	93,134 82	99,129 87	159,392 140

Fonte: Associação Brasileira de Secretários de Finanças (Abrarf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posição em dezembro/95.

* variação

A receita tributária

O comportamento da receita tributária no período em análise pode ser verificado pelo Índice de Variação real dos tributos arrecadados por cada prefeitura. As capitais de maior porte – Recife e Fortaleza – apresentaram desempenho similar, ou seja, queda de índice em 1993 e 1994 e recomposição de receitas tributárias em 1995. Diferentemente, São Luís apresenta desempenho de arrecadação sempre ascendente para todos os anos da série. Aracaju foi a capital que apresentou maiores dificuldades em arrecadar no período, com índices em queda livre ao longo dos anos em análise. As demais cidades sofreram inflexão em 1993, com recomposição nos dois anos seguintes.

Esse aumento da capacidade tributária e, em conseqüência, do poder político, resultante das mudanças efetuadas na distribuição dos recursos tributários no país, não significou, no entanto, uma mudança de grande significado do ponto de vista da melhoria da qualidade do gasto e/ou da prestação de serviços à população. Segundo pesquisa realizada pelo Nesur/IE-Unicamp "o quadro da oferta de serviços na grande maioria dos municípios nordestinos é desolador e torna-se ainda mais preocupante frente ao contexto da descentralização" (Nesur/IE, 1998, p. 87).

O aumento da arrecadação tributária aconteceu num momento em que o Estado brasileiro vivia talvez uma das maiores crises financeiras de sua história. Assim, os municípios passaram a receber mais exatamente no momento de falência do Setor Público, no momento em que o Governo Federal viu diminuir não somente a sua capacidade de investimento e gasto, mas também a sua capacidade financeira de apoiar.

Tabela 8 – Nordeste: Municípios das capitais
 Receita total (em R\$ mil de dez/95) no período 1992-95

Capitais	Anos			
	1992	1993	1994	1995
Fortaleza �ndice de Δ real	72,350 100	65,960 91	62,423 86	90,631 125
Recife �ndice de Δ real	134,091 100	122,800 91	115,765 86	150,552 112
Natal �ndice de Δ real	25,636 100	13,440 52	36,853 143	56,441 220
Aracaju �ndice de Δ real	5,605 100	2,384 42	22,548 40	23,499 42
Teresina �ndice de Δ real	16,788 100	9,560 57	13,782 82	20,891 124
São Luís �ndice de Δ real	23,203 100	23,608 101	25,441 109	44,951 193

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posi o em dezembro/95.

  bom lembrar também que no período 1992/93 o Brasil e o Nordeste apresentaram Taxas Anuais de Crescimento do Produto muito modestas (vide Tabela 3).

A capacidade de arrecada o

Seguramente, são as capitais os municípios que mais propriamente arrecadam no Nordeste (Clementino, 1998), muito embora sejam baixas as m dias de arrecada o total per capita, se comparadas às capitais de outras regiões brasileiras, notadamente aquelas localizadas no Sul e Sudeste. A única capital do Nordeste que supera a média de arrecada o per capita para o conjunto das capitais do Brasil em 1995   Recife, com R\$280,70 por habitante, contra a m dia brasileira, que   de R\$272,57 (Abrasf, 1995).

Entre os municípios menores, destaca-se Natal, com R\$212,72 naquele mesmo ano. Quando a compara o   referida   Receita Tributária média por habitante, ocorre sensível piora nos índices do Nordeste, tendo em vista que, mais uma vez, somente o Recife se aproxima da média das capitais do Brasil, que   de R\$100,70. Mesmo assim, o Recife, com uma arrecada o tributária média per capita de R\$113,45, fica em desvantagem em rela o a Vitória (R\$188,36); Belo Horizonte (R\$156,47); Curitiba (R\$173,29); Rio de Janeiro (R\$212,26); Porto Alegre (R\$117,03); e Florianópolis (R\$147,50), entre os quinze municípios que compõem a pesquisa da Abrasf.

