

AUTONOMIA MUNICIPAL SOB A ÓTICA ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

Isabela Cano Lopes (PIBIC/CNPq/FA/Uem), William Antonio Borges (Orientador), e-mail: ra107420@uem.br.

Universidade Estadual de Maringá / Departamento de Administração/Maringá, PR.

Área e subárea do conhecimento: 60202009 - Administração Pública

Resumo:

É comum, em uma região metropolitana, encontrar municípios com alta capacidade de arrecadação e relativa autonomia frente aos demais entes federativos, enquanto outros se mantêm na ordem da extrema dependência das transferências por parte da União e do estado. Nesse sentido, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: os municípios que integram a concentração urbana de Maringá, inscritos na Região Metropolitana de Maringá (RMM), apresentam autonomia sob a ótica orçamentária? A pertinência desta pesquisa está em conseguir dimensionar as dificuldades que se inscrevem no âmbito da arrecadação municipal, no que concerne a dependência dos municípios em relação aos demais entes federativos (União e estado). Para tanto, partiu-se dos escritos de Abrucio, Sano e Sydow (2011), Borges (2015) e Losada (2010) e foram realizadas coletas de dados secundários disponíveis no portal da transparência dos municípios, bem como no portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, além de dados disponibilizados pelo IBGE e Iperdes. Como resultado, verifica-se que os menores municípios em população são aqueles que mais dependem de transferências de recursos orçamentários da União e dos estados, os quais se encontram com reduzidas condições de exercerem a autonomia.

Palavras-chave: Autonomia municipal, orçamento municipal, região metropolitana de Maringá.

Introdução

Como já é de conhecimento, a Administração Pública nem sempre pôde disponibilizar estrutura e recursos necessários para suprir seus devidos encargos sociais. Trata-se de um grande desafio para um município, por exemplo, principalmente quando seu orçamento não se estabelece de modo audiente às demandas por serviços públicos e investimentos. Por conta desses limites, a administração municipal precisa avaliar e reconhecer quais são as prioridades pautadas no interesse público e nas políticas orçamentárias vigentes a partir da União, compreendendo o Brasil como uma Estado Federativo.

Apesar de ter ocorrido, com a Constituição de 1988, a descentralização de autoridades e competências em direção aos estados e municípios, bem como forte movimento localista para a promoção do desenvolvimento subnacional (município “autônomo”, protagonismo municipal ou regional), o governo brasileiro tem demonstrado forte resistência em descentralizar a autoridade de formulação de políticas públicas estratégicas ao nível local, com vistas a reduzir a desigualdade entre os entes de mesmo nível federativo (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011).

É comum existirem diferentes sedes de municípios integradas econômica e demograficamente. Isso ocorre quando estas se revelam conurbadas ou quando se estabelecem como uma aglomeração urbana. Em decorrência disso, muitas cidades compartilham, na condição de aglomerações urbanas (AUs) ou de regiões metropolitanas (RMs), o problema da dicotomia entre território e política (BORGES, 2015).

Em meio a dicotomia entre território e política, uma das principais fragilidades no âmbito da segregação é a desigualdade entre os municípios no que se refere as capacidades orçamentárias e técnico-administrativas. É comum, em uma região metropolitana, encontrar municípios com alta capacidade de arrecadação e relativa autonomia frente aos demais entes federativos, enquanto outros se mantêm na ordem da extrema dependência das transferências por parte da União e do estado (LOSADA, 2010).

Nesse sentido, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: os municípios inscritos na Região Metropolitana de Maringá (RMM) apresentam autonomia sob a ótica orçamentária? Derivam-se deste, na perspectiva mais específica, três outras perguntas: Como é o processo orçamentário a partir do PPA, da LDO e da LOA, nos âmbitos da descentralização e da participação? Quais foram os conteúdos orçamentários estabelecidos na LOA de cada município da RMM, nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018? Qual é a participação das receitas públicas municipais nos orçamentos de cada município da RMM?

Materiais e métodos

Trata-se de uma pesquisa teórico-empírica. O estudo teórico se estabeleceu por meio de uma revisão de conceitos e de literatura, a partir das seguintes palavras-chave: processo orçamentário, federalismo, descentralização e autonomia municipal, tendo como principais referências os trabalhos de Abrucio, Sano e Sydow (2011), Borges (2015) e Losada (2010).

