

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

EGON GUSTAVO GOTTSCHALK PEREIRA

**MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS: MERO EXECUTOR DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?**

**PORTO ALEGRE
2018**

EGON GUSTAVO GOTTSCHALK PEREIRA

**MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS: MERO EXECUTOR DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Professora Dra. Rosa Ângela Chieza.

**PORTO ALEGRE
2018**

EGON GUSTAVO GOTTSCHALK PEREIRA

**MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS: MERO EXECUTOR DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Ciências
Econômicas da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito
parcial para obtenção do título Bacharel
em Economia.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Rosa Ângela Chieza – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Ário Zimmermann
UFRGS

Prof. Dr. Robert Iturrier Ávila
UFRGS

Dedico este trabalho a minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus ter me guiado até o presente momento, por ter me dado uma família abençoada e companheira, por me dar força para alcançar meus objetivos e não desistir diante dos desafios do dia a dia.

Um agradecimento muito especial a duas pessoas no qual possuo um enorme sentimento e admiração por eles. Minha mãe, Ana Isabel Pinós Gottschalk, que criou três filhos da melhor maneira possível, enfrentando tudo e todos por nós, e nos conduzindo sempre para os caminhos certos e verdadeiros. E ao meu padrasto (pai), Eduardo da Silva Aguiar, que entrou na vida da minha família como um anjo, transformando nossos pensamentos e cativando nossos corações, sem ele dificilmente teria feito faculdade,

Aos meus irmãos José Henrique Gottschalk Pereira e Guilherme Pereira Neto que sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis e também nos melhores. Agradeço todos os dias por Deus ter me dado vocês como irmãos mais velhos.

Ao meu primo e colega de curso Arthur Gottschalk Garcia. A minha sobrinha e afilhada Manuella e minha eterna sobrinha Mariana. Um gigantesco muito obrigado a todas aquelas pessoas que também fazem/fizeram parte da minha história e da minha família.

Gostaria também de dedicar agradecimentos a Mônica de Souza Silveira que me ajudou a concluir esse curso tão importante, dando apoio e compreensão.

Por fim, a minha queridíssima professora doutora Rosa Ângela Chieza que acreditou no trabalho e me ajudou executá-lo, mostrando-se sempre disposta a me atender e me orientar da melhor forma possível.

RESUMO

O Brasil se enquadra no federalismo cooperativo, havendo cooperação fiscal (tributária e gastos) entre a União, Estado e Municípios. Do Brasil Colônia até os dias atuais o Ente municipal passou por mudanças importantes à luz do pacto federativo. No entanto, após a CF/1988 e em especial a partir dos anos 2000 diversas mudanças institucionais resultaram em transformações no federalismo brasileiro. O governo central, ao contrário do que foi estabelecido pela Carta Magna, instituiu uma política macroeconômica que na prática subordinou os entes locais aos seus interesses. Dessa forma, apresenta-se as consequências dessa mudança institucional, através das análises teóricas e dos dados qualitativos e quantitativos do PPA 2014-2017 do município Barra do Ribeiro/RS. Por fim, ao final da pesquisa comprovou-se que o município Barra do Ribeiro/RS tornou-se um mero executor de políticas públicas concebidas pela União, conforme aponta a literatura a respeito do tema.

Palavras-chave: Federalismo. Município. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Brazil is framed in the cooperative federalism, having fiscal (tax and expenses) cooperation among the Union, State and Municipal districts. Of Brazil Colonia to the current days the municipal Being went by important changes to the light of the federal pact. However, after CF/1988 and especially starting from the years 2000 several institutional changes resulted in transformations in the Brazilian federalism. The central government, unlike what was established for the Charter, it instituted a politics macroeconomic that in the he practices subordinated the local beings to their interests. In that way, he/she comes the consequences of that institutional change, through you analyze them theoretical and of the qualitative and quantitative data of PPA 2014-2017 of the municipal district Barra of Ribeiro / RS. Finally, at the end of the research it proved.

Key words: Federalism. Municipalities. Public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização geográfica do município de Barra do Ribeiro/RS	45
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das mudanças estabelecidas nas Constituições Federais do Brasil desde antes da CF de 1824 a CF de 1967.....	32
Quadro 2 - Perfil do município de Barra do Ribeiro/RS.	46
Quadro 3 - Políticas de Saúde previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.	48
Quadro 4 - Participação de Recursos Próprios e de Terceiros em Saúde previstos no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.....	49
Quadro 5 - Políticas de Educação previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS	52
Quadro 6 - Políticas de Assistência Social previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.	55
Quadro 7 - Participação de Recursos Próprios e de Terceiros em Assistência social previstos no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O FEDERALISMO: ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS	13
2.1 A ESTRUTURA HISTÓRICO-CONCEITUAL DO FEDERALISMO	13
2.1.2 HISTÓRIA DO SURGIMENTO DO FEDERALISMO	16
2.2 TIPOS DE FEDERALISMO.....	18
2.3 FEDERALISMO NO BRASIL	21
3 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO ENTE MUNICIPAL	23
3.1 A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: DE 1891 A 1988	23
3.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	33
4 A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS À LUZ DO FEDERALISMO	44
4.1 BARRA DO RIBEIRO - RS: ASPECTOS GERAIS	44
4.2 POLÍTICAS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTAS NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO/RS	47
4.2.1 POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS.....	47
4.2.2 - POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS.....	52
4.2.3 POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS.....	55
5 CONCLUSÃO	61
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou e legitimou os municípios como entes integrantes do pacto federativo, concedendo-lhes prerrogativas para legislarem, arrecadarem e gastarem. Também, lhes foi conferido competências e atribuições inéditas, especialmente na área da saúde e educação.

Inicialmente, se imaginou que a Carta Magna de 1988, teria adotado para o Estado brasileiro, um modelo excessivamente descentralizado, tornando a União frágil para tomar decisão sobre as políticas públicas nacionais. No entanto, esse modelo de descentralização, que foi adotado pela Carta Magna de 1988, teve como finalidade a execução das políticas públicas, ficando a autoridade de legislar sobre as mesmas, privativa da União, fator que lhes conferiu grande poder de iniciativa legislativa e autoridade para a coordenação das políticas.

A partir da década de 90, principalmente após a implantação do Plano Real, verifica-se a criação e a regulação, pelo governo central, de diversas políticas consideradas prioritárias por esse ente, como por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Piso da Atenção Básica (PAB). Dessa forma, a grande maioria das decisões relevantes dentro das mais variadas áreas da política pública, passaram ou a ser atribuição exclusiva da União ou sofreram, de algum modo, interferência legislativa por parte dessa esfera de governo.

No plano da execução, os municípios tornaram-se, especialmente a partir dos anos 2000 os principais responsáveis por prover serviços públicos aos cidadãos locais, especialmente na área de saúde e educação. Na Saúde os municípios dedicaram-se a Atenção Básica à Saúde, enquanto que na Educação os municípios destinaram-se a educação infantil e ao ensino básico. Apesar de serem os principais responsáveis pela prestação de serviços nessas áreas, isso não reflete a vontade dos municípios e muito menos de sua população. Isso porque os municípios são obrigados a cumprir o que determina os dispositivos constante na Constituição Federal e outras legislações específica como a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de crime de responsabilidade.

Como metodologia para atingir os objetivos propostos por esse trabalho, verificou-se a capacidade do município de Barra do Ribeiro - RS de conceber políticas públicas próprias, analisando-se os dados previstos no Plano Plurianual

2014-2017 do referido ente municipal. Buscou-se identificar quantos programas foram concebidos pela União, Estado ou Município para as áreas de saúde, educação e assistência social. Além disso, verificou-se a origem do financiamento para a execução das políticas públicas.

Para atender aos objetivos propostos, além desta Introdução, apresenta-se no Capítulo 2 o federalismo em perspectiva histórica, diferenciando os diferentes tipos existentes e classificando em qual o Brasil se encaixou após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No Capítulo 3 aborda-se a inserção dos municípios no federalismo brasileiro, do período colonial até a Constituição de 1988. No capítulo 4 apresenta-se o estudo de caso do município de Barra do Ribeiro/RS a partir do Plano Plurianual 2014-2017 à luz das transformações do federalismo brasileiro, em especial, a visão teórica que aponta que os municípios a partir dos anos 2000 tornaram-se meros executores de políticas públicas concebidas pela esfera federal. Por fim, no Capítulo 5 apresentam-se as considerações finais a respeito do tema.

2 O FEDERALISMO: ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS

O objetivo deste Capítulo é conceituar, abordar e resgatar os principais elementos históricos que envolvem os diferentes tipos de federalismo. Na Seção 2.1 são abordados os principais conceitos acerca do tema, seguido de uma breve discussão histórica desse tipo de organização. Na seção 2.2 são analisados os diferentes tipos de federalismo existentes, com ênfase no modelo adotado pelo Brasil após a Constituição de 1988.

2.1 A ESTRUTURA HISTÓRICO-CONCEITUAL DO FEDERALISMO

Os países podem se organizar politicamente de duas formas. A primeira forma de organização é o Estado Unitário, no qual “o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3-4). A segunda forma é o Estado federativo, que de acordo com Chieza (2018), os entes que o compõe devem possuir, através de um pacto estabelecido entre eles, autonomia para desempenhar suas funções. Dessa forma, essa autonomia faz com que nenhuma esfera de governo se sobreponha às demais,

Conforme Santin Flores (2006), diferentemente do estado federal, no estado unitário não existe autonomia para os entes subnacionais, ou seja, há apenas um ente público, nesse caso a União, que controla e gere todas as decisões e atos administrativos do país, inexistindo a distribuição de competência entre os demais entes.

O significado da palavra federalismo, de acordo com Abrucio (2014), está na sua própria composição, ou seja, o termo deriva do latim *foedus*, que quer dizer pacto. Portanto, refere-se a um acordo capaz organizar o compartilhamento da soberania nacional, proporcionando que haja a coexistência de diversos entes independentes no mesmo espaço territorial.

Para Oliveira, Aguiar, Rocha (2013), o Federalismo constitui uma Forma de Estado, ou seja, uma organização politicamente arquitetada em diversos níveis de governo, no qual cada ente tem poder de decidir sobre suas atividades.

O federalismo simboliza, de acordo com Oliveira (2007), a maneira mais eficiente de organizar politicamente um território na existência de diversas forças centrífugas (descentralizadora) que operam em favor da preservação da autonomia

e das identidades regionais. Sendo assim, a distribuição do poder político territorial garante a possibilidade de se construir uma unidade e conseqüentemente um equilíbrio entre os entes federados.

Conforme Neto (2014, p.64)

“A criação de um regime federativo, de um dado Estado nacional, é uma inovação político-jurídico que se presta, no território de uma nação, não só para ordenar o seu poder geopolítico interno, de forma a assegurar uma administração pública eficaz e propiciar uma integração geoeconômica nacional, como também para expressar externamente a soberania do Estado nação.”

De acordo com Vasconcelos Júnior (2012), num Estado Federal clássico existem somente dois entes federativos, a União e os Estados. Devendo eles conviver de maneira mais harmoniosa possível, pois ambos atuam sobre o mesmo território. Assim sendo, a Constituição Federal deve responsabilizar-se pela repartição de competências exclusivas da União e dos Estados-membros.

Para que o federalismo possa se sustentar, segundo Oliveira (2007), ele depende do regime democrático¹. De fato, o federalismo é a representação de um pacto que se estabelece entre forças e interesses distintos. Portanto, é necessário que a Constituição especifique as regras que serão adotadas nas diferentes dimensões, tais como: a forma que o estado organizará seus poderes; como se dará o processo eleitoral, as relações intergovernamentais, a distribuição das competências tributárias etc.

Chieza (2018) colabora descrevendo que o federalismo, enquanto forma de organização política de um país, só consegue se sustentar quando são respeitadas duas condições importantes. A primeira, se refere ao cumprimento das regras estabelecidas no contrato federativo acordado entre as esferas de poder, a fim de não quebrar o equilíbrio de poder entre os entes federados. A segunda, conta com duas características do federalismo, ou seja, a vontade de cooperação e de solidariedade para que os desníveis econômicos entre os estados e regiões possam ser diminuídos, objetivando maior equilíbrio entre eles. Para tanto, é necessário incluir no pacto federativo, regras para que ocorra a redistribuição de recursos dos Estados/regiões mais abastada economicamente para os menos favorecidos.

Para Oliveira (2007), a igualdade de forças entre os entes federados é

¹ Regime no qual todos os residentes elegíveis se envolvem igualmente — diretamente ou indiretamente por meio de representantes eleitos — na elaboração, no desenvolvimento e na criação de leis, efetivando o poder de governar através do sufrágio universal..

importante no sistema federativo, pois se o oposto ocorrer, ou seja, ampliação do poder na esfera federal através da centralização de competência, atribuições e recursos, pode representar a substituição de uma Federação por um Estado Unitário com essência autoritária, dada a presença de diversos conflitos e características dentro de um mesmo país.