No Brasil, a administra o fiscal se caracteriza por uma séria ineficácia e por isso não logra os fins formalmente consignados. A isso soma-se a falta de cumprimento dos

Tabela 9 – Nordeste: municípios das capitais – Valores per capita para 1995

Capitais	Receita total per capita (US\$)	Receita tributária per capita (US\$)
Fortaleza	193,83	46,33
São Luís	195,31	55,02
Recife	280,70	113,45
Teresina	139,74	29,51
Natal	212,72	80,98
Aracaju	195,11	52,22
Brasil	272,57	100,70

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posição em dezembro/95.

contribuintes com suas obrigações cidadãs. Ressalte-se que a inadimplência é particularmente grave e se vincula à baixa legitimidade do aparelho municipal ante a sociedade local. Presta-se, assim, a uma forma de "círculo vicioso da pobreza", serviços precários, poucos recursos, menos serviços. Também é certo que a inadimplência tem a ver com a ausência de fiscalização e do uso de sanções pelas prefeituras.

O grau de dependência financeira

É importante verificar o grau de dependência que têm as transferências de recursos vinculadas à arrecadação de outras esferas administrativas. As transferências chegam a representar 60% da receita total nas capitais, mesmo naquelas que melhor arrecadaram tributos em 1995, como é o caso de Natal e Fortaleza. As demais, inclusive Fortaleza, apresentam percentuais que vão de 26,7% (Fortaleza) a 21,2% (Teresina), conforme a Tabela 10.

Diante das mudanças ocorridas no período em estudo, com destaque para o fortalecimento da Receita Própria, terão as capitais nordestinas alterado a dependência, como unidades administrativas que são, das transferências intergovernamentais?

A Tabela 11 evidencia a elevada participação das transferências sobre a Receita Líquida dos Municípios das Capitais do Nordeste. Recife e Natal são os municípios que apresentam menos dependência das transferências intergovernamentais. Os dados de Aracaju para 1992 e 1993 sugerem desvios que não foi possível explicar.

Os dados mostram a reduzida exploração das bases tributárias próprias dessas prefeituras. Supostamente aquelas bem aparelhadas tecnicamente e com economia local mais forte na região. Tal constatação sugere ineficiência ou acomodação planejada do sistema de arrecadação, provocada por uma cultura política de "oportunistismo político" ou

Tabela 10 – Nordeste: municípios das capitais
Grau de dependência Financeira
Receita tributária por receita total (%)

Capitais	Anos			
	1992	1993	1994	1995
Fortaleza	26,6	23,8	22,4	23,9
Recife	40,9	40,2	41,5	40,4
Natal	27,7	15,3	38,5	38,0
Aracaju	25,8	22,0	31,6	26,7
Teresina	21,8	20,6	16,9	21,2
São Luís	20,4	25,3	25,6	28,1

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posi o em dezembro/95.

Tabela 11 – Nordeste: municípios das capitais
Transf r ncias / receita líquida
1992-1995 – em %

Capitais	Anos			
	1992	1993	1994	1995
Fortaleza	69,4	72,7	73,4	73,0
Recife	56,0	57,7	56,7	56,4
Natal	57,0	50,8	47,8	43,1
Aracaju	241,0	203,4	53,5	52,6
Teresina	66,7	68,8	79,5	87,4
São Luís	79,0	73,5	73,1	69,2

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posi o em dezembro/95.

"caronismo fiscal" tendo em vista a antip tica tarefa de cobrar impostos" (Clementino, 1998, p. 169).

A transferência federal mais importante para os municípios   o FPM. Sua evolu o no período 1992-1995 nas Capitais do Nordeste reflete os movimentos macroecon micos do período. Do mesmo modo, as transferências estaduais (a mais importante para os municípios   o ICMS) espelham aspectos particulares da economia estadual explicitando onde a crise econ mica tem se instalado com mais vigor.

As capitais dos estados economicamente mais desenvolvidos na região – como Recife e Fortaleza – sofreram ligeira inflexão no ICMS em 1993, porém se recompõem nos anos seguintes. As capitais de médio porte apresentaram inflexões mais acentuadas nos anos de 1993 e 1994, demonstrando serem mais sensíveis   recessão e   crise.

De acordo com a Tabela 12, observa-se, ainda, que a capital nordestina menos dependente do FPM   o Recife, com média anual não superior a 28% das Receitas de Transferências. Ao contrário, Teresina   a capital onde em todos os anos da série histórica analisada a participa o do FPM supera o ICMS nas receitas de transferências.

As tabelas 12 e 13 mostram, portanto, que as capitais nordestinas dependem substancialmente das receitas de transferências, particularmente do FPM, para prover suas necessidades de financiamento do gasto público.

