

FEDERALISMO BRASILEIRO. AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ANALISADAS A PARTIR DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (UNIÃO/MUNICÍPIOS)

Márcio Cataia¹

Resumo

Nosso texto objetiva refletir sobre os novos nexos existentes entre a globalização e os federalismos latino-americanos, com especial atenção para o caso brasileiro. Com base nessa indicação, tratamos das tensões que surgem dessa relação e dos obstáculos, desafios e alternativas ao reconhecimento das autonomias dos lugares: a reflexão teórica é orientada a partir de uma das concreções do espaço geográfico, a categoria “território usado”, que é tanto resultado dos processos históricos, quanto base material e social das ações humanas. A análise acontece a partir de um território de “modernização periférica”, ou seja, de um território que se adapta às exigências do mercado global, por isso exacerbam-se os conflitos entre os entes da federação. Empiricamente, verifica-se que o poder executivo, com base num “neodecisionismo”, aumenta seu poder de ação, enquanto são enfraquecidos os poderes regionais e locais. Para mobilizar esse elemento empírico, discutimos a expansão dos projetos de infraestrutura do governo central (federal) nos municípios brasileiros.

Palavras-chave: uso do território; federalismo; município

Introdução

De uma perspectiva formal, a partir da Constituição de 1988 o Brasil torna-se uma das federações mais descentralizadas do mundo, tendo inclusive adotado um terceiro ente federativo, o município. Em boa medida, essa postura foi uma reação à intensa centralização do poder até então vigente, herança do período militar.

O enfoque predominante da Constituição de 1988 foi orientado pelo princípio jurídico da “subsidiariedade”, com a transferência para os governos subnacionais da responsabilidade sobre a alocação da totalidade dos recursos, tanto os provenientes de arrecadação própria quanto os transferidos por níveis superiores de governo. Desse enfoque descentralizador, também chamado de *municipalista*, derivou uma concepção

¹Universidade Estadual de Campinas – São Paulo – Brasil. Instituto de Geociências Departamento de Geografia. Pesquisador do CNPq. E-mail: cataia@ige.unicamp.br

normativa para as transferências intergovernamentais (União/Municípios), segundo a qual as transferências de recursos deveriam ser livres de interveniências políticas e as dotações de recursos deveriam ser isentas de qualquer condicionalidade em seu uso. Estas são as chamadas Transferências Constitucionais e Legais.

Estas transferências são realizadas da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. As Transferências provenientes dos estados são, em verdade, “devolução tributária” (oficialmente são chamadas de “cota-parte municipal”), pois são compostas pelo ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) gerados na própria circunscrição municipal, mas arrecadados pelos estados. Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), destinado aos municípios pela União é, de fato, redistributivo, porque é uma transferência de receita que de outra maneira o município não teria como arrecadar. O FPM propicia aos municípios recursos que não têm qualquer relação com as bases tributárias de sua jurisdição, portanto, não é devolução tributária, é distribuição de acordo com o número de habitantes e a renda *per capita* inversa (municípios com o mesmo número de habitantes podem ter repasses distintos por apresentarem rendas *per capita*s diversas)².

Apesar das transferências de ICMS corresponderem a 1,78% do PIB e dos repasses do FPM corresponderem a 1,21% do PIB (dados de 2006), estes são distribuídas para todos os municípios brasileiros, enquanto que aquelas são em grande parte devolvidas às jurisdições onde o bem ou serviço foi produzido. Do total da receita do ICMS, 25% são transferidos aos municípios. Desse montante $\frac{3}{4}$ devem ser destinados ao município onde se originou a arrecadação e $\frac{1}{4}$ deve ser partilhado consoante a legislação de cada estado. Trata-se, portanto, de uma transferência em que $\frac{3}{4}$ do total é devolutivo e $\frac{1}{4}$ segue um sistema de redistribuição, desvinculado do local onde houve a arrecadação. Por ser uma transferência devolutiva, ela beneficia os

² Além dos recursos transferidos entre os entes, os municípios permaneceram constituindo seus próprios tributos, como o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana), ISS (Imposto sobre Serviços) e a possibilidade de criação de taxas municipais (como coleta de lixo, iluminação pública, etc.).

municípios mais dinâmicos, onde ocorre maior produção e consumo de bens tributados pelo ICMS (Mendes; Miranda; Cosio, 2008)³.