No que concerne ao estudo empírico, houve levantamento de registros secundários referentes aos orçamentos dos municípios da Região Metropolitana de Maringá, abarcando anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, transitando pelas duas últimas gestões. Mais precisamente, a análise se estabelece promovendo um diálogo entre a literatura e o conteúdo dos

seguintes documento: PPA, LDO e LOA, para cada município, no período indicado, acessados pelos sites dos municípios, do TCE e do Senado.

Resultados e Discussão: Autonomia dos municípios em relação ao processo orçamentário

A partir da análise dos orçamentos municipais, pôde-se notar o aumento de valores de arrecadações próprias dos municípios e também das transações advindas dos outros entes federativos ao longo dos anos. É notório que a arrecadação dos tributos pelos municípios acompanham a proporção do número de habitantes, bem como a capacidade de geração de riquezas, pois quanto mais habitantes e maior é o PIB mais o município consegue arrecadar. Desta forma, os municípios mais ricos e populosos, conseqüentemente, possuem uma receita maior. Entretanto, para não haver nenhum contraste financeiro exagerado entre os municípios, os entes federativos de nível estadual e federal repassam as transferências correntes com o propósito de auxiliar esses municípios com menor quantidade de moradores a não se estabelecerem em extrema desvantagem no que se refere a arrecadação.

O tratamento dos dados se pautou na somatória de todos os tributos arrecadados pelo próprio município e pela somatória das transações correntes. Com esse resultado, os montantes foram divididos pelo número da população do ano em questão, de acordo com o IBGE, resultando numa receita per capita por município, destacando as arrecadações municipais e as transferências recebidas dos demais entes federativos, separadamente. A partir desses cálculos, pôde-se perceber que os municípios com menor população e, conseqüentemente, com uma menor arrecadação tributária própria apresentam maior participação das transferências orçamentárias na composição do orçamento total, o que se justifica pela compensação do déficit de arrecadação própria.

Foi possível identificar também a diferença de valores arrecadados e como os pequenos municípios necessitam mais das transferências para se manter em desenvolvimento, com maior capacidade de investimento. No entanto, os municípios mais populosos tendem a ter melhores condições de gastos em relação aos menores, apesar de haver exceções.

Desse modo, é evidente que os municípios menores possuem maior dependência de transferências da união e dos estados. Observa-se que há maior participação dos recursos decorrentes de transferências orçamentárias nos orçamentos dos municípios com população inferior a 10 mil habitantes.

É interessante observar também que, nesses municípios onde há maior participação das transferências de recursos na composição do orçamento, configura-se uma previsão orçamentária de arrecadação própria menor quando se observa valores per capita.

Conclusões

Ficou evidente que a arrecadação depende da quantidade da população por município, quanto mais habitantes tende a ser maior a arrecadação municipal absoluta e relativa. No entanto, os municípios com um número de habitantes menor tendem a não arrecadar o necessário (fontes próprias), o que denota uma maior dependência das transferências interfederativas. Nesse sentido, no que concerne a RMM, pode-se afirmar que mesmo os municípios tendo conquistado sua autonomia, com a Constituição de 1988, muitos ainda dependem dos demais entes federativos.

Como Maringá é o município que mais produz riquezas, também se estabelece como o que mais arrecada por meio de tributação própria e dessa forma garante uma maior autonomia de modo a fomentar às políticas públicas do município. Porém, as transferências correntes que partem do estado e da União são fundamentais para o município viabilizar seus gastos e exercer suas competências.

Para finalizar, pode-se afirmar que os municípios ainda não conquistaram totalmente sua autonomia, principalmente quando se trata de pequenos municípios.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador William Borges por ter me incentivado e auxiliado, a Fundação Araucária por ter me contemplado com a bolsa PIBIC e agradeço pela oportunidade de poder aprender a pesquisar com a IC.

Referências

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2011.

BORGES, W. A. Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Maringá. In: RODRIGUES, A. L. (Org.). **Metrópoles: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

LOSADA, P. R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, F. (Org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Editora, 2010.