

ARTIGOS

A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A
DEPENDÊNCIA FINANCEIRA EM FACE DO PACTO
FEDERATIVO DE 1988¹MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT AND
FINANCIAL DEPENDENCE IN FRONT OF THE 1988
FEDERATIVE PACT**Deyse Macedo Pacheco****deysemacedo22@gmail.com**

Mestrado em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (2024). MBA em Gestão de Pessoas pela Faculdade UNINASSAU. Especialista em Docência no Ensino Superior pela Faculdade UNIASELVI. MBA em Gestão Pública pela faculdade UNOPAR (Em andamento). Atualmente ocupa cargo de coordenadora na Secretaria de Governo do Estado do Piauí. Teresina - PI - BR.

Andrey Sousa**andecarlosadv21@gmail.com**

Mestre e especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (2024). Atualmente é Assessor de Magistrado no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Teresina - PI - BR.

Nelson Nery Costa**nerycosta@uol.com.br**

Doutor em Direito pela Universidade Lusíada de Lisboa, Portugal. Professor Associado IV, de Direito Público, do Departamento de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Piauí. Professor de Direito administrativo do Programa de Mestrado em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, em 2016. Teresina - PI - BR.

RESUMO

Visando compreender os principais impactos advindos da autonomia financeira dos municípios brasileiros após o advento da Constituição de 1988, o objetivo do presente estudo foi apresentar uma revisão acerca do assunto, verificando sobre a ótica dos trabalhos estudados, os contextos da gestão pública municipal e os reflexos da heterogeneidade como fator diferenciador para cada realidade. A coleta de dados partiu da busca dos bancos de dados do Google Acadêmico (Scholar Google) e plataforma CAPES, bem como a seleção dos artigos realizadas por meio de leituras exploratórias. O estudo mostra-se relevante, pois demonstra algumas das falhas existentes no pacto federativo, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, principalmente, no que tange às dificuldades na gestão financeira municipal, como consequência da ineficiente distribuição das competências tributárias entre diferentes localidades. Este cenário se configura como um verdadeiro paradoxo.

Palavras-chave: gestão pública municipal; autonomia financeira; heterogeneidade.

ABSTRACT

In order to understand the main impacts of the financial autonomy of Brazilian municipalities following the 1988 Constitution, the aim of this study was to present a review of the subject, looking at the contexts of municipal public management and the reflections of heterogeneity as a differentiating factor for each

1 Artigo apresentado no programa Fast Track da 34ª edição do Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (34º ENANGRAD), realizado no INSPER, em São Paulo - SP, nos dias 3, 4 e 5 de novembro de 2023.

reality. Data collection began with a search of the Google Scholar and CAPES databases, as well as the selection of articles through exploratory readings. The study is relevant because it demonstrates some of the flaws in the federative pact inaugurated by the 1988 Federal Constitution, especially with regard to difficulties in municipal financial management as a result of the inefficient distribution of tax powers between different localities. This scenario is a real paradox.

Keywords: municipal public management; financial autonomy; heterogeneity.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, inexoravelmente, trouxe grandes mudanças à realidade nacional, muitas delas, advindas do clamor popular, após mais de 21 (vinte e um) anos de regime militar. Carneiro e Brasil (2010) destacam que a nova carta magna acabou por refletir os anseios da sociedade por um governo democrático e com viés nas políticas sociais.

Outro importante e substancial mudança advinda com a nova ordem constitucional foi a descentralização, fenômeno responsável por afirmar a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal, e, principalmente dos municípios. Conforme bem ressalta Grin *et al.* (2018), nas últimas três décadas, os entes públicos municipais tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Abrucio (2007) arremata, pontuando que, após mais de duas décadas de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em consideração a realidade e as potencialidades locais.

Neste diapasão, inobstante tenham-se obtidos fatores positivos, como aumento da autonomia e independência dos municípios,

ao longo do tempo, perceberam-se graves problemas advindos das heterogeneidades de cada local. Um verdadeiro paradoxo, pois, mesmo possuindo poderes até então novos e capazes de mudar a realidade local, tais entes não possuem as devidas condições para instalá-los.