Tabela 12 – Nordeste: municípios das capitais
Índice de variação real das receitas de transferências

Capitais	Receitas de transferências	Ano			
		1992	1993	1994	1995
Fortaleza	Totais	100	104	110	150
	FPM	100	110	95	123
	ICMS	100	95	118	156
	Convênios	–	–	100	154
Recife	Totais	100	98	89	118
	FPM	100	104	96	123
	ICMS	100	92	96	124
	Convênios	100	117	63	60
Natal	Totais	100	87	91	127
	FPM	100	108	97	120
	ICMS	100	78	77	107
	Convênios	–	–	–	–
Aracaju	Totais	100	54	93	106
	FPM	100	66	113	124
	ICMS	100	48	101	119
	Convênios	–	–	–	–
Teresina	Totais	100	61	128	170
	FPM	100	64	96	121
	ICMS	100	55	106	189
	Convênios	–	–	100	99
São Luís	Totais	100	76	81	123
	FPM	100	94	96	123
	ICMS	100	79	87	114
	Convênios	–	–	–	–

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posição em dezembro/95.

Tabela 13 – Nordeste: municípios das capitais
Composição das receitas de transferências
Participação do FPM e do ICMS nas receitas de transferências em %

Capitais	1992		1993		1994		1995	
	FPM	ICMS	FPM	ICMS	FPM	ICMS	FPM	ICMS
Fortaleza	39,0	49,8	41,2	45,4	33,5	52,5	32,2	51,8
Recife	26,2	53,2	27,8	50,0	28,2	57,1	32,2	56,0
Natal	41,3	53,7	51,6	48,3	44,1	45,3	27,4	45,4
Aracaju	40,0	47,5	48,5	41,7	48,5	51,4	39,2	53,4
Teresina	58,2	38,3	61,0	34,7	44,0	31,8	46,7	42,7
São Luís	40,0	40,8	49,5	42,6	47,7	44,2	41,4	37,8

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posição em dezembro/95.

A receita e os gastos com o funcionalismo

Historicamente, são elevados os gastos com pessoal nas prefeituras em geral, particularmente, nas capitais administrativas. No Brasil, a média per capita de gasto com pessoal nas capitais está em R\$ 143,40, refletindo uma participa o de 51% na Despesa Total de Gastos com Pessoal da Administra o Direta. Das capitais nordestinas, somente Maceió (42,4%), Salvador (45%) e Recife (37,8%) estão abaixo da média das capitais brasileiras.

Pelo exposto, se houve deteriora o das condi es administrativas dos municípios das capitais do Nordeste, o mesmo deve ser buscado na evolu o das Despesas Correntes - onde se inclui Gastos com Pessoal. Teresina, Natal e Aracaju, por exemplo, gastam cerca de 70% de sua arrecada o mensal (novembro de 1995) com pagamento de pessoal da Administra o Direta. Pela Tabela 14 verifica-se a existência de grande quantidade de servidores nessas prefeituras se comparados àquelas de maior porte.

Ao compararmos os valores arrecadados pelas prefeituras de Recife, Fortaleza e Salvador (Tabela 9) com a quantidade de servidores nessas prefeituras, verifica-se que o maior comprometimento de receita com o funcionalismo em Fortaleza está relacionado ao grande número de servidores que tem aquela prefeitura. Aliás, essa   uma prática comum às prefeituras de todas as capitais do Nordeste, onde a participa o do serviço público no emprego urbano   muito acentuada.

Tabela 14 – Nordeste: municípios das capitais
Folha de pagamento da administra o direta (novembro/95)

Capitais	Milhões R\$ arrecada�o mensal	Gasto com pessoal milhões de R\$	Comprometimento da arrecada�o em %	Total de servidores
Maceió	9,0	3,8	42,4	7.9078
Salvador	26,2	11,8	45,0	16.894
Fortaleza	26,0	15,3	59,0	30.000
São Luís	11,8	6,9	58,1	15.662
João Pessoa	7,3	4,6	62,6	11.600
Recife	28,0	10,6	37,8	15.115
Teresina	7,4	5,5	73,6	7.911
Natal	6,2	4,5	71,9	9.359
Aracaju	5,9	4,1	69,0	7.710

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posi o em dezembro/95.

Tabela 15 – Nordeste: municípios das capitais
Gastos com pessoal por receita líquida
5 segundo o período – 1992-95

Capitais	Anos			
	1992	1993	1994	1995
Fortaleza	57,0	46,2	38,4	37,4
Recife	47,2	48,7	47,8	41,1
Natal	42,0	65,3	66,6	55,0
Aracaju	–	–	77,6	70,0
Teresina	50,3	56,7	57,3	63,2
São Luís	24,1	23,8	58,9	50,0

Fonte: Abrasf – Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais – Posição em dezembro/95.

