

tributos

saúde

perspectivas

cultura

planos

descentralização

direitos

resíduos sólidos

finanças

trabalho

assistência social

educação

consórcios

meio ambiente

carreiras

parcerias

urbanismo

gênero

transparência

políticas públicas

orçamento

segurança



instituto brasileiro de  
administração municipal

Edição nº 286

Junho/2016

ISSN 0034-7604

# REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Descentralização e Participação: a política municipal de assistência social**
- **As Mulheres Brasileiras no Século XXI: rebeldes e ainda exploradas!**
- **Consórcios Públicos Intermunicipais: características e potencialidades**
- **As finanças municipais em 2014**
- **Hipóteses legais de supressão vegetal**
- **Pareceres**
  - Conselho de Direitos da Criança e Adolescente. Conselho Tutelar. Rede de proteção à criança e ao adolescente.
  - Disponibilização de abrigos para cães nos terminais de ônibus. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo

## Aos Leitores

Este número da Revista de Administração Municipal – RAM se caracteriza por espelhar com precisão os tempos em que vivemos. A edição 286 pode ser chamada de *viva a diversidade!* Com cinco artigos, tem a conectá-los o caráter emergencial dos distintos temas tratados.

A equipe editorial do Instituto, que no número anterior comprometeu-se com o aumento da capilaridade da publicação e, de forma menos explícita mas igualmente vívida, com o alargamento dos temas que devem ser reconhecidos e incluídos nas preocupações da administração pública, reitera seu sentimento de missão cumprida.

Três dos artigos – aqui identificados por seus autores: Bremaeker, Granato e Sasson – se dirigem a temas típicos da compreensão da dimensão jurídico-institucional do Estado. São trabalhados com abordagens que remetem à legislação e sua aplicação e ao debate sobre as competências dos entes federados. Normas e procedimentos, bem como atribuições e competências são igualmente considerados. O político e as questões de poder ficam subsumidas nas práticas administrativas podendo, com facilidade, ser invisibilizadas pelo discurso técnico. A oportunidade é rara: ler sobre finanças e governo local, consórcios públicos municipais e sobre gestão ambiental relacionada à cobertura vegetal no Município, com conteúdo técnico-crítico, é só para os leitores da RAM.

Os outros dois artigos caminham na direção da vocação política do Estado, da interlocução da sociedade com o governo, do reconhecimento dos conflitos, da admissão das divergências de interesse e da necessidade de encontrar caminhos que promovam avanços. A política municipal de assistência social e as desigualdades de raça e gênero são tratadas respectivamente por Oliveira Silva e Pereira de Melo que vão, com elegância e maestria, direto ao ponto: políticas públicas são questão de poder.

Os pareceres jurídicos também tratam de assuntos relevantes e apaixonantes: as relações entre os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares; e a crescente formação de redes de proteção a animais comunitários e abandonados.

Como se vê, o momento vivido pelo país reclama por reflexão e o IBAM coopera com os leitores para que o aproveitem, com serenidade e informação segura.

Boa leitura e até o próximo número.

## Índice

- 4** Descentralização e Participação: a política municipal de assistência social  
*Afrânio de Oliveira Silva*
- 12** As Mulheres Brasileiras no Século XXI: rebeldes e ainda exploradas!  
*Hildete Pereira de Melo*
- 26** Consórcios Públicos Intermunicipais: características e potencialidades  
*Leonardo Granato*
- 34** As Finanças Municipais em 2014  
*François E. J. de Bremaeker*
- 46** Hipóteses legais de supressão vegetal: análise da Lei Complementar nº 757/2015/POA  
*Jean Marc Weinberg Sasson*

## Pareceres

- 52** Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Tutelar. Rede de proteção à criança e ao adolescente. Atribuições distintas. Autonomia do Conselho Tutelar
- 55** Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Disponibilização de abrigos para cães nos terminais de ônibus. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade

---

## Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

### Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

### Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

### Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

Os artigos refletem a opinião de seus autores. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

### IBAM

Rua Buenos Aires, 19  
20070-021 • Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (21) 2536-9797  
Fax: (21) 2536-1262  
E-mail: [ibam@ibam.org.br](mailto:ibam@ibam.org.br) / [revista@ibam.org.br](mailto:revista@ibam.org.br)  
[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

### Superintendência Geral

Paulo Timm

### REPRESENTAÇÕES

São Paulo  
Avenida Ceci, 2081  
CEP 04065-004 • São Paulo – SP  
Tel./Fax: (11) 5583-3388 • [ibamsp@ibam.org.br](mailto:ibamsp@ibam.org.br)

Santa Catarina  
Rua Joinville, nº 876, sala 1  
CEP 89035-200 • Blumenau – SC  
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • [ibamsc@ibam.org.br](mailto:ibamsc@ibam.org.br)

# Descentralização e Participação: a política municipal de assistência social

Afrânio de Oliveira Silva\*

**Resumo:** Nas análises sobre a descentralização das políticas públicas a ação política vem ganhando cada vez mais espaço para explicar seu desempenho. Com isso, a participação da sociedade na gestão municipal passou a ser etapa fundamental do planejamento e das decisões sobre os assuntos públicos. Nesse sentido o objetivo desse artigo é avaliar o comportamento desse atributo ligado à ação política, ou seja, como a variável *participação* incide sobre o processo de descentralização da política de assistência social, tendo os conselhos como foco das análises.

**Palavras-chave:** Descentralização, política pública e participação.

## Introdução

Com a redemocratização e o processo de descentralização na década de 1980, o envolvimento da sociedade na gestão municipal tornou-se uma obrigação constitucional e um direito da cidadania. Com isso, a participação da sociedade na gestão municipal passou a ser etapa fundamental do planejamento e das decisões sobre os assuntos públicos. O princípio da participação se faz presente nas políticas municipais sob vários formatos: via institucionalização de conselhos setoriais, fóruns, processos de organização de conferências, elaboração dos planos diretores, audiências públicas etc.

Nos estudos sobre a descentralização das políticas sociais, os atributos ligados à ação política também são tomados como *determinantes*, além dos atributos estruturais e institucionais.

## Sociedade civil, participação e projetos políticos

Com base na literatura sobre os conselhos e na pesquisa de campo realizada em alguns Municípios fluminenses (Aperibé, Nilópolis, Guapimirim e Rio de Janeiro), buscou-se identificar, a partir da dinâmica de funcionamento desses organismos, o papel efetivamente desempenhado por eles na produção da política de assistência social. Com relação aos atributos estruturais dos Municípios (capacidade econômica, fiscal e administrativa), como um dos *determinantes* da descentralização das políticas públicas (Arretche, 2000), constatou-se que no que se refere à política de assistência social nos Municípios fluminenses, esses atributos tem um teor menor de explicação sobre sua capacidade de implementação.

---

\* *Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Ciência Política e Graduado em Ciências Sociais. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ*  
Endereço eletrônico: afranioliveiras@hotmail.com

A *determinante* relação Estado-sociedade tem tomado destaque na ciência política como dimensão importante nos estudos sobre políticas públicas. Dessa forma, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS foi analisado como instituição que possibilita essa relação Estado-sociedade em nível municipal. Portanto, o que se fez foi uma leitura desses organismos de modo a entender os processos políticos nos quais estão inseridos, o que levou em consideração principalmente os “termos” nos quais se estabelece essa relação.

Uma vasta literatura argumenta no sentido de afirmar que a institucionalização da participação social, viabilizada pela Constituição de 1988, assume papéis diferentes, mas quase sempre são identificados como capazes de produzir resultados positivos sobre as políticas públicas, ou relacionados à quantidade e à qualidade de serviços e bens ofertados ou mesmo seus efeitos indiretos como criar capital social e aprofundar a democracia (Santos 2002; Souza, 2001).

Em outra direção Boschi (1999) afirma que se deve relativizar a avaliação dessas experiências de gestão democrática. Deve-se tomar cuidado ao generalizar o sucesso ou o fracasso de uma experiência a partir do exame de processos específicos, atentando para dificuldade de identificar o momento que determinada variável, como por exemplo, a participação social, seria responsável pela geração de ciclos virtuosos. Assim, mais do que a existência de espaços de participação é imprescindível a avaliação do processo político que envolve a tomada de decisão e o padrão de relacionamento que se estabelece entre os atores sociais, bem como os recursos disponíveis para o exercício da participação.

Pensar na ampliação dos espaços de participação social é repensar os limites impostos à própria democracia. Dessa forma, esses espaços têm como finalidade mais geral contribuir para o que Boaventura de Souza Santos chamou de “democratizar a Democracia”

(Santos, 2002).

Dagnino (2006) afirma que na América Latina chegou-se a um consenso sobre o potencial democrático da sociedade civil e suas contribuições à democracia, no entanto, o que está por trás dessa aparente unidade de conceitos é uma diversidade de projetos políticos. A autora, parte do pressuposto que a sociedade civil é composta por uma grande heterogeneidade de atores, se constituindo não em um território de convivência pacífica, mas sim permeada por muitos conflitos. Sendo assim, é importante que se estabeleça os tipos de atores sociais e os espaços públicos onde se movem.

Entre a infinidade de temáticas relacionadas à discussão sobre a democracia na América Latina destaca-se a necessidade de uma maior compreensão da heterogeneidade da sociedade civil. Esse ponto ajuda a entender que no interior da sociedade civil existem os mais diversos atores, tipo de prática política, projetos políticos (inclusive não democráticos) além das diferentes formas de relação com o Estado. Assim, a diversidade de projetos constitui uma dimensão importante da heterogeneidade presente nesses espaços de participação.

Para analisar esse processo é central tomar como ponto de análise a disputa entre os projetos políticos. *Os projetos políticos são um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade que orienta a ação política dos diferentes sujeitos* (Dagnino, 2006: 38). São construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas, como por exemplo, democráticas, clientelistas, corporativas, autoritárias, e suas continuidades e rupturas gerando combinações peculiares na América Latina como o projeto corporativo populista, com grande incorporação de classe trabalhadora aos direitos sociais, mas de forma subordinada.

**Pensar na ampliação dos espaços  
de participação social  
é repensar os limites impostos à  
própria democracia**

O reconhecimento desses projetos permite identificar de forma mais precisa seus conteúdos e formas de implementação do processo de consolidação democrática onde predomina uma situação de “confluência perversa”, fenômeno esse que está ancorado na utilização de um discurso em comum, mas que caminha em direção oposta, como os projetos democratizantes e neoliberais. Esses dois projetos políticos compartilham de um patamar mínimo, a saber: a democracia representativa e o Estado de Direito. O patamar máximo seria a ideia de “radicalização e aprofundamento da democracia” apoiado na participação da sociedade no exercício do poder.