Para Arretche (2012), as escolhas feitas no que se refere à Forma de Organização do Estado, resultam em um Governo Central fraco ou forte. As opções escolhidas possibilitam compreender a maioria dos problemas de eficiência e efetividade de um Estado, pois atinge a formulação e a implementação de políticas públicas. De acordo com Abrucio (2014), a criação de políticas públicas é diretamente influenciada pelo desenho institucional que cada país adota. Entre as causas institucionais que mais afetam a ação do Estado está na organização territorial de poder.

De acordo com Neto (2014, p. 64):

A organização do Estado em bases federalista gravita em torno de dois princípios básicos: autonomia e participação. O primeiro remete ao princípio da autodeterminação dos entes regionais e está garantido pela Constituição. A consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais. Quanto ao princípio da participação, está associado à responsabilidade que cada ente federativo na gestão macroeconômica do país, responsável pela governança do sistema. Como corolário ao princípio da participação, emerge a noção de cooperação das ações entre os Entes Federados.

Reverbel (2007) relata que, para formar um estado federal, são necessários os preenchimentos de alguns requisitos básicos e fundamentais, tais como: a união dos estados membros; a participação dos estados federados na formação da vontade nacional; meios efetivos de imposição da lei em âmbito nacional ou estadual; impossibilidade de secessão; compartilhamento de competências; respeito ao princípio da subsidiariedade.

As vantagens das organizações federalistas, segundo Barbosa (1996), estão representadas em pelo menos três elementos. O primeiro, se refere ao aumento da alocação competente de recursos nacionais, no qual seria obtido, através da descentralização da produção de bens e serviços públicos entre os entes federados. O segundo, diz respeito ao aumento da participação política da sociedade por meio da escolha dos vereadores e prefeitos. O terceiro elemento, constitui o aumento da proteção básica e dos direitos individuais dos cidadãos, em consequência da proximidade da população com seus representantes.

Por fim, um dos dilemas encontrados pelos Estados democráticos modernos, se refere à competência do governo central e, por conseguinte, às prerrogativas dos governos subnacionais.

As Formas de Estado que reúnem autoridade excessiva no governo central, correm o risco da dominação da maioria, pois esta não teria impedimentos institucionais à execução de suas preferências. Além disso, podem se tornar politicamente frágeis, pois cada governo que tivesse a maioria, teria estímulos e condições para alterar amplamente a legislação, destituindo políticas anteriores.

Por outro lado, formas de Estado que concedem exagerado poder às unidades subnacionais, correm o risco de paralisar os governos ao impulsionar o veto da minoria. Do mesmo modo, conceder autoridade aos governos subnacionais para estabelecerem suas próprias políticas, pode levar ao desequilíbrio nos serviços prestados às pessoas que vivem em localidades menos influentes em uma mesma unidade administrativa. (ARRETCHE, 2012)

2.1.2 HISTÓRIA DO SURGIMENTO DO FEDERALISMO

Uma República pequena, segundo Montesquieu (1748), seria facilmente destruída por uma força externa e, uma República grande, certamente seria arruinada por algum vício interior. Já, uma República Federativa, teria melhores condições de sobrevivência, pois possui todas as vantagens internas de um governo republicano e a força externa de uma monarquia. Dessa forma, a união de diversas repúblicas pequenas constituindo uma única República Federativa maior, concederia a esta, envergadura para enfrentar ataques externos, preservando a sua independência e autonomia, ao mesmo instante que mantém sua política interna intacta.

Conforme Júnior (2007) a federação norte-americana colocou em prática, na segunda metade do século XVIII, a forma de república federal idealizada por Montesquieu. E, segundo relata Oliveira (2007), a origem da federação se deu pela luta da independência dos EUA, no qual se juntaram as 13 colônias existentes no território para enfrentar um problema comum a todas elas, a dominação inglesa. Portanto, a luta contra a Inglaterra, serviu para uni-las sob o formato de

Confederação² em 1778.

Apesar da vitória sobre o inimigo, a formação de uma Confederação foi uma forma de organização política territorial que teve grandes fragilidades. A razão disso, em especial, eram os tímidos laços que as uniam e os acordos imediatistas, tais como militares. Essa forma de organização, portanto, possibilitava o rompimento de acordos a qualquer momento, pois todas as unidades políticas preservavam sua soberania plena, enfraquecendo assim, a união entre elas.

Em decorrência disso, foi necessário descobrir uma nova forma de organizar politicamente as 13 colônias no território. Essa nova forma, no entanto, precisava manter a autonomia dos Estados-membros, para que juntos, firmassem um novo pacto para a consolidação do Estado Nacional. Assim sendo, surgiu em 1787 a Federação.

Segundo Oliveira (2007), o grande desafio enfrentado na formação da federação norte americana, foi o de unir os Estados que faziam parte do território, preservando, ao mesmo tempo, sua identidade e autonomia para formarem um Estado Nacional. A solução desse impasse foi à divisão do poder político territorial entre duas esferas, uma central e outra descentralizada.

Nesse caso, os Estados-membros perderam uma parcela da sua soberania, para preservar a dualidade de poder político. De fato, somente dessa forma, o governo central conseguiria tratar os problemas de interesses comuns. Em decorrência disso, foi formado o Congresso Nacional, desempenhado por duas câmaras de representação, a dos Deputados e a do Senado Federal. Aquela representaria a vontade do povo, e essa, a vontade dos Estados/regiões.

De acordo com Chieza (2018, p. 560):

Em sua essência, o federalismo pressupõe, assim, por meio de um contrato firmado entre os seus membros, inscrito na Constituição (o contrato federativo), a existência de regras que contemplem a divisão de poder entre uma esfera central, que constitui o governo federal, responsável por organizar e soldar os distintos interesses em jogo; e outra, descentralizada, que abriga os governos ou estados-membros, que abrem mão parcialmente de sua autonomia para a construção de um Estado nacional, por meio do pacto que se estabelece. O contrato deve, dessa forma, contemplar a criação das condições necessárias para a preservação da autonomia que foi negociada neste pacto e, ao mesmo tempo, de arranjos que reduzam as diferenças econômicas entre as regiões que dele participam, visando a produzir um maior equilíbrio na federação.

²Similar à federação, mas difere no fato de que as entidades da confederação são soberanas e a sua formação é feita por alianças enquanto que na federação isto ocorre por constituição.

Por meio do reconhecimento da autonomia dos Estados-membros, estabeleceu-se uma estrutura semelhante à do poder central, ou seja, cada ente federado teve liberdade para: governar através de eleições livres; promulgar sua própria Constituição; se organizar politicamente através de seus poderes (executivo, legislativo e judiciário); possuir competências tributária e administrativa, visando não continuar refém do poder central no cumprimento de suas responsabilidades.

Desse modo, conforme descreve Vasconcelos Júnior (2012), foi através da Convenção da Filadélfia em 1787, que surgiu o pacto federativo, dando início a Federação. Nesse processo as colônias abdicaram de sua soberania em prol da Federação. Neste caso, apenas o Estado Federal passou a ter soberania, restando aos Estados-membros somente sua autonomia. Nesse sentido, Reverbel (2007) argumenta que os Estados autônomos, não mais soberanos, cederam parte da sua liberdade em prol de uma liberdade maior, a soberania nacional.

Esse formato de organização conseguiu, por meio de sua arquitetura, harmonizar os diversos interesses conflitantes em torno de um programa comum, coletivo, nacional, no qual permitiu trazer benefícios e vantagens para toda nação, nos diversos campos, tal como: defesa nacional, econômica, representação internacional etc.

2.2 TIPOS DE FEDERALISMO

De acordo com Oliveira (2007), existem diversos tipos de federação, tornando-se difícil determinar um tipo de federalismo que encaixe todas as experiências existentes. Segundo o referido autor, “cada realidade histórica conforma um tipo de federação, de acordo com suas condições econômicas, políticas, sociais, as quais modificam no tempo...”. (p.8)

Para Reverbel (2012), o Federalismo caracteriza-se pela criação de tipificações próprias para poder acompanhar o desenvolvimento do processo de formação e organização dos Estados. Nessa linha, Vasconcelos Júnior (2012), ressalta que cada Estado tem um processo histórico de formação singular, e por isso a necessidade de diversas tipificações no federalismo.

Independentemente dos diversos tipos de federação que possam existir, os modelos considerados como ideais para o federalismo, têm se revezado no campo das finanças públicas entre características centralizadoras e descentralizadoras, em

conformidade com a visão dominante acerca do papel do Estado na economia e a melhor forma de ajustar as relações intergovernamentais para assegurar uma maior eficiência alocativa.

Assim, conforme Oliveira (2007), os modelos de federalismo que podemos apontar são: dual, cooperativo, competitivo e assimétrico.

De acordo com Bovo (1999), **o federalismo dual** ocorre quando os poderes são divididos entre o Governo Federal (que cuida dos interesses nacionais) e os Estados (que cuidam dos interesses regionais e locais), independentemente de atuarem sobre as mesmas pessoas e território, e assumirem soberanias distintas.

Para Oliveira (2007), o federalismo dual foi o primeiro modelo federalista desenvolvido, formulado com base no pensamento liberal. Dessa forma, a ideia era de que o mercado (considerado eficiente) organizaria e regularia a economia, enquanto que o Estado deveria interferir o mínimo possível, desempenhando apenas funções que potencializasse a eficiência do mercado.

Deste modo, o Poder Central possuía poucas e específicas funções, limitando suas ações, até mesmo, quando era indispensável para manter a harmonia da federação. Enquanto isso, os governos estaduais possuíam forte autonomia, podendo: separar-se da União em caso de desobediência à Constituição; anular as leis federais em caso de desrespeito às competências constitucionais; etc.

No **federalismo cooperativo**, segundo Bovo (1999), existe uma maior integração entre a União e os Estados, não existindo dessa forma uma independência como no caso do federalismo Dual. Neste caso, Estados e Municípios possuem um alto grau de poder decisório e capacidade própria de financiamento.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Oliveira (2007) descreve que no federalismo cooperativo há uma colaboração, um espírito de solidariedade entre as duas esferas de poder, visando diminuir/corrigir as diferenças interpessoais e inter-regionais de renda, de maneira a assegurar uma melhor estabilidade federativa.

Em síntese, o federalismo cooperativo busca juntar as distintas esferas de poder a fim de proporcionar um bem comum coletivo, mantendo a federação coerente com seu projeto de diminuir as desigualdades entre os Estados-membros. Nesse tipo de federalismo, deixa de existir competências exclusivas, separação entre os poderes (federal, estadual, local) nas atribuições e o dever de ofertar políticas públicas de cobertura nacional, no qual beneficia toda população. Nesse

novo modelo, as competências e obrigações passam a ser compartilhadas, melhorando dessa forma, a regulação, o financiamento e a execução das políticas públicas.

Já o **federalismo competitivo**, segundo Oliveira (2007), foi uma resposta ao modelo cooperativo, que era a principal referência do federalismo a partir da grande depressão de 1930 e que durou até a crise da década de 70.

A partir dos anos 70, os elevados índices econômicos negativos aumentaram a percepção de que as políticas públicas continham falhas e que o Estado centralizador era ineficiente para fazer ajustes nos obstáculos sociais e econômicos.

Sendo assim, para Reverbel (2012), no federalismo competitivo é comum a existência de dualidade de competências, ocorrendo uma autonomia maior entre as partes. Esse modelo resguarda uma área de autonomia ao poder central e ao poder local.

Já quanto ao **federalismo simétrico** ou **assimétrico**, Junior (2007) aponta que esta classificação refere-se à autonomia que a Constituição concede para os Estados-membros. No federalismo simétrico, a Constituição concede o mesmo peso de poder, encargos e competências para todos os Estados-membros da federação. Já, no federalismo assimétrico, a Constituição concede pesos diferentes de poder, encargos e competências para os diferentes Estados-membros da federação.

Para Reverbel (2012) temos mais dois tipos de federalismo: o centrípeto e o centrífugo. Eles referem-se à centralização ou descentralização política. Assim sendo, o **federalismo centrípeto** é quando a Constituição concede maior força ao poder central do que o poder local. Haja vista que os poderes, os encargos e competências inclinam-se mais para a União do que para os Estados e municípios. Já no **federalismo centrífugo** a Constituição concede maior força ao poder local do que o poder central. Já que os poderes, encargos e competências inclinam-se mais para os Estados e Municípios, do que para União.

Vasconcelos Junior (2012) inclui ainda mais dois tipos de federalismo: o **federalismo por agregação** e o **federalismo por segregação**. Eles referem-se à formação do Estado Federal.

Desta forma, temos que o **federalismo por agregação** ocorre quando os Estados soberanos pré-existentes decidem se federar, cedendo sua soberania à União. Esse é o típico caso da formação dos Estados Unidos da América. Já, o **federalismo por segregação**, ocorre quando um Estado, até então unitário, se

divide formando diversos Estados-membros. Esse é o típico caso da formação da República Federativa do Brasil.

2.3 FEDERALISMO NO BRASIL

O Brasil assumiu a forma de Federação há mais de um século. Portanto, de acordo com Abrucio (2014), a influência do federalismo está presente em toda a construção do Estado moderno brasileiro.