Um grande fator limitador do pleno exercício da autonomia dos municípios brasileiros reside na esfera financeira, pois, ainda que a Constituição tenha permitido a cobrança de impostos, como IPTU, ITBI e ISS, a realidade de muitos entes é a dependência econômica de repasses dos governos federais e estaduais, para manterem serviços básicos, como o pagamento de seus funcionários.

Mediante o exposto, surge o questionamento que é fonte do presente trabalho: como se dá a gestão financeira dos municípios brasileiros, no que tange ao recolhimento de impostos locais e ao repasse de verbas públicas de outros entes federados? Para tanto, objetiva-se, em aspecto geral, apresentar uma revisão acerca do assunto, verificando sobre a ótica dos trabalhos estudados, os contextos da gestão pública municipal e os reflexos da heterogeneidade como fator diferenciador para cada realidade, por meio dos dados analisados pela revisão integrativa de literatura de estudos de 2018 a 2022.

O estudo mostra-se relevante, pois demonstra algumas das falhas existentes no pacto federativo, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, principalmente, no que tange às dificuldades na gestão financeira municipal, como consequência da ineficiente distribuição das competências tributárias.

Nesse toar, para alcançar o objetivo proposto, o trabalho está organizado nas seções que seguem: a metodologia, o referencial teórico com a temática ligada ao contexto histórico do aumento das responsabilidades financeiras dos entes públicos, subdividido em seções. A primeira trata da Gestão Pública Municipal; a segunda, Autonomia financeira Municipal perante a nova ordem constitucional; a terceira acerca das receitas intragovernamentais, em

seguida a Heterogeneidade e os desafios da gestão financeira municipal, resultados e discussão, e, por fim as considerações finais do estudo.

2 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

“Gestão é a prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins, no caso da gestão pública, a gestão existe para reduzir a pobreza, para melhorar a educação, elevar a conservação de recursos naturais [...]” (Nascimento, 2017, p. 6).

Na abrangência dos municípios, a Constituição de 1988 os apresentam como ente federativo: 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 [...]”. Enquanto no Art. 18 trata da organização político-administrativa que abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, tít. I, art. 1).

No art. 23 da Constituição de 1988, constam as competências que são comuns à União, ao Estado, Distrito Federal e aos municípios, dentre elas: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora” (Brasil, 1988, cap. II, art. 23).

E, ainda, o capítulo IV aborda, especificamente, sobre a competência dos municípios, especificamente no Art. 30, incisos de I ao IX: “legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, criar, organizar e suprimir distritos observada a legislação estadual, prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (Brasil, 1988, cap. IV, art. 30, inc. I-IX).

“As municipalidades tornaram-se a unidade federativa central para a qual

direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar social” (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 43). A ausência dessas capacidades pode trazer implicações quanto à realização das ações e da aplicação de políticas públicas em sua redução de abrangência.

Os municípios, por estarem mais próximos da realidade local, tem maior preponderância em reconhecer as dificuldades e, através da gestão pública municipal eficiente, apresentar a resolução com a implementação de políticas públicas voltadas para aquela realidade, dessa forma, consegue-se maior êxito (Peccatiello, 2011).

2.1 AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

A Carta Magna de 1988 estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estado, Distrito Federal e os Municípios. Para tanto, nos moldes do que preleciona Dallari (2003), ao contrário do estado unitário, em que há um centro de poder político, no estado federado, há uma nítida separação entre diferentes entidades políticas. Mas, ainda que separados, formam um vínculo indissolúvel de entes autônomos.

Autores como Silva (2009), Tavares (2009) e Meirelles (2010) destacam que o federalismo brasileiro não é típico de um estado puramente federado, pois este é definido como de primeiro grau, exercido puramente entre União e Estados. Ao passo que, no Brasil, adota-se em federalismo de terceiro grau, haja vista que, além da relação da União com os Estados, também, há um liame destes como os municípios.

No modelo constitucional vigente, a autonomia dos entes públicos desdobra-se em três capacidades, são elas: auto-organização, autogoverno e autoadministração. A primeira configura-

se na aptidão de cada ente elaborar sua própria legislação, como é o caso, por exemplo, da Lei Orgânica, quando se pensa nos municípios, bem como pela edição de leis que atendam aos interesses locais e suplementam as normas federais e estaduais. Em sequência, temos o autogoverno, definido como a escolha, direta, dos representantes dos Poderes Legislativo e Executivos locais. Derradeiramente, tem-se a autoadministração na prestação de serviços pelo próprio ente, e que é consequência da gerência interna, por meio das competências administrativas, legislativas, tributárias e financeiras definidas constitucionalmente (Tavares, 2009; Meirelles, 2010).