A disputa simbólica ocorre, por exemplo, em torno da categoria *prestação de contas*. O projeto democrático-participativo entende essa categoria em uma perspectiva de garantia de direitos e controle social da “coisa pública”. No projeto neoliberal a prestação de contas é pensada apenas na perspectiva de melhorar a comunicação, focada na questão da eficiência do Estado.

A própria sociedade civil é alvo de disputa entre esses dois projetos. Enquanto a sociedade civil, no projeto democrático-participativo, ganha contornos de arena onde se daria o debate entre interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público, bem como o status de portadora do papel de assegurar o caráter público do Estado, no projeto neoliberal ela tem a função de fornecer informações sobre as demandas sociais e assumir com eficiência a execução das políticas públicas, ganhando contornos seletivos e excludentes, já que são poucos os setores reconhecidamente capazes de desempenhar essas funções. Cabe destacar que o projeto neoliberal não tem, como no projeto democrático-participativo, a democracia como impulso para a formulação do seu projeto, mas basicamente a necessidade de ajuste da economia. E a relação sociedade-Estado

é marcada pela leitura das características vigentes do Estado que constituem barreiras ao livre desenvolvimento do capital, isto é, gigante, ineficaz, burocrático, lento e corrupto. Daí emana o discurso de transferência de responsabilidades públicas para o setor privado e também para a sociedade civil.

A noção de participação no projeto neoliberal é definida de maneira instrumental, ou seja, está ligada à gestão e implementação das políticas públicas, mas não inclui o poder decisório sobre elas. É nesse bojo que surge o chamado Terceiro Setor com forte ênfase na filantropia. A própria cidadania ganha novos contornos no modelo neoliberal. A redefinição da cidadania é a diluição do núcleo do conceito que é a ideia de direitos universais. A concepção de direitos universais dá lugar a parâmetros de igualdade que se utiliza de instrumentos de focalização e ações dirigidas para setores em situação de risco. Quando as

políticas sociais deixam de ser executadas pelo Estado e passam para as organizações da sociedade civil, para a filantropia e voluntariado, a cidadania é identificada como ajuda aos pobres, como caridade.

Em síntese, as concepções de cidadania, participação, prestação de contas e sociedade civil e Estado formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma visão minimalista da política. Encarnada nas instituições tradicionais da democracia representativa, a reduzida política neoliberal é acompanhada de uma visão minimalista da democracia.

É nesse novo cenário, onde estão em disputa diferentes projetos políticos, que se inicia o processo de descentralização das políticas sociais. Assim, os diversos grupos sociais estão em constante disputa pelo significado dos principais processos e instituições relacionados à descentralização, à participação da sociedade civil e ao tipo de relação sociedade-Estado. Na política municipal de assistência social esses três projetos políticos estão em constante disputa, alguns conseguindo mais que outros, influenciar nos processos de

**O projeto neoliberal não tem, como no projeto democrático-participativo, a democracia como impulso para a formulação do seu projeto, mas basicamente a necessidade de ajuste da economia**

participação da sociedade civil e, indiretamente, nos resultados da política.

### A participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social

Apesar de todos os inegáveis avanços legais referentes ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é preciso levar em consideração que sua implementação efetiva nos moldes a que se propõe, ou seja, democrático, universalista e redistributivista, é uma tarefa muito complexa, dada a sua coexistência com valores e ideologias políticas e econômicas típicas da cultura de traço conservador, que incentivam ações de caráter emergenciais e direcionada aos “desafortunados” dentro da assistência social.

No caso brasileiro, o abandono do regime autoritário com a redemocratização não eliminou o elitismo e o clientelismo do sistema político e da cultura política brasileira. Como chama a atenção Weffort (1992), o sistema democrático brasileiro pós-Constituição de 1988 incorporou os diferentes seguimentos políticos e sociais que não só colaboraram, mas trabalharam para a instalação do regime autoritário. É dessa forma que diferentes culturas políticas atravessam as ações coletivas, bem como influenciam as políticas sociais. Na assistência social em particular, essas diferentes culturas de um lado favorecem à criação de um modelo democrático e participativo e, de outro, impedem sua consolidação buscando perpetuar uma prática elitista e clientelista.

Como o modelo remete a uma gestão

compartilhada entre os entes governamentais e a sociedade, por via dos conselhos de assistência nas suas respectivas esferas, o modelo coloca em uma mesma arena culturas políticas distintas onde o conflito é inevitável. Apesar de serem tratados pela literatura como via de parcerias com a sociedade civil organizada, possibilidade de institucionalização da participação, cogestão, novo espaço público, instrumento de intervenção da sociedade civil na gestão pública, formuladores e fiscalizadores das políticas sociais, *a priori, são apenas espaços virtuais* (Gohn, 2002: 29). Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a implementação e consolidação dos conselhos, tais como a representatividade, capacitação, acesso à informação etc.

Côrtes, fazendo menção ao papel dos conselhos nesse processo de ampliação da participação e do controle social sobre as políticas públicas, afirma que são quatro seus determinantes que se entrelaçam: (1) estrutura institucional (2) cultura cívica, (3) posição dos gestores em relação à participação, e a (4) *policy community* e a forma de intermediação de interesse (Côrtes, 1998).

Buscando observar essas quatro dimensões e verificar se elas têm alguma capacidade explicativa sobre os resultados da política de assistência social nos Municípios constatou-se que, apesar de todos se constituírem como órgãos deliberativos e paritários (ver MUNIC-IBGE, 2013), de acordo com a LOAS/1993 concretamente funcionam como “termômetros” dos problemas e demandas na ponta do sistema.



As informações sobre a estrutura institucional dos conselhos não são muito diferentes entre os Municípios de pequeno, médio e grande portes. Todos possuem local específico e secretaria executiva, têm caráter deliberativo e paritário e mantêm reuniões regulares, mas essas semelhanças têm pouco efeito sobre a dinâmica nas relações de poder entre conselho e gestão. É fato que todos esses requisitos ajudam no trabalho dos conselheiros no que diz respeito à elaboração de relatórios, atas, ofícios, acesso à informação, reuniões, mas essa dimensão tem um peso relativamente fraco nas relações políticas, pois quando o Poder Executivo não reconhece o conselho como cogestor da política, o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos não se efetiva.

Na pesquisa de campo ficou evidente o avanço na criação dos conselhos, na regularidade das reuniões, na elaboração dos documentos, enfim, em todo o formalismo esperado desses órgãos, mas em nenhum deles, com exceção do Conselho

Municipal de Assistência Social – CMAS do Rio de Janeiro, existem de fato condições concretas (informação, conhecimento, capacitação) para se interferir *efetivamente* no processo de formulação e fiscalização da política de assistência social.

Entretanto, o problema enfrentado por esses órgãos não se resume ao grau de intervenção, ou seja, não se instala um “círculo virtuoso” da política de assistência social no Município somente com um alto grau de poder decisório, mas cabe ainda pensar no “sentido” dessa interferência. O sentido da interferência refere-se ao tipo de relação política estabelecida para se chegar à decisão, os objetivos a serem alcançados e aos critérios para se chegar às decisões. Os segmentos que participam dos CMAS nos Municípios pesquisados são esmagadoramente formados por representantes das entidades socioassistenciais. O que se percebe é que o olhar sobre a assistência social ainda está pautado pela possibilidade de ganhos privados para

as entidades que participam da Rede, seja por meio do certificado de entidades beneficentes da assistência social, que garante isenção de impostos, seja pela possibilidade de manter convênios com a Prefeitura.

Aqui cabe uma referência ao CMAS do Rio de Janeiro. As pesquisas realizadas no Município do Rio de Janeiro indicam uma relação mais complexa, pois envolve uma maior influência da rede socioassistencial nas relações de poder na política de assistência. Na literatura sobre a *path dependence*, a existência de capacidade estatal é pré-condição para a gestão de programas sociais. As políticas prévias dotam os entes estatais de uma capacidade instalada, assim, as políticas implementadas anteriormente do-

tam diferencialmente os níveis de governos de recursos necessários à implementação de uma determinada política. No caso da assistência social, o modelo anterior contava com grande parte de seus recursos técnicos, equipamentos e conhecimento vincu-

lados às entidades privadas que prestavam os serviços, em especial a LDB.

Assim, o *caminho da trajetória* da política de assistência social aponta para um importante fator que é a presença da rede socioassistencial. Esse dado é importante por dois motivos: o primeiro relaciona-se com as premissas neoinstitucionalistas de importância do legado institucional das políticas pretéritas, inclusive para a possibilidade de absorver de forma satisfatória, pelos entes, os programas na área social, diminuindo os custos para sua assunção. O outro refere-se aos interesses organizados em torno daquela política. Os critérios de distribuição das atribuições e ganhos da política prévia atuam no sentido de manutenção, apoiando-se nos recursos institucionais de cada política setorial.

Assim, o volume de instituições da rede socioassistencial funciona, de um lado, como facilitador no processo de descentralização da política de assistência social, pois o ente que

### A implantação de uma cultura democrática e participativa na gestão da política encontra fortes obstáculos devido à influência de atores da rede socioassistencial privada

assumiu a política (Município do Rio de Janeiro) encontrou um facilitador, dada a importância da rede para a prestação dos serviços da assistência, diminuindo os custos para assumir as novas responsabilidades; e, de outro, como obstáculo à mudança de paradigma da política de assistência no sentido de romper com o caráter clientelista e assistencialista da política assistência social. A implantação de uma cultura democrática e participativa na gestão da política encontra fortes obstáculos devido à influência de atores da rede socioassistencial privada no processo, principalmente via o CMAS, onde os atores estão orientados pelo projeto político neoliberal. A participação desses atores no conselho está pautada pela manutenção de suas relações de poder, na influência relacionada ao tipo de serviço prestado e na sua perpetuação como “braço” do governo na prestação dos serviços.

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais criou uma nova dinâmica entre a gestão e a rede socioassistencial na medida em que tornou menos flexível o enquadramento dessas instituições para o recebimento da certificação de entidade beneficente, e, por conseguinte, a prestação de serviços na área de assistência social. Um exemplo recorrente desse tipo de relação entre as entidades e o poder público ocorre quando não existe nenhuma entidade “especializada” em um determinado atendimento – por exemplo, o trabalho infantil, problema que se torna invisível nas discussões nos conselhos e nas políticas públicas, inclusive nos planos municipais de assistência social. Nesse caso, para que seja implementada alguma ação voltada para esse problema é necessário que o órgão gestor de outra instância, na maioria das vezes, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, proponha ações que venham acompanhadas de recursos financeiros para sua execução.

