



As **finanças locais** como reveladoras do crescimento econômico e obstáculos territoriais no Brasil

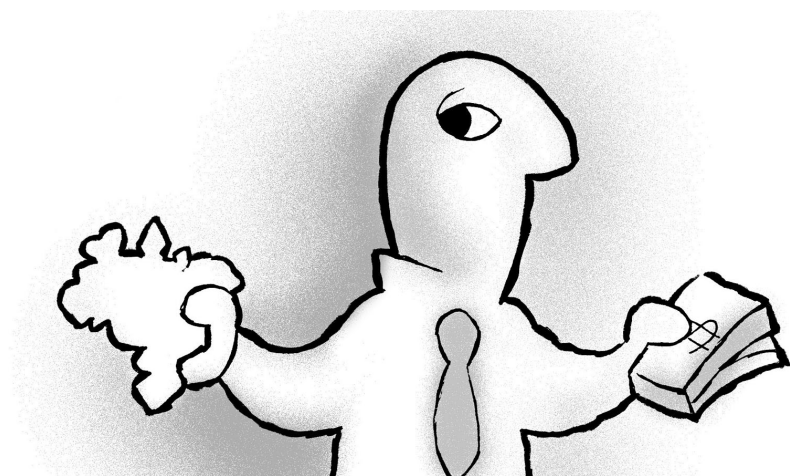
Iná Elias de Castro, Philippe Waniez e Violette Brustlein

Professora de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) / Geógrafo, pesquisador do Institut de Recherche pour le Développement, IRD, Paris, França / Cartógrafa do Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine, CREDAL-CNRS, Paris, França

INTRODUÇÃO

As divisões territoriais das sociedades organizadas historicamente definem um padrão geográfico de jurisdições políticas dentro das quais recursos são extraídos sob a forma de impostos, taxas ou outras contribuições. Paralelamente, estes recursos retornam, em maior ou menor proporção, sob a forma de serviços prestados à população residente. Nesse sentido, uma geografia das finanças públicas permite identificar de que modo a localização afeta tanto a disponibilidade de recursos públicos como as suas origens. O padrão geográfico de separação de jurisdições políticas numa organização federativa define, então, as possibilidades de alocação de políticas públicas que varia de lugar para lugar, de acordo com as preferências coletivas dos habitantes, mas também de acordo com a cultura política, tanto de extração como de alocação na escala local (Bennett, 1980).

Porém, as potencialidades produtivas do espaço são diferenciadas e, conseqüentemente, as possibilidades extrativas, isto é, de cobranças de impostos e taxas também o são. Para tanto, os regimes



federativos estabelecem um sistema de transferências intergovernamentais destinado a instituir o equilíbrio orçamentário das unidades administrativas menos favorecidas, procurando equalizar uma oferta mínima de bens públicos à população dos territórios menos favorecidos da Federação¹.

Na organização federativa brasileira, há três escalas de gestão das finanças públicas: a União, os estados e os municípios. Esses três níveis encontram-se interligados por um amplo e complexo sistema de transferências intergovernamentais, cuja maior ou menor centralização tem variado em função da história política do país

e suas alternativas mais e menos democráticas².

Por exemplo, nas últimas décadas, após o período de forte centralização do regime militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as condições institucionais para políticas de descentralização, o que propiciou ampliar o grau de autonomia financeira dos estados e municípios. O reconhecimento do caráter federativo do menor nível administrativo, que é o Município, confere à nova Constituição uma natureza nitidamente 'municipalista'.

Nesse processo de descentralização, o papel das finanças municipais tem ocupado o centro dos

1 Para as referências conceituais sobre esta questão ver Bennett, 1980.

2 Sobre o papel das finanças municipais no processo de centralização e de descentralização, ver Affonso, 1995 e Brämecker, 1995.

debates. A questão nuclear da política reside na capacidade de os municípios desempenharem as funções que lhes foram atribuídas pela Constituição de 1988, opondo “municipalistas” e “centralistas”. Os primeiros defendem o Município como a unidade administrativa mais próxima da população e, portanto, mais capaz de conhecer e de atender às suas necessidades. Os outros argumentam sobre o clientelismo e a oligarquização da política local, o que conduz à ineficiência na obtenção e na aplicação dos recursos orçamentários. Além disso, há o argumento do tamanho que, no caso de municípios muito pequenos, inviabilizaria uma boa gestão financeira. Porém, num universo de 5.507 municípios, com populações que variam de 795 habitantes (Município de Borá, SP) a 10.405.687 habitantes (Município de São Paulo, SP); áreas que variam de 2,9 km² (Santa Cruz, MG) a 160.755 km² (Altamira, PA) e densidades demográficas que vão de 0,13 hab/km² (Atalaia do Norte, AM) a 12.897,81 hab/km² (São João de Meriti, RJ), qualquer generalização corre o risco de simplificação.

Deve ser acrescentado que às diferenças na dimensão – área, população e densidades – somam-se desigualdades na distribuição de renda, situadas entre as maiores no mundo. Para isso, impõem-se duas questões. A primeira sobre a capacidade de a ação pública, descentralizada até o nível local, transformar as estruturas territoriais herdadas, em uma perspectiva de maior justiça sócioespacial. Essa questão decorre da incerteza quanto aos efeitos da maior atenção dada aos problemas dos municípios sobre os desequilíbrios de renda. Objetivamente, é possível perguntar se as localidades mais aquinhoadas não poderiam ser ainda mais favoreci-

das. A segunda indaga se a organização do território é uma variável explicativa relevante para compreender a distribuição espacial das receitas municipais.

Como não há respostas prontas para tais questões, procuramos aqui encaminhar algumas respostas e com elas participar desse debate, contribuindo com uma leitura geográfica dos orçamentos municipais. Esta leitura baseia-se na comparação dos fluxos financeiros gerados pelo funcionamento do sistema orçamentário entre as circunscrições administrativas pertencentes a cada um dos três níveis de gestão.