Além das Transferências Constitucionais e Legais, ainda existem as Transferências Voluntárias, representadas pelos recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas de governo. Porém, diferentemente das Transferências Constitucionais e Legais, as Transferências Voluntárias exigem contrapartida e não são de uso incondicional.

Analisarei as Transferências Voluntárias ao longo do texto, defendendo tratar-se de um instrumento de alargamento do poder da União sobre as municipalidades, principalmente naquelas que têm seus orçamentos no limite do comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Consequentemente defendo que apesar da existência de uma Constituição formalmente descentralizadora, que possibilita certa autonomia municipal, há claros mecanismos que promovem nova centralização do poder na União. A leitura descentralizadora do Federalismo Brasileiro apoia-se, em grande medida, na democratização promovida pelo uso incondicional das Transferências Constitucionais e Legais, porém elas não são suficientes para investimentos infraestruturais demandados nos municípios, tampouco atendem novas tarefas que foram repassadas aos municípios juntamente com o aumento das transferências. A tecnificação do território, não apenas em grandes obras de engenharia – que os municípios nunca puderam realizar –, mas especialmente em investimentos e manutenções infraestruturais básicos (abastecimento de água, coleta de lixo, atendimentos de saúde de baixa complexidade, iluminação pública, etc) não encontra recursos na grande maioria dos municípios brasileiros.

Em razão da pequena porcentagem que as Transferências Voluntárias têm no orçamento geral da União, muitos economistas afirmam sua desimportância. Contudo, numa perspectiva geográfica de “uso do território” brasileiro (Santos, 1994), que

³ Existem também as Transferências Voluntárias dos estados para os municípios, porém, estas somente têm relevância em estados onde há expressiva arrecadação de ICMS e forte PIB estadual (Carvalho, 2007). Neste texto não tratamos destas Transferências, porque ainda estamos em fase de realização de pesquisa, consequentemente ainda não temos resultados finais.

implica avaliar a geografação dos recursos nos lugares, observa-se uma importante capilarização das Transferências Voluntárias da União nos municípios. Além disso, por se tratar de Convênios, em que a União decide sobre a liberação ou não dos recursos consoante sua equação política, a análise dessas Transferências tem a conveniência de melhor conhecer as políticas territoriais não só dos municípios, mas especialmente aquelas de interesse da União. Assim, é dentro dessa perspectiva que esse texto pretende explorar as novas relações intergovernamentais no Brasil.

O engessamento dos orçamentos municipais

Pouco depois de promulgada a Constituição de 1988, já na década de 1990, a autonomia municipal passou a ser questionada. O aumento expressivo do número de municípios no país, ainda que não tenha tido como única motivação o acesso ao FPM (Cataia, 2001), deu guarida ao argumento de que a criação de novos municípios acarreta menor repasse para todos os outros municípios, já que o Fundo passa a ser dividido por um número maior de municipalidades, o que acarretou em normatizações com o objetivo de interditar os desmembramentos municipais (Emenda Constitucional nº 15, de 1996). Este argumento, ainda que bem fundamentado empiricamente, escamoteia problemas de maior vulto colocados à grande maioria das Prefeituras, principalmente a falta de mecanismos orçamentários para lidar com distritos municipais onde serviços públicos inexistem, escasseiam ou são sucateados e, por esta razão, a emancipação significa possibilidade de acesso a recursos que de outra maneira não seria realizado.