Apesar de difícil mensuração, a vontade política parece manter-se como determinante

do funcionamento dos conselhos. A princípio nenhum gestor se opõe aos conselhos, afirmando que são muito importantes para o desenvolvimento da política em seus respectivos Municípios. Mas quando perguntados qual é a efetiva participação desses órgãos na formulação, elaboração, acompanhamento e fiscalização das ações da prefeitura, os argumentos são sempre vagos e quase nunca aparece uma ação efetiva de participação e decisão.

Os conselheiros concordam que o posicionamento favorável ou não dos gestores municipais sobre participação tem peso de fator determinante para a consolidação de processos participativos. Apesar de ponderarem os avanços,

principalmente no que se refere à estrutura, enfatizam que as relações de poder ainda são muito desiguais. Isso faz com que a capacidade de intervenção na formulação da política seja reduzida, bem como a capacidade de fiscalização. Muitos relatórios não são enca-

minhados ou quando são entregues não respeitam um tempo minimamente compatível para a apreciação das contas. Isso implica uma pressão sobre o trabalho dos conselheiros, pois recai sobre eles a responsabilidade caso os recursos sejam bloqueados por falta de documentos e pareceres. Nesse sentido, a variável vontade política é importante para entender o que ocorre com a política de assistência social.

De acordo com Côrtes (2007), o fator maior peso no processo de participação e controle dos CMAS é a existência de uma *policy community* interessada em construir espaços de participação e estabelecer alianças com outros segmentos sociais interessados no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Mas destaca a importância das características dos grupos participantes, pois dependendo do perfil podem assumir vantagem na disputa de poder. Isso é verificado em maior grau nas políticas focalizadas ou

**As relações de poder ainda são muito desiguais. Isso faz com que a capacidade de intervenção na formulação da política seja reduzida, bem como a capacidade de fiscalização**

onde se identifica um público-alvo específico, como no caso da assistência social, que apesar de universal tem como público prioritário dos atendimentos as pessoas pobres. Nesse caso, os “desamparados”, aos quais são destinadas as práticas da assistência social, conseguem ações relativamente menores em comparação aos outros grupos, como por exemplo, a saúde.

A onda de organização e mobilização social que varreu o Brasil na década de 1980 deixou um legado organizacional e associativo muito heterogêneo. A força de instituições políticas e dos movimentos sociais nos grandes Municípios tende a favorecer a participação nos conselhos. Ao passo que em pequenos Municípios (com baixo nível associativo) o clientelismo, paternalismo e patrimonialismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse. Em outras palavras, não obstante os conselhos possam colaborar para o desenvolvimento de formas mais democráticas de representação de interesses, esses organismos se deparam com limites estruturais para seu funcionamento ligados ao cotidiano das institucionalidades e da cultura política nos Municípios brasileiros.

Dependendo de como as quatro dimensões se apresentam no Município, a participação dos conselhos pode ser mais efetiva, ou pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações. Nos casos investigados, a ausência de alguns desses fatores, mesmo considerando que a infraestrutura tenha melhorado, não dá aos conselhos uma capacidade explicativa dos valores positivos referentes ao acesso, oferta e financiamento verificado em alguns Municípios de pequeno porte. Da mesma forma, a debilidade dessas instituições não apresenta relação direta com os resultados negativos obtidos pelos Municípios de médio e grande portes.

### Comentários finais

A participação nos conselhos parece não ser decisiva para os melhores resultados na política de assistência social. A pesquisa de campo mostrou algumas impressões de que o viés da política ainda guarda uma relação forte com o assistencialismo e o clientelismo vinculados a

um projeto político neoliberal, onde a cidadania, a prestação de contas e a própria participação ganham feições particulares do projeto neoliberal. Destacamos ainda que o projeto político autoritário ainda é muito presente na política municipal de assistência social, caracterizado pelo verticalismo, clientelismo e cooptação.

As quatro determinantes levantadas por Côrtes (2007) funcionam como obstáculo ao pleno funcionamento dos CMAS como espaços participativos, deliberativos e fiscalizadores. A ausência de infraestrutura limita as atividades cotidianas dos conselheiros, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação e ao conhecimento. Nesse ponto cabe destacar a ausência de uma política permanente de capacitação dos conselheiros, sobre a política e sobre os instrumentos de planejamento. A ausência de uma cultura cívica também impede que esse espaço seja representativo da sociedade. O contingente dos conselheiros é baixo, muitos participam de diversos conselhos tendo em vista a fraca mobilização da sociedade civil em ocupar esses espaços. A posição dos gestores também se confirma como um determinante na política municipal de assistência social. A maioria dos entrevistados concorda que para que os CMAS exerçam com êxito o seu papel é necessário o aval do gestor, pois é ele quem pode ou não destinar recursos, manter a informação em dia, de fácil acesso e entendimento, e reconhecer o CMAS como um espaço de debate e parceria na formulação da política. Com relação à *policy community* e a forma de intermediação de interesse, a pesquisa mostrou a presença de procedimentos clientelísticos e assistenciais no tratamento da “coisa pública” e na forma de relação entre Estado-sociedade. Tanto conselheiros quanto gestores reconhecem os avanços da política de assistência social, mas os fenômenos relacionados à forma de intermediação de interesses ainda são muito presentes no *modus operandi* da política no Município. Dessa forma, conclui-se que a capacidade de incidência da participação social sobre o desempenho da política municipal de assistência social nos Municípios fluminenses é muito limitada.

## Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

\_\_\_\_\_. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-689, 1999.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: s.n. 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea*, volume 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto Federalismo e Financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do SUAS nos orçamentos municipais. *Temporalis*, Brasília, v. 23, p. 69-96, 2012.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M. ; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-143.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. S. Paulo: Paz e Terra, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações, Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 64, 2005.

ELAZAR, Daniel J. Tendências Centralizadoras e Descentralizadoras dos Sistemas Federativos Contemporâneos: uma análise preliminar. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 159, p. 64-84, 1981.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 7, p. 9-31, 2002.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 12, p. 9-54, 2003.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: n. 85, p. 109-116, 2006.

\_\_\_\_\_. Sistematização: os Conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos 1.)

SILVA, Afrânio de Oliveira; ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Cooperação federativa e política pública de assistência social: algumas reflexões. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 10, n. 110, p. 46-57, 2010.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 10, p. 435-458, 2007.

WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias?. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 27, p.5-30, 1992.

# As Mulheres Brasileiras no Século XXI: rebeldes e ainda exploradas!<sup>1</sup>

Hildete Pereira de Melo\*

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar as discriminações de gênero e raça que ainda persistem no Brasil no limiar do século XXI. Estas teimam em manchar a democracia brasileira, pois excluem as mulheres e a população preta/parda da cidadania completa, assegurada pelas sociedades democráticas. Ausentes das esferas de decisões e execuções de políticas públicas, dos organismos de classe, das hierarquias das igrejas e dos partidos políticos. Utiliza-se dos dados das pesquisas domiciliares do IBGE dos últimos anos para traçar este panorama e destacar as transformações das últimas décadas. Entre os ganhos femininos estão acesso à educação e sua inserção crescente no mercado de trabalho. No entanto, conclui que estas mudanças não quebraram a interdependência entre vida familiar e vida do trabalho. Para as mulheres permanecem todo o trabalho com a reprodução da vida, rendimentos inferiores, obstáculos à ascensão a cargos de chefias e de poder.

**Palavras-chave:** Relações de gênero, discriminações, mercado de trabalho.

O século XX foi protagonista de muitas batalhas travadas pelas mulheres brasileiras para dirimir a discriminação vigente na sociedade. A nação foi construída com seu sangue, suor e trabalho, mas foram esquecidas pela História do País. Participaram da conquista do território poucas brancas portuguesas, as índias – filhas da terra - e negras escravas. Estiveram presentes nas lutas empreendidas no território Brasílis, mas completamente ignoradas pelos compêndios históricos. Só no século XIX, na conquista da República, as mulheres emergiram timidamente como proponentes de cidadania, mas seus anseios foram ignorados e silenciados pela primeira Constituição da República do Brasil (1891).

Esta deixou metade da população, por razão de sexo, fora do cenário político. E a História nada registrou!!!!

Desiludidas e sem organização política, as mulheres ficaram recolhidas no interior das famílias. Mas, o tênue processo educativo, que se abriu no final daquele século, gerou esperanças naquelas que haviam ousado atravessar os portões escolares (MELO, MARQUES, 2000). E, no decorrer das primeiras décadas republicanas, estas mulheres botaram a boca no trombone, foram para as ruas reivindicar, primeiro a construção dos direitos civis e políticos e posteriormente os direitos sociais. Uma a uma estas conquistas foram sendo alcançadas mas,

<sup>1</sup> Agradeço a leitura cuidadosa e as sugestões para este texto feitas por Leda Fraguito.

\* *Doutora em Economia/IE/UFRJ; Professora Associada da Universidade Federal Fluminense e Editora da Revista Gênero/UFF.  
Endereço eletrônico: hildete43@gmail.com*

ainda na segunda década do novo milênio, esta agenda permanece inacabada.<sup>2</sup> A caminhada tem sido pontuada por muitos obstáculos e com articulação limitada com o Estado (BANDEIRA, MELO, 2014).

Este artigo tem como objetivo analisar as desigualdades que ainda persistem na segunda década do século XXI, e que teimam em manchar a democracia brasileira, pois excluem as mulheres e a população preta/parda da cidadania completa, assegurada pelas sociedades democráticas. As mulheres ainda continuam sendo discriminadas: ausentes das esferas de decisões e execuções de políticas públicas, dos organismos de classe, das hierarquias das igrejas e dos partidos políticos. Esta ausência é a manifestação mais clara da exigência de um novo espaço social no qual sejam estabelecidas novas relações entre os sexos. É preciso exigir que a arquitetura de atuação do estado, assim como de seus organismos de governo no âmbito federal, estadual e municipal incorporem novas estratégias criativas de participação social tanto para a formulação de políticas públicas como para o controle social de seus atos e de seus recursos. E as eleições municipais de 2016 é um momento impar para lembrar aos governos locais a necessidade de promover o atendimento de políticas inclusivas para as mulheres e para a população preta/parda.

Em 2015, as mulheres foram protagonistas de uma intensa luta contra propostas de leis retrógradas em relação aos direitos reprodutivos e da família, bem expressos na consigne “Fora Cunha” que explodiu nas ruas das cidades brasileiras, gritada por milhares e milhares de mulheres. Seguramente, este ativismo enfraqueceu o inimigo, que do alto do seu poderio como Presidente da Câmara Federal (2015/2016) promoveu uma campanha sistemática contra a liberdade

feminina. O ativismo das mulheres expressou-se pelas reivindicações pelos direitos da mulher sobre seu corpo, pela liberdade de escolha de ter ou não ter filhos, pela descriminalização do aborto, pela liberdade de andar nas ruas sem sofrer abuso e assédio sexual.