A discussão que se segue está dividida em três partes. Na primeira, são apresentadas as informações selecionadas e o tratamento estatístico ao qual foram submetidas. Na segunda e terceira partes, os resultados encontrados são analisados a partir da distribuição espacial revelada pelos mapas com eles elaborados.

TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Para melhor compreender o universo das finanças públicas municipais no Brasil, foram selecionadas, tratadas estatisticamente e mapeadas informações sobre a composição das receitas dos municípios elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN³, que as publica anualmente. Os resultados, analisados a seguir, possibilitam esclarecer algumas questões do debate em curso no país, bem como acrescentar novas questões ao problema da distribuição territorial dos recursos públicos.

As receitas dos municípios brasileiros são compostas basicamente de duas fontes: recursos das transferências oriundas dos fundos públicos da União e dos estados e as taxas e impostos que, extraídos

da renda e do patrimônio privados da população residente e das atividades localizadas nos municípios, constituem recursos de utilização pública nesta escala. Tendo em vista o significado territorial e político dessas receitas, selecionamos para a análise que se segue os recursos orçamentários municipais oriundos das transferências e aqueles oriundos do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) centraliza as contas públicas apresentadas pelas instâncias da Federação – União, estados e municípios – para produzir uma contabilidade nacional consolidada. Isso permite à STN publicar, a cada ano, uma estatística que apresenta as receitas e despesas de cada um dos municípios (trata-se de orçamentos efetivamente realizados e não apenas nominais). A normatização administrativa herdada da época do centralismo permite ao Brasil produzir estatísticas oficiais variadas e de boa qualidade. Ficam disponíveis, assim, preciosas informações sempre atualizadas.

Os diferentes itens que compõem os orçamentos dos municípios são divididos em dois conjuntos: receitas e despesas. As receitas são formadas de duas partes: os recursos próprios e as transferências. A primeira corresponde aos recursos locais diretos provenientes, por exemplo, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU). A segunda parte refere-se às transferências provenientes da União, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou dos Estados, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE). As despesas podem ser reagrupadas em despesas de funcionamento da municipalidade, principalmente os salários dos funcionários e as outras despesas ligadas às

3 Os autores agradecem a eficiente colaboração dos senhores Ruy Takeo Takahashi e Kleber de Souza, da STN, em Brasília.

atribuições dos municípios referentes aos poderes Legislativo e Judiciário, além do econômico e social.

No contexto deste artigo, o interesse principal são as receitas, tomadas a partir da complementaridade entre as próprias e as de transferências. Uma análise como essa deve distinguir os espaços que contam com uma certa autonomia orçamentária frente à União, daqueles que, ao contrário, são totalmente dependentes, ou quase. Pode-se, então, interrogar sobre uma possível correspondência entre esses espaços e os desequilíbrios territoriais do Brasil, como também sobre o papel das finanças municipais como instrumento para reduzir estes desníveis.

A maior parte dos estudos sobre as finanças públicas tem preferido tomá-las agregadas ao nível dos estados ou da União deixando de lado a análise da regionalização que emerge da análise dos recursos orçamentários municipais. Nesse sentido, entre a visão global, basicamente centrada nas finanças, e o foco sobre os particularismos locais, existe espaço para um enfoque intermediário que podemos qualificar de microrregional. Nessa perspectiva, trata-se de mostrar como a agregação das realidades locais participa da identificação dos territórios. Em outras palavras, através das finanças locais, procura-se uma melhor compreensão da formação e das dinâmicas territoriais cuja análise é “tão indispensável ao conhecimento das sociedades quanto ao de sua história” (Brunet, 1984).

Se o território é “um elemento do sistema social, e revelador deste sistema” (Brunet, 1984), os dados fornecidos pela STN se constituem em instrumento de investigação bastante original sobre o complexo “sociedades, instituições, espaço”. Para explorar esses dados, foram calculados vários indicadores relativos à composição das re-

ceitas municipais: de um lado, as porcentagens das receitas próprias e de transferências no conjunto de receitas e, do outro, o valor per capita de cada uma das receitas. Analisou-se, assim, a composição dos ingressos orçamentários locais, sem deixar de visualizar os níveis regionais tão importantes no Brasil. Elaborados para cada um dos mais de 5.500 municípios, esses indicadores estatísticos constituem uma matriz de informação espacial que, depois de tratadas, permitiram estabelecer uma série de cartas temáticas, nas quais foram identificados vários arranjos espaciais reveladores das estruturas do sistema territorial nacional. As cartas foram elaboradas sobre a malha municipal e sobre as 567 microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Como os resultados foram equivalentes, optou-se aqui pela apresentação das cartas das microrregiões, tendo em vista maior facilidade de leitura na escala necessária ao artigo.

UMA DEPENDÊNCIA DE RECEITAS EM RELAÇÃO À UNIÃO MAIS OU MENOS ACENTUADA

A análise de componentes principais (ACP) da matriz de dados permitiu identificar dois fatores responsáveis por 67,7% da inércia total (Figura 1); o primeiro fator

(48,8% de inércia) é duas vezes e meia mais discriminante que o segundo (18,9%).