Barbosa (1996) descreve que a Organização Política-administrativa do Brasil, em conformidade com as Cartas Magna brasileira desde a promulgação da República em 1889, é uma federação constituída de estados independentes, onde reinou durante o Brasil Império, o Estado Unitário.

A inspiração para a adesão do modelo federativo no Brasil veio da vivência dos Estados Unidos. No entanto, a origem do modelo federativo brasileiro ocorreu de forma oposta a criação do federalismo norte-americano, ou seja, não ocorreu através de um pacto entre as unidades independentes, mas sim, de um processo que descentralizou o poder da União para os estados. Dessa forma, citando Rui Barbosa, o autor descreve que "tivemos União antes de ter estado, tivemos o todo antes das partes".

Ainda que as diferenças históricas entre os dois países sejam bem perceptíveis, as estruturas institucionais que foram adotadas em ambas se assemelham bastante. Nas duas, a Constituição Federal foi escrita, o Senado Federal foi criado como a representação nacional do Estado e o Tribunal superior ficou responsável por julgar os conflitos existentes no estado federativo e zelar o cumprimento acordado no pacto federativo, ou seja, o que fora escrito na Constituição Federal.

Apesar das semelhanças na estrutura institucional que foi adotado nas duas nações, os resultados, no entanto, foram outros. No Brasil os Estados acabaram se fortalecendo, enquanto que a União ficou fragilizada, produzindo um efeito centrífugo muito diferente do que ocorreu nos Estados Unidos. Além disso, as instituições federativas brasileiras sustentaram o Executivo estadual, gerando a oligarquias estaduais, tornando os governadores os grandes líderes nacionais, mais uma vez, o oposto do que aconteceu nos Estados Unidos, onde o poder local foi o alicerce do republicanismo.

A tradição do federalismo no Brasil é caracterizada especialmente pela mudança entre o rumo da centralização e de descentralização política. Na centralização os entes subnacionais tem sua autonomia diminuída em favor da União. Em diversos casos, esse movimento levou a algumas perdas, como por exemplo: da prerrogativa do sufrágio universal, de fontes de financiamento, da autonomia financeira e competências tributárias, como veremos ao longo deste trabalho.

Por fim, após as breves explicações a respeito dos tipos de federalismo existentes, verifica-se que o Brasil se encaixa, após a Carta Magna de 1988, no modelo cooperativo de federalismo, pois há uma maior integração entre os estados e União, não existindo independência como no dual. Além disso, Estados e Municípios possuem grande capacidade de autonomia para tomarem decisões e capacidade para se auto financiarem. A CF/1988 corrobora este argumento em seu artigo 18:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. “

Após conceituar, descrever brevemente o federalismo e diferenciar os tipos existentes, além de classificar em qual o Brasil se encaixou após a Constituição de 1988, são abordados no Capítulo 3, o Federalismo Brasileiro e a inserção do Ente municipal, uma vez que o objetivo desta pesquisa é analisar o município de Barra do Ribeiro/RS a partir das transformações do federalismo brasileiro.

3 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO ENTE MUNICIPAL

Este capítulo está dividido em duas partes. A seção 3.1 tem por objetivo mostrar como ocorreram as alterações no federalismo brasileiro e a forma de inserção dos municípios nos pactos federativos, desde o Brasil Colônia até a promulgação da Constituição de 1988.

Na seção 2.2 analisam-se as alterações ocorridas no federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Demonstra-se que os municípios, ao contrário do que se imaginava com a promulgação da Carta Magna de 1988, não possuem autonomia para implementarem suas próprias políticas públicas, pois a União utiliza-se de diversos meios de regulação para planejar as ações prioritárias que os entes devem executar.

3.1 A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: DE 1891 A 1988

Para Fabris (2008), o município é considerado como a primeira forma de organização política do homem na era do sedentarismo. No modelo clássico, assim descrito por historiadores e sociólogos, o ente municipal surge em decorrência da necessidade de resolver os problemas surgidos na vida em comunidade, estabelecendo-se em entidade de caráter superior, que vem interceder e determinar normas para solução de conflitos.

No entanto, o surgimento do município no Brasil não se encaixa no modelo chamado de clássico para o desenvolvimento de instituições municipais, pois a criação desse ente no Brasil é tida como determinação exclusiva de Portugal, Metrópole do Brasil colônia.

Segundo Prediger (2003), o surgimento da organização municipal brasileira tem origem no modelo português da época do período colonial (1530 –1822) e, portanto, antes da Constituição de 1824. Tal sistema foi implementado por Portugal para proteger suas riquezas, especialmente o pau brasil.

Visando defender seus interesses mercantis, o governo de Portugal entendeu necessário povoar a colônia brasileira, dando origem à colonização do Brasil por meio do sistema de capitâncias hereditárias.

Diante desse cenário, nasceram as vilas e, posteriormente, a organização municipal, a qual precedeu o processo de povoamento. Nesse período, a sociedade

colonial não conseguia se desenvolver naturalmente, pois Portugal atuava de forma centralizadora, instituindo órgãos políticos com funções de direcionar a economia da colônia para os desejos e necessidades da metrópole, além disso, proibia a colônia de comercializar com outras nações.

Apesar dessa centralização, conforme relata Ávila (2003), os municípios, frutos das tradições municipais ibéricas eram fortes e desempenhavam papel importante na sociedade, além disso, tinham autonomia reconhecida.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Prediger (2003) descreve que as câmaras municipais nessa época, exerciam um papel relevante na sociedade colonial, pois protegiam os direitos e os interesses do povo. Esse organismo político era composto por juízes ordinários, vereadores, procuradores, escrivão, tesoureiro, oficial responsável pelo policiamento, entre outros cargos. A composição de diversos cargos evidencia a importância deste Poder à sociedade, haja vista que concentrava funções judiciárias, políticas e administrativas.

Possivelmente, essa força municipal determinou a inclusão do Município no primeiro texto constitucional do Império em 1824, conforme artigos 167 a 169 do Capítulo II e Título 7º:

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

A Constituição outorgada em 1824 instituiu em seus artigos 167 a 169 que em todas as cidades e vilas, existentes ou futuras, seria assegurado a instalação de Câmaras às quais pertenceria o governo econômico e municipal das mesmas.

A lei que regulamentou o artigo 169 foi instituída em 1º de outubro de 1828, e segundo Prediger (2003), contrariando as expectativas, reduziu significativamente as prerrogativas das Câmaras, limitando-as à função administrativa, o que reduziu a sua autonomia e, conseqüentemente, a sua influência na atividade política do município.

Para Melo Filho (2013) a lei que regulamentou esse artigo despertou um sistema de centralismo provincial. Diante disso, os municípios passaram a submeter-

se a uma rigorosa subordinação, tanto política, como administrativa, aos presidentes de suas devidas províncias.

Ávila (2007) argumenta que essa lei limitou a atuação da organização municipal a uma função meramente administrativa, podendo somente, gerenciar os recursos financeiros e os bens municipais. Para o autor, foi a partir desta Carta Magna que foi abolido o tradicional modelo português de organização municipal forte, passando todos os municípios do território nacional a serem regidos por um modelo único de organização.

Conforme Prediger (2003), foi somente após 7 de abril de 1831, com a abdicação de D. Pedro I, que surgiram algumas tentativas de descentralização, como conceder aos juizes de paz funções de grande relevância. Além disso, eram os munícipes quem os escolhiam, aumentando dessa forma a importância da organização municipal.

Em 1834, o Ato Adicional³, com característica federalista, transferiu a responsabilidade antes exercida pelos presidentes, conselhos gerais, ministros do Império e parlamento para as assembleias provinciais.

Para Oliveira (2007), a publicação desse ato adicional representou a primeira grande mudança na Carta Magna, pois enfatizava a descentralização dos poderes e as responsabilidades entre os entes que formavam o Império. A criação de um mecanismo de repartição de receitas aliada a fundação de conselhos locais responsáveis por solucionar os conflitos da sociedade local, serviram para projetar as sementes da federação. Essas investidas visavam aumentar o poder das províncias em detrimento do governo imperial.

Assim sendo, diversos projetos de lei, precedentes à Proclamação da República, tinham objetivos de fortalecer o município a fim de proporcionar-lhe maior autonomia. (PREDIGER, 2003).

Em 1891 foi promulgada a Constituição da República sob forte influência de Rui Barbosa⁴, adotando-se, dessa forma no Brasil, o modelo de federalismo norte americano, conforme mencionado por Prediger (2003).

³ Emenda a Constituição de 1824 no qual extinguiu os Conselhos Gerais das províncias e criou, em seu lugar, as assembleias legislativas provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros. Além disso, a cidade do Rio de Janeiro foi transformada em Município Neutro, desmembrado da Província do Rio de Janeiro, que passou a ter a sede do governo em Niterói.

Dessa forma, Fabris (2008) argumenta que a estrutura política centralizada que vigorou durante a monarquia, por força de imposição, deu espaço ao sistema tido como federalista, transformando as Províncias em Estados soberanos, passando a ser o centro da política Nacional.

Apesar de a descentralização ser um princípio base do federalismo, não foi o que se viu na organização política durante o período da República Velha (1891 a 1930). Nesse período, tivemos não só o enfraquecimento da União, mas também dos Municípios. Segundo Ávila (2007), após a proclamação da República de cunho federalista, a autonomia local foi novamente reduzida por modificações nas Constituições estaduais, chegando a serem consideradas apenas questões internas dos Estados- membros. Além disso, normas para gestão municipal foram criadas, como instituições para fiscalizar a administração e as finanças públicas municipais. Em alguns Estados foi suprimido o direito de eleger o prefeito.

Na Carta Magna de 1891 foi estabelecido que os Estados-membros deveriam por meio do que foi escrito no artigo 68, se organizarem num formato que assegurasse autonomia para os Municípios em tudo que envolvesse seu peculiar interesse. No entanto, por conta de disposições imprecisas desse Texto Constitucional, os Estados foram reduzindo pouco a pouco suas autonomias municipais (Prediger 2003).

Assim aponta a referida autora (2003):

“... na pratica, a autonomia municipal nada mais era do que um princípio constitucional não aplicado, pois aos Estados-membros interessava tê-los sob o seu controle, de modo a viabilizar o seu domínio político, mormente dominado pelas oligarquias que se formaram”. (p.163)

Vasconcelos Júnior (2012) sintetiza o período de 1891 a 1930, descrevendo que a Constituição Federal de 1891 previu que os Estados deveriam se organizar num formato em que respeitasse a autonomia dos municípios em tudo que envolvesse seus interesses específicos. No entanto, tal autonomia não saiu do papel, pois o que ocorreu na prática foi uma centralização política dos Estados.

De acordo com Fabris (2008), se durante a República Velha (1891-1930) o município estava vinculado aos interesses das aristocracia que dominavam a política

⁴ Proclamada a República, Rui foi escolhido para Ministro da Fazenda do Governo Provisório. Eleito senador pela Bahia à Assembleia Constituinte, seus conselhos prevaleceram nas reformas principais e a sua cultura modelou as linhas fundamentais da Carta de 24 de fevereiro de 1891.

estadual, a Revolução de 1930 modificou a estrutura política dessa organização, almejando aumentar significativamente o poder do ente central.

Durante o governo provisório (1930-1934) foram instituídos Conselhos Consultivos em todos os entes federados, departamentos municipais, instituições estaduais, permitindo a União exercer subordinação administrativa sobre os Municípios. Além disso, foram estabelecidas algumas regras administrativas para o município, limitando celebração de contratos, admissão de empréstimos, desapropriação de bens para destinações públicas, dentre outros diversos controles sobre atuações do poder municipal.

Em 1934 foi promulgada outra Constituição Federal. Dessa vez alicerçada na Constituição alemã de Weimar⁵, conforme aponta Prediger (2003). Assim sendo, a União concentrou os maiores poderes, retirando inclusive alguns poderes dos Estados-membros.

Em seu artigo 13, a Constituição Federal/1934, conferiu uma maior autonomia política, tributária, e administrativa para os municípios, especialmente em relação a eleições de prefeitos e vereadores, decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação das suas rendas, bem como a organização dos serviços de sua competência.

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

De acordo com Oliveira (2007) o município foi agraciado pela primeira vez na metodologia de distribuição de receitas. Dessa forma, os municípios foram contemplados com os impostos de licenças predial e territorial urbano, bem como sobre diversões públicas e o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais.

Ávila (2007) observa que apesar do curto período de vigência, em torno de 03 anos, o Texto Constitucional de 1934 foi relevante, pois adaptou o modelo de federalismo norte americano à realidade brasileira, situação essa que não foi feita nas Constituições anteriores.

⁵ Foi o marco do movimento constitucionalista que consagrou direitos sociais, de segunda geração/dimensão (relativos às relações de produção e de trabalho, à educação, à cultura, à previdência) e reorganizou o Estado em função da Sociedade e não mais do indivíduo.