No que tange aos municípios, assim como União e Estados configuram-se constitucionalmente como uma entidade federativa indispensável. A autonomia municipal, neste contexto, exsurge-se, quando analisamos os artigos daquele diploma, mais precisamente o Art. 1º, que aponta a República Federativa e sua formação, bem como a constituição do Estado Democrática de Direito e seus fundamentos, o art. 18 aponta a organização político-administrativa da República Federativa, na qual todos são autônomos de forma expressa na Constituição.

O art. 29 aborda a lei orgânica do município e os termos que devem ser seguidos, consonante com o art. 30 que lista as competências dos municípios, e, por fim, o art. 34, que traz o texto que a União não intervém nos Estados e no Distrito Federal, porém aponta algumas exceções como no inciso VII, alínea “c”, quanto for para que sejam assegurados os princípios constitucionais, bem como a autonomia municipal.

No âmbito da gestão financeira, incluída entre os pilares da autoadministração, repousa as maiores celeumas vivenciadas pelos municípios, em especial os de pequeno porte, pois, nas

palavras de Grin *et al.* (2018), ainda que o aumento das competências tributárias, símbolo básico da autonomia financeira, permita ampliar as receitas locais, seu financiamento é, portanto, altamente dependente de transferências dos estados e do Governo Federal.

2.2 AS RECEITAS INTRAGOVERNAMENTAIS E OS MUNICÍPIOS

Segundo Veloso *et al.* (2011), como outra consequência necessária da descentralização, e a fim de estimular o autodesenvolvimento local, a Constituição de 1988 atribuiu aos demais entes, e especialmente aos municípios, em seu artigo 156, a capacidade de instituir privativamente seus impostos. Vedando-se, inclusive, que um ente invada a competência do outro, exceto em relação à União, que, na iminência de guerra externa, poderá instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não na sua competência tributária.

Neste diapasão, restou aos municípios a possibilidade de instituição do: imposto predial e territorial urbana – IPTU, o qual se desdobra como possibilidade de cobrança de imposto a todo dono de um imóvel dentro da área urbana; imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis – ITBI, definido como o tributo que deve ser pago sempre quando ocorrer a compra ou a transferência de imóveis e/ou sobre o direito a eles relativos; e o imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS, tributo de nítida finalidade fiscal, cobrado das empresas que prestam serviços dentro da área geográfica do município (Brasil, 1988).

Considerando a múltipla realidade entre as macrorregiões brasileiras, eis que cada município possui sua individualidade local, distribuída em fatores como: nível populacional, economia e políticas públicas, é possível afirmar que a heterogeneidade é regra na descentralização implementada pela ordem constitucional. Como consequência, existem entes municipais que não conseguem se autogerir financeiramente com lucro obtido pela

cobrança de tais impostos de sua competência.

Como forma de corrigir essas desigualdades regionais e locais, a Constituição da República, art. 159, I, alíneas “b”, “d”, e “e”², instituiu o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, e trata-se, objetivamente, de um repasse, composto por 24,5% do imposto de renda e do imposto de produtos industrializados, o qual, segundo Bonavides (2000, p. 22), resta distribuído em três partes e da seguinte forma:

10% do FPM total são distribuídos às capitais estaduais, conforme coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado;

- 86,4% do FPM total são distribuídos aos municípios do interior do País, de acordo com coeficientes definidos por faixa populacional no Decreto-Lei no 1.881/81;
- 3,6% do FPM total são destinados à reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuída entre os municípios do interior do País com coeficiente igual a 4,0, até o ano de 1998, e 3,8, a partir do exercício financeiro de 1999. O recurso da reserva é um complemento aos valores recebidos, conforme o item anterior, e a distribuição ocorre de acordo com coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado.