O primeiro fator expressa um conjunto que opõe:

- sobre o eixo positivo, a maior parte das variáveis per capita como as receitas correntes e próprias, as transferências provenientes dos estados, as taxas, os impostos (especialmente o IPTU) e inclui também a porcentagem do IPTU nas receitas próprias e as transferências dos estados nas receitas correntes;
- sobre o eixo negativo, reuniram-se três porcentagens características das transferências: transferências correntes, transferências da União e recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Assim, a composição do primeiro fator demonstra que os municípios que se agregam em microrregiões com receita per capita elevada são também aqueles onde as transferências da União ocupam um lugar secundário em suas receitas. Essas microrregiões, situadas no lado positivo do fator, são também aquelas em que o IPTU é muito importante (tanto em valor quanto em porcentagem), o que indica um caráter urbano acentuado. Se acrescentarmos o nível elevado de taxas e impostos por habitante, compreenderemos que se trata de espaços capazes de produzir riquezas susceptíveis de produzir excedentes

FIGURA 1

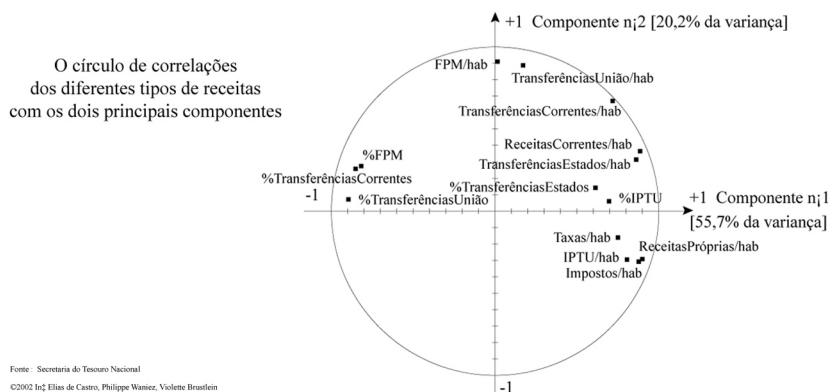
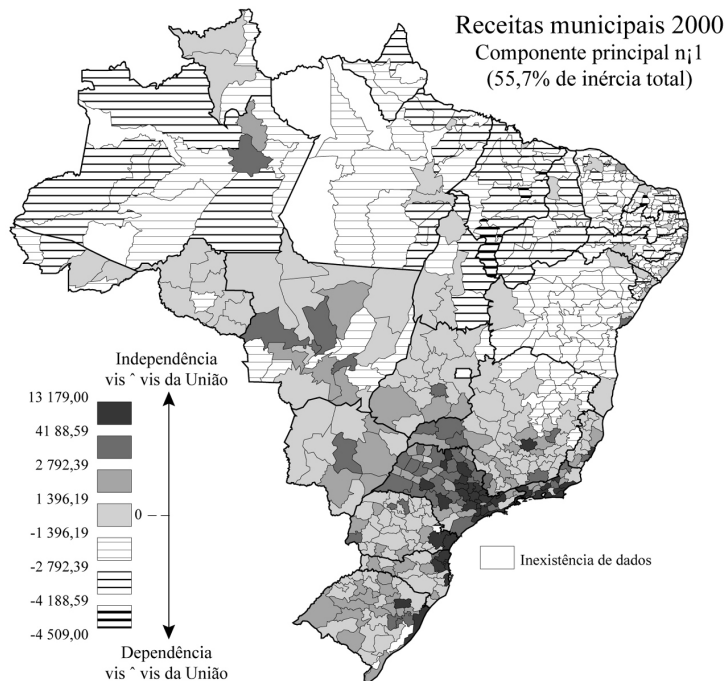


FIGURA 2



Fonte : Secretaria do Tesouro Nacional

©2002 Inz Elias de Castro, Philippe Waniez, Violette Brustlein

para taxa⁴. Além disso, as transferências dos estados nos quais se encontram essas regiões “ricas” reforçam ainda mais as receitas orçamentárias.

Correlativamente, os municípios que se agregam em “microrregiões” que concentram seus recursos nas transferências da União são também aqueles onde a receita per capita é menor. Observa-se aqui um efeito da dependência orçamentária dos espaços mais pobres em relação à União, que se pode interpretar como uma relação de tipo paternalista⁵. Com efeito, é conhecido que uma parte dos recursos orçamentários, como o FPM, é automaticamente alocada em função do número de habitantes, segundo um coeficiente que privilegia os municípios menos povoados em uma relação de 4 para 1 (1 para os mais povoados).

Essas características do primeiro fator podem ser interpretadas como a expressão da maior ou menor independência ou da maior ou

menor dependência das receitas municipais em relação à União. Para simplificar o enunciado, pode-se dizer que este fator exprime o conjunto dos “municípios dependentes” versus “municípios independentes”. No mapa resultante da projeção destes fatores sobre o conjunto do país (Figura 2), são observadas três das principais estruturas elementares do espaço brasileiro: a oposição Norte/Sul, o arquipélago urbano e as frentes pioneiras⁶. Em primeiro lugar, a oposição Norte/Sul é evidente. Entretanto, o Norte e o Nordeste aparecem menos homogêneos do que normalmente se acredita. O Maranhão e o Piauí, o leste do Tocantins, assim como várias microrregiões do sertão e do agreste aparecem em situação de grande dependência: dois terços ou mais das receitas correntes lhes são assegurados pelas transferências provenientes da União. Dentro desse espaço regional de grande dependência orçamentária, aparecem alguns espaços que

se beneficiam de uma nova dinâmica econômica, das quais as finanças locais obtêm vantagem. Não é por acaso que Tucuruí, Marabá, Barreiras ou Mossoró se situam no meio da “dependência/independência”; em Tucuruí, foi construída uma das maiores barragens hidrelétricas do Brasil, no rio Tocantins; Marabá é afetada diretamente pelo vasto complexo mineiro de Carajás; Barreiras ocupa um lugar importante na agricultura moderna e de exportação nos Cerrados da Bahia; em Mossoró, além da modernização da exploração do sal, a exploração do petróleo e a fruticultura irrigada (melão, manga, mamão, etc), são novas atividades⁷. Trata-se de “territórios que ganharam” utilizando os seus recursos naturais ou a disponibilidade de mão-de-obra para aproveitarem as vantagens comparativas frente à concorrência externa, em resposta às demandas dos mercados internacionais.