Outro ponto nevrálgico da questão é o argumento de que faltam aos municípios critérios objetivos e responsáveis para um uso mais racional do orçamento local. A persistência do clientelismo, a incapacidade de gerar receitas próprias e a obsolescência da administração tributária levariam os municípios, especialmente os pequenos, a sobreviverem dos repasses da União e dos estados. Esses argumentos, utilizados ainda hoje, são somados à ideia de que os recursos locais são mal gastos, portanto, haveria um problema de “gestão” do orçamento municipal (Afonso e Araújo, 2000).

Paralelamente a estas questões, ganhava dimensão a propalada crise fiscal do Estado brasileiro, que foi aprofundada na década seguinte. É nesse contexto que o país adota o modelo de “governança global” proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), substantivado na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aprovada em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101 de 2000) é inspirada num documento oficial do FMI intitulado “Código de boas práticas para a transparência fiscal - declaração de princípios” de 1996. Este documento é um projeto mundial que objetiva enquadrar dentro de certos parâmetros, a economia e a política pública, para, assim fazendo, conferir ao capital internacional maior segurança e confiabilidade em seus investimentos. De acordo com o documento, essa confiabilidade econômica estaria associada a uma questão de “*boa governança*”, pois esta daria maior transparência às políticas fiscais do Estado – em todas as suas escalas – promovendo sua credibilidade no mercado internacional, já que as finanças públicas se tornariam engessadas, e, portanto previsíveis.

A *governança*, conceito-chave que fundamenta a LRF, é inspirada nas escolas de negócios dos EUA e deriva do conceito de *governança corporativa* tornada notória na década de 1980. Duas razões estão na gênese de sua criação. Em primeiro lugar, a demanda por controle das cadeias produtivas das empresas, nas quais cada unidade produtiva deve possuir um gerente, que por sua vez presta contas a uma gerência superior e assim sucessivamente. Estas exigências da governança corporativa (i) garantem maior agilidade na tomada de decisões, (ii) autorizam certa autonomia a cada uma das unidades e (iii) permitem atuação pontual, ao mesmo tempo em que reduz o número de empregados. A segunda razão está ligada à tentativa de evitar escândalos contábeis, que à época envolviam grandes empresas transnacionais, acusadas de manipulação contábil para garantir valorização de suas ações das Bolsas de Valores. Assim, o termo *governança* surge como meio de garantir transparência fiscal entre a administração da empresa e seus acionistas, consentindo maior confiabilidade e controle nos balanços contábeis (Lethbride, 2006). Em língua inglesa *governance* denomina a transferência de funções do governo (*government regulation*), competência do setor público, para o setor privado (Sassen, 2004). Além de uma transferência de funções

(expressa pelas privatizações dos serviços públicos), trata-se também da incorporação, por parte do poder público, da racionalidade da administração das empresas (Ribeiro & Silva, 2001; Harvey, 2005).

Essa é uma estratégia global em nome de mercados globais sob o controle de grandes burocracias privadas de empresas transnacionais. Impõe-se em nome da eliminação das chamadas distorções do mercado, que são distorções sob o ponto de vista das burocracias privadas que produzem e distribuem seus produtos e serviços globalmente. Os ajustes estruturais, como a adoção da LRF, são pautas para a eliminação das distorções. Impõem-se aos Estados e aos governos subnacionais, convertendo a gestão pública quase em apêndice das gigantescas burocracias privadas (Hinkelammert, 2007). Os países, sobretudo, os países pobres, são chamados a se “adaptar” ao mercado mundializado de capitais (Chesnais, 1996).