Em relação a ponto negativo de tais repasses, Afonso, Araújo e Nóbrega (2013) pontua que as regras de distribuição do FPM terminam desestimulando o exercício pleno das competências tributárias nos municípios menores:

Não se trata de que os mesmos não

2 “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano” (Brasil, 1988, cap. I, art. 159, inc. I).

cobrem seus impostos, o que acontece é que eles terminam privilegiando os tributos mais fáceis de serem arrecadados e administrados. A proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para a gestão tributária, aliadas com altos repasses do FPM per capita, terminam se configurando em fatores determinantes para o mau aproveitamento do potencial de arrecadação de impostos de natureza direta como é o caso do IPTU (Afonso; Araújo; Nóbrega, 2013, p. 28).

O que pode se constatar é o fato de que, embora os municípios tenham sido agraciados com a possibilidade de instituir seus próprios impostos, e fontes de receitas locais, a capacidade financeira ainda é baixa, o que o faz extremamente dependente das transferências do governo federal e estadual segundo (Grin *et al.*, 2018), pois os 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios apresentam contextos diferentes, como o número populacional, circunstância, que, por muitas vezes, inviabiliza a cobrança de qualquer imposto. Dito de outra forma, quanto menor o ente, mais dependente são de transferências de níveis superiores de governo.

2.3 A HETEROGENEIDADE E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

Heterogeneidade é definida como a qualidade de algo que é composto de coisas, elementos ou partes de naturezas diferentes (Houaiss; Villar, 2009). A federação brasileira, ao descentralizar e atribuir autonomias aos entes municipais, fê-lo de maneira ampla e genéricas, haja vista que tal modelo não levou em consideração os fatores socioculturais, sociopolíticos e institucionais existentes nos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios distribuídos entre as cinco macrorregiões.

Abrucio (2007) ressalta que a Constituição de 1988, a fim de combater

o regime militar, trouxe três conjuntos de mudanças, sendo uma delas a descentralização; está, responsável por introduzir um novo trilhar a visão de políticas públicas, dentre elas, ações mais próximas e conseqüentemente mais ágeis, uma maior participação social. Mesmo com essas ações, persiste uma grande heterogeneidade nos diferentes níveis governamentais, na qual pode-se observar tanto o modelo burocrático, patrimonial como, até mesmo, um misto em ambos, presentes na administração.

Grin e Abrucio (2018) são bem enfáticos ao ressaltar que a descentralização foi implementada em um contexto de heterogeneidade municipal, em que, do ponto de vista demográfico, existem enormes diferenças: 88% dos municípios têm até 50 mil habitantes e representam 32,28 % da população nacional, enquanto, em 39 grandes cidades, vivem 59,5 milhões de pessoas (quase 30 % da populacional). Para tanto, diante de uma realidade preexistente, no âmbito da autonomia financeira de cada ente, o que determinará o melhor aproveitamento será a capacidade organizacional, refletida na adoção de sistemas capazes de gerir cada aporte financeiro, considerando que existem municípios que sobrevivem basicamente de repasses federais e estaduais.

Diante de tal cenário, Santos (2022) *apud* Ferreira, Moraes e Araújo (2002), ao fazer um paralelo com relação à elevação de receitas tributárias e as transferências constitucionais, faz uma importante ponderação quanto às receitas tributárias, na qual as transferências ainda constituem as principais fontes das receitas municipais, sendo o ICMS 24,3% em 2001, e o Fundo de Participação dos municípios que correspondeu a 18%.

Por fim, em face das novas funções atribuídas aos municípios pela CF 88, e em um contexto em que a descentralização das políticas sociais emanadas da União só aumenta, assume importância a modernização das administrações municipais como forma de superação da heterogeneidade

das capacidades municipais, a qual ainda ocupam uma questão central para a federação brasileira (Grin *et al.*, 2018).

3 METODOLOGIA

Considerando a necessidade de se buscar sínteses de materiais já elaborados, especialmente, artigos científicos, anteriormente, já publicados sobre os principais impactos advindos da autonomia financeira dos municípios brasileiros após o advento da Constituição de 1988, bem como maiores explicações acerca de sua dependência em face dos demais entes, escolheu-se a revisão integrativa de literatura.