Se o Norte não apresenta uma grande homogeneidade nos seus níveis de dependência, o Sul parece não ter também uniformidade na sua independência. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro gozam de uma grande, realmente muito grande, independência, e o mapa sublinha nitidamente os limites desses estados. Quanto a São Paulo, deve-se distinguir o eixo central que liga a cidade de São Paulo à cidade de Ribeirão Preto, do restante do Estado. Este eixo resulta da expansão econômica da região de São Paulo, que acompanhou as principais vias herdadas da época do café. E, se o interior de São Paulo aparece em tão boa posição, é, sem dúvida, porque, além da interiorização de muitas atividades produtivas, o Estado é muito rico, e os municípios do interior aproveitam-se

4 Sobre os problemas relativos aos recursos fiscais dos municípios, ver Nalin e Biaava, 1995, e Vedana, 2002.

5 Uma discussão sobre esses efeitos com a utilização de um modelo estatístico é proposta por Carvalho e Cossio, 2001.

6 Sobre as estruturas do espaço brasileiro, consultar Waniez, 2002.

7 Sobre a dinâmica diferenciada do território brasileiro na última década, ver Castro et al., 1996.

dos seus recursos para uma redistribuição orçamentária, que, naturalmente, não ultrapassa os limites do Estado.

No Rio de Janeiro, a situação é semelhante, mas em um contexto diferente no qual, ao lado de algumas bacias industriais importantes (Vale do Paraíba do Sul com a metalurgia, região de Macaé com o petróleo, espaço industrializado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), o turismo tem também um papel importante no litoral sul e na serra, como espaço residencial secundário.

Na parte sul do país, a situação não aparece excepcionalmente boa. Ocorrem, entretanto, alguns centros dinâmicos que se aproveitam das receitas locais. Por exemplo, o Triângulo Mineiro, região agroindustrial aberta para os mercados internacionais, se destaca do resto de Minas Gerais por uma independência orçamentária mais nítida que o resto do Estado, dividido entre um sul medíocre e um norte dependente. Em Santa Catarina, o Vale do Itajaí, conhecido por suas indústrias de transformação, forma um pólo econômico independente bem delimitado no entorno das cidades de Joinville e Blumenau. Uma situação semelhante é observada no Rio Grande do Sul, em Caxias do Sul, um importante centro metalúrgico.

Em segundo lugar, observa-se a importância considerável da rede urbana tanto no nível superior quanto no “Arquipélago”. Como não se dispõe de dados sobre o Distrito Federal (Brasília), que não tem o *status* de Município, o topo da hierarquia urbana fica reduzido ao binômio Rio de Janeiro – São Paulo, onde já foi sublinhado o forte grau de independência quanto ao orçamento. Assim, é no Arquipélago que as diferenças são sensíveis, porque nem tudo vai bem em todas as capitais dos estados brasilei-

ros. Belo Horizonte, Vitória, Curitiba-Paranaguá e Florianópolis ocupam as melhores posições: a primeira como centro industrial de primeira ordem, a segunda como porto de exportação de minerais de ferro mais importante do país, a terceira, como região industrial e portuária e a última como pólo turístico voltado ao Mercosul. Em oposição, as capitais nordestinas, com exceção de Salvador, estão abaixo do que se espera das capitais: São Luís, Teresina, João Pessoa e Maceió atingem apenas o mesmo nível de independência orçamentária do interior do Paraná ou do norte de Goiás. Belém não está também em melhor posição. Sem dúvida é a pobreza dos estados que elas governam que explica sua situação nada invejável, mas pode-se também pensar que a modernização administrativa inconclusa, aliada a uma tradição política que se acomoda a uma frágil pressão fiscal, conduz a uma grande demanda de recursos de transferências⁸.

A terceira estrutura elementar do espaço brasileiro, nitidamente presente no mapa do fator nº 1, é a das frentes pioneiras. Sabe-se que a região Centro-Oeste conheceu, desde o fim dos anos 60, importantes mudanças. Primeiro, na parte meridional (Mato Grosso do Sul e sudoeste de Goiás); depois, nos anos 80 e 90, as franjas pioneiras se deslocam rapidamente para o norte do Mato Grosso até Rondônia⁹. Esses movimentos, muito favorecidos pelo regime militar, que implantou as primeiras infra-estruturas rodoviárias, bem como as políticas fundiárias e fiscais adaptadas ao seu objetivo de integração nacional, continuam hoje, ainda, alimentados pela migração vinda do Nordeste e do Sul do país. No mapa, observa-se a importância da rede rodoviária sobre a qual se formam os corredores de crescimento (ro-

dovias Cuiabá-Porto Velho e Cuiabá-Santarém) caracterizados por uma relativamente grande independência das receitas orçamentárias. Verificam-se aqui outros territórios com vantagens e que respondem às demandas dos mercados internacionais com enorme produção de soja exportada pelo Sul, através do porto de Paranaguá, e pelo Norte, através do porto de Santarém.

No mapa deste primeiro fator, o padrão de organização do território revelado pela análise estatística das finanças públicas municipais confirma a estreita relação entre a base produtiva e a geração de recursos financeiros à disposição do poder público. Nesse sentido, mesmo se a estrutura institucional confere à União a captação da maior parte dos excedentes e a regulação de complexos fluxos de transferências financeiras entre os três níveis administrativos, a implantação das atividades econômicas afeta fortemente a estrutura financeira local.