Antecipando a insatisfação das mulheres jovens com a permanência velada da exploração patriarcal, a historiadora Mary de Priore escreveu “O século XXI será das Mulheres!” e continua: “quem avisa são os filósofos. De fato elas estão em toda parte, cada vez mais visíveis e atuantes. Saíram de casa, ganharam a rua e a vida. Hoje trabalham, sustentam a família, amam e odeiam

(PRIORE, 2013, p.5)”. Este diagnóstico das mulheres do século XXI aponta para diferenças de 60 anos atrás, quando às mulheres restava sonhar com príncipes encantados, casamentos e filhos; observe-se que, hoje, embora mais educadas, são vítimas de discriminações salariais e violência

doméstica. O objetivo deste texto é analisar para a última década essas desigualdades e discriminações. Para isso, explora estas diferenças etárias, educacionais e de rendimentos através de indicadores demográficos e do mercado de trabalho; espera contribuir para que as jovens mulheres possam traçar novas rotas e enfrentar os desafios da construção de um futuro igualitário entre mulheres e homens.

### As mulheres na estrutura demográfica da população brasileira

O Brasil possui uma população de aproximadamente 200 milhões de pessoas, é a quinta maior população do planeta e 52% da população são mulheres. No contingente feminino há 52% de mulheres pretas e pardas, 47% brancas e 1% indígenas e amarelas. É um país urbano, onde cerca de 84,8% da população vivem em áreas urbanas. A novidade destes

**As mulheres ainda continuam sendo discriminadas: ausentes das esferas de decisões e execuções de políticas públicas, dos organismos de classe, das hierarquias das igrejas e dos partidos políticos**

<sup>2</sup> Sobre este tema ver Teixeira & Meneghel (orgs.) *Dicionário Feminino da Infâmia: acolhimento e diagnóstico das mulheres em situação de violência*; seus verbetes estabelecem um diálogo entre os direitos conquistados na política e no campo jurídico e os desafios enfrentados no cotidiano feminino para torná-los vividos por todas e todos.

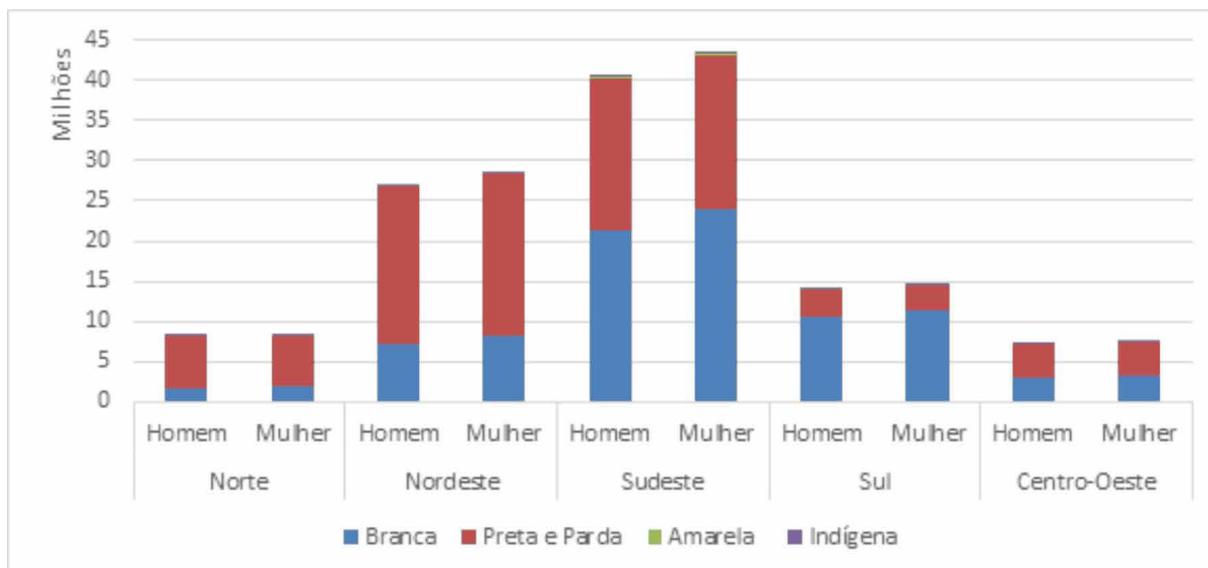
dados demográficos sobre o perfil da população é relativo ao aspecto raça/cor. Houve um aumento da população feminina e masculina que se declara parda/preta, portanto uma diminuição das declarações de raça/cor branca. De forma interessante, foram as mulheres as protagonistas dessa novidade. Em 2007, o contingente de mulheres pretas era inferior aos homens pretos na população brasileira como um todo: 46,8 milhões de mulheres para 47 milhões de homens. E no ano seguinte, as informações demográficas mostraram uma reversão e o número de mulheres pretas superou o total de homens da mesma raça/cor (PNAD/ IBGE, 2007 e 2008). Por quê? Provavelmente a efervescência do movimento negro e a gestação de uma política antirracista seja uma possível explicação, confirmados pelos dados demográficos posteriores.

O gráfico 1 mostra esta realidade e também expressa a concentração da população preta/parda nas regiões Norte e Nordeste, reconhecidamente uma população mais pobre devido às condições socioeconômicas dessas regiões. O Brasil mais desenvolvido, o Brasil branco, concentra-se na região Sul e no Sudeste. Isso é devido a que a forte migração europeia do último quartel do XIX e primeiras décadas do século XX concentrou esta população nessas duas regiões. Estas, naqueles anos, eram o epicentro do desenvolvimento econômico nacional e esta concentração econômica ainda permanece até os dias atuais. A tradicional

região nordestina, esgotada na economia açucareira colonial, foi devorada pela industrialização acelerada brasileira dos anos 1930/1960. A região Norte, depois do surto da borracha no final do século XIX e primeira década do XX, só será integrada no processo desenvolvimentista nacional a partir dos anos 1970 (Santos, Milton, Silveira, L., 2011).

Outro ponto importante é que o maior número de mulheres realçado pelo Gráfico 1 deve-se à maior expectativa de vida feminina – em 2012 a esperança de vida das mulheres era de 78,2 anos e a dos homens de 70,9 anos. Essa maior longevidade faz que a razão de sexo no Brasil seja o seguinte: para cada 100 mulheres há 94 de homens. No entanto, apenas na região Norte o número de homens é maior do que o de mulheres, isso explica-se pelo processo de ocupação deste território, ainda inacabado e o conseqüente maior fluxo migratório masculino. Como a vida feminina é mais longa do que a masculina, é nas faixas etárias mais velhas que se concentra a predominância delas. Por sua vez, estas mudanças no perfil etário da população deve-se à redução das taxas brutas de mortalidade e de natalidade, que se processa desde a segunda metade do século XX. Notem que a tendência de envelhecimento da população é uma característica importante deste milênio e ocorre no mundo inteiro; os avanços da medicina e a queda da fecundidade explicam a mudança (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Brasil, População por sexo, cor e regiões**



**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012

### A queda na fecundidade e as mudanças nos papéis femininos

A taxa de fecundidade das mulheres brasileiras reduziu-se drasticamente nas últimas décadas (1,95 filhos por mulher, 2011). Durante o século XX, a população brasileira aumentou quase dez vezes e chegou ao século XXI alcançando 200 milhões de pessoas, um fato endógeno, por que o processo migratório diminuiu significativamente a partir dos anos 1920 (Melo, Marques, 2008). Mas, esta taxa de crescimento vem diminuindo com o decorrer das décadas. A evolução demográfica brasileira vem marcada por transições nos níveis de mortalidade e fecundidade: a mortalidade vem caindo desde 1940, ampliando a expectativa de vida da população brasileira, enquanto a fecundidade só começou a declinar a partir dos anos 1960, embora seja somente a partir dos anos 1980 que a queda na taxa de fecundidade terá um papel decisivo na diminuição do ritmo de crescimento da população brasileira. Veja: no período entre 1940 e 1960, alcançou 6,3 filhos por mulher; em 1970 esta taxa foi de 5,8 filhos por mulher; em 1980 caiu para 4,4 filhos por mulher; em 2004 foi de 2,1 filhos por mulher e em 2011 foi de 1,95 filho por mulher.<sup>3</sup>

Seguramente, esta queda da taxa de fecundidade está intimamente relacionada à aceleração do processo de urbanização, à difusão da pílula anticoncepcional e à presença do movimento feminista com sua proposta de mudanças nos papéis das mulheres na sociedade. O surgimento da pílula anticoncepcional a partir dos anos 1960, possibilitou às mulheres separar a sexualidade da reprodução, questão que, até aquela data, era quase que impossível. Isso permitiu às mulheres postergar o matrimônio, estudar, ir ao mercado de trabalho e apostar na carreira profissional. Há uma íntima relação entre a elevação da escolaridade feminina e a taxa de fecundidade, pois esta é menor em comparação com as taxas apresentadas pelas mulheres menos escolarizadas, como demonstra o estudo de Berquó e Cavenaghi (2006). As autoras mostram esta correlação a partir das variáveis: escolaridade, rendimentos e taxas de fecundidade. E também que esta taxa varia em função da raça/cor. As mulheres brancas têm uma relação de 1,63 filho por mulher, enquanto entre as mulheres pretas/ pardas esta é de 2,15 filho por mulher. A queda da fecundidade com a elevação da escolaridade é um movimento

<sup>3</sup> O IBGE define a taxa de fecundidade total como o número médio de filhos que teria uma mulher, de uma coorte hipotética, ao fim do período reprodutivo, estando sujeita a um determinado padrão de fecundidade (Síntese de Indicadores Sociais, 2014).

similar ao ocorrido nos países de capitalismo mais avançado. A consequência desse fenômeno é que, no longo prazo, tanto a redução da população como seu envelhecimento são processos irreversíveis.

**O Brasil envelhece!** Isso é fenômeno do século XXI e no Brasil já se observam mudanças comportamentais na sociedade em relação a esta questão. A presença na sociedade de mulheres e homens acima de 60 anos de idade é uma realidade visível. Seguramente, estas pessoas não estão mais à margem da sociedade, mas presentes ativos nas cidades. E essa diferença pode ser intuída pelo desabafo da jornalista feminista Carmem da Silva na primeira metade dos anos 1980 “E quando dei por mim, encontrei-me sessentona. Ferrada e mal paga: *quel emmerdement*” (PORTO, 2015, p.70). Essa constatação é válida para as mulheres ainda nos dias atuais com relação ao mercado de trabalho, continuamos ainda mal pagas, apesar de nossos gritos e denúncias, este tema será discutido na sessão seguinte. Mas, em relação à marginalidade com que a sociedade brasileira no passado tratava os idosos, como sugere o desabafo de Carmen da Silva, a dinâmica social atenuou e a questão etária é um desafio para o novo milênio. Afinal com 13% da população total acima de 60 anos ou mais de idade (IBGE, 2014) não dá mais para ignorar a presença destas pessoas na sociedade.