Considerações finais

O período analisado pode ser considerado de grandes dificuldades para as finanças dos governos locais. As economias nacional e regional vivenciaram momentos de grande instabilidade, inflação muito alta e várias tentativas de controle do processo inflacionário cuja conseqüência foi o aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que alcançou todas as esferas governamentais.

Mesmo assim esses movimentos foram acompanhados por uma maior participação dos governos municipais na receita pública, garantindo às prefeituras uma certa autonomia e ganhos adicionais de recursos públicos disponíveis.

Além disso, o controle da inflação pelo Plano Real propiciou à economia brasileira uma fase de crescimento nos anos 1994/95 e redução e alinhamento dos preços de bens e serviços, com conseqüente expansão das receitas públicas globais e impactos significativos sobre as despesas dos municípios.

No que tange as finanças dos municípios das capitais do Nordeste, alguns traços são relevantes para explicitar a tendência a partir do Plano Real:

- as receitas dos municípios crescem efetivamente no período de 1994-95;
- os municípios maiores, aqueles que polarizam as regiões metropolitanas, aumentaram sua receita própria, demonstrando maior capacidade econômica, técnica e administrativa na arrecadação de tributos;
- aparente capacidade de investimento, demonstrando as capitais manterem índices sustentáveis de comprometimento da receita com gastos com pessoal;
- ainda é muito elevado o grau de dependência das transferências intergovernamentais, particularmente do FPM.

Maria Clementino

Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Notas

1. A Reforma do Estado apresenta como uma de suas preocupa es mais marcantes a descentraliza o fiscal e financeira, ou seja, adotando a defini o mais simples, a participa o crescente dos níveis de governos intermediários e/ou "locais" na gera o e aloca o dos recursos públicos e, principalmente, na tomada de decisões das a es governamentais.
2. Naturalmente, fatores econ micos, sociais, culturais e históricos moldam estruturas fiscais distintas de um país para outro. Não há um modelo teórico ideal, nem um padrão homog neo ditado pela prática para a configura o do sistema tributário, das atribui es de gasto e, sobretudo, das rela es intergovernamentais. No Brasil, a observa o recente permite identificar uma tendência de avanço na descentraliza o fiscal diretamente proporcional   consolida o do regime democrático. Não estamos com isso querendo dizer que a descentraliza o constituiu em si mesma um requisito   democracia.
3. O Fundo Social de Emergência foi criado por Emenda Constitucional em março de 1994 e, depois, substituído pelo Fundo de Estabiliza o Fiscal ainda em vigor. D    União maior grau de liberdade para utiliza o de seus próprios recursos. De acordo com a legisla o que o instituiu "objetiva o saneamento financeiro da Fazenda Pública federal e de estabiliza o econ mica, cujos recursos serão aplicados no custeio de a es do sistema de saúde e educa o, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de presta o continuada". Sua cria o causou impacto negativo nas disponibilidades de recursos de estados e municípios, notadamente àqueles que mais necessitam de recursos. Sobre o FSE/FEF, ver o artigo de Sampaio (1998, pp. 101-115).
4. A Federa o brasileira   marcada por gritantes diferenças regionais, paga um custo elevado para manter a unidade nacional e tem rela es intergovernamentais complexas e desarticuladas. Por outro lado, ostenta elevados índices de participa o dos governos subnacionais na gera o direta, na aloca o da receita tributária, na realiza o das despesas com pessoal ativo, gastos de consumo corrente e investimentos fixos, inclusive administrando orçamentos com relativa autonomia.
5. Castro (1996) sugere a utiliza o do termo *capacidade governativa* para evitar as ambigüidades e a pouca clareza com que vêm sendo distinguidos os conceitos de governabilidade e governance (governança) na literatura". Segundo a autora, pode-se desagregar esta defini o nos seguintes termos: "diz-se que um sistema político   dotado de capacidade governativa se tiver capacidade de: I) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto  , oferecer solu es e II) implementar as políticas formuladas mobilizando para isso meios e recursos políticos e financeiros necessários" (p. 10). Em trabalho mais recente, a autora aprimora o conceito e assim o resume: "o termo *capacidade governativa* (...) engloba as no es sist micas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e governance" (Castro, 1997, p. 345).
6. A autora assume essa visão como constata o, dizendo que "esta avalia o,   bom frisar, independe de julgamento de valor".
7. A d vida mobiliária federal (interna) foi multiplicada por quatro nos três anos e meio da existência do Plano Real. Entre junho e dezembro de 1997 foi acrescida em R\$ 59,5 bilhões, conforme dados do Banco Central. Em dezembro de 1997 a d vida mobiliária interna era de R\$ 254,5 bilhões.