VANTAGEM DE REGIÕES EMERGENTES OU EM REESTRUTURAÇÃO

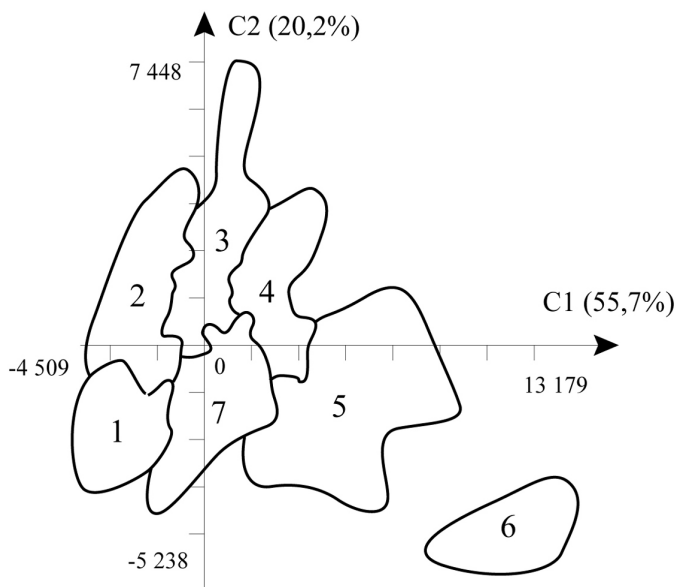
O segundo fator – unipolar, no lado positivo do eixo vertical – é definido pela importância das transferências da União e do FPM por habitante. A isso se junta um valor elevado do peso relativo das taxas nas receitas próprias.

O gráfico representando a posição das microrregiões no plano dos fatores 1 e 2 (Figura 3) mostra que o segundo fator intervém quando o primeiro toma valores médios, quer dizer, quando se anula a oposição fundamental dependente/independente. Daí a forma de parábola da nuvem de pontos que exprime uma tripolarização da estrutura espacial de receitas. Essa forma resulta também de coordena-

⁸ Ver também Mello, 1994.

⁹ Para mais informações sobre o avanço da fronteira agrícola no Mato Grosso, ver Köhlhep e Blumenschein, 2000.

A localização das classes no plano fatorial dos dois componentes principais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

©2002 In⁺ Elias de Castro, Philippe Waniez, Violette Brustlein

nadas negativas sobre a segunda componente, dos espaços urbanos independentes, assim como as regiões mais dependentes da União. Assim, o segundo fator intervém positivamente quando se confrontam regiões rurais beneficiárias de vantagens em relação a outras.

No mapa do fator nº 2 (Figura 4), observam-se coordenadas fatoriais elevadas no arco oeste que une o noroeste do Rio Grande do Sul ao Triângulo Mineiro. Esse arco se prolonga até o norte, através de Goiás, mais fracamente através do Tocantins e as frentes pioneiras do Mato Grosso. Ele se reduz em direção a Minas Gerais. A este conjunto geográfico que apresenta uma certa continuidade espacial, se juntam algumas microrregiões da Paraíba, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte.

Fica evidente que o arco que se origina no noroeste do Rio Grande do Sul e se estende pelo oeste de São Paulo até Goiás corresponde às regiões agrícolas em processo de reconversão. Por exemplo, no oeste de Santa Catarina, desenvolvem-se importantes indústrias agroalimentícias – a mais conhecida é a SA-

DIA (que industrializa aves e porcos), que impõe novas condições de produção (normas sanitárias, qualidade...), obrigando os pequenos agricultores a se submeterem ou a mudar de atividade. Outro exemplo, o oeste do Paraná é bem conhecido pelo grande êxodo rural a partir dos anos 70, consequência da concentração das terras

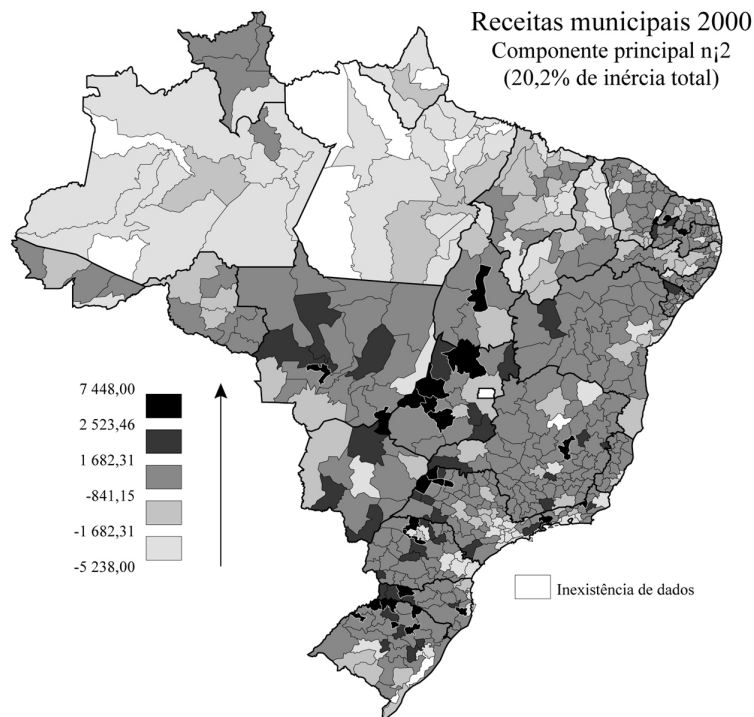
FIGURA 3

deixadas pela cultura do café e sua substituição pela cultura de soja, que tem no Paraná, ainda hoje, um dos maiores produtores.

O sudeste de Minas Gerais e uma grande parte do Espírito Santo, ao contrário do Paraná, têm feito grandes esforços financeiros para retomar a cafeicultura em bases modernas. Para assegurar a reconversão de suas atividades, todas estas regiões têm solicitado, freqüentemente, financiamentos federais.