No entanto, não se pode esquecer o racismo ainda presente no Brasil do século XXI. Pois a elevação da expectativa de vida tem se dado de forma desigual entre os diversos grupos sociais. Primeiro, o Brasil que envelhece, é na sua maioria feminino, são 55,5% as mulheres neste contingente populacional. Segundo, a velhice é branca, 53,4% desta população idosa declarou-se branca (IBGE, 2014). Isso, talvez, se deva a que morram mais homens negros, em decorrência da violência urbana e haja uma maior vitimização de mulheres negras em decorrência de sexismo e racismo, devido ao acesso precarizado aos serviços de saúde, moradia e emprego.

Completa-se esta afirmação pela análise da diferença existente entre as populações brancas e pretas/pardas relativas à longevidade e aos rendimentos. Ser preto/pardo homem ou mulher implica rendimentos diferentes quando se compara com a população branca. As desigualdades se referem não só aos rendimentos, mas também ao grau de instrução. E as desvantagens são maiores para os pretos/pardos. Sem uma política de combate ao racismo estas desigualdades não desaparecerão, portanto é necessário que uma política pública seja realizada para que a cidadania e o progresso alcancem plenamente esta população.

### Novos arranjos familiares: a família muda, mas sua essência não!

As mudanças culturais das últimas décadas vividas pela população brasileira traduziram-se em transformações nas características das famílias. Novas formas de organização das famílias emergiram pelo Brasil, que vão desde a “tradicional”, o casal com filhos, aos modelos alternativos. Há um elevado número de pessoas morando sozinhas e de casais que optam por não ter filhos. Estas mudanças ocorrem, provavelmente devido à queda de fecundidade, ao envelhecimento da população, divórcios, casamentos e maternidades retardados. Estas transformações na ordem familiar estão diretamente relacionadas ao papel que as mulheres desempenham na sociedade. O movimento feminista contribuiu para visibilizar os espaços atribuídos as mulheres na sociedade e produziu mudanças importantes: dissociação de sexualidade e reprodução, pelo uso da pílula contraceptiva e das práticas sexuais cotidianas; novas convenções das relações de gênero, que questionam o tradicional papel masculino de provedor e mulher cuidadora. Como também a divisão sexual do trabalho foi fortemente abalada pela entrada massiva das mulheres na escola e no mercado de trabalho, a partir dos anos 1970.

### A presença na sociedade de mulheres e homens acima de 60 anos de idade é uma realidade visível

O aumento dos arranjos familiares comandados por mulheres e de famílias cujas mulheres participam do mercado de trabalho provocaram uma elevação dos rendimentos femininos: a contribuição das mulheres cônjuges para a renda familiar supera 40% do rendimento familiar, muito diferente do discurso masculino dos anos 1960 e 1970, no qual afirmavam, “envergonhados”, que suas mulheres trabalhavam para comprar “batom e

perfume”, tal era a insignificância dos ganhos das mulheres naqueles anos.

A Tabela 1 mostra este Brasil que emerge com as transformações no papel feminino; observem que as mulheres já são 38,8% das pessoas de referência das famílias brasileiras e, no interior destas famílias, 42,7% são famílias sem cônjuges e com filhos. Isso significa um grande ônus para as mulheres, porque coloca nos seus ombros toda a responsabilidade pelos cuidados com filhos.

**Tabela 1 – Famílias com pessoa de referência do sexo feminino, total e distribuição percentual, por tipo de família, segundo as Grandes Regiões – Brasil, 2012**

| Grandes Regiões | Total (1.000 famílias) | Distribuição (%) |                  |                  |                               |            |
|-----------------|------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------|------------|
|                 |                        | Unipessoal       | Casal sem filhos | Casal com filhos | Mulher sem cônjuge com filhos | Outros     |
| <b>Brasil</b>   | <b>25.093</b>          | <b>17,5</b>      | <b>9,4</b>       | <b>22,9</b>      | <b>42,7</b>                   | <b>7,3</b> |
| Norte           | 1.847                  | 9,8              | 8,5              | 30,5             | 43,7                          | 7,6        |
| Nordeste        | 6.852                  | 13,8             | 8,7              | 22,4             | 46,0                          | 9,0        |
| Sudeste         | 10.856                 | 20,2             | 9,1              | 21,2             | 42,7                          | 6,8        |
| Sul             | 3.619                  | 20,8             | 11,7             | 24,2             | 37,3                          | 6,0        |
| Centro-oeste    | 1.918                  | 17,0             | 10,6             | 25,2             | 40,2                          | 7,0        |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012.

**Nota:** Famílias em domicílios particulares.

### Os afazeres domésticos: responsabilidade feminina

Apesar do crescimento da participação feminina no interior das famílias, seja como provedora de rendimentos ou chefes de domicílios, as mulheres ainda são responsáveis pelo trabalho reprodutivo: cuidar das crianças, doentes e idosos, lavar, cozinhar. As tarefas domésticas e os cuidados realizados no interior das famílias são essenciais para a reprodução da vida, mas desvalorizados pela sociedade. Por que são tarefas naturalizadas e entendidas pela sociedade como “lugares de mulheres” e, conseqüentemente, ignoradas socialmente. Por que esta invisibilidade foi consagrada com a escrita do século XIX: “o destino da mulher é a família”, como registrou a historiadora francesa Michelle Perrot, analisando a escrita operária a partir do discurso do representante operário

na Exposição Universal de 1867, em Paris. Assim, a grande divisão sexual do trabalho e do espaço social foi consagrada pela racionalidade do século XIX, que atribuía ao inevitável destino feminino a definição dos papéis dos sexos no seio da família (PERROT, 2005, p.171). O avanço da sociedade industrial cristalizou estes papéis e à mulher coube as tarefas domésticas, que são realizadas gratuitamente, prestadas por amor, trabalhos que nada significam para uma sociedade mercantil generalizada. Durante as primeiras décadas do século XX, praticamente nada foi escrito sobre o tema. A agitação feminista dos anos 1960 e 1970 trouxe à baila a questão, e as economistas e sociólogas Andrée Michel, Evelyne Sullerot, Madeleine Guilbert emergiram no cenário acadêmico denunciando a dupla jornada e os encargos domésticos nos ombros femininos. A repercussão foi imensa; seguiram-se os estudos de Daniele Kergoat,

Helena Hirata, mas no Brasil, as estatísticas permaneceram ignorando o tema. Finalmente, na alvorada do século XXI no Brasil, números apareceram e estes possibilitaram análises sobre a questão. Depois de uma década de estatísticas sobre a jornada de trabalho de homens e mulheres constatamos que as mulheres trabalham cada vez mais que os homens no Brasil contemporâneo. Em 2001 o IBGE iniciou a mensuração dos afazeres domésticos realizados pelas mulheres. Nesse ano, registrou que as mulheres declararam que realizavam 29 horas semanais de afazeres domésticos e os homens 10 horas semanais. E treze anos depois, em 2014, a jornada feminina com afazeres domésticos foi de 21 horas semanais dispendidas com estes trabalhos. O incrível é que os homens declaravam 10 horas semanais em 2001 e continuam declarando a mesma jornada em 2014 (PNADs/IBGE).

Cristiane Soares (2008) afirma que as mulheres casadas, em qualquer tipo de família, trabalham mais nos domicílios na execução dos cuidados com a família

do que todos os demais membros da família (*O Globo*, 21/02/2016). Por que a presença de cônjuge, crianças e idosos representa fator importante no tempo dispendido em afazeres domésticos, e estes recaem sempre nos ombros femininos. Observem que a condição econômica também é um fator importante na definição de uma jornada de afazeres domésticos. Nas famílias com baixo rendimento e filhos menores é mais intensa a participação das mulheres nos afazeres domésticos (Soares, 2008, p.27). O tênue compromisso masculino com a reprodução humana é a tragédia que os dados da tabela 1 explicitam e, nas regiões menos desenvolvidas do país, este peso nos ombros femininos ainda é mais acentuado, como mostram os dados do Nordeste.

A invisibilidade e o desprezo social com que este trabalho gerado pelos cuidados necessários à preservação da família é tratado pela sociedade, tem respaldo no Sistema de Contas

Nacionais, que mensura o Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Este sistema, segundo as orientações dos organismos internacionais não computa o trabalho que não é realizado para o mercado. Assim, o trabalho doméstico e do cuidado realizados pelas donas-de-casa estão fora da órbita do mercado e são historicamente atributos femininos. Quando uma pessoa é contratada para realizá-los, passa a ser contabilizada pelo Sistema de Contas Nacionais. Mas, a marca indelével de uma atribuição feminina acompanha sua execução, com baixos rendimentos e, frequentemente, fora do mercado formal.

O grande interesse com que a sociedade brasileira acompanhou a tramitação do Projeto de Lei intitulado “PEC das Domésticas”, aprovado pelo Congresso Nacional como Emenda Constitucional 72/2013 (DOU, 03/04/2013) e

**Depois de uma década de estatísticas sobre a jornada de trabalho de homens e mulheres constatamos que as mulheres trabalham cada vez mais que os homens no Brasil contemporâneo**

posterior regulamentação, demonstra a preocupação com a execução desses serviços, que sempre foram atributos tidos como “naturais” das mulheres. E sua delegação para outras mulheres mais pobres, a forma histórica como estes trabalhos

foram vividos pela sociedade, sempre nos ombros femininos. Esta invisibilidade levou economistas feministas a elaborarem métodos de mensuração destas atividades reprodutivas da família e dos cuidados, através do indicador clássico da atividade econômica: o PIB – Produto Interno Bruto. No caso brasileiro, esta contribuição feita por um grupo acadêmico para os anos 2001/2010 calculou que os afazeres domésticos significam, em média, um acréscimo de 12% do PIB brasileiro para aqueles anos (MELO, CONSIDERA e SABBATO, 2007 e 2013). Assim, a economia feminista conclui que a divisão sexual do trabalho naturaliza o papel de cuidar da família nas mulheres e isto impõe às mulheres uma dupla jornada de trabalho: elas são trabalhadoras e donas de casa. E as obrigações com a família e a casa são trabalho gratuito, que as mulheres oferecem, por amor, à sociedade ao longo dos tempos (CARRASCO, C., 1999).