A Carta Magna de 1934, promulgada no Governo Vargas, segundo Melo Filho (2013), concedeu aos municípios rendas próprias para que essa esfera de governo conseguisse assegurar os serviços públicos que seus cidadãos demandavam. No entanto, seu curto período de vigência (até 1937) não possibilitou mudanças no federalismo.

Em 1937 foi outorgada a segunda Carta Constitucional da era Vargas. De acordo com Oliveira (2007), o início do Estado Novo (1937-1945)⁶ representou a extinção das liberdades democráticas, com a suspensão tanto dos partidos políticos como das eleições. Além disso, o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais foram fechados. Desta forma, assim como ocorreu no Império entre 1822 a 1889, os governadores e os prefeitos foram nomeados pelo presidente do país. A CF/1937 estabelece:

Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

Os municípios tiveram reduções nas receitas municipais e na autonomia para eleger os prefeitos, os quais passaram a ser nomeados a partir de 1937 pelos governadores dos estados.

Para Fabris (2008, p. 93)

“A constituição de 1937 foi incontestavelmente antimunicipalista. Além de ter conservado os Departamentos de Municipalidades, ela suprimiu a eletividade dos prefeitos, que passaram a ser nomeados pelo governador do Estado e estabeleceu ainda novas regras que reduziram a receita municipal. A administração dos Estados foi entregue aos interventores ou governadores e aos Conselhos Administrativos, cuja tarefa principal era dar aprovação prévia a decretos-leis dos interventores e prefeitos. Se, por um lado, no Estado Novo é possível verificar uma acentuada subordinação das políticas estaduais às diretrizes do governo central, por outro, o arranjo institucional adotado acarreta, sobretudo, o completo amesquinamento do município.”

Com fim do governo ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), o país se reconstitucionalizou por meio de uma Assembleia Constituinte, que foi eleita

⁶ O Estado Novo foi uma fase que o Brasil viveu entre 1937 e 1945, no qual a nação foi governado por Getúlio Vargas sob o regime ditatorial. Durante esse período as instituições políticas, culturais, policiais, jurídicas e econômicas foram dominadas de forma absoluta pelo Estado.

livremente e, no dia 18 de Setembro de 1946, foi promulgado o novo Texto Constitucional.

Segundo Oliveira (2007), A CF/1946, no campo político, concedeu aos municípios autonomia para eleger os prefeitos e vereadores por voto popular. No entanto, conforme Prediger (2003), a lei suprema trazia restrições ao poder local, estabelecendo que, em caso de capitais de estados ou municípios onde existissem estâncias hidrominerais naturais, os prefeitos poderiam ser nomeados pelos governadores dos territórios e pelos governadores dos estados e territórios.

Conforme Prediger (2003), o município foi citado na CF/1946 em diversos artigos, em especial no artigo 28 que segue abaixo:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais. § 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. § 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

O disposto nesse artigo concedeu autonomia política, financeira e administrativa ao município. Além disso, na esfera financeira, conforme Prediger (2003), o artigo 29 da CF/1946 definiu os impostos que seriam exclusivos para os municípios e as regras para a repartição de receitas advindas de impostos da união e dos estados.

Art. 29. Pertencem ao Municípios os impostos: I - Sobre propriedade territorial urbana; II - predial; III - sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - de licenças; V - de indústrias e profissões; VI - sobre diversões públicas; VII - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. *Parágrafo único.* O imposto territorial rural não incidirá sobre sítios de área não excedente a vinte hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário.

Dessa forma, os municípios tornaram-se mais fortalecidos, já que o poder municipal cresce à medida que aumenta a sua autonomia sobre arrecadação tributária. Em síntese, Chieza (2008, p.35), esclarece que essa Carta Magna/1946 estabeleceu “[...] ao ente municipal, competência tributária, participação nas

receitas, eleições para o chefe do poder executivo (excetuando em algumas cidades, capitais e áreas de segurança).”

Apesar desses ganhos, de acordo com Oliveira (2007), os municípios encontravam-se ao final desse período (1946-1964) com suas contas deterioradas, em decorrência de falhas na forma como se deu a distribuição do Imposto de Renda, que prejudicou os municípios com maior número de habitantes em decorrência das cotas-partes, isto é sem redistribuição.

Além disso, os Estados não materializaram na prática as transferências para os municípios do seu excesso de arrecadação. Sendo assim, os municípios a partir de 1946 participaram cada vez menos da arrecadação de tributos diretos, passando de 7,8% do total em 1945 para apenas 5,6% em 1965, apesar da tendência municipalista da Constituição de 1946.

Com a ruptura institucional ocorrida no Brasil, em 1964, nova Constituição Federal foi outorgada em 24 de Janeiro de 1967. Como era esperada, a mesma trouxe como resultado, a centralização de poder na esfera federal. Dessa forma, a autonomia municipal foi novamente reduzida nos campos administrativos, político e financeiro, de acordo com os artigos 14, 15 e 16.

Art 14 - Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada: I pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;b) à organização dos serviços públicos locais.

De acordo com os artigos acima descritos, denota-se que a CF/1967 limitou a autonomia política dos entes federativos, terminando com as eleições diretas nos Estados e nos municípios mais importantes. Já no campo fiscal, ela acumulou as receitas e monopolizou as definições da política fiscal em favor da União. Além disso, retirou a autonomia dos estados e municípios para decretar e estipular as alíquotas de seus próprios tributos, concedendo ao Senado Federal e ao presidente da República essas atribuições.

Em 1969, conforme relata Prediger (2003), os militares promulgaram a primeira Emenda à Constituição de 1967. Esta Emenda constitucional de 1969 concedeu à União grande competência de polícia, de escolha dos representantes municipais e vinculação financeira dos estados e municípios aos critérios emitidos pelo Congresso.

Com as Emendas Constitucionais da Carta Magna de 1967, de acordo com Ávila (2007), alguns municípios passaram a sofrer uma maior intervenção, sendo que os prefeitos nomeados pelo governador nos municípios de capitais de estados e nos considerados estâncias hidrominerais deveriam passar por uma aprovação prévia da Assembleia Legislativa. Estas determinações estão grafadas no artigo 15 da emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:§ 1º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo.

Segundo Vasconcelos Júnior (2012) a CF/1967 somada as Emendas Constitucionais de 1969 representou um período de grande centralização. Seguindo a mesma linha, Ávila (2007) aponta que a CF/1967 e suas Emendas podem ser considerada a segunda mais autoritária da nossa história, ficando atrás somente da Constituição de 1937.

Para Prediger (2003), mais uma vez os municípios ganharam espaço na federação brasileira de maneira superficial, atribuindo-lhe apenas autonomia nominal em detrimento do poder centralizador da União.

Por fim, é apresentada no Quadro 1, uma síntese sobre a inserção do Município no pacto federativo brasileiro desde antes da CF de 1824 até a CF de 1967.

Quadro 1 - Síntese das mudanças estabelecidas nas Constituições Federais do Brasil desde antes da CF de 1824 a CF de 1967.

Constituição Federal /Ano	Conteúdo em favor do Município	Grau de autonomia do Ente Municipal
Antes da CF 1824	Município forte, fruto das tradições ibéricas. Desempenhava importante papel na sociedade, protegendo direitos e interesses do povo. As câmeras Municipais eram compostas por diversos cargos: juízes ordinários, vereadores, procuradores, escrivão, tesoureiro, oficial responsável pelo policiamento, etc. Municípios possuíam funções judiciárias, política e administrativa.	MAIOR
CF/1824	Município com limitadas funções administrativo e poderes políticos, após a lei que regulamentou, em 1º de outubro de 1828, o artigo 169. Deixaram de ter competência para nomear funcionários; Subordinação administrativa e política das Câmaras municipais aos presidentes das Províncias.	MENOR
CF/1891	Redução de recursos destinados aos municípios; Contingências de nomeação de prefeitos para a maioria dos municípios; Autonomia meramente nominal.	MENOR
CF/1934	Municípios com maior autonomia política, tributária, e administrativa, especialmente em relação a eleições de prefeitos e vereadores, decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação das suas rendas, bem como a organização dos serviços de sua competência.	MAIOR
CF/1937	Municípios sem autonomia política. Câmaras Municipais fechadas, prefeitos nomeados pelos governadores. Redução de receitas municipais.	MENOR
CF/1946	Municípios ganharam autonomia política, financeira e administrativa. No campo político, autonomia para eleger prefeitos e vereadores por voto popular, com algumas restrições. No campo administrativo, autonomia para decretar e arrecadar tributos de sua competência. No campo administrativo: aplicação de suas receitas e organização dos serviços públicos.	MAIOR
CF/1967	Autonomia municipal foi novamente reduzida nos campos administrativos, político e financeiro.	MENOR

Fonte: elaboração própria a partir de Prediger (2003), Oliveira (2007).

A partir desta sistematização, na Seção 3.2, aborda-se a inserção do município no federalismo brasileiro, a partir da Constituição democrática e cidadã de 1988.

3.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A partir da CF/1988 o país adotou a forma Federativa de Estado como uma clausula pétrea⁷ e os municípios passaram a ser considerados, oficialmente, um ente federativo no Brasil onde em seu art. 1º e 18º da CF estabelece o seguinte:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. “

De acordo com Santin, Flores (2006), a Carta Magna de 1988 elevou e legitimou o ente municipal como membro do sistema federativo brasileiro, concedendo a autonomia tão esperada e respeitando a exigência básica de um Estado federal, ou seja, a distribuição regional de poderes autônomos.

Segundo Santin, Flores (2006), os municípios possuem quatro modalidades de autonomia: administrativa, financeira, normativa e política, cada qual com elementos distintos.

A autonomia administrativa se refere a capacidade que o ente municipal tem de, por si só, administrar e organizar todos os serviços locais a ele habilitado, ou seja, capacidade de administração própria para manter e prestar os serviços demandados pela população local. Por outro lado, a autonomia financeira se refere a capacidade que o município tem para decretar seus tributos e aplicar suas rendas.

Já a autonomia normativa se refere a capacidade que o município tem para elaborar suas próprias leis, cuja matéria é de sua exclusiva competência e/ou suplementar. Por fim, a autonomia política se refere a capacidade que o município tem para se auto-organizar, através da elaboração de sua lei orgânica, e capacidade de se autogovernar, representada pela livre escolha de prefeitos e vereadores.

A CF/1988, ao elevar o Município a ente federativo, favoreceu a descentralização na prestação de serviços públicos e auxiliou na aproximação da população com o poder público. Além disso, a Carta Magna de 1988 demarcou as competências dos entes federados para o fornecimento de bens e serviços sociais tais como saúde, educação, assistência social e outros. Além disso, criou atribuições

⁷ Dispositivo constitucional no qual não é possível ser alterado nem mesmo por uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

e obrigações inéditas aos governos subnacionais.

Dessa forma, admitiu-se que os entes subnacionais teriam autonomia sobre suas próprias políticas, uma vez que a execução foi descentralizada. No entanto, a realidade a respeito do sistema federativo brasileiro após a CF/1988 é bem diferente. O que temos de fato é uma federação bastante centralizadora. Os Municípios, ao contrário do que se imaginava, não possuem autonomia decisória. Isso porque, a regulação federal influencia, através de alguns mecanismos, categoricamente como serão executadas as políticas descentralizadas.

Segundo Vazquez (2014), as reformas institucionais implementadas nos anos 90, trouxeram novas formas de cooperação entre as esferas de governo, alterações nas normas para o financiamento e novos incentivos ao ente municipal, para que se encarregasse de ofertar os serviços público a população, sob as diretrizes estabelecidas pelo governo central.

Para Vazquez (2014, p. 969)

"Dentre os mecanismos de regulação utilizados, destacam-se: a vinculação de receitas; a imposição de limites mínimos de gasto; a constituição de fundos específicos para o financiamento da política; as transferências condicionadas à oferta de programas; a definição de padrões nacionais para a execução local destes programas e a exigência de contrapartidas de recursos municipais. Para introduzir estas medidas, foram promovidas alterações na legislação (emendas constitucionais, leis complementares e normatizações editadas pelos ministérios), segundo o grau de institucionalidade necessário para garantir a adesão dos governos municipais e o alcance dos objetivos estabelecidos."

A vinculação de receitas pode ser considerada o instrumento de regulação com maior capacidade para intervir na decisão sobre os gastos municipais. Esse mecanismo estimula o ente municipal a elevar seus investimentos em um determinado tipo de serviço público, classificado como prioridade pelo governo central. Além disso, ele acarreta que os prefeitos tenham menos liberdade para decidir sobre a alocação de recursos. A consequência prática disso é que as decisões de gastos dos entes municipais são explicadas mais pelas regulamentações legais, que vinculam os recursos a oferta de um serviço público, do que pela livre iniciativa dos gestores locais.

Os Fundos são instrumentos de coordenação federativa em relação a alocação dos recursos descentralizados, por meio da composição de fundos específicos para o financiamento das políticas prioritárias do governo central. Esse instrumento, através da cooperação de recursos entre as três esferas de governo,

reproduz progresso nos processos de descentralização, acertando vínculo entre os encargos e capacidade fiscal. Os recursos estimulam a descentralização e dão mais responsabilidades aos entes municipais quanto ao financiamento e a gestão de políticas sociais.