As coordenadas positivas das regiões situadas no avanço das frentes pioneiras são explicadas pela necessidade de as populações locais buscarem financiar um nível mínimo de serviços públicos (escolas, postos de saúde...). Assim, microrregiões, como Alta Floresta e Colíder no norte do Mato Grosso, ou ainda Rio Formoso, no Tocantins, se beneficiam de um bônus de transferências públicas. É o mesmo caso de certas frentes pioneiras em vias de consolidação como, por exemplo, Paracatu, Unaí e Januária, no noroeste de Minas Gerais, ou Barreiras, na Bahia.

FIGURA 4



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

©2002 In⁺ Elias de Castro, Philippe Waniez, Violette Brustlein

Os vários casos nordestinos têm, cada um, explicações diferentes. De um lado, encontra-se o Serião, nos confins da Paraíba e do Rio Grande do Norte, das microrregiões beneficiárias de investimentos públicos destinados a melhorar as redes de água a fim de permitir a ampliação dos perímetros irrigados e de regularizar o fornecimento de água. Em Alagoas e, em uma escala menor, em Sergipe, a exploração da cana-de-açúcar soube aproveitar bem os subsídios do Estado permitindo assim melhorar seu balanço econômico.

Pode-se perguntar sobre a existência de uma geografia das transferências voluntárias da União nas receitas municipais, sabendo-se que não há ligação direta entre as mudanças econômicas identificadas sobre a carta do segundo fator e as despesas feitas pelos municípios (salários, gastos sociais...). A explicação para este fato pode ser a ajuda direta da União à atividade econômica, que estimula o dinamismo das regiões beneficiárias e não passa, necessariamente, pelo orçamento municipal. Graças às transferências não vinculadas da União para os municípios, o efeito das ajudas diretas se multiplicam localmente como resultado do efeito de melhoria da economia local. Não é, pois, por acaso que é possível ler, através das transferências da União nos orçamentos municipais, a influência das ações de desenvolvimento local mantidos por Brasília¹⁰.

DUAS LÓGICAS, DOIS SISTEMAS TERRITORIAIS

Cruzando-se os dois principais fatores revelados pela análise de componentes principais, é possível classificar as microrregiões em função de suas posições no plano

fatorial. Uma classificação ascendente hierárquica leva à definição de sete classes. O estudo do perfil médio de cada classe, de acordo com as variáveis analisadas, permite compreender suas especificidades (Figura 5). Estas classes, depois de mapeadas, revelam uma forte estruturação espacial que não corresponde muito bem à regionalização tradicional do espaço brasileiro em 5 macrorregiões.

O modelo predominante de organização do território brasileiro que resulta da observação das receitas municipais é do tipo centro-periferia. No centro, se encontra a região metropolitana de São Paulo (classe nº 6). A partir dela, os principais eixos rodoviários têm a forma aproximada de uma mão aberta (classe nº 5) e se estendem para o Rio de Janeiro, para o interior do Estado de São Paulo (São José do Rio Preto e Presidente Prudente) e para o Sul até Florianópolis via Curitiba. Observa-se que este primeiro anel compreende várias grandes regiões urbano-indus-

triais do Brasil: Vale do Paraíba do Sul, entre São Paulo e Rio de Janeiro, complexo industrial do noroeste paulista, Vale do Itajaí.

As classes nº 5 e 6 apresentam desvios semelhantes em relação ao perfil médio do Brasil: as receitas por habitante aí são elevadas; as transferências da União são pequenas; em se tratando de regiões urbanas, o IPTU tem um papel importante nas receitas¹¹. Em todos os casos, os desvios são muito mais acentuados para a classe nº 6 do que para a nº 5.

Com as classes nº 4 e 3 ocorre deslocamento espacial progressivo até as regiões ajudadas por transferências provenientes primeiro dos estados (classe nº 4), depois da União (classe nº 3). A classe nº 4 é caracterizada pela importância das transferências operadas pelos estados em proveito de seus próprios municípios. São o interior de São Paulo, o Triângulo Mineiro, o sudeste de Goiás e do Mato Grosso, e uma parte do Oeste do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul,

Os perfis médios das classes em função dos tipos de receitas

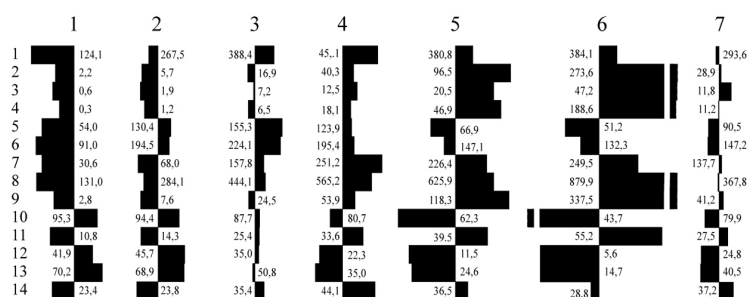


FIGURA 5

N _i	MZdia Brasil	Variáveis
1	306,9	Transferências correntes / habitantes (R\$)
2	26,3	Impostos / habitantes (R\$)
3	7,711,7	Taxas / habitantes (R\$)
4	108,8	IPTU / habitantes (R\$)
5	170,9	FPM / habitantes (R\$)
6	129,8376,334,585,8	Transferências União / habitantes (R\$)
7	23,1	Transferências Estados / habitantes (R\$)
8	33,2	Receitas correntes / habitantes (R\$)
9	52,3	Receitas próprias / habitantes (R\$)
10	31,8	% Transferências correntes/receitas correntes
11		% IPTU / receitas próprias
12		% FPM / receitas correntes
13		% Transferências União / receitas correntes
14		% Transferências Estados / receitas correntes

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

©2002 In: Elias de Castro, Philippe Waniez, Violette Brustlein

¹⁰ Ver Andrade Filho e Santos, 2000.