Essa temática da incorporação do modelo gerencial mercantil por parte do poder público está no cerne do processo de globalização (Sousa Santos, 2006). Essa demanda de controle das finanças empresariais por parte dos acionistas – o modelo gerencial – é transposta para a administração pública objetivando afiançar transparência e estabilidade à economia. Os organismos internacionais e as grandes empresas que realizam investimentos passam a exigir dos países um comportamento empresarial, não-político, o que garantiria aos investidores maior clareza econômica das finanças públicas, consequentemente colocando as demandas sociais na penumbra orçamentária. Pressionadas pela falta de recursos, pela exigência da adoção da LRF e pela ideologia da “gestão empresarial” eficaz, muitas prefeituras passam a incorporar os princípios da administração científica, ou nas palavras de Harvey (2005) do “empreendedorismo”, que se desdobrou no *city manager* (Compagnone, 1999; Pacheco 1999) e na *market mentality* (Mattelart, 2000), dissolvendo a política em lógicas mercantis (Nair e Morin, 1997; Gray, 1999; Mattelart, 2009). As políticas do Estado, em todos os níveis federativos, passam a ser condicionadas pela racionalidade mercantil.

Presas a engessadoras políticas de austeridade fiscal e alimentadas pela crença de que orçamentos “enxutos” sempre são o melhor meio para uma cidade competitiva (Harvey, 2004), são reduzidos os serviços públicos enquanto aumentam concessões de

subsídios fiscais, tributários e infraestruturais (Silva, 2005), consoante as equações de lucro das grandes empresas. Enfraquecido em sua função de liderança nas mediações práticas de cooperação federativa, a União hoje exerce significativa pressão sobre os entes subnacionais para impor-lhes responsabilidade fiscal, em perfeita consonância com a racionalidade mercantil, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos contábeis para aumentar sua arrecadação sem que ocorra obrigatoriedade de repasses aos entes subnacionais. Em razão do FPM ser constituído por 22,5% Imposto de Renda (IR) e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou seja, é uma receita tributária, a União, constantemente aumenta sua arrecadação com a criação de contribuições e taxas, escapando, portanto da obrigatoriedade redistributiva de repasse federativo aos municípios e estados⁴, apesar de repassar funções aos entes subnacionais (Vainer, 2007).

Consequentemente desdobram-se duas situações. Apesar da redistribuição em favor dos municípios ter prevalecido após a Constituição de 1988, a criação de contribuições e taxas desvinculadas do FPM acarreta uma tendência, desde os anos 90, de recentralização fiscal em favor do Governo Federal (Mezzonato, 2000; Cardozo, 2004). Como afirma Mezzonato (2000, p. 18) “sentimos que a aplicação da lei [LRF] transforma o Brasil em um Estado unitário retirando-se a autonomia política, base do conceito de Federação”. Em segundo lugar, apesar do aumento percentual dos repasses aos municípios, estabelecido pela Constituição de 1988, a União também repassou a eles atribuições que antes de 1988 ficavam sob seu encargo, ampliando, portanto os gastos municipais, especialmente em investimentos infraestruturais. Ainda, deve-se salientar que os investimentos não resultam apenas dos maiores encargos assumidos pelos municípios, mas também da própria *vida de relações* local (George, 1970; 1972) à qual as Prefeituras devem dar respostas.

É nesse complexo contexto (aumento do número de municípios; maiores atribuições para o gasto do orçamento municipal; políticas de austeridade fiscal;

⁴ Em 1989 a participação federal na receita disponível era de 61,1% e vai a 56,4 % em 1996. A dos estados cresce de 25% a 27% e a dos municípios sobe de 13,9 % a 16,7 % no mesmo período. Uma das respostas do governo federal foi o aumento das contribuições sociais -COFINS, PIS-PASEP e outras, fontes de receita que não precisam ser partilhadas com as instâncias subnacionais (Versano *et alii*, 1998).

carência orçamentária para investimentos locais; guerra fiscal) que as Transferências Voluntárias ganharam relevância.