As Transferências condicionadas, também representam um importante instrumento de coordenação federativa. Esse instrumento exige contrapartida dos municípios para que os repasses sejam efetuados, os quais são estabelecidos por normas gerais associadas ao oferecimento de determinada política, geralmente através da celebração de convênios. Caso as exigências definidas sejam cumpridas, os repasses ocorrem de forma automática e contínua. Portanto, as condições impostas para que os repasses sejam efetuados afetam as decisões alocativas, reduzindo a autonomia orçamentária do ente municipal.

A respeito da descentralização na execução de políticas públicas, os constituintes conservaram extensa autoridade para União ter iniciativa legislativa. No artigo 21 da Carta Magna de 1988, na qual lista as competências legislativas da União, há 25 incisos abrangendo também as políticas que devem ser executadas pelos demais entes. Desse modo, tanto a União como as demais esferas de governo, podem iniciar discussão legislativa, no entanto, as normas do governo central prevalecem sobre as demais unidades federativas.

Já no artigo 22, com 29 incisos, foram citadas as áreas de competência exclusiva da União, ou seja, somente a União pode ter iniciativa de legislar. No entanto, nesse artigo, ainda constam incisos que citam as políticas que devem ser executadas pelos estados e municípios. No artigo 24, com apenas 16 incisos, foram listadas as áreas no qual as competências são concorrentes, ou seja, qualquer ente pode legislar.

E por fim, temos o artigo 25, o qual determina que os poderes legislativos restantes sejam de competência dos estados. Entretanto, esse resíduo é praticamente nulo dado à amplitude jurisdicional da União. Em decorrência disso, a União poderá iniciar legislação em quase todas as áreas de política pública, enquanto que os demais entes não possuem competências exclusivas para isso. Assim, o governo central possui autoridade regulatória para influenciar categoricamente na agenda, políticas dos estados e municípios.

Essa estrutura tende a tornar os campos decisórios federais, o Executivo e o Congresso Nacional, o foco da vida política nacional, transferindo matéria de

absoluto interesse local para o centro do sistema político brasileiro. Com o passar dos primeiros anos, após a Carta Magna de 1988, percebe-se um dos primeiros reflexos desta nova reestruturação da federalização brasileira, que foi um maior protagonismo da União.

A partir do ano de 1994, com o lançamento do Plano Real, buscou-se a necessidade de levar adiante o plano de estabilização macroeconômica. Diante disso, foi exigida do governo central, a recentralização de recursos em sua esfera, de maneira a conduzir as políticas fiscal e monetária, com vistas à estabilização macroeconômica.

A União aumentou sua arrecadação elevando as contribuições sociais, uma vez que não incidem sobre elas a obrigação constitucional de compartilhar com os demais entes. Dessa forma, a carga tributária passou de 24,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1993, para 35,6% do PIB em 2003. Além disso, o ente central continuou reduzindo os repasses aos demais entes federados por meio da criação em 1994 do Fundo Social de Emergência (FSE), sendo substituído mais tarde no ano de 2000, pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), onde se desvinculou os limites constitucionais federais às áreas de saúde e educação.

De acordo com Oliveira (2007) os Estados foram os entes mais prejudicado com a centralização de recursos na esfera federal, como é apresentado na tabela 1 a respeito da distribuição federativas das receitas. Por outro lado, os municípios aumentaram sua participação na receita disponível.

Tabela 1 - Participação da arrecadação de tributos entre a União, Estados e municípios. Arrecadação total e Receita Disponível - 2000 a 2014.

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIO
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,4
2003	31,3	67,6	26,7	5,8	57,1	25,6	17,3
2005	33,6	69,6	25,5	4,9	57,3	25,5	17,1
2010	32,5	69,3	25,5	5,5	56,5	25,1	18,4
2013	33,7	69	25,2	5,8	57,4	24,3	18,3
2014	33,3	68,5	25,4	6,2	55,6	25	19,4

Fonte: elaboração própria a partir de Oliveira e Chieza (2018).

Por fim, outro mecanismo utilizado pelo governo federal para concentrar recursos, foi à criação da Lei Kandir no ano 1996, no qual desonerou as exportações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), prometendo compensações federais questionadas até hoje.

Com a concentração dos recursos na esfera federal aliada a descentralização de despesas estabelecidas na CF/1988, a grande maioria dos municípios nos anos 1990, não conseguia executar suas funções pré-estabelecidas, pois ficaram obrigados a assumir tarefas que nunca tinham sido conferidas aos entes locais, sendo que sua estrutura administrativa e orçamentária não era capaz de absorver tamanhos compromissos.

Segundo Lassance (2012), muitos municípios enxergaram na crise das políticas públicas vividas pelos estados, e também na grande dificuldade de gestão dos programas de competência da União, uma oportunidade de expansão do seu raio de ação, de forma a oferecerem alguns serviços públicos em substituição ou em associação aos governos estadual e federal. Como a União também não daria conta de executar todas as ações necessárias para cumprir a sua parte no processo, este fenômeno se consolidou e refletiu-se no crescimento de ações mais descentralizadas, que foram sendo promovidos através de celebração de Convênios⁸ e de transferências Fundo a Fundo⁹, que foram sendo firmados cada vez mais diretamente entre o governo federal e os municípios.

Na década de 2000, a agenda do governo central voltou-se firmemente para o alargamento da política social. Era chegada a vez de, depois de realizada a estabilidade macroeconômica, de o Estado brasileiro caminhar para resolução das graves iniquidades sociais prevalecentes em sua sociedade. Tendo que executar tais políticas, o governo central continuou a operar – e, em alguns casos, precisou intensificar- a centralização de recursos fiscais e a definição de políticas em detrimento dos entes subnacionais.

Este modelo de gestão federativa sobre as políticas públicas consolidou-se levando a ocorrência de duas mudanças institucionais consideradas importantes

⁸Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

⁹As transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse por meio da descentralização de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal.

neste contexto histórico. A primeira mudança foi relacionada ao orçamento federal, que passou a ser mais um transferidor dos recursos arrecadados para os estados e principalmente municípios, deixando assim de ser um mero gastador dos recursos federais. A segunda mudança, que implicou em uma inovação institucional, está relacionada à disseminação da prática dos Consórcios Públicos.

Com a mudança na matriz orçamentária, o governo federal começou a repassar mais recursos a programas, especialmente sociais, que passaram a ser executados em sua grande maioria pelos municípios. Porém, a concentração da composição das receitas orçamentárias e sua gestão, ainda estão desigualmente e exageradamente concentradas na mão do governo federal.

Segundo Lassance (2012, p.31)

“Cerca de 80% do total das receitas da União já têm destinação previamente definida, principalmente para a educação e a seguridade social – saúde, assistência e previdência social (BRASIL, 2011). Tal situação demonstra que a União, para além das prerrogativas generosas que a Constituição lhe conferiu, possui razoável controle sobre expressivos recursos utilizados para irrigar políticas nacionais.”

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 no ano de 1998, a qual teve sua regulamentação a partir de 2005 em diante, com a ajuda da Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC), alguns instrumentos mais complexos foram criados de forma a gerar um maior comprometimento entre os entes federativos.

Na época o texto da nova lei garantiu aos consórcios o caráter de pessoas jurídicas de direito público, e com isso, possibilitou-se fortalecer os compromissos assumidos entre os municípios integrantes dos consórcios, além de reforçar o caráter obrigatório de seus integrantes (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Nesse sentido, Linhares; Cunha; Ferreira (2012) reafirmam que apenas no ano de 1998, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, conseguiu-se superar a grande fragilidade institucional dos arranjos cooperativos, através do seguinte texto legal:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012, p. 40).

A partir deste marco legal, os consórcios expandiram-se, principalmente entre os pequenos municípios que apresentavam dificuldades na gestão de alguns serviços públicos básicos e que eram encarecidos para um processo de gestão apenas local. Nesse sentido, os consórcios se proliferaram entre os municípios, principalmente para execução de políticas públicas onde a gestão englobava problemas intermunicipais, principalmente nas áreas de saúde, meio ambiente e infraestrutura (LINHARES; CUNHA, 2010).

Posteriormente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano de 2000, implantaram-se novas normas de gestão fiscal e imposição de limites de gastos com pessoal, dívida e de compromisso com o equilíbrio das contas públicas.

A LRF foi considerada como um divisor de águas para os gestores, especialmente do ente municipal, pois os prefeitos tiveram que a partir deste ponto, ajustarem os seus gastos públicos de acordo com a capacidade orçamentária de seu mandato, ou seja, dentro do período de quatro anos. Ainda, passaram a ter alguns limites com gastos relacionados ao funcionalismo público, obras, investimentos e projetos municipais, com uma série de punições em caso de descumprimento, de caráter administrativo, prisional e pecuniário.

Segundo Oliveira (2007), através destas medidas, o governo federal conseguiu de maneira formal introduzir um mecanismo de controle sobre o endividamento e outras variáveis fiscais aos municípios que aderiram ao acordo. Além destes limites nos gastos públicos, os municípios somente poderiam contrair novos empréstimos caso comprovassem capacidade orçamentária para pagamento dos mesmos e das demais obrigações já assumidas até então, modificando-se, dessa forma, o desenho federativo que até este momento prevalecia.

Conforme Abrucio (2007), a área da saúde foi uma das quais o governo federal passou a coordenar as políticas públicas e definir as suas prioridades. Em conformidade com a Carta Magna de 1988, a área de saúde é de responsabilidade dos três entes federados, devendo ambos colaborar para que seus serviços possam ser executados de acordo com o Sistema Único de Saúde (SUS).

No entanto, nos primeiros anos da promulgação da CF/1988, os municípios pouco participaram na prestação dos serviços públicos nessa área. Para alterar esse quadro, o governo central precisou se articular com os demais entes federados. Dessa forma, os municípios foram influenciados a assumirem os serviços na área da

saúde, por meio de dois benefícios. O primeiro diz respeito aos créditos políticos que essa área representaria aos gestores municipais, dada a universalização da política nacional para ampliação da oferta dos serviços de saúde. O segundo, e mais importante, vieram das normas federais, no qual regulamentou as condições para a prestação dos serviços de saúde e seu financiamento.

Algumas normas foram estabelecidas pela união para que os municípios aderissem a oferta de serviços de saúde. A primeira refere-se à subordinação dos entes locais às normas federais, capacitando-os a receber os recursos da União. A segunda facultou aos municípios a escolha entre três categorias distintas de prestação de serviços, em conformidade com a capacidade administrativa de cada ente local. A terceira ofereceu mais recursos a maior parte dos municípios brasileiros.

Com o estabelecimento dessas normas por parte da União e da adesão a elas por parte dos municípios, observou-se um forte elo entre a União e os entes locais. Além disso, percebe-se uma omissão das secretarias estaduais na coordenação, apoio técnico, articulação e regulamentação dos serviços nessa área perante os municípios.

Outra importante medida adotada pela União para área de saúde foi a criação do Programa de Atenção Básica (PAB) em dezembro de 1997, implantado no primeiro semestre de 1998. Nesse novo sistema, os fundos municipais de saúde recebem do Fundo Nacional de Saúde, através dos repasses fundo a fundo, uma quantia per capita previamente fixada. Em contrapartida, os entes municipais assumem o compromisso com a atenção básica à saúde em seu território.

Dessa forma, tem-se que o PAB é composto de uma parte fixa, utilizando-se como critério de repasse o número de habitantes em cada município. A outra parte é composta por uma cota variável que destina recursos para os municípios conforme a adesão aos programas de saúde nacionais para o progresso de ações inerentes da atenção básica como: Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Ambiental, Assistência Farmacêutica Básica, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, de Saúde da Família, de Combate às Carências Nutricionais.

Por fim, a área da saúde, também conta com outra importante medida federal, que foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que vincula as receitas das três esferas de poder aos gastos na área da saúde. Dessa forma, o município ficou

obrigado a investir 15% da receita de impostos e transferências constitucionais e legais nessa área.

Outra área, em que o ente federal passou a coordenar, foi a Educação. A Constituição Federal estabeleceu que os municípios brasileiros deveriam aplicar ao menos 25% dos recursos obtidos com impostos e transferências para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). No entanto, não foram definidos mecanismos para a destinação de forma justa para essas verbas, nem foram concebidas diretrizes para o destino, aplicação e controle do dinheiro, aumentando, dessa forma, as desigualdades entre as regiões brasileiras devido aos gastos aleatórios dos recursos.

Diante disso, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O objetivo desses fundos foi garantir a aplicação efetiva da verba vinculada a manutenção e desenvolvimento da rede pública de ensino.

O FUNDEB é formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do distrito federal). Cada Fundo Estadual é responsável por repassar os recursos aos demais municípios e acordo com número de alunos matriculados na rede de Educação Básica do ano anterior, apontado pelo Censo Escolar. Os recursos do fundo podem ser usados livremente pelos municípios para atender a Educação Básica. No entanto, devem ser obedecidas algumas regras, como por exemplo a aplicação de pelo menos 60 % do recurso para o pagamento dos salários dos professores ativos da rede pública. Além disso, o dinheiro também pode ser utilizado no transporte escolar, construção e manutenção de escolas, aquisição de materiais didáticos.