A fim de efetivar as buscas e melhor concentrar os esforços, selecionaram-se os artigos científicos encontrados na base de dados Google Acadêmico (Scholar Google) e plataforma CAPES. A presente escolha deu-se por duas razões: por ser uma ferramenta plenamente acessível, tanto ao meio acadêmico, como à população em geral, e por conter, em sua base de dados, um número significativo de publicações de vários diretórios acadêmicos. Como delimitação temporal, fora fixado o período entre os anos de 2016 e 2022, pois o presente período reflete uma melhor análise de estudos.

No processo de busca, foram incluídos termos da presente temática de estudo, e, como critérios de exclusão, foram retirados todos artigos que não faziam referência à autonomia/dependência financeira dos municípios, bem como aqueles que repetiram no curso da busca.

Nas estratégias de busca, foram utilizados os seguintes descritores: gestão pública municipal, autonomia financeira; impactos financeiros da descentralização; e gestão pública municipal e heterogeneidade. Foi identificado um total de 104 publicações que foram incluídas de acordo com os critérios adotados neste estudo. Após a leitura dos resultados, verificou-se que somente 7 (sete) artigos eram de interesse do objeto proposto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na abrangência da temática, foram identificados 7 (sete) artigos que atendem aos objetivos abordados, como pode ser verificado no quadro 1:

Quadro 1 - Principais estudos na área

Autores	Contribuições
Massardi e Abrantes (2016)	Uma grande quantidade de municípios mineiros possui alto grau de dependência do fundo de participação municipal, principalmente os menores. Concluiu-se que a dependência está relacionada, de forma primordial, com o tamanho do município, uma vez que o critério da transferência é o número de habitantes, e ainda, que esses repasses deixam os municípios em um estado de acomodação, sem esforço real para arrecadação própria.
Brito e Dias (2014)	O Município de Parnaíba-PI tem uma evolução quanto à arrecadação das receitas, porém, ainda consta com uma grande dependência financeira dos recursos de transferência, mas o município apresenta, nos últimos anos, medidas que estão contribuindo para arrecadação própria e, conseqüentemente, reduzir a dependência, entre elas: atualização da Planta Genérica de Valores que melhora a arrecadação de IPTU, incentivos aos auditores fiscais para uma maior fiscalização.
Passos e Nascimento (2018)	Dos municípios do Estado do Piauí analisados, 17% apresentaram dependência forte, enquanto 83% média. Entre as regiões, a que possui maior média de dependência do FPM é a Sudeste, enquanto as menores ficaram na mesorregião Norte Piauiense. O que se pode concluir que existem fatores que levam os municípios a continuarem a depender de transferências, como FPM, ao invés de buscar gerar receita própria, desde fatores técnicos, capacidade da gestão, questões políticas.
Mendonça, Ferreira e Costa (2018)	Entre os municípios do Amazonas, 88% possuem alto nível de dependência, 2006-2010. Em contrapartida, Manaus foi sob caminho diverso, e Coari, apesar de estar no interior do Estado, possui menor dependência de recursos da União.
Silva, Quintela e Vieira (2018)	o Município de Ladainha-MG possui uma arrecadação que não supre as necessidades, o que causa a dependência das transferências de outros entes, que tem como representação de 88% das receitas do município. Entre as transferências, a que apresenta maior grau é da União (FMP) e, em segundo lugar, o ICMS do Estado.
Silva Filho, Queiroz e Sousa (2019)	Os municípios paranaenses possuem uma capacidade de arrecadação baixa e elevada dependência de transferências derivadas da União. Os municípios definidos como estrato I do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm como transferências de outros entes do governo a sua maior fonte, sendo o fundo de participação com menor grau de dependência. O que se conclui que os menores municípios constaram uma elevada dependência do Fundo de Participação Municipal, devido a terem baixa capacidade de arrecadação própria.
Pinheiro e Silva Filho (2020)	Os municípios cearenses possuem uma dependência elevada às demais esferas dos do Governo. A arrecadação própria foi pequena, visto que, dos municípios que arrecadavam, pelo menos 5% das suas receitas tiveram um decréscimo. Quanto à dependência específica da União, ocorreu uma melhora, na qual, na categoria que dependiam, em cerca de 75%, houve uma redução de 10%, mas, em contrapartida, os que dependiam 50% da União tiveram um aumento, o que se pode concluir que o Estado do Ceará tem elevada dependência de transferências, além de um desempenho tributário pequeno.