Importância das Transferências Voluntárias

Apesar das Transferências Voluntárias representarem proporcionalmente uma pequena parcela do orçamento federal, elas se distinguem na composição dos orçamentos municipais, que são assim constituídos: a) até 60% da receita corrente líquida podem ser gastos de pessoal (6% para o Legislativo e 54% para o executivo) conforme exigência da LRF; b) de acordo com o artigo 212 da Constituição, os municípios, juntamente com estados e Distrito Federal, nunca aplicarão menos que 25% de sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino; c) de acordo com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nº 77, acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional nº 29 do ano de 2000, os municípios e Distrito Federal deverão usar, no mínimo, 15% de suas receitas com a saúde. Portanto, LRF mais as normas Constitucionais, deixam pouca margem para novos investimentos das Prefeituras. Uma manobra localmente possível para ter orçamento na rubrica de investimentos é a diminuição de gastos com o funcionamento administrativo (compras de material, etc.) e de pessoal, excetuando-se educação e saúde com seus limites estabelecidos.

Os Convênios, que representam recursos extraorçamentários para os municípios, tomam significativa importância, sobretudo nos pequenos municípios, que são a maioria dos 5.565 municípios brasileiros.

Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (FINBRA)⁵ as Receitas Municipais provenientes de Transferências Intergovernamentais e Multigovernamentais⁶, portanto incluídos os valores de saúde e educação, chegam a corresponder a 90% das receitas dos municípios de até 3 mil habitantes. À medida em que aumenta o número de habitantes esse percentual cai atingindo o mínimo de 44% nas

⁵ Tabulamos e sistematizados dados de 2004 a 2007 porque é a partir de 2004 que a Secretaria do Tesouro Nacional apresenta os dados desmembrados em rubricas detalhadas.

⁶ As Transferências Multigovernamentais são aquelas realizadas “fundo a fundo”, ou seja, Fundos criados pelo Governo Federal repassam verbas para Fundos criados pelos Municípios, estes são os casos das Transferências para saúde e educação.

idades milionárias, mas somente 13 municípios dessa categoria possuem arrecadação própria maior que os repasses recebidos. Portanto, de maneira geral para todo território brasileiro as Transferências são importantes para a composição dos orçamentos municipais, sendo extremamente reduzidas as cidades que apresentam arrecadação própria superior às Transferências realizadas.

Quando verificamos o comportamento interno às Transferências Intergovernamentais (de 2004 a 2007), próximo de 70% de tudo que os municípios com até 3 mil habitantes recebem, provém da União e à medida em que aumenta o número de habitantes, os municípios têm em seu orçamento menor composição das Transferências Intergovernamentais. Os municípios milionários têm aproximadamente 30% de receita proveniente da União. Diferentemente é o comportamento das Transferências Intergovernamentais realizadas entre estados e municípios, pois nos maiores municípios os valores recebidos também são maiores, já que a atividade econômica, com a arrecadação de ICMS, é o fundamento da “devolução tributária”. As Transferências Estaduais voltam-se aos maiores municípios, especialmente a capital do estado, enquanto que a União privilegia as menores municipalidades. O orçamento dos pequenos municípios brasileiros é composto entre 1,5% e 2,5% por Convênios, já nas cidades milionárias verifica-se que menos de 1% do orçamento é composto por Convênios.

Quando discriminamos os Convênios da União e dos estados realizados nos municípios observamos que apesar de algumas oscilações, nos municípios de até 20 mil habitantes, tanto União quanto estados tem participação parelha no percentual de repasse de verbas conveniadas. Nas grandes cidades, sobretudo nas milionárias, se observa que a União tem maior participação percentual nos repasses de Convênio.

Como já é sabido, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (FINBRA), confirmam que a arrecadação própria nos pequenos municípios (até 20 mil habitantes) é bastante reduzida. Em 3.808 municípios, ou seja, em aproximadamente 68% dos municípios brasileiros as Transferências Intergovernamentais correspondem a aproximadamente 90% do orçamento (nestes dados estão incluídas as Devoluções Tributárias). Apenas os municípios com mais de

um milhão de habitantes possuem arrecadação própria superior às Transferências, ainda assim os dados da Secretaria do Tesouro Nacional revelam que nesses municípios a arrecadação própria não ultrapassa mais que 51% do orçamento. Portanto, as Transferências são fundamentais para a vida municipal e instrumento central das relações federativas, ou seja, intergovernamentais. Das Transferências Intergovernamentais, os Convênios compõem entre 1,0% e 2,5% aproximadamente dos orçamentos dos municípios com população até um milhão de habitantes; nas cidades milionárias esse percentual é menor.