Os fundos (FUNDEF e FUNDEB) conseguiram diminuir os impasses nas questões de distribuição, equalização, determinação de um padrão mínimo de aplicação e socialização do ensino fundamental. No entanto, ocorreu uma perceptível diminuição de autonomia do gestor na hora de alocar os recursos. A lei que o regulamentou, fixou até mesmo o componente de despesa que o gestor deve destinar aos recursos, afastando-lhe a liberdade para tomar decisão a respeito da necessidade local.

Além desses mecanismos de financiamento do ensino básico no Brasil, existem também outros instrumentos, destacando-se o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia diversos programas destinados ao ensino básico como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Conforme Arretche (2012), no ano de 2006, a média de gastos dos municípios brasileiros, representava 30% de todo o seu orçamento em educação e cultura. Já os gastos em saúde e saneamento, representavam 24% do seu orçamento. Além disso, 6% dos gastos orçamentários foram para a assistência e previdência. Dessa forma, temos que os municípios brasileiros gastam em média 60% de todo seu orçamento, somente nessas áreas.

Apesar do considerável volume de gastos nessas áreas, isso não reflete a vontade do município e muito menos a sua população. Na verdade, esses gastos fazem partes das regras estabelecidas principalmente pela Constituição de 1988, no qual obrigou os entes municipais a gastarem no mínimo 25% de sua receita com a educação e 15% com a saúde. Além disso, a CF/1988, juntamente com legislação específica, detalham onde devem ser gastos esses percentuais. Na área da Saúde, por exemplo, induzem os entes subnacionais a adotarem prioritariamente programas de atenção básica à saúde, fornecimento de remédios gratuitos e campanhas de prevenção de doença. Já na educação, era estabelecido até 2006, que os entes subnacionais deveriam gastar até 15 % de suas receitas no ensino fundamental e 60% com gastos de professores.

Por fim, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina qual o percentual que deve ser gasto com o pessoal ativo e inativo, restringindo a contratação de funcionários. Há ainda regulação federal, caso a alternativa seja o endividamento, o qual estabelece não apenas as regras de empréstimos para os municípios e define a quantia, como também, determina que todas as operações de crédito contratadas pelos municípios devem ser aprovadas primeiramente pelo Ministério da Fazenda, conforme o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que qualquer financiamento ou empréstimo necessita de prévia autorização legislativa.

"Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da

operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo[...]"

Essas e outras regras explicam o motivo pelo qual municípios brasileiros pouco aderem às políticas públicas alternativas ao que é estabelecido pelo governo federal ou que tenham outras prioridades de gastos, dado o orçamento rígido do município.

Portanto, o que se tem de fato no Brasil, é que a maioria das decisões de gastos dos entes municipais não é decidida pela população local ou pelo mercado, como sugere a teoria acerca do federalismo fiscal, mas sim pela regulação Federal.

Diante disso, verifica-se que é necessário vislumbrar uma nova fase no federalismo brasileiro, principalmente através de uma verificação mais aprofundada da institucionalização de políticas públicas, cobrando mais convergência junto aos programas de competência federal, com investimentos consideráveis na capacitação de gestão de recursos e no aprimoramento das ações de gestão, controle e fiscalização dos resultados.

Com base no conteúdo deste capítulo, referenciado por vários autores citados no texto, é possível afirmar que o federalismo fiscal brasileiro impactou negativamente nos municípios, repassando a estes muito mais competências e responsabilidades, ao mesmo tempo em que, os recursos oriundos das arrecadações fiscais se concentram exageradamente no ente federal, limitando desta forma, os municípios de formularem e executarem as suas políticas públicas próprias.

4 A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS À LUZ DO FEDERALISMO

A partir das mudanças ocorridas no federalismo brasileiro nos anos 1990 e principalmente nos anos 2000, o objetivo deste Capítulo é verificar se o município de Barra do Ribeiro/RS é mero executor das políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social planejada e definida como prioridade pela União, como aponta a literatura de Arretche (2012), Monteiro Neto (2007) ou se o município concebe políticas próprias nestas três áreas. Na Seção 4.1 descrevem-se brevemente os aspectos histórico, geográfico e socioeconômico do Município de Barra do Ribeiro/RS. Já na Seção 4.2 analisa-se o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 do município em análise para identificar quais as políticas públicas nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social foram previstas neste instrumento de planejamento de médio prazo do setor público brasileiro, conforme exige o artigo 165 da Constituição Federal de 1988. A partir da análise buscam identificar quais são as políticas públicas executadas pelo município de Barra do Ribeiro/RS, nessas três áreas específica, que foram concebidas pelo ente local e quais foram planejadas pelos demais entes, principalmente pela União. Por fim, é realiza-se análise dos Programas previstos no PPA (2014-2017) para as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, e qual esfera de Governo está financiamento cada política pública prevista..

4.1 BARRA DO RIBEIRO - RS: ASPECTOS GERAIS

Originalmente, Barra do Ribeiro/RS, foi povoada por índios da tribo MBYÁGUARANI, no entanto a história descrita pelos mais velhos é que teve origem com a instalação da Charqueada de Antônio Alves Guimarães, no qual se instalou na Sesmaria doada por Dom Luis de Vasconcelos e Souza em 1780.

Os primeiros povos a chegar foram os açorianos no início de 1800, predominando, dessa forma, as origens portuguesas na formação da população. A partir de 1874, chegaram os imigrantes poloneses, alemães e italianos, tendo também influencia significativa nos costumes da população.

A denominação inicialmente de Charqueadas foi trocada por Barra, mais adiante por Barra do Ribeiro, por causa da sua localização geográfica está ao encontro do Arroio Ribeiro.

No ano de 1958 Barra do Ribeiro - RS, que até então era considerada Vila e pertencente ao município de Guaíba, pleiteou a sua emancipação por meio de uma consulta plebiscitária, no qual deu origem do município em 17 de fevereiro de 1959, de acordo com a Lei nº 3.719, assinada pelo Governador da época Dr. Leonel de Moura Brizola.

O município de Barra do Ribeiro/RS localiza-se a uma distância de 55 km de Porto Alegre/RS, capital do Estado do Rio Grande do Sul, à qual se liga pela BR-116 e a estrada Francisco Garcia de Garcia (RS-709). Faz parte da região Centro Sul do Estado e é banhada pelo Lago Guaíba e a Laguna dos Patos. O municípios que fazem divisa são: Guaíba, Mariana Pimentel, Sertão Santana, Sentinela do Sul e Tapes.

Na figura 1 demonstra-se a localização do município no mapa do Rio Grande do Sul, mostrando seu espaço territorial e a sua distancia até a capital do Estado.

Figura 1 - Localização geográfica do município de Barra do Ribeiro/RS



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015).

Segundo o censo do IBGE de 2010 o município de Barra do Ribeiro/RS contava com uma população de 12.572 habitantes, sendo que 9.291 residiam na área urbana e apenas 3.281 munícipes na área rural. Esses moradores estão distribuídos numa área de 740 km².

O relevo geográfico do município é caracterizado por duas partes distintas. Ao oeste tem-se uma pequena cadeia de serra, ocupando uma área na zona rural. Ao leste, ocupando a maior parte do território, há uma área plana.

A economia do referido ente gira em torno da agropecuária, em especial o bovino e a orizicultura. Além disso, há ainda outras lavouras que servem de subsistência como é o caso da mandioca, batata-doce, feijão, milho e uma crescente fumicultura. A cidade se destaca na área de reflorestamento, encontrando-se na localidade entre outros o maior Horto Florestal, localizada na fazenda Barba Negra, na qual pertence à Empresa Celulose Rio-grandense. Encontra-se também no município, porém em menor escala, outras atividades econômicas como, por exemplo, a indústria calçadista, metalúrgica, comércio e serviço.

A renda média de 70% das famílias do município localiza-se em torno de até dois salários mínimos. Além desse problema, a cidade conta com diversos moradores exercendo atividades informais como: serviços domésticos, diaristas, carroceiros.

Por fim, temos a sistematização dos dados socioeconômico do município de Barra do Ribeiro/RS.

Quadro 2 - Perfil do município de Barra do Ribeiro/RS.

Indicadores	
População total:	12.572 habitantes
Área:	730,4 km ²
Densidade demográfica:	17,21 habitantes/km ²
Expectativa de anos de estudo:	9,94
Expectativa de vida ao nascer:	74,3
Coeficiente de mortalidade infantil:	13,7
PIB:	R\$ 167.617.525,00
PIB per capita:	R\$ 22.723,01
Índice de Gini:	0,48

Fonte: Elaboração Própria a partir de Atlas (2015) e IBGE (2010).

4.2 POLÍTICAS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTAS NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO/RS

Nesta seção apresenta-se a previsão das políticas públicas a serem executada pelo município de Barra do Ribeiro/RS nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, conforme aponta o PPA 2014-2017 do referido município. Além disso, demonstra-se, a partir do que foi previsto no orçamento, de onde vem os recursos para a execução de tais políticas nessas três áreas de pesquisa.

4.2.1 POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS

No Quadro 3 apresenta-se as políticas nas áreas de Saúde, previstas no PPA 2014 -2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Quadro 3 - Políticas de Saúde previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Nº	Política	Objetivo	Concebido
1	Serviços de Vigilância Sanitária e ambiental	Despesas alocadas para garantir as ações de vigilância ambiental em todo o município, conforme a Pactuação Programada Integrada (PPI) em conjunto com as ações do Governo Estadual e de conformidade com os programas federais.	Governo Federal
2	Manutenção da Vigilância Epidemiológica	Despesas elencadas para o desenvolvimento e manutenção das atividades do Programa de Vigilância Epidemiológica em parceria com o Governo Estadual e Federal de conformidade com a Programação Pactuada Integrada.	Governo Federal
3	Implantação e manutenção de Programas Municipais	Implantar e manter programas municipais que visem atender e melhorar o sistema local de prevenção de doenças, buscar sistematicamente vetores que venham a qualificar os índices de qualidade de vida, estimulando a população a participar de projetos.	Governo Municipal
4	Manutenção do programa Estratégia da Saúde da Família	Manter as atividades das ESF, localizadas em várias equipes localizadas na zona urbana e rural do Município com a finalidade de atender preventivamente todas as famílias.	Governo Federal
5	Manutenção do Programa Agente Comunitário da Saúde	Despesas decorrentes da manutenção e ampliação dos PACS implantados e a serem implantados junto as Equipes de Saúde da Família – ESF conforme determina a Legislação vigente.	Governo Federal
6	Manutenção da Farmácia Básica	Despesas projetadas com a finalidade de garantir medicamentos de atenção básica em conformidade com a Lista nacional de medicamentos.	Governo Federal
7	Manutenção do Programa Saúde Mental	Manter, ampliar e qualificar o Programa de Saúde Mental junto às unidades de atendimento à saúde do Município.	Governo Federal
8	Manutenção do Programa Saúde Bucal	Despesas decorrentes da manutenção do Programa de saúde Bucal voltado para atender em unidade básica a população primeiramente de baixa renda e posterior a toda população.	Governo Federal
9	Planejamento Familiar	Visa o apoio de vários profissionais da área de saúde, da área de assistência social, para atender famílias em vulnerabilidade social ou que incorra em algum problema de saúde.	Governo Federal
10	Manutenção do Programa 1ª infância Melhor	Despesas decorrentes da manutenção do Programa 1ª infância Melhor, com o objetivo de atingir 100 % dos beneficiários do município.	Estado RS

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Em relação à saúde observa-se que das 10 políticas previstas e descritas no instrumento de planejamento municipal de médio prazo que em 80% delas a normatização e a concepção é de responsabilidade do Governo Federal. Já a política n.º 10, Programa Primeira Infância, teve participação de outro ente federado, neste caso quem concebeu e normatizou tal política foi o governo do Estado do Rio Grande do Sul. Em relação à política n.º 3 referente à Implantação e Manutenção de Programas Municipais, apesar de estar prevista no PPA, observou-se que não houve a implantação de tal programa nesse período¹⁰. Dessa forma, constata-se que o referido município não executou nenhuma política pública na área da Saúde concebida pelo próprio ente municipal, apesar da política de n.º 3 está prevista no Plano Plurianual 2014-2017.

No Quadro n.º 4 tem-se a previsão orçamentária para os programas previstos na área de saúde no período de 2014-2017, demonstrando a origem do recurso para o financiamento das ações programadas pelo referido município, ou seja, é verificada se a previsão orçamentária provém do cofre municipal o recurso para executar determinada política vem dos cofres do ente municipal ou se são repassados pelos demais entes federativos.