8. Essa análise tem por base o relatório apresentado por Guimarães (1997) no âmbito da pesquisa "Modelo de Gestão Democrática" coordenada pelo Centro Josué de Castro com recursos da Sudene.
9. Esse resultado coincide com o aumento de implantação do real.

Referências bibliográficas

- ABRASF (1996). *Banco de Dados das Finanças dos Municípios das Capitais: posição em dezembro de 1995*.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de Andrade (1994). *Políticas e poder: os mecanismos de implementação de políticas públicas e o fortalecimento de novas elites políticas no Nordeste*. (Tese de Doutorado). Campinas, Unicamp.
- _____(1998). "Descentralização e poder municipal no Nordeste, os dois lados da nova moeda". In: SOARES, José Arlindo. *O orçamento dos municípios brasileiros*. Brasília, Paralelo 15, pp. 107-148.
- AFFONSO, Rui da Silva e SILVA, Luís B. (orgs.) (1996). *Reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap/Unesp. (Série Federalismo no Brasil.)
- _____(1996). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Fundap/Unesp. (Série Federalismo no Brasil.)
- AFONSO, J. R., RESENDE, F. e VARSANO, R. (1992) "A reforma tributária e o financiamento do investimento público". In: *Fórum Nacional, crise e retomada de desenvolvimento*. José Olímpio Editora.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 26, junho.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar (1995). "Nordeste, nordestes: que Nordeste?". In: AFFONSO, Rui et alii. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Editora da Unesp, pp. 124-156. (Série Federalismo no Brasil.)
- _____(1997). Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados* v. 11, n. 29.
- ARIZNABARRETA, Kaldó Echebarría (1996). Descentralización o control del gasto público en Espana: un falso dilema. *Revista Del Clad*, n. 5, pp. 87-116.
- ARRETCHE, Marta (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31. São Paulo.
- ASHFORD, Douglas E. (1988). "Descentralizing welfare states: social policies and intergovernmental politics". In: DENTE, Bruno e KYLBERG, Francesco. *The dynamics of institutional change*. London, Sage publications.
- BARREIRA, Aglas, ROARELLI, Maria Liz (1996). "Relações fiscais intergovernamentais". In: AFFONSO, Rui, SILVA, Luís B. (orgs.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo, Fundap/Unesp.

- BREMAEKER, François (1995). Os municípios brasileiros frente   reforma tributária. *Revista de Administração Municipal*, v. 42, n. 215, pp. 94-103. Rio de Janeiro.
- _____(s/d). *Perfil das receitas municipais*. Rio de Janeiro.
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) (1993). Série Estudos Especiais n  6, 25p.
- CANO, Wilson (1997). Concentração e desconcentração econ mica regional no Brasil: 1970/95. *Revista Economia e Sociedade*, n. 8. Campinas, pp. 101-142.
- CASTRO, Maria Helena de (1997). *Governabilidade, governan a e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte*. Rio de Janeiro, Dads, v. 40, n. 3, pp. 335-376.
- _____(1996). *Governabilidade, governan a e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília, Enap, Texto 11.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO (1998). *Os desafios da gestão democrática: Fortaleza*. Recife, Centro Josué de Castro, 125p.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento (1995). *Decifrando a participação: montagem de uma experiência de orçamento participativo*. In: II ENCONTRO DE LÍNGUA PORTUGUESA. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. *Anais* 2  parte.
- _____(1998). "Realismo das finanças municipais no Nordeste". In: SOARES, José Arlindo. *O orçamento dos municípios do Nordeste*. Brasília, Paralelo 15, pp. 149-178.
- _____(1995). *Economia e urbanização: "O Rio Grande do Norte nos Anos 70"*. Natal, UFRN/CCHLA. (Coleção Humanas Letras.)
- _____(1998). "Traços gerais dos gastos municipais no Nordeste do Brasil". In: III ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Anais*. Território de Macau.
- DANIEL, Celso (1997). "Administrando nos tempos do Real". In: *Desafios do Governo Local: o modo petista de Governar*. São Paulo, Perseu Abramo, pp. 110-118.
- DAWBOR, Ladislau (1996). A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento – *Revista Pólis* n  25. São Paulo.
- FISCHER, Tânia (org.) (1993). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 308 p.
- GENRO, Tarso (1997). "Combinar democracia direta e democracia representativa". In: *Desafios do Governo Local: o modo petista de governar*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, pp. 14-31.
- GUIMARÃES, Leonardo (1997). *Pernambuco: exame das despesas municipais. 1990-1995*. Recife, Centro Josué de Castro.
- GUSMÃO, Paulo Pereira (1994). *Avaliação dos sistemas municipais de governo e de experiências exitosas de municipalização*. Projeto ARIDAS, GT VI-Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão. Brasília, Seplan – PR.
- IBAM/ENAP (1994). *Subsídios para a reforma do estado. O novo pacto federativo*, vol. 1. Rio de Janeiro, Ibam.
- JAMES, Giacomoni (1994). *Orçamento público*. São Paulo, Atlas.
- MABILEAU, Albert e SORBETS, Claude. *Gouvernes les Villes Moyennes. Centre d'etude et de recherche sur la vie locale*, n. 12.