Esse percentual torna-se relevante *vis a vis* a obrigatoriedade de destinar 25% do orçamento para a educação, mais 15% para a saúde e ainda o percentual variável, segundo o município, destinado ao pagamento de pessoal, restando pouco do orçamento total para os investimentos. Assim, frente ao engessamento dos orçamentos os Convênios ganham relevo. Ainda, ao cotejar os valores dos Convênios com o PIB municipal, verifica-se que em muitos municípios os Convênios são bastante expressivos. De acordo com o documento “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” (Brasília, 2008), que verificou o comportamento dos investimentos municipais relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, observou-se que os investimentos situaram-se, em média, em torno de 0,79% do PIB, tendo manifestado maior expressividade em 2007 (0,89%) e menor em 2005 (0,61%). Os Convênios são basicamente destinados a investimentos municipais em obras de infraestrutura, sobretudo em saneamento, habitação, urbanismo, transporte, segurança e defesa civil.

Apenas 1% dos municípios brasileiros concentra 47% do PIB nacional. Em contrapartida, 40% dos municípios mais pobres respondem por somente 4,7% do PIB nacional (Comunicado IPEA, 2010). Portanto, em pouquíssimos municípios as Transferências Voluntárias não têm significativa importância frente ao PIB, mas em boa parte do país é o contrário o que acontece, bem como é fundamental destacar que as Transferências Voluntárias resultam de Convênios firmados com base em Projetos. Estes envolvem contrapartida dos municípios e devem ser realizados segundo o Convênio firmado, diferente do FPM que, havendo disponibilidade, pode ser gasto livremente sem contrapartida alguma do município, portanto as Transferências

Voluntárias são reveladoras dos conteúdos das políticas locais além dos problemas que envolvem disputas fiscais. Essa investigação é uma fonte importante de nova pesquisa sobre política territorial municipal e poder local.

Considerações finais

Assim, julgamos a importância das Transferências voluntárias em razão de determinadas variáveis: a) vem aumentando significativamente o número e o valor dos convênios firmados entre União e Municípios; b) o orçamento municipal é engessado, o que compromete investimentos infraestruturais locais; c) a descentralização realizada a partir de 1988 aumentou a arrecadação municipal, mas em contrapartida aumentou suas responsabilidades orçamentárias; d) a descentralização orçamentária se deu predominantemente como um processo de *municipalização*, ou seja, foi no nível municipal que, de fato, ampliaram-se os recursos de transferências intergovernamentais (desde a década de 80 os estados mantêm a mesma situação quanto às transferências intergovernamentais), conseqüentemente a descentralização também se deu nos encargos; e) a maioria das análises realizadas (em econometria, em economia, em sociologia, em ciência política e, em alguns casos, em geografia) usa duas variáveis analíticas: a populacional e a econômica. No entanto, a dimensão material do território é subsumida nos fatores econômicos, por isso julgamos de suma importância territorializar os investimentos em infraestrutura realizados por meio dos Convênios; f) a racionalidade mercantil que é incorporada às políticas municipais altera, em favor do mercado, o poder local, mesmo que seja praticado pelo Estado no nível do município. Estas variáveis, agindo numa fertilização cruzada nos lugares, condicionam as relações entre os entes federativos e conseqüentemente estão no cerne das novas relações intergovernamentais

Muitos estudos de econometria, de sociologia, de ciência política e mesmo de geografia têm relacionado políticas de descentralização a transformações no conteúdo e natureza da ação dos governos municipais. Todavia, carecemos de pesquisas que avaliem a materialização nos municípios das verbas oriundas das Transferências

Voluntárias. De fato, a dependência dos governos locais, especialmente dos pequenos municípios, em relação aos poderes estadual e federal não é conclusão nova em qualquer pesquisa, no entanto, essa dependência toma um novo significado quando a realização de Convênios é direcionada segundo interesses não estritamente político-partidários.