## Os avanços na escolaridade feminina

No decorrer do século XX, no Brasil, o acesso à escola foi se ampliando indiscriminadamente para homens e mulheres. A educação é um bem coletivo essencial para a vida humana e imprescindível para a inserção social das pessoas. No campo educacional, o desempenho das mulheres foi mais exitoso e, desde os anos 1991, elas ultrapassaram aos homens em termos de anos médios de escolaridade (IBGE, Censo Demográfico, 1991). Exceto na faixa etária acima de 50 anos (faixa etária que

concentra o maior número de analfabetas), as mulheres têm níveis mais elevados de escolaridade. Vejam a Tabela 2: mostra a taxa de alfabetização por sexo, grupos de idade, segundo as regiões brasileiras e diminuição das taxas de participação na faixa etária acima de 50 anos ou mais o que caracteriza o analfabetismo como predominante nas pessoas mais velhas e a universalização da alfabetização para os segmentos mais jovens da população e indicadores educacionais mais favoráveis às mulheres.

**Tabela 2 – Taxa de alfabetização, por sexo e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões – Brasil, 2012**

| Grandes Regiões | Total        |              |              |             | Mulheres     |              |              |             | Homens       |              |              |             |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
|                 | 10 a 14 anos | 15 a 24 anos | 25 a 49 anos | 50 ou mais  | 10 a 14 anos | 15 a 24 anos | 25 a 49 anos | 50 ou mais  | 10 a 14 anos | 15 a 24 anos | 25 a 49 anos | 50 ou mais  |
| <b>Brasil</b>   | <b>98,2</b>  | <b>98,6</b>  | <b>94,3</b>  | <b>81,4</b> | <b>98,8</b>  | <b>99,0</b>  | <b>95,5</b>  | <b>81,0</b> | <b>97,6</b>  | <b>98,2</b>  | <b>93,0</b>  | <b>81,9</b> |
| Norte           | 96,7         | 98,1         | 93,3         | 73,5        | 97,9         | 98,6         | 94,4         | 73,7        | 95,6         | 97,7         | 92,1         | 73,3        |
| Nordeste        | 96,5         | 97,3         | 86,4         | 63,9        | 97,9         | 98,4         | 89,7         | 65,6        | 95,2         | 96,2         | 82,9         | 62,0        |
| Sudeste         | 99,5         | 99,3         | 97,7         | 89,0        | 99,5         | 99,4         | 98,2         | 87,6        | 99,4         | 99,2         | 97,3         | 90,7        |
| Sul             | 99,2         | 99,5         | 97,9         | 90,0        | 99,5         | 99,4         | 98,0         | 88,7        | 98,9         | 99,5         | 97,9         | 91,5        |
| Centro-oeste    | 99,2         | 99,4         | 96,5         | 82,2        | 99,6         | 99,5         | 97,2         | 81,7        | 98,9         | 99,3         | 95,9         | 82,8        |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012, apud RASEAM/SPM, 2014.

## A persistência dos desafios no mercado de trabalho

Na sociedade moderna, o trabalho é um elemento que organiza as relações socioeconômicas de toda a sociedade. A ampla vantagem feminina encontrada no campo educacional, não se reflete no mercado de trabalho. Houve avanços na inserção feminina neste espaço potencialmente produtor de autonomia econômica e social, mas ainda é preciso garantir condições igualitárias na entrada e permanência no mercado de trabalho.

O avanço da escolarização feminina nas últimas quatro décadas propiciou um fenômeno intitulado de “feminização” do mercado de trabalho. Em 1950 a População Econômica Ativa (PEA) era de 13,6%, em 1970, esta taxa subiu para 18,5%, em 1991, alcançou 32,9% e, em 2000, atingiu 44,1% (Censos Demográficos/IBGE, apud RASEAM, 2013). Esta feminização

no incremento da participação das mulheres nas atividades produtivas foi fruto da elevação da escolaridade, mas como mostra a Tabela 3, há um grande contingente feminino, ainda nos dias atuais (2012), fora do mercado de trabalho.

A Tabela 3 mostra a taxa de atividade da população por sexo. Esta relação significa a mensuração da população economicamente ativa em relação ao total das pessoas. Observem que 86,3% dos homens na faixa etária entre 16/59 anos de idade estão no mercado de trabalho e as mulheres nas mesmas condições apresentam uma taxa de participação de 63,7%. **O que isto significa?** Que em pleno século XXI ainda se tem um forte contingente feminino dedicado apenas às atividades reprodutivas, aos cuidados com a família, crianças, idosos, doentes – as donas de casa. Portanto, fora do mundo do trabalho, vivendo uma realidade de dependência do poder masculino. Estas tarefas, que antes eram organizadas por meio de relações

de parentesco e inseparáveis em relação a sexo e classe, são, na sociedade capitalista, tratadas separadamente e mantêm íntima relação com a situação de inferioridade da mulher (Melo & Castilho, 2009, p. 139). E como tarefas com a família e o cuidado são incumbências “quase” que exclusivas das mulheres, provavelmente essa seja uma das razões que as deixam fora do mercado de trabalho.

A regionalização dos dados permite concluir que na região Sul há a maior taxa de atividade feminina (69,7%), e a menor é na região Nordeste (58,4%), enquanto a média brasileira é de 64,2%. Os homens também têm a menor taxa de participação no Nordeste (83,9%) e a maior no Centro-oeste (87,8%).

Estas diferenças nas taxas de atividade de ambos os sexos expressam o maior dinamismo econômico das regiões brasileiras e a resposta feminina é, sempre, fortemente relacionada ao cuidado com a prole.

Fazendo o recorte pela variável cor/raça, nota-se que as mulheres negras apresentam uma taxa de participação ainda menor, o que provavelmente fragiliza estas mulheres no interior de suas famílias. A importância desses números é atestar que, na vida real, há uma dependência econômica feminina e que, nos segmentos mais pobres da sociedade, isto é mais acentuado, **por que o retrato da pobreza brasileira é uma mulher negra.**

**Tabela 3 - Taxa de atividade das pessoas de 16 a 59 anos de idade por sexo e cor ou raça, segundo as Grandes Regiões - Brasil, 2012**

| Grandes Regiões | Mulheres |        |       |       | Homens |        |       |       |
|-----------------|----------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|
|                 | Total    | Branca | Negra | Outra | Total  | Branca | Negra | Outra |
| Brasil          | 64,2     | 66,4   | 62,2  | 63,7  | 86,2   | 86,5   | 85,9  | 86,3  |
| Norte           | 60,2     | 62,2   | 59,5  | 65,9  | 85,9   | 86,7   | 85,6  | 89,2  |
| Nordeste        | 58,4     | 60,2   | 57,8  | 60,8  | 83,9   | 83,5   | 84,1  | 84,6  |
| Sudeste         | 66,4     | 66,7   | 66,1  | 63,4  | 86,9   | 87,0   | 86,9  | 86,4  |
| Sul             | 69,7     | 70,6   | 66,6  | 67,4  | 87,6   | 87,3   | 88,4  | 85,5  |
| Centro-oeste    | 66,1     | 67,0   | 65,5  | 62,8  | 87,8   | 87,2   | 88,1  | 85,3  |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012.

A estrutura do mercado de trabalho é extremamente sensível ao papel tradicional feminino e as mulheres estão concentradas nas atividades relacionadas aos setores de educação, saúde, serviços sociais, serviços domésticos, alojamento e alimentação. Observem que estas atividades dizem respeito à reprodução da vida, enquanto os homens estão alocados nos setores diretamente relacionados à produção material dos bens e serviços: agropecuário, indústria e construção civil.

Essa distribuição das ocupações por setores econômicos, também expressa, nas suas diversas vivências, o hiato que separa as mulheres pobres das ricas. A primeira observação a ser feita refere-se à bipolaridade da ocupação feminina. Conceito definido por Hirata (2010) como resultante dos processos que ocorrem na esfera

educacional. As mulheres são mais instruídas do que os homens em todos os níveis de escolaridade em todos os países. Assim, desde os anos 1990, isso diferenciou as mulheres, umas com diplomas universitários ocupando cargos executivos, mas ainda muito poucas em proporção ao avanço escolar. E no outro lado, milhões de mulheres como comerciárias, domésticas, professoras de ensino infantil, fundamental e médio, assistentes do setor de saúde e nos baixos escalões da administração pública. E Hirata conclui que a consequência política dessa bipolaridade é o aumento das desigualdades sociais do antagonismo entre as mulheres (2010, p.46).

As mulheres podem ir para o mercado de trabalho desde que consigam promover a conciliação entre as tarefas domésticas

e o trabalho fora de casa. Esta conciliação é delegada, majoritariamente, para outras mulheres. No caso brasileiro, isto é uma marca profunda atestada pela longa permanência da ocupação do serviço doméstico remunerado como a mais importante ocupação das mulheres brasileiras, vigente desde o primeiro censo populacional de 1872 até o último em 2010. Apenas depois de 2010, houve uma mudança estrutural, sendo esta atividade suplantada pelas atividades de comércio, magistério e serviços de saúde e sociais. Provavelmente

esta queda seja explicada pelo crescimento da economia no segundo governo de Lula (2007/2010), gerando milhares e milhares de novos postos de trabalho no comércio e nos setores de serviços. A ampliação da escolaridade feminina também possibilitou que as filhas das domésticas tivessem acesso a mais educação e pudessem sonhar com outras profissões. O filme *Que horas ela volta?* de Anna Muylaet, lançado o ano passado (2015) e que tanto sucesso fez e faz, traça um panorama desta nova realidade (Tabela 4).

**Tabela 4 - População ocupada de 16 anos ou mais de idade, total e proporção por sexo, segundo os ramos de atividade - Brasil, 2012**

| Ramos de Atividade                            | Total         |               |               | Proporção (%) |              |              |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
|   | Total         | Mulheres      | Homens        | Total         | Mulheres     | Homens       |
| <b>Total</b>                                  | <b>93.365</b> | <b>39.695</b> | <b>53.670</b> | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| Agrícola                                      | 13.194        | 3.893         | 9.301         | 14,1          | 9,8          | 17,3         |
| Outras atividades industriais                 | 719           | 92            | 627           | 0,8           | 0,2          | 1,2          |
| Indústria de transformação                    | 12.386        | 4.640         | 7.746         | 13,3          | 11,7         | 14,4         |
| Construção                                    | 8.179         | 235           | 7.944         | 8,8           | 0,6          | 14,8         |
| Comércio e reparação                          | 16.550        | 6.920         | 9.630         | 17,7          | 17,4         | 17,9         |
| Alojamento e alimentação                      | 4.439         | 2.509         | 1.930         | 4,8           | 6,3          | 3,6          |
| Transporte, armazenagem e comunicação         | 5.243         | 673           | 4.571         | 5,6           | 1,7          | 8,5          |
| Administração Pública                         | 5.176         | 2.142         | 3.035         | 5,5           | 5,4          | 5,7          |
| Educação, saúde e serviços sociais            | 9.093         | 6.999         | 2.094         | 9,7           | 17,6         | 3,9          |
| Serviços domésticos                           | 6.307         | 5.822         | 485           | 6,8           | 14,7         | 0,9          |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 3.724         | 2.388         | 1.336         | 4,0           | 6,0          | 2,5          |
| Outras atividades                             | 8.285         | 3.373         | 4.913         | 8,9           | 8,5          | 9,2          |
| Atividades mal definidas                      | 69            | 11            | 58            | 0,1           | 0,0          | 0,1          |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012, apud RASEAM/SPM, 2014.