- MACHADO JR, José Teixeira (1967). *Classificação das contas públicas*. Rio de Janeiro, FGV, p. 117.
- MERINO, Maurício (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadania en el gobierno local mexicano*. Cidade do México, Editora El Colégio de México, 300 p.
- NESUR/IE (1998). *Tendências da rede urbana brasileira: relatório da região Nordeste*. Campinas, Unicamp. (Relatório preliminar de pesquisa.)
- NUNES, Edison et alii. (1991) *Município y democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago, Ediciones SUR, 167 p. (Coleccion Estudios Urbanos.)
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (1981). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo, Ed. Brasil Debates.
- _____(1995). *Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional*, Campinas, Editora da Unicamp.
- RESENDE, Fernando (1983). *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas, p. 57.
- RESENDE, Flávio da Cunha (1997). Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). *Dados*, v. 10, n. 3. Rio de Janeiro, pp. 413-440.
- RESENDE, João B. (1994). *Centralização e descentralização tributária na Constituinte de 1987/88*. (Dissertação de Mestrado.) São Paulo, PUC-SP.
- RESENDE, Vanusa Alves (1996). *Descentralização e prioridades de gasto na administração municipal de Natal*. Monografia de final de curso - Economia. Natal, UFRN.
- ROFMAN, Alejandro (1990). El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas. *CLAD - Centro Latino-Americano de Administración Pública*. Série Temas de Conjuntura en Gestión Pública. pp. 9-45.
- RONDIN, Jacques (s/d). *Le lacre des notables*. Paris, Fayard. L'espace du politique.
- SAMPAIO, Elias (1998). "A prorrogação do Fundo Social de emergência: algumas considerações sobre a criação do Fundo de Estabilização Fiscal". 1n: SOARES, Josué A. *O orçamento dos municípios Brasileiros*. Brasília, Paralelo 15, pp. 101-115.
- SILVA, José Afonso da (1989). *O município na Constituição de 1988*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- SMOLKA, Martin O. (1994). *Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITB/como instrumento de intervenção urbana*. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ. Trabalho apresentado no 18º Encontro Anual da Anpocs.
- SOARES, José Arlindo e PONTES, Lúcia (orgs.) (1998). *Os desafios da Gestão Democrática: Recife*. Recife, Centro Josué de Castro, 162p.
- SUDENE (1995). *Formação bruta de capital fixo do setor público: Nordeste do Brasil; 1960-93*. Recife, Divisão de Contas Regionais.
- _____(1990). *Diretoria de planejamento global/Departamento de planejamento político institucional, planejamento municipal no Nordeste, articulação estados x municípios*. Relatório de Trabalho, Recife.
- _____(1997). *Análise institucional dos estados na área de atuação da Sudene*. Relatório Consolidado, Recife, 84p.

SUDENE (1996). *Modelo de gestão democrática: o poder municipal, participa o, descentraliza o e políticas públicas inovadoras*. Relatórios Finais dos estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Recife e Paraíba.

TINÔCO, Dinah dos Santos (coord.) (1992). *O sistema estadual de planejamento do Rio Grande do Norte e os procedimentos por este adotados nos anos 80*. Relatório Final de Pesquisa do CNPq. UFRN/PPGA/DEPAD. Natal, dezembro.

ULYSS A, Pedro Paulo de (1982). *O sistema de planejamento federal e sua articula o com estados e municípios, seminário tarefas e problemas das administra es municipais brasileiras*. Brasília, dezembro.