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Os artigos apresentados abordam municípios e sua dependência de transferências de outros entes, como União e Estado, em diferentes regiões do Brasil. O primeiro de Massardi e Abrantes (2016) faz uma análise nos municípios mineiros quanto ao nível de dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na qual se obteve como resultado que a maior parte dos municípios possui uma dependência de transferência de recursos superior a 50%, o que é um valor alto, considerando que apenas metade do valor é de arrecadação própria, ou seja, essa transferência se torna a principal fonte dos municípios que se encontram nesse parâmetro.

Ademais, Brito e Dias (2014) explanaram sobre o município de Parnaíba-PI que possui uma dependência quanto aos recursos de transferência da União que só do FPM corresponde a 37,87%, porém se destaca por apresentar uma crescente arrecadação própria do município, e ainda, vem trabalhando para implementação e aperfeiçoamento de instrumentos com objetivo de aumentar a receita própria.

Em contrapartida, Passos e Nascimento (2018) apresentaram um estudo no Estado do Piauí em que 17% dos municípios têm uma dependência muito forte de transferências de recursos, enquanto 83% possuem um nível mediano. Nessa perspectiva, chegou-se que, na média, os municípios apresentam 46,8% de dependência da cota do FPM, isso do total de receitas do período. Os autores apresentam como fatores que levam a esses resultados uma propensão dos municípios continuarem com essa dependência, sem se esforçar com medidas e ferramentas para incrementar a arrecadação própria fatores como questões políticas, capacidade de gestão.

Um achado interessante está no estudo de Mendonça, Ferreira e Costa (2018), que, ao analisarem os municípios do Amazonas, obtiveram que 88% possuem alto nível de dependência, no período estabelecido, porém um município de Coari, apesar de ser pequeno e estar localizado no interior, mostrou uma

menor dependência dessas transferências de recursos, o que é contrário ao estudo de Silva, Quintela e Vieira (2018) em Ladainha-MG, na qual o município tem 88% das receitas dependentes de transferências de recursos, isso é justificado pelo autores por ser um município de pequeno porte e ter, com isso, uma arrecadação insuficiente para se manter. Corroborando o estudo realizado em três estados da região Sul do Brasil, apresenta que os municípios de pequeno porte possuem uma elevada dependência do FPM, por terem uma arrecadação própria baixa.

Por fim, a pesquisa realizada no Ceará por Pinheiro e Silva Filho (2020) que buscou analisar a dependência financeira e a carga tributária, o resultado apresentado mostrou que 90,76% da totalidade de municípios tiveram arrecadação própria para suas receitas apenas 5%, e ainda, que apenas 4 municípios tinham ao menos 25% de suas receitas geradas propriamente. Os dados são bem expressivos e apontam uma realidade que se pode perceber de forma recorrente nos demais estudos de forma geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Magna de 1988, indiscutivelmente, trouxe grandes mudanças à realidade nacional, muitas delas, reflexos de uma mudança cultural, advinda do clamor popular, após mais de duas décadas de regime militar. Neste toar, conforme se demonstrou ao longo do presente trabalho a descentralização, trouxe grandes impactos aos entes públicos existentes, principalmente, nos 5.567 municípios existentes nos 26 estados da federação.

No entanto, inobstante se tenham obtido fatores positivos, como aumento da autonomia e independência dos municípios, ao longo do tempo, perceberam-se graves problemas, advindos das heterogeneidades de cada local. Um verdadeiro paradoxo, pois, mesmo possuindo poderes até então novos e capazes de mudar a realidade local, tais entes não possuem as devidas condições para instaurá-los.

Ademais, de acordo com a revisão bibliográfica adotada no presente trabalho, há de ressaltar que, embora a promulgação da Constituição de 1988 tenha colocado os entes públicos municipais, é um papel de destaque as responsabilidades advindas da autonomia, entre elas, a financeira, pois acabaram por enfraquecer sua estrutura, haja vista que cada município é único dentro de sua heterogeneidade, e, ainda, que os municípios de pequeno porte apresentam uma dependência maior quanto aos recursos de transferência de outros entes, União e Estados, o que acaba acomodando-os nessa posição, fazendo que não busquem ativamente um aumento na arrecadação própria para que essa dependência seja menor.