Quadro 4 - Participação de Recursos Próprios e de Terceiros em Saúde previstos no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Nº	PROGRAMA DE GOVERNO	Próprios	Terceiros	Próprios- %	Terceiros %
1	Man. dos Serviços de Vigilância Sanitária e ambiental	49.600,00	12.000,00	81%	19%
2	Man. da Vigilância Epidemiológica	30.100,00	95.376,00	24%	76%
3	Implan. e Man. de Programas Municipais	103.000,00	110.000,00	48%	52%
4	Manutenção do ESF	720.000,00	1.603.104,00	31%	69%
5	Manutenção do PACS	416.000,00	1.820.480,00	29%	71%
6	Manutenção da Farmácia Básica	240.000,00	3.628.960,00	48%	52%
7	Manutenção do Programa Saúde Mental	60.000,00	10.000,00	86%	14%
8	Manutenção do Programa Saúde Bucal	435.000,00	0	100%	0%
9	Planejamento Familiar	54.000,00	0	100%	0%
10	Man. Programa 1ª Infância Melhor	40.000,00	60.000,00	40%	60%
	Total	2.147.700,00	7.339.920,00	27%	73%

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

¹⁰ Mediante consulta aos servidores da Secretaria de Saúde do município de Barra do Ribeiro- RS.

Dos 10 programas previstos para que o município execute em 8 (do número 1 ao 8) os recursos já estão vinculados ao Programa de Atenção Básica (PAB). Isso se alinha com o que foi apontado ao longo da literatura descrita nos capítulos anteriores que os municípios executam políticas concebidas pelo ente federal, ou seja, não possuem autonomia para alocar recursos em políticas próprias, pois os recursos enviados via fundos já estão previamente fixados.

Percebe-se também que o estado do Rio Grande do Sul tem pouca força para coordenar e conceber política pública nessa área, pois, das 10 políticas que foram previstas pelo município apenas uma, programa primeira infância melhor, foi concebida pelo estado do Rio Grande do Sul- RS.

O Programa Primeira Infância Melhor é uma política pública considerada prioritária do estado do Rio Grande do Sul para área da saúde, o programa Primeira Infância Melhor (PIM) é uma ação que tem como objetivo promover um melhor desenvolvimento da criança desde a gestação até os 6 anos de idade. Este programa foi desenvolvido em 2003 e tornou-se lei estadual nº 12.544 em 03 de julho de 2006.

O programa se desenvolve por meio de visitas que ocorrem semanalmente nos domicílios e comunidades que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade social. Tendo como principais atividades desenvolvidas: execução de atividade lúdica, qualificando as relações familiares e comunitárias; desenvolvimento das plenas capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do indivíduo; elaboração de planos para atenção e cuidado às famílias; encaminhamento de gestante para a realização do pré-natal; identificação de menores em situações de risco e vulnerabilidade social; incentivo para o aleitamento materno e nutrição mais saudável às famílias que possuem gestantes e crianças; etc.

Em curto prazo uma interação saudável no ambiente familiar pode representar ganhos como: melhor linguagem e comunicação; motricidade; socioafetivo e cognitivo. Já a médio e longo prazo pode-se obter ganhos, como: vínculos mais saudáveis entre os familiares e a sociedade; redução nos índices negativos na área da educação como evasão e repetência; melhor desempenho e oportunidade para encontrar um trabalho remunerado; menor probabilidade de mortalidade infantil e materna; indicadores de saúde melhor; etc.

Esta política pública é coordenada pela Secretaria Estadual da Saúde, mas a responsabilidade para executá-la é das prefeituras municipais. O financiamento do programa ocorre de duas maneiras. A primeira forma é por meio de repasses do governo estadual do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos e conforme se demonstra no quadro 4, a quantia orçamentária prevista pelo município de Barra do Ribeiro/ RS foi de 60 mil reais para o período 2014- 2017. A segunda forma é a complementação por parte dos municípios, que nesse período, 2014- 2017 corresponderam a 40 mil reais ao município estudado.

Portanto, percebe-se que este importante programa, denominado Primeira Infância Melhor, foi concebido e normatizado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul e mais uma vez quem ficou de responsável pela a execução foram os municípios.

Diante deste quadro questiona-se se os problemas na área de saúde pública do município são homogêneos em relação aos demais municípios do Brasil. Da mesma forma a Manutenção do Programa 1ª infância Melhor do Estado do RS, também aponta para a mesma lógica.

4. 2. 2 - POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS

No Quadro 5 apresentam-se as políticas nas áreas de Educação, previstas no PPA 2014 -2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Quadro 5 - Políticas de Educação previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS

Nº	Política	Objetivo	Concebido
1	Manutenção da Educação Básica	Ampliar, manter as atividades da educação básicas, bem como garantir as despesas da folha de pagamento dos professores.	Governo Federal
2	Auxílio transporte	despesas decorrentes de auxílio transportes escolar a todos os alunos do município, em conformidade com os dias letivos e as atividades pedagógicas das escolas.	Governo Federal
3	Merenda escolar em Convênio com o Estado e o Governo Federal	Despesas decorrentes da aquisição de merenda escolar a ser fornecida para toda a rede Municipal em parcerias firmadas através de convênios com o Governo Estadual e Federal	Governo Federal
4	Educação de Jovens e adultos	Despesas decorrentes da implementação do programa na rede municipal para fornecer a toda comunidade Educação de Jovens e Adultos como um Programa a mais no incremento educacional do município junto a comunidade.	Governo Federal
5	Manutenção e realização de Eventos Esportivos em todo o Município	Organizar eventos a serem realizado por todo o Município em parceria com as organizações e comunidades desenvolvendo as práticas desportivas em todas as idades e modalidades.	Governo Federal
6	Manutenção dos Eventos do Município	Manter, ampliar e melhorar os Eventos Municipais de conformidade com o Calendário de eventos a serem organizados conforme suas datas já pactuadas.	Governo Federal

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Em relação à Educação das 6 políticas previstas a serem executadas pelo ente municipal no período de 2014-2017, todas foram concebidas pela União, o que demonstra mais uma vez, que esse município tende para o que foi apontado ao longo do trabalho. Os programas n.º 1, 2 e 4, Manutenção da Educação Básica,

Auxílio Transporte e Educação de Jovens e Adultos, fazem parte das diretrizes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Já, o programa de N. 3, Merenda Escolar, segue as diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Por fim, os programas previstos para execução pelo município, dentro dos 4 anos, são políticas que o governo federal eventualmente cria ou promove, cabendo aos municípios manifestar interesse para aderirem.¹¹

Dessa forma, mais uma vez, constata-se que esse ente municipal não criou nenhuma política educacional, tornando-se um mero executor das políticas concebidas e definidas como prioritárias pelo governo federal.

No quadro nº 6 tem-se a previsão orçamentária para os programas da área de educação para o período de 2014-2017, onde é demonstrada a origem do dinheiro para o financiamento das políticas a serem executadas pelo referido município, ou seja, é verificada se a previsão orçamentária provém dos impostos do município ou se é repassada por outros entes federados.

Quadro 6 - Participação de Recursos Próprios e de Terceiros em Educação previstos no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS

Nº	PROGRAMAS DE GOVERNO	Próprios	Terceiros	Próprios- %	Terceiros %
1	Manutenção da Educação Básica	13.914.228,62	0	100%	0%
2	Auxílio transporte	1.892.317,44	0	100%	0%
3	Merenda escolar em Convênio com o Estado e o Governo Federal	137.000,00	278.000,00	33%	67%
4	Educação de Jovens e Adultos	193.000,00	0	100%	0%
5	Manutenção e realização de Eventos Esportivos em todo o Município	94.000,00	75.000,00	66%	44%
6	Manutenção dos Eventos do Município	181.000,00	84.000,00	68%	32%
	Total	16.411.546,06	437.000,00	97%	3%

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

¹¹ Conforme descreveu os servidores da Secretaria de Educação do município de Barra do Ribeiro - RS.

Em relação às políticas educacionais abordadas no Quadro 5, observa-se que o município é o maior responsável por manter os programas dessa área em funcionamento. O ente local destina um pouco mais de R\$ 16.000.000,00 aos programas educacionais, o que corresponde a 97% dos gastos nessas ações. Por outro lado, os demais entes, em especial o governo federal, responsável pela criação de tais políticas, gasta apenas R\$ 437.000,00, ou seja, contribui com apenas 3% dos gastos.

Há duas explicações plausíveis para o resultado desses dados. O primeiro, diz respeito ao dispositivo constitucional que obriga o município a gastar ao menos 25% das receitas oriundas dos impostos e transferências na área de Educação. O segundo ponto, sendo talvez o mais importante, é a forma de elaboração do Plano Plurianual do referido município para o período de 2014-2017.¹²

Observa-se também, que das seis políticas previstas no referido plano, em apenas 3 delas o ente federal contribui com recursos financeiros. As políticas de n.º 1, 2 e 4, Manutenção da Educação Básica, Auxílio Transporte e Educação de Jovens e Adultos (EJA), não constam com previsão de financiamento dos demais entes, ou seja, para que o ente municipal execute tais políticas, deverá arcar com recursos próprios.

Portanto, tem-se que os gestores municipais, juntamente com os secretários e servidores responsáveis pela educação, possuem pouca margem para aplicar os recursos livremente, pois a constituição federal, em conjunto com os demais dispositivos, além de vincular no mínimo, 25% das receitas municipais para área da educação, também estabelece onde devem ser gastos os recursos.

¹² De acordo com os servidores públicos da área de educação do município de Barra do Ribeiro-RS o Plano Plurianual 2014-2017 possui erros graves, pois o município sempre recebeu dinheiro do FUNDEB e no plano não foi colocado, além disso o Ente recebe recursos para o transporte escolar do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

4.3.3 POLÍTICAS E ORÇAMENTO PREVISTO PARA A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BARRA DO RIBEIRO - RS

O Quadro 7 apresenta as políticas nas áreas de Assistência Social, previstas no PPA 2014 -2017 do município de Barra do Ribeiro/RS

Quadro 7- Políticas de Assistência Social previstas no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Nº	Política	Objetivo	Concebido
1	SPSB - Adolescentes	Este programa coordenado e executado por esta secretaria visa consolidar uma teia de assistência voltada à comunidade mais carente de recursos financeiros e àquela desprovida de assistência em vários outros segmentos	Governo Federal
2	SPSB - Famílias	Garantir recursos para a manutenção, ampliação e funcionamento do programa de proteção Básica Social das Famílias neste Município.	Governo Federal
3	SPSB - Famílias do CAD. UNICO	Manter o Programa CADUNICO, ampliando-o para 100% das pessoas e famílias que se enquadram dentro do sistema a fim de habilitar novos usuários do sistema, bem como garantir a fiscalização através da estrutura da própria secretaria.	Governo Federal
4	Grupo de Convivência - IDOSO	Manter o Programa Social de proteção ao idoso- Grupo de Convivência. Ampliando as atividades com o mesmo, disponibilizando outros serviços.	Governo Federal
5	Grupo de Convivência - APAE	Alocar despesas com a finalidade de garantir a implantação, manutenção e ampliação do Programa de Proteção Social MC- Grupo de Convivência.	Governo Federal
6	SMSE- Habilitação e Reabilitação	Despesas programada com a finalidade de garantir a manutenção, ampliação do Programa Proteção Social MC - PPD. Habilitação e Reabilitação.	Governo Federal
7	Bolsa Família	Manter em pleno funcionamento o Cadastro único para habilitar em dia cada beneficiário do Programa Federal Bolsa Família. Efetuar a devida fiscalização dos usuários, alimentar o sistema com as informações coletadas na rede Educacional e na rede de Saúde do Município.	Governo Federal
8	Benefícios eventuais	Manter, ampliar e qualificar o Programa Plantão Social que servirá como saída em eventos emergenciais impossível de planejamento.	Governo Municipal
9	Abrigo - IDOSO	Despesas programada com a finalidade de garantir o funcionamento, a manutenção e a ampliação do Programa de Proteção Social - AC - IDOSO -abrigo, em parceria com os entes federados ou com recursos próprios.	Governo Municipal
10	Abrigo - criança e adolescentes	Atender a famílias em condições de amparar o menor, ou amparar o menor que encontra-se em vulnerabilidade de segurança física e social.	Governo Municipal

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

As políticas n.º 1, 2 e 3 se referem ao Serviço de Proteção Social Básica, aos adolescentes, às famílias e as famílias registradas no Cadastro Único do Governo federal. Ambas as políticas poderiam estar agrupadas num único programa para melhor gerenciamento e controle ¹³, pois se trata de um programa que contém subdivisões. Esses programas foram concebidos pelo governo federal.

Os programas 4 e 5 referem-se às ações de Serviço de Proteção Social Básica para idosos e da APAE. Dessa forma, assim como as três ações anteriores poderiam ser agrupada numa única classificação, essas duas também poderiam se enquadrar numa só, denominado Grupo de Convivência.

O programa n.º 6 é de média complexidade. E o programa n.º 7 é a Bolsa Família, onde serão feitas algumas considerações ao longo do texto.