A desigualdade no mercado de trabalho expressa-se de forma bruta nas diferenças de rendimentos entre os sexos. A velha consigna “trabalho igual para salário igual”, que o movimento de mulheres sindicalistas e feministas brada desde o século XIX, ainda permanece uma luta do século XXI. As mulheres estudaram, se qualificaram, mas o mercado de

trabalho de forma patriarcal e machista ainda mantém as diferenças salariais. No Brasil de 2012, o rendimento-hora da população ocupada de 16 anos ou mais foi de R\$ 11,3, mas para os homens este foi R\$ 12,2 e para as mulheres de R\$ 10,2. Para ambos os sexos, à medida que avança a escolaridade, o rendimento médio aumenta. Mas, a diferença em favor dos

homens permanece; para todos os grupos de anos de estudo, as mulheres recebem menos que os homens; esta diferença amplia-se com a elevação da escolaridade (Tabela 5).

E o mais grave é que a questão raça/cor, tanto para os homens como para as mulheres, agrava a situação da desigualdade. Os

rendimentos percebidos pelos pretos/pardos são sempre inferiores aos dos trabalhadores brancos (homens e mulheres). Mas, desigualdade inerente ao sexo também pesa e as mulheres pretas/pardas são mais punidas, seus rendimentos são sempre inferiores aos masculinos, como mostra a Tabela 5.

**Tabela 5 – Rendimento-hora da população ocupada<sup>4</sup> de 16 anos ou mais de idade no trabalho principal por grupos de anos de estudo, segundo o sexo e a cor ou raça - Brasil - Brasil, 2012**

| Sexo e Cor ou Raça | Grupos de anos de estudo |            |            |             |                 |
|--------------------|--------------------------|------------|------------|-------------|-----------------|
|                    | Total                    | Até 4 anos | 5 a 8 anos | 9 a 11 anos | 12 anos ou mais |
| <b>Total</b>       | <b>11,3</b>              | <b>6,1</b> | <b>7,4</b> | <b>9,6</b>  | <b>24,2</b>     |
| Branca             | 14,2                     | 7,2        | 8,3        | 10,9        | 26,7            |
| Negra              | 8,5                      | 5,4        | 6,8        | 8,3         | 18,5            |
| <b>Mulheres</b>    | <b>10,2</b>              | <b>5,4</b> | <b>6,2</b> | <b>7,6</b>  | <b>19,6</b>     |
| Branca             | 12,5                     | 6,8        | 6,6        | 8,5         | 21,5            |
| Negra              | 7,7                      | 4,5        | 5,8        | 6,8         | 15,6            |
| <b>Homens</b>      | <b>12,2</b>              | <b>6,4</b> | <b>8,1</b> | <b>11,1</b> | <b>29,6</b>     |
| Branca             | 15,6                     | 7,4        | 9,2        | 12,8        | 32,7            |
| Negra              | 9,0                      | 5,8        | 7,3        | 9,5         | 22,0            |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012.

Abrindo os dados pelas regiões brasileiras, a comparação regional aponta desigualdades nos rendimentos-hora auferidos pela população trabalhadora. Estas diferenças devem-se à estrutura econômica nacional e ao seu desigual processo industrial concentrado na região Sudeste. Esta região apresenta o maior rendimento-hora do país devido à forte presença industrial na sua estrutura econômica e, de forma consequente, a região Nordeste, o mais baixo, com uma economia baseada na agropecuária e nos serviços. Analisando pela ótica das relações de gênero, a região Nordeste (R\$ 11,0) apresenta a maior desigualdade, quando se compara o

rendimento-hora de mulheres e homens com mais escolaridade, enquanto o Centro-oeste (R\$ 7,6) tem a menor diferença, provavelmente devido à presença do Distrito Federal em seu território. Como o acesso aos cargos da administração pública federal realiza-se via concursos públicos, estes são menos influenciados pela discriminação de sexo (Tabela 6). No entanto, este crescimento dos rendimentos femininos não significa igualdade salarial entre os sexos. A desigualdade entre os ganhos salariais é a marca do mercado de trabalho e os rendimentos femininos permanecem, em média, inferiores aos masculinos.

<sup>4</sup> O rendimento-hora da população ocupada é a média do rendimento-hora do trabalho principal dividido pela média do número de horas trabalhada.

**Tabela 6 – Rendimento-hora da população ocupada de 16 anos ou mais de idade no trabalho principal por sexo e grupos de anos de estudo, segundo as Grandes Regiões – Brasil, 2012**

| Grandes Regiões | Mulheres |            |            |             |                 | Homens |            |            |             |                 |
|-----------------|----------|------------|------------|-------------|-----------------|--------|------------|------------|-------------|-----------------|
|                 | Total    | Até 4 anos | 5 a 8 anos | 9 a 11 anos | 12 anos ou mais | Total  | Até 4 anos | 5 a 8 anos | 9 a 11 anos | 12 anos ou mais |
| Brasil          | 10,2     | 5,4        | 6,2        | 7,6         | 19,6            | 12,2   | 6,4        | 8,1        | 11,1        | 29,6            |
| Norte           | 8,9      | 4,7        | 5,7        | 7,6         | 16,4            | 9,4    | 5,4        | 6,8        | 10,0        | 25,0            |
| Nordeste        | 7,6      | 3,5        | 4,2        | 6,8         | 15,3            | 8,2    | 4,2        | 5,3        | 9,3         | 26,3            |
| Sudeste         | 11,6     | 6,3        | 7,1        | 8,1         | 22,5            | 14,6   | 7,8        | 9,1        | 12,3        | 32,7            |
| Sul             | 9,9      | 6,7        | 6,9        | 7,8         | 16,5            | 12,4   | 8,6        | 9,4        | 10,6        | 25,1            |
| Centro-oeste    | 11,0     | 5,9        | 5,8        | 7,2         | 21,2            | 13,0   | 7,8        | 9,4        | 11,2        | 28,8            |

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro-RJ, 2012.

Completando esta breve síntese sobre as desigualdades no mercado de trabalho, cabe um rápido olhar sobre a forte discriminação existente no indicador que relaciona a igualdade de gênero no mundo do trabalho e o acesso de homens e mulheres aos cargos de direção e gerenciais. A PNAD 2013 mostra que o acesso de mulheres com 25 anos ou mais de idade aos cargos de direção e gerenciais é menor comparativamente aos dos homens nessa faixa etária, elas são 5,1%, enquanto entre os homens a proporção era de 6,4% e o rendimento médio das mulheres em cargos de chefia continua inferior aos masculinos, corresponde a 69% do rendimento masculino (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2014).

### A pobreza é feminina!

A análise da pobreza com base em desigualdades de gênero mostra que o sexo é um importante determinante na condição de pobreza da população: a pobreza feminina é maior que a masculina. Da mesma forma, a comparação da situação de brancos e negros mostra que a questão racial desempenha papel fundamental na definição da situação da pobreza.

Assim, as mulheres negras e as famílias por elas chefiadas tendem a ser mais vulneráveis à situação de pobreza do que as demais. As desigualdades entre as regiões brasileiras fazem que haja uma concentração de pobreza e miséria, isto é 11,5% das famílias cuja pessoa de referência é uma mulher auferiam até  $\frac{1}{4}$  salário mínimo de rendimento familiar *per capita*, para

uma taxa de participação de 8,1% para o caso masculino (SPM/PR, RASEAM, 2013).

A extrema desigualdade da distribuição de renda no Brasil foi combatida a partir de 2003 com o Programa Bolsa Família. Este programa, que está sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é o principal programa federal de combate à pobreza no Brasil. As famílias atendidas auferem uma renda per capita de até R\$ 70 (extremamente pobres) e R\$ 140 (pobres). São 14,1 milhões de famílias beneficiadas que recebem um benefício médio mensal de R\$ 152,35 (IBGE, 2013, 187). Atualmente, este Programa é reconhecido como um dos maiores programas de distribuição de renda do mundo. Seguramente, sua ação fortaleceu a rede de proteção social e combateu a pobreza extrema no país, pelo seu crescimento contínuo desde 2004.

### Considerações Finais

As últimas décadas testemunharam transformações profundas na sociedade brasileira. Entre os ganhos femininos está o acesso à educação e a sua inserção crescente no mundo do trabalho. O desenvolvimento econômico a partir de 1950 transformou a estrutura produtiva nacional e deu continuidade ao processo de urbanização e isto proporcionou um aumento das possibilidades das mulheres encontrarem postos “decentes” de trabalho na sociedade. Apesar dessas mudanças, as mulheres não puderam quebrar a interdependência entre vida familiar e vida do

trabalho, que se fundem numa mesma dinâmica para o sexo feminino. A velha consigna de salário igual para trabalho igual permanece tão atual hoje como foi no passado. Esta evidência remete à denúncia, pelo movimento de mulheres, da invisibilidade do trabalho feminino e das desigualdades que qualificam sua inserção produtiva (rendimentos inferiores, direitos previdenciários negados, obstáculos aos planos de ascensão a cargos e chefia). Além disso, o mercado de trabalho brasileiro possui algumas características que são importantes para o fenômeno da pobreza, tais como: reduzida remuneração, elevada jornada de trabalho, pouca qualificação e baixa proteção social,

todas especialmente sofridas pelas mulheres trabalhadoras.

Por último, cabe lembrar que não basta que o Estado reconheça os direitos da cidadania feminina é necessário implementar políticas públicas para efetivação desses direitos e que do âmbito federal ao municipal os governos não podem esquecer as mulheres. A vida cotidiana acontece nas cidades e estas devem ser mais justas para as mulheres. As municipalidades devem promover atenção especial às políticas públicas – transporte, saúde, educação, saneamento –, e estas devem se adaptar aos novos desafios impostos pela sociedade na construção de uma sociedade igualitária.