Destarte, apesar da dependência, principalmente dos municípios pequenos, é possível visualizar uma evolução quanto às iniciativas para aumentar a arrecadação própria de muitos municípios, bem como ações bem-sucedidas que apontaram elevações substanciais. Entre elas, pode-se citar a melhor estruturação da administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico, e que se exterioriza em um conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes.

Neste diapasão, embora tenha se tenha conseguido observar, cristalinamente, dificuldades na gestão financeira municipal, advindas de uma má exploração do pacto federativo constitucional, denota-se que a temática em voga, está sendo pouco difundida no meio acadêmico, em especial, como objeto de pesquisa, pois apresentou baixa representatividade nos repositórios nacionais. Mais especificamente, após uma detida busca na base de dados Google Acadêmico (Scholar Google) e no Portal de Periódicos CAPES, encontraram-se, apenas, 07 (sete) artigos. Destarte, para os próximos estudos, sugere-se a ampliação da busca em outras bases de dados para avaliação das abordagens teórico-empírica e metodológica de como desenvolver uma gestão financeira municipal eficiente, mesmo nos atuais contornos constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição especial comemorativa (1967-2007).
- AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2022.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRITO, Horlândio de Sousa; DIAS, Ricjarde-son Rocha. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de parnaíba – PI. **Desenvolvimento em questão**, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/981>. Acesso em: 5 nov. 2022.
- CARNEIRO, R.; BRASIL. F. D. Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **R. Adm. Faces Journal**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 87-104, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/index.php/facesp/article/view/183/180>. Acesso em: 1 nov. 2022.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FERREIRA, Sérgio G.; MORAES, Ricardo; ARAÚJO, Érica. Os bons resultados orçamentários se repetem em 2001. **Informe-se. Boletim**, v. 49, Área de Assuntos Fiscais e de Emprego, BNDES, dez. 2002. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 1 nov. 2022.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, p. 312-336, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 1 nov. 2022.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luis Antonio. Dependência dos municípios mineiros em relação ao fundo de participação dos municípios. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 1397-1416, set./dez. 2016. Disponível em: https://rnp-primo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/vsvpiv/TN_cdi_crossref_primary_10_21171_ges_v10i27_1963. Acesso em: 5 nov. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDONÇA, Mauricio Brilhante; FERREIRA, Deósio Cabral; COSTA, André Ricardo Reis. Dependência financeira dos municípios amazonenses de transferências da União. **Revis-**

ta Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, v. 6, n. 2, p. 163-194, 2018. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/6655>. Acesso em: 5 nov. 2022.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

PASSOS, Cristhian Rêgo; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes. Fundo de Participação dos Municípios na Composição das Receitas: um estudo sobre dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 25., 2018, Vitória. **Anais [...]**. Vitória - ES, 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4497>. Acesso: 5 nov. 2022.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

PINHEIRO, Antonio Marcos Bernardo; SILVA FILHO, Luís Abel. *In*: ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO NO CEARÁ: CAPACIDADE TRIBUTÁRIA E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA – 2008/2017. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://siseventos.urca.br/assets/pdf/sub_trabalhos/251-794-10963-170.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Reforma do estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, 2003, v. 4, n. 2, p. 155-177, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-69712003/administracao>. Acesso em: 1 out. 2022.

SILVA FILHO, Luís Abel da; QUEIROZ, Silvana Nunes; SOUSA, Eliane Pinheiro. *In*: RECEITAS CORRENTES E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA: AVALIAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS DO SUL DO BRASIL. **Anais**

[...]. Córdoba-Argentina, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333661930>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, Fernanda Aparecida Guedes Honorato; QUINTELA, Mirelle Cristina de Abreu; VIEIRA, Naldeir dos Santos. Perfil Orçamentário de Pequenos Municípios: O Caso do Município de Ladainha – MG. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação – RASI**. Volta Redonda-RJ, v. 4, n. 2, p. 160-182, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/207>. Acesso em: 5 nov. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTEIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA Rogério Boueri. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3172>. Acesso em: 5 nov. 2022.