A conclusão de que apenas critérios político-partidários governam as Transferências Voluntárias é insuficiente do ponto de vista teórico, pois (i) a lógica política não pode ser reduzida à sua esfera partidária e, sobretudo (ii) apesar da importância das coligações político-partidárias, confluências de interesses “extra-partidários” na maioria das vezes formadas por interesses econômicos poderosos (capital financeiro e corporativo), políticos corruptos, grupos sociais locais de resistência (movimentos sociais dos trabalhadores), ambientalistas, partidos políticos buscando financiamento eleitoral, proprietários de terra, dentre outros, fogem ao controle das coalizões partidárias e, sobretudo das coalizões partidárias locais. O município, como um espaço de poder, é um espaço de *poder assimétrico* (Raffestin, 1993), portanto é um espaço de conflitos, de conflitos de interesses onde há confrontações e lutas, negociações e acordos, e a esfera partidária do poder político instituído não tem primazia sobre essas disputas complexas, tampouco o tem a escala local. Como afirma Gottdiener (1993), grande parte do desenvolvimento das cidades é resultado mais das ações de complexas redes de atores do que de decisões de um ou outro agente individual, inclusive porque os governos locais necessitam de legitimação política, por isso são sensíveis às reivindicações sociais. O município é um espaço em permanente disputa.

Como afirma Harvey (2005, p. 171), a atenção não deve ser dirigida apenas ao governo local, pois o poder de organização da vida de uma cidade muitas vezes está em outra parte, ou, em coalizões de forças mais amplas, em que o governo e a administração locais desempenham apenas papel facilitador e coordenador. Ao se referir aos EUA Gottdiener (1993) afirma que a crença numa “hierarquia relativamente auto-suficiente” de lugares é ridícula, tanto à luz da teoria do sistema mundial quanto em face do sistema nacional de produção e distribuição norte-americano. Sem dúvida essa

afirmação também é válida para o Brasil onde a integração do território – para a produção e a distribuição de mercadorias – também foi concluída. Assim, afirma Gottdiener (1993, p. 266), certos centros comerciais podem ser auto-suficientes como escoadouros de mercado, “mas tal pensamento horizontalmente forçado ignora importantes ligações verticais de cada lugar com sistemas hierárquicos de organização capitalista global.” A autonomia econômica do lugar é um equívoco teórico, porque todo lugar se conecta com a sociedade maior em torno dele. O desenvolvimento local pressupõe conexões verticais.

Para Coraggio (2007) só raramente são encontrados sistemas locais autárquicos, e quando são encontrados seguramente são pouco relevantes. Pode-se pensar qualquer realidade como sistema, mas ontologicamente não há sistemas locais autárquicos porque quando a eles são agregados o adjetivo “abertos”, demonstra-se que é um *subsistema* que não se pode autorregular. As negociações realizadas entre agentes que têm interesses com as possibilidades de desenvolvimento dos lugares só raramente são feitas apenas com agentes locais, sem atores nacionais e globais. Dificilmente empresas globais irão se mover como um ator local, mas estão no lugar ou agem sobre ele à distância (Santos, 1996), por isso o que se passa nos lugares está, em boa medida, condicionado por processos que não são locais, daí a “relativa” autonomia do lugar.

Nessa direção, valorizamos a temática federativa (Santos, 2000) considerando: a) as fricções e articulações sócio-políticas para uma apropriação mais justa dos fundos públicos, pois a destinação das verbas públicas para esta ou aquela rubrica indica produtividades espaciais seletivamente usadas; b) as interseções entre apropriação privada e apropriação pública da instituição “município”, pois muitos orçamentos municipais são orientados segundo a lógica ditada pela racionalidade do mercado hegemônico; c) o município como um espaço político, portanto como campo de forças, e não como mera escala de administração do Estado, pois o município também pode ser o abrigo de demandas sociais; d) a construção do município como uma manifestação social resultante das lutas travadas em torno ao direito pelo uso democrático do território.