¹¹ Sobre o IPTU ver: Guedes, 1979, e Dowbor, 1992.

aos quais se juntam o oeste da Bahia e o centro-norte do Mato Grosso. Todas essas regiões, caracterizadas pela forte presença da agroindústria (abatedouros, usinas de açúcar e de trituração de soja...) e situadas nas grandes vias de comunicação, são precisamente aquelas cujo dinamismo é estimulado por políticas de desenvolvimento definidas em cada Estado.

Nos municípios situados na classe nº 3 se passa o contrário: a União melhora as finanças locais por suas transferências e pelo FPM. Trata-se, de um lado, de regiões cuja reestruturação econômica parece difícil, e de outro, de frentes pioneiras em vias de consolidação. As classes nº 3, 4, 5 e 6 são essencialmente localizadas na parte sul do país onde formam “anéis” mais regulares no centro que na periferia. Essa organização é a expressão espacial do crescimento urbano, industrial e agrícola que reforça a solidariedade entre os espaços periféricos dinâmicos e os centros econômicos e políticos de nível superior. Este esquema geral se reproduz na escala dos estados (com exceção de São Paulo, cujo peso influencia diretamente os estados vizinhos) em torno de suas respectivas capitais. Se este sistema se estende muito longe a oeste até os confins amazônicos, ele se esbarra no subdesenvolvimento nordestino, mesmo se no Nordeste existem algumas capitais (Salvador, Recife) com características próximas, quanto ao orçamento, das cidades do Sul, mas visivelmente incapazes de estimular seus espaços regionais.

O Norte e o Nordeste do Brasil formam as classes nº 1 e 2 que exprimem uma grande dependência dos orçamentos municipais provenientes da União. Se a Amazônia pertence, no seu conjunto, à classe nº 1 (a exceção de Manaus que se liga ao arquipélago urbano), o Nordeste aparece mais contras-

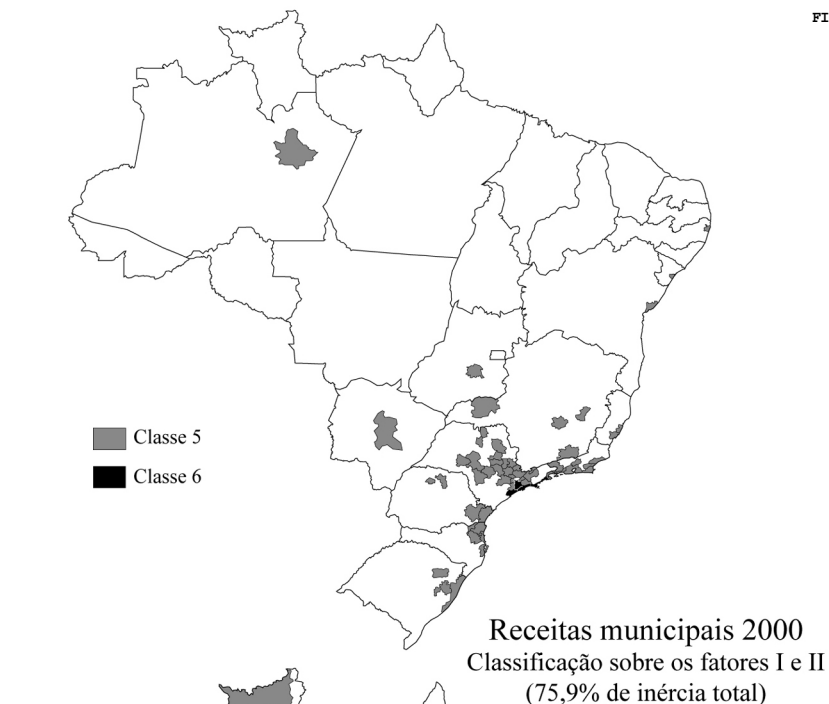
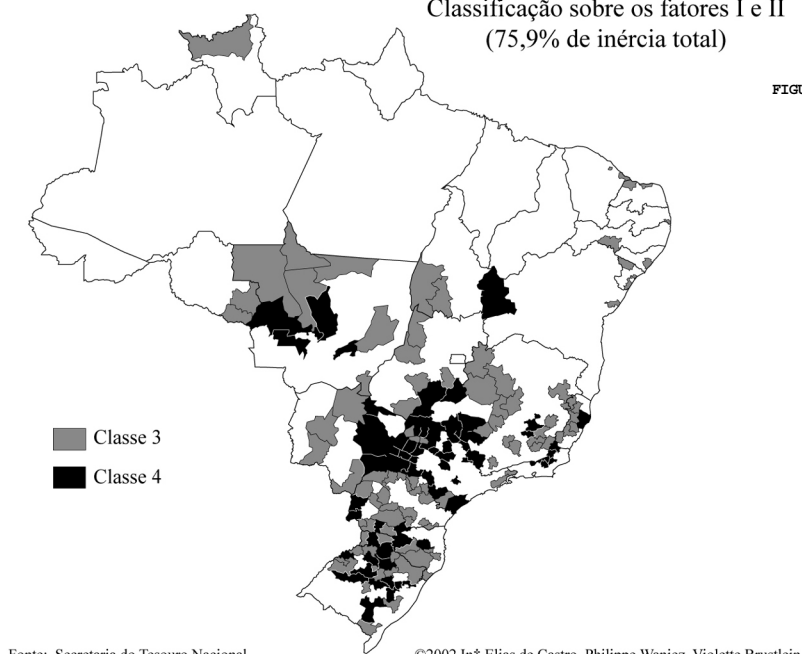


FIGURA 7



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

©2002 Inz Elias de Castro, Philippe Waniez, Violette Brustlein

tado: o Maranhão e o Piauí apresentam grande homogeneidade na classe nº 1 onde os indicadores são negativos. Por outro lado, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e uma parte do Ceará têm vantagens um pouco mais elevadas com as transferências per capita. Pode-se perguntar sobre quais as diferenças que traduzem a capacidade dos municípios que compõem a classe nº 2 de obter mais subsídios da União que o número de seus habitantes de-

veria lhes permitir. É conhecido o grande dinamismo político das elites locais nordestinas, que lhes permite melhorar receitas municipais, mas contrariamente às regiões que formam a classe nº 3 (que se beneficiam de uma contribuição da União ainda mais importante), esse aporte de recursos tem pouco efeito sobre o dinamismo econômico no conjunto da região Nordeste. A classe nº 7 não apresenta particularidades porque ela se situa em posi-

ção média em relação às dimensões reveladas pela análise estatística.

CONCLUSÕES

As receitas municipais não constituem uma esfera independente das atividades econômicas. Isso indica que existe uma “territorialização” das finanças públicas que interessa à geografia, como mais um aspecto particular da vida social que se materializa no espaço. Do ponto de vista da localização das atividades produtivas, mesmo se elas podem contribuir para gerar riquezas em outros territórios, há resultados evidentes nas áreas em que essas atividades são implantadas. Essa relação estreita define um espaço a ser explorado pela geografia, e as finanças municipais, um recurso analítico pleno de possibilidades.

A projeção espacial dos resultados encontrados pode ser considerada um dos efeitos da reforma da estrutura federativa do país, definida pela Constituição de 1988. O reforço da responsabilidade exigida das administrações locais, estimuladas pelas novas bases legais da descentralização, certamente desempenhou um papel relevante na coincidência entre as estruturas conhecidas da base produtiva ter-

ritorial do país e os padrões encontrados para as finanças locais.

Com relação aos papéis diferenciados de cada instância federativa do país, mesmo num ambiente de reforço das unidades federativas de base – estados e municípios – a União permanece como um ator fundamental na busca de redução das disparidades regionais. Se uma melhor distribuição territorial das riquezas nacionais permanece uma meta difícil, a direção das transferências da União privilegiando os municípios mais pobres, se não chega a reduzir substancialmente as disparidades, com certeza contribui para evitar o seu crescimento.

As transferências financeiras dos estados, ao contrário, beneficiam mais os territórios dinâmicos, geradores de excedentes a serem taxados. Com efeito, mesmo se esta é uma decorrência legal, que obriga a um retorno, via transferências estaduais, de parte dos recursos do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços, estas transferências reforçam o caráter desigual dos territórios no interior das Unidades da Federação.

Nesse sentido, é possível, mesmo de modo preliminar, responder às questões propostas no início deste tra-

balho sobre possibilidades de a descentralização das finanças públicas produzir maior justiça socioespacial, ou, ao contrário, do reforço das localidades mais dinâmicas. Na realidade, os dados analisados apontam para a consolidação do modelo federativo no país, no qual as tensões distributivas impostas à União devem confrontar-se com as demandas de tendência concentradoras no interior dos estados. É possível que esta oposição gere efeitos perversos: de acomodação e de paternalismo na relação com as localidades mais pobres e de menor esforço dos estados para reduzir suas disparidades internas, porque contam para isso com a União. No entanto, a distribuição espacial de diferentes dimensões das finanças municipais mostrou que há atualmente no país uma evidente relação entre base produtiva e recursos à disposição da sociedade local. Esta relação, associada à urbanização, à ubiquidade dos meios de comunicação e de informação, ao aprofundamento das práticas democráticas possibilitado pela regularidade e qualidade das eleições municipais e pelo aprimoramento do controle da contabilidade municipal, certamente, aponta na direção de uma maior justiça espacial, mesmo que o caminho ainda seja longo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R.B.A.. **“A federação no Brasil: impasses e perspectivas”**. In AFFONSO, R.B.A. e SILVA, P.L.B. (Org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ANDRADE FILHO, L.M. e SANTOS. **“O federalismo local e as finanças públicas no Brasil dos anos 90”**. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador: Ano II, n° 3, 2000, p. 22-34.
- BENNET R.J. **The geography of public finance**. Londres: Methuen, 1980.
- BREMAECKER F. **“A evolução das finanças dos municípios brasileiros”**. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: 1995, v. 42, n° 217, p 73-81.
- BRUNET R.. **Champs et contrechamps. Raisons de géographie**. Paris, Berlin: 1997, 319 p.
- CARVALHO L.M. e COSSIO F.A.B. **Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais das despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros**. IPEA/DIMAC: 2001.
- CASTRO I.E., GOMES P.C.C. e CORREA R.L. (Orgs.). **Brasil. Questões atuais da reorganização do território**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- DOWBOR L., **“IPTU: um divisor de águas”**. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: 1992, v. 39, n° 202, p. 67-70.
- GUEDES J.R.M., **“IPTU – a ineficácia de um imposto”**. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: 1979, v. 26, n° 152, p. 22-39.
- KOHLHEPP G. e BLUMENSCHIN M. **Brasileiros sulistas como atores da transformação rural no Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso**. *Território*. Rio de Janeiro: 2000, n° 8, p 47-66.
- MELLO D.L., **“A reforma fiscal e os municípios”**. *Revista da Administração Municipal*. Rio de Janeiro: 1994, n° 213, v. 41, p. 6-10.
- NALIN I. e BIAVA A. **“Finanças municipais”**. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: n° 217, 1995, v. 42, p. 66-72.
- VEDANA C. **“Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios”**. Florianópolis: Habitus, 2002.
- WANIEZ P. **Les données et le territoire au Brésil, Mémoire pour le diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches**, Université Paris: X-Nanterre. 2002, 401 p. Disponível na Internet: <http://perso.club-internet.fr/philgeo>