Os programas n.º 8, 9 e 10 foram formulados pelo município de Barra do Ribeiro e atualmente executados sem o apoio dos demais entes federativos. O programa n.º 8, Serviço de Proteção Social Básica Benefícios Eventuais/ Plantão Social, é uma ação no qual o ente municipal concede um auxílio funeral às famílias que perderam algum familiar. A ajuda pecuniária é de duzentos reais. Os programas de número 9 e 10 referem-se a abrigo para pessoas que estão com alguma dificuldade momentânea, sendo que a de n.º 9 é relacionada às crianças e adolescentes, enquanto que a de n.º 10 é voltada para os idosos.

Observa-se que das dez políticas públicas previstas para área de Assistência Social no período de 2014-2017, em sete delas o governo federal foi responsável por sua concepção, e em apenas três, ou seja, 30% dos programas que foram previstos, são de autoria do próprio município. Fica demonstrado que o Estado do Rio Grande do Sul carece de programas nessa área, com pouca participação no pacto federativo, conforme demonstrado na literatura que trata do assunto Arrethe (2012) Oliveira (2007) Vazquez (2014), etc. Questiona-se se o mesmo ocorre para os demais Estados do país.

No Quadro n.º 8 tem-se a previsão orçamentária para os programas previstos na área de assistência social para o período de 2014-2017, demonstrando a origem do dinheiro para o financiamento das políticas a serem executadas pelo referido município, ou seja, é verificada se a previsão orçamentária provém dos impostos do município ou se é repassada por outros entes federados

¹³ Conforme aponta a assistente social do município de Barra do Ribeiro - RS.

Quadro 8- Participação de Recursos Próprios e de Terceiros em Assistência social previstos no PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Nº	PROGRAMAS DE GOVERNO	Próprios	Terceiros	Próprios-%	Terceiros %
1	Serviço de Proteção Social Básica Adolescentes Projeto Porta Aberta	65.000,00	62.300,00	51%	49%
2	Serviço de Proteção Social Básica das Famílias	92.600,00	68.000,00	58%	42%
3	Serviço de Proteção Social Básica Famílias do CADUNICO/IGD	28.800,00	65.100,00	31%	69%
4	Serviço de Proteção Social Básica IDOSO - Grupo de Convivência	28.100,00	17.000,00	62%	38%
5	Serviço de Proteção Social Especial MC - Grupo de Convivência	13.200,00	7.900,00	63%	37%
6	Serviço de Proteção Social Especial - MC - PPD - Habilitação e Reabilitação	31.000,00	32.100,00	49%	51%
7	Bolsa Família	19.300,00	89.500,00	18%	82%
8	Serviço de Proteção Social Básica Benefícios eventuais/ Plantão Social	673.000,00	0	100%	0%
9	Serviço de Proteção Social Especial - AC - IDOSO Abrigo	72.000,00	0	100%	0%
10	Serviço de Proteção Social Especial - AC - Criança/ Adolescentes Abrigo	40.300,00	0	100%	0%
	Total	1.063.300,00	341.900,00	76%	24%

Fonte: Elaboração Própria a partir do PPA 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro/RS.

Em relação às políticas de assistência social abordadas no Quadro 5, observa-se que o município é o maior responsável por manter os programas dessa área em funcionamento. O ente local destina um pouco mais de R\$ 1.000.000,00 aos programas assistenciais, o que corresponde a 76% dos gastos nessas ações. Por outro lado, os demais entes, em especial o governo federal, quem concebeu tais políticas, gasta apenas R\$ 340.900,00, ou seja, contribui com apenas 24% dos gastos.

As políticas nº 1, 2 e 3, que poderiam ser agrupadas em um mesmo conjunto temático, recebem repasses de terceiros no montante de R\$ 195.400,00. Enquanto que sua contrapartida é de R\$ 186.400,00. Nesse grupo, constata-se que o ente municipal recebe mais repasses do que gasta com recursos próprios para executar os programas, ainda que essa diferença seja pequena.

Os programas 4 e 5, que também poderiam ser agrupadas em um único conjunto, recebem repasse de R\$ 24.900,00, enquanto o município arca com R\$ 41.300,00 dos recursos. Já, nesse grupo de ação, fica demonstrado que o município depende maior volume de recursos do que os repasses de verbas emitidos pela União.

O programa 6 é de média complexidade, onde o governo federal arca com R\$ 1.100,00 a mais dos custos do que o município nessa área, ou seja, o município gasta R\$ 31.000,00 e o ente federal R\$ 32.100,00.

A análise dos 7 programas concebidos pela União e previstos para que o município execute no período de 2014-2017, evidencia que o município de Barra do Ribeiro/RS investe R\$ 278.000,00, enquanto que o ente federal arca com R\$ 341.900,00 dos gastos.

Os programas de nº 8, 9 e 10, os quais foram concebidas pelo ente local, não tem previsão de recursos dos demais entes. Neste caso, se o município quiser executar tais ações, deve dispor de recursos próprios. Para o período 2014-2017, previu-se que o município gastaria cerca de R\$ 785.300,00, apenas com essas três políticas, o que corresponde a 56% de todo orçamento equivalente aos dez programas.

O programa de nº 8 se refere ao auxílio funerário, cujo valor estimado foi de R\$ 673.000,00, ou 48% dos recursos de todas as políticas municipais executadas pelo município de Barra do Ribeiro na área de Assistência social. Observou-se ainda, que esse programa se refere ao auxílio funerário de 200 reais, ou seja, para que fosse gasto a quantia de R\$ 673.000,00, era necessário que viesse a óbito cerca de 3365 habitantes ou aproximadamente 27% de toda população nesse período. Fica evidenciado que neste caso, ocorreu uma provável superestimação de óbitos¹⁴.

¹⁴ Segundo o IBGE o município de Barra do Ribeiro - RS registrou 390 óbitos durante quatro anos, de 2013 a 2016.

A política de nº 7 tem uma atenção especial, pois se trata de um dos principais programas nacionais, senão o mais importante. Mas com certeza, o mais lembrado pela população brasileira quando o assunto é assistência social. Nesse programa, o município gasta apenas 18% da verba, enquanto que terceiros (União) gastam 82% desses recursos.

O Programa Bolsa Família na área de Assistência Social é considerado prioritário para combater a pobreza e as desigualdades existente no Brasil. Sendo criado em outubro de 2003 e tornando-se Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, além disso é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas.

O programa Bolsa Família tem por objetivo reduzir a pobreza e a extrema pobreza. Para ter acesso ao programa foi definido dois patamares. O primeiro é que todas as famílias, cuja renda por pessoa seja de até R\$ 89,00 mensais, podem participar. O segundo é destinado para famílias, cuja renda por pessoa varia de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 por mês, desde que possuam crianças de 0 a 17 anos.

Essa ação possui três eixos principais. O primeiro refere-se à complementação de renda, ou seja, as famílias ativas no programa recebem todos os meses um benefício pecuniário, que é transferido diretamente pelo ente central. Esse eixo é responsável por aliviar mais rapidamente a pobreza. O segundo, diz respeito ao acesso a direitos, isto é, para receber o benefício anterior, as famílias devem cumprir algumas condicionantes, objetivando melhorar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo é encarregado de criar oportunidades para que as futuras gerações quebrem o ciclo da pobreza. Por fim, o terceiro eixo, trata-se da articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das familiares. Esse eixo é incumbido de auxiliar as famílias mais necessitadas, no intuito de superar a pobreza e a vulnerabilidade.

O programa Bolsa Família é uma política pública do governo federal. No entanto, para que possa funcionar, depende da participação dos municípios, pois são os entes municipais que fazem a gestão e o cadastramento das famílias. Além disso, possuem as seguintes atribuições: acompanhar o cumprimento das condicionalidades; executar a gestão dos benefícios; acompanhar e fiscalizar as ações; fortalecer o controle e a participação social; etc.

Portanto, nota-se que esta política pública também foi concebida e é coordenada pelo governo federal. Os municípios, mais uma vez tem a responsabilidade executar os programas federais.

5 CONCLUSÃO

Baseado no trabalho apresentado, o modelo de Estado denominado Federalismo pode existir em períodos de maior ou menor centralização fiscal. A realidade é que existem diferentes tipos de federalismo (dual, cooperativo, competitivo e assimétrico.). O Brasil se encaixa no federalismo cooperativo, pois há uma maior integração entre os estados e União, não existindo independência como no dual. Além disso, Estados e Municípios possuem autonomia política, administrativa e financeira.

No Brasil, desde a instalação do modelo federativo adotado em 1889, com a proclamação da República, ocorreu um movimento de pêndulo, no qual a centralização predominou em alguns períodos e a descentralização em outros. Os municípios, a partir da CF/1889, foram agraciados com uma maior independência e autonomia. No entanto, a situação se inverte com a Revolução de 30. A partir da CF 1946 o federalismo brasileiro se evidencia mais cooperativo, com o estabelecimento de receitas exclusivas aos municípios. Com o Golpe de 1964 a União passou a ter o controle político por completo em relação aos outros entes federativos, passando os prefeitos serem nomeados pelos governadores.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 descentralizou as receitas públicas a fim de combater as desigualdades e problemas sociais. O município tornou-se o principal ente federativo a prover bens e serviços públicos nas mais variadas áreas, passando a possuir de fato autonomia política, administrativa e financeira.

Os anos 90 foram marcados por reformas institucionais que regularam a maioria das políticas públicas no Brasil. Os principais mecanismos de regulação foram à vinculação de receitas, a constituição de fundos específicos para o financiamento da política, as transferências condicionadas ao oferecimento de programas e exigências de contrapartidas municipais. Esses mecanismos trouxeram novas formas de cooperação entre as esferas de governo, alterações nas normas para o financiamento e novos incentivos ao ente municipal, para que se encarregasse de ofertar os serviços públicos a população, sob as diretrizes estabelecidas pelo governo central,

A partir dos anos 2000, após realizar a estabilidade macroeconômica, a União voltou-se firmemente para o alargamento da política social a fim de resolver as

graves disparidades sociais prevaletentes na sociedade. Os municípios tiveram suas responsabilidades na execução das políticas públicas ampliadas, assim como a dependência dos recursos das transferências intergovernamentais.

Dessa forma, diante pacto federativo brasileiro vigente, o presente trabalho procurou verificar se o Município de Barra do Ribeiro – RS tornou-se a partir dos anos 2000 um mero executor de políticas públicas concebidas pela União.

Considerando os dados oficiais presente no Plano Plurianual 2014-2017 do município de Barra do Ribeiro - RS constatou-se que o referido município não possui capacidade para conceber políticas públicas próprias nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, tornando-se um mero executor das políticas concebidas, planejadas, normatizadas e definidas como prioritária pelo governo federal.

Outra constatação verificada é de que os gestores municipais das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social do município de Barra do Ribeiro - RS não possuem liberdade de alocar seus recursos livremente. O fato disso deve-se as regras estabelecidas principalmente pela Constituição de 1988, no qual obrigou os entes municipais a gastarem no mínimo 25% de sua receita com a educação e 15% com a saúde. Além disso, a CF/1988, juntamente com legislação específica, tal como do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Piso da Atenção Básica (PAB) entre outros, detalham onde devem ser gastos esses percentuais.

Na área da Saúde, os municípios adoram prioritariamente políticas destinadas à atenção básica à saúde, fornecimento de remédios gratuitos e campanhas de prevenção de doenças. Já na educação, os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

Por fim questiona-se também se é bom ou ruim o fato de os municípios brasileiros serem meros executores de políticas públicas concebidas pelo governo federal. Para isso, análises futuras devem ser incorporadas aos resultados desta pesquisa, pois apesar do Plano Plurianual ser um importante instrumento de planejamento de médio prazo do município, ele não é um instrumento de execução das políticas públicas, as quais são concretizadas através da execução do Orçamento Anual.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoesintergovernamentais-no-Brasil.pdf>. Acesso em 07 out. 2018.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

BOVO, José Murari. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Editora Cultura Academica, 2000.

BRASIL. **Constituição do Império do Brasil de 1824**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101 de 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das Finanças Públicas Municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal**: os municípios do RS. Dissertação (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/22630/000639822.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 set. 2018.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Dissertação (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-26072012-113928/pt-br.php>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FABRIS, Paulo Roberto. **Um debate acerca da história do município no Brasil**. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n. 03, v. 1, Jun. 2008. pp 71-95.

JÚNIOR, Cezar Saldanha Souza; AVILA, Marta Marques. **O Direito do Estado**: estudos sobre o federalismo. Porto Alegre: Editora Dora Luzzatto, 2007.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio. **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. Volume 8. Brasília: Editora IPEA, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. 2ª edição. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1996.

NETO, Aristides Monteiro. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, 2007. (Texto para Discussão, 43).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; CHIEZA, Rosa Ângela. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. *In*: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e premissas**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 559 -585.

PREDIGER, Carin. O Município brasileiro e seu papel até 1988. **Interesse Público**. Belo Horizonte, Editora Fórum, n. 20, 2003.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A Evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**. Passo Fundo, v.20, nº 1, p. 56-69. 2006.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro . **Revista Jus Navigandi**. Teresina,n. 3107, jan. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 05 out. 2018.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. **Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 57, no 4, 2014, pp. 969 a 1005.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri. **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Editora IPEA, 2011.