Bibliografia

- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. “A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.” In Cadernos de Finanças Públicas, Escola de Administração Fazendária (ESAF), nº 1, dezembro de 2000.
- CARDOZO, S. A. Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional - 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Universidade Estadual de Campinas.
- CARVALHO, C. P. de. **Economia popular. Uma via de modernização para Alagoas.** Maceió: EDUFAL, 2007.
- CATAIA, M. Território nacional e fronteiras internas. A fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado em geografia humana). Depto de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2001.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- COMPAGNONE, M. C. “Gerente municipal: um profissional da gestão local.” In VV.AA. **O município no século XXI. Cenários e perspectivas.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999, p. 25-38.
- CORAGGIO, J. L. “Acerca de algunas Relaciones Entre la Teoria y la Práctica del Desarrollo Local”. In: *Ciudad Alternativa Virtual, cuarta epoca, no. 1.* Centro de Investigaciones, Ecuador. Abril. 2007
Disponível em <http://www.ciudad.org.ec/custom/revista/17//desarrollolocal.pdf>
- Desigualdade da Renda no Território Brasileiro. Comunicado IPEA, n. 60, 2010. Brasília: IPEA, 2010.
- GEORGE, P. **A ação do homem.** São Paulo: Difel, 1970.
- _____ **Os métodos da geografia.** São Paulo: Difel, 1972.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1993.
- GRAY, J. Falso amanhecer. Os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HARVEY, D. **Espaços da esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____ **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HINKELAMMERT, F. “La transformación del Estado de Derecho bajo el impacto de la estrategia de globalización.” In: *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Hoyos Vásquez, Guillermo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2007. ISBN: 978-987-1183-75-3
Disponível em:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/13Hinkelammert.pdf>

LETHBRIDGE, E. Governança Corporativa. Brasília: BNDES. Disponível em:
www.bndespar.com.br/conhecimento/revista/rev809.pdf. Acessado em: 21 abr. 2006.

MATTELART, A. **Historia de la utopia planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global**. Buenos Aires: Paidós, 2000.

_____. **Um mundo vigilado**. Buenos Aires: Paidós, 2009.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. “Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.” Brasília: Senado Federal/Textos para discussão, nº 40, abril de 2008.

MEZZONATO, V. “O papel dos municípios e seus desafios”. Revista de Administração Municipal – Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, n. 226, nov./ dez. 2000, p.17-20.

NAIR, S.; MORIN, E. **Uma política de civilização**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PACHECO, R. S. “Administração pública gerencial: deságios e oportunidades para os municípios brasileiros.” In VV.AA. **O município no século XXI. Cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999, p. 39-50.

PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP/K. ADENAUER, 2001.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. & SILVA, C. A. da. “Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo”. In RIBEIRO, A. C. T. (Org.) **El rostro urbano de la America Latina**. Rosário: Clacso, 2001, p. 347-371.

SANTOS, M. “O retorno do território”. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 15-28.

_____. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

“Por uma nova federação”. *Jornal Correio Braziliense*, AJ-25, Brasília (DF), 16.07.2000.

SASSEN, S. “Globalização da economia e cidades.” In SCHIFFER, S. (Org.), **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2004, p. 42-48.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FINANÇAS DO BRASIL - FINBRA

SILVA, C. L. da. Alienação e uso corporativo do território paulista: incentivos territoriais e investimentos privados. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 2005

SOUSA SANTOS, B. de. **A Gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

VAINER, C. B. “Planejamento territorial e projeto nacional. Os desafios da fragmentação”. In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 9, nº1, maio de 2007, p. 9-24.

VERSANO, R. *et alli*. Uma análise da carga tributária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão, n. 583, 1998.