## Referências Bibliográficas

BANDEIRA, Lourdes M.; MELO, Hildete Pereira de. A estratégia da transversalidade de gênero: uma década de experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil (2003/2013). In: MINELLA, L. S.; ASSIS, G. de O.; FUNCK, S. B. (org). *Políticas e Fronteiras: Desafios Feministas*, volume 2. Tubarão: COPIART, 2014.

BERQUÓ, Elza; CAVENAGHI, Suzana. Fecundidade em declínio: breve nota sobre a redução no número médio de filhos por mulher no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 74, São Paulo, 2006.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

CARRASCO, C. (org). *Mujeres y Economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, 1999.

HIRATA, Helena. Emprego, responsabilidades familiares e obstáculos socioculturais à igualdade de gênero na economia. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, p. 45-49, 2010.

MELO, Hildete Pereira de; MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. Partido Republicano Feminino: A Construção da Cidadania Feminina no Rio de Janeiro. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_; CONSIDERA, Claudio M.; SABBATO, Alberto Di. Os afazeres domésticos contam. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 435-454, 2007.

\_\_\_\_\_; MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. Imigrantes portugueses no Brasil a partir dos Recenseamentos populacionais do século XX: um estudo exploratório de gênero. *Revista Gênero*, Niterói, v. 9, nº 1, p. 69-88, 2008.

\_\_\_\_\_. ; CASTILHO, Marta. Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz?, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 135-158, jan./abr. 2009

PORTO, Comba Marques. *A arte de ser ousada: uma homenagem a Carmen da Silva (1919-1985)*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2015.

PRIORE, Mary. *Histórias e Conversas de Mulher*. São Paulo: Planeta, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, RJ, Record, 2001.

SOARES, Cristiane. A distribuição do tempo dedicado aos afazeres domésticos entre homens e mulheres no âmbito da família. *Revista Gênero*, Niterói, v. 9, nº 1, p. 9-29, 2008.

TEIXEIRA, Elizabeth Fleury; MENEGHEL, Stella N.(org.). *Dicionário Feminino da Infância: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

## Conheça o Programa de Qualificação da Gestão Ambiental Municípios Bioma Amazônia acesse [www.amazonia-ibam.org.br](http://www.amazonia-ibam.org.br)



The screenshot shows the website interface for the Amazonia-IBAM Program. The header includes the IBAM logo (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) and navigation links: O Programa, Linhas de Ação, Municípios Elegíveis, Adesão ao Programa, Notícias, Biblioteca, and Contato. There are also social media icons for Facebook and YouTube, a FAQ icon, a search icon, and a link to the restricted area (Área restrita). The main banner features a sunset over water with the text: "Gestão ambiental Quem tem compromisso com a Amazônia, participa." Below this is a login form with fields for "Seleção" (a dropdown menu), "Login", and "Senha", and an "Entrar" button. At the bottom, there is a call to action: "O programa oferece Cursos de Capacitação gratuitos para o seu município." with an "Inscreva-se" button.

# Consórcios Públicos Intermunicipais: características e potencialidades

Leonardo Granato\*

**Resumo:** Passados dez anos da aprovação da Lei nº 11.107/2005 de Consórcios Públicos, propomos apresentar o instrumento estratégico por ela aprovado, e, após isso, analisar as características e as potencialidades desse tipo de arranjo institucional, face à articulação de ativos entre os governos municipais para viabilizar a cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento local e da região. Nossa abordagem será baseada na compreensão do federalismo brasileiro, que hoje se expressa na Constituição Federal, no entendimento de que é nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais se originam e ganham verdadeiro significado.

**Palavras-chave:** Relação intergovernamental; cooperação; consórcio público.

## Introdução

A estrutura federativa brasileira experimentou grandes mudanças desde o processo de redemocratização na década de 80. A nova Constituição Federal, de 1988, baseou-se em uma concepção de descentralização do poder do Estado e de reconhecimento do Município como ente da federação, inscrita como peça essencial do discurso antiautoritário (FIORI, 1995). No entanto, no quadro de uma dinâmica determinada por uma complexa arquitetura entre competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentou uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 1990 (ARRETCHE, 2012).

Por sua vez, a federação brasileira seria também condicionada pelas grandes assimetrias, diversidades e desigualdades regionais, pelos contenciosos federativos e, sobretudo, pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que dê conteúdo e significado ao pacto federativo (TREVAS, 2013).

A partir de 2003, o novo ciclo de governos pós-neoliberais no país afirmaria a importância de um federalismo cooperativo e participativo, não somente capaz de estruturar e articular entre os entes federados capacidades de coordenação e cooperação de forma vertical, mas, também, de forma horizontal. É precisamente neste contexto que se inscreve o objetivo do presente trabalho.

Neste estudo propomos apresentar, então, um instrumento estratégico do sistema de governança brasileiro constituído pelos chamados “consórcios públicos”, e, após isso, analisar as características e as potencialidades desse tipo de arranjo institucional, face à formulação e à implementação de políticas públicas por parte dos governos locais, no entendimento de que o estudo dessa ferramenta constitui uma contribuição para a divulgação

---

\* *Professor Doutor do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

*Endereço eletrônico: leonardo.granato@ufrgs.br.*

das institucionalidades potencializadoras da capacidade estatal em geral. A nossa abordagem será baseada na compreensão do federalismo brasileiro, considerando-se que é nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais se originam e ganham verdadeiro significado.

O presente trabalho está estruturado em duas seções, além de uma introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentaremos as principais características e potencialidades dos consórcios públicos, com foco na cooperação intermunicipal. Na segunda seção, abordaremos algumas questões vinculadas aos efeitos que a Lei nº 11.107/2005 tem imprimido às relações de cooperação intermunicipal no país.

### O Consórcio Público: características e potencialidades

Conforme é explicado por Caldas e Cherubine (2013, p. 55), a construção social dos territórios é mais intensa e dinâmica do que qualquer previsão normativa, e diversas formas de cooperação vão dando vazão a um conjunto de novos territórios. Nesse sentido, se tomarmos como base os Municípios, poderemos observar vários territórios em seu interior, tais como bairros, regiões administrativas ou subprefeituras, dentre outros. Da mesma forma, podemos observar vários territórios construídos a partir da cooperação entre Municípios, com formatos institucionais diferentes, tais como regiões metropolitanas, microrregiões, consórcios intermunicipais, arranjos produtivos locais, dentre outros.

As iniciativas de cooperação ou associativismo entre governos locais não são uma novidade e nem constituem uma realidade exclusiva do Brasil. Pelo contrário, elas estão presentes em vários lugares do mundo, impulsionadas pela necessidade de economias de escala no quadro do sistema de acumulação

capitalista contemporâneo, bem como pela troca de experiências visando à resolução, conjunta ou não, de problemáticas específicas<sup>1</sup>.

Embora as associações intermunicipais já tenham sido previstas na Constituição de 1937<sup>2</sup>, foi sob a Constituição de 1946 que as iniciativas de associativismo intermunicipal tiveram impulso no Brasil, quando os Municípios alcançaram novas competências e no exercício dessas realizaram, em parceria uns com os outros, obras e serviços de interesse comum<sup>3</sup>. No intuito de efetuar um breve apanhado histórico do tema dos consórcios intermunicipais no Brasil, Caldas e Cherubine (2013) expressaram que, ainda que no Estado de São Paulo, entre 1983 e 1986, tenham sido criados consórcios intermunicipais nas mais diversas áreas, com a legislação vigente na época, que os definia como meras associações civis submetidas às regras de direito privado, e em um contexto de um regime político altamente centralizador, tais consórcios não foram além do objetivo de dar agilidade à resolução de problemas locais.

A partir da Constituição Federal de 1988, na qual se consagra o Município como entidade federativa indispensável ao sistema federativo brasileiro, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia (MORAES, 2012, p. 296), embora não houvesse um dispositivo ou instrumento normativo explícito para estimular e favorecer a cooperação entre Municípios, existia uma previsão indireta amplamente utilizada pelos prefeitos dispostos a criar associações municipais. Trata-se do inciso I, do artigo 30 do texto constitucional, conforme o qual compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Segundo Caldas e Cherubine (2013, p. 58-59), verifica-se, através de exemplos contemporâneos tais como o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba,

<sup>1</sup> O caso argentino foi por nós estudado em FARAH; GRANATO; ODDONE, 2010.

<sup>2</sup> Ver Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em: 15 mar. 2015. O artigo 29 estabelece que “os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”.

<sup>3</sup> Para maiores informações, ver DALLARI, 2005.

Capivari e Jundiá<sup>4</sup>, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco<sup>5</sup>, ou o Consórcio Intermunicipal Grande ABC<sup>6</sup>, que a cooperação entre Municípios ocorreu, durante muito tempo, sem que houvesse normas de direito público que garantissem continuidade e segurança jurídica aos pactos de cooperação. Porém, isso não impediu que houvesse associações de prefeituras, com registro de experiências de associativismo intermunicipal inovadoras no país.

Já a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que insere no artigo 241 da Carta Fundamental a figura dos “consórcios públicos”, abriu-se a possibilidade de uma cooperação intermunicipal mais consistente. De acordo com o citado artigo:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os 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”<sup>7</sup>.

É importante destacar que a Constituição conferiu, assim, competência a cada ente federativo, para dispor sobre a figura do consórcio público no âmbito de sua administração. Contudo, o legislador entendeu que os consórcios são contratos e, por isso, a União deveria disciplinar esse instituto. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002, que abriria

um novo ciclo histórico de desenvolvimento da sociedade brasileira, a cooperação federativa inserir-se-ia na agenda do governo federal através da criação de um grupo de trabalho interministerial para estudar proposições que promovam o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental<sup>8</sup>.

Produto de múltiplas discussões e debates<sup>9</sup>, o projeto de lei formulado foi finalmente aprovado mediante a Lei nº 11.107/2005<sup>10</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007<sup>11</sup>. Tais instrumentos normativos fixaram, como veremos no que segue, as premissas de sustentabilidade do consórcio público, isto é, a natureza jurídica de direito público, introduzindo um caráter mais seguro à associação pública criada, um caráter voluntário de adesão ao pacto político que origina o consórcio, legitimando o compromisso firmado, e a penalização do ente consorciado, se inexistente um fluxo de recursos adequados para o cumprimento de seus objetivos.

O artigo 2º do Decreto nº 6.017/2007 define consórcio público como uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, também chamados pela literatura de “consórcios administrativos”. A lei é clara no sentido de criar uma figura jurídica através da

<sup>4</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://agua.org.br/>

<sup>5</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://www.cisasf.org.br/>

<sup>6</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://www.consortioabc.sp.gov.br/>

<sup>7</sup> Ver Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>8</sup> A criação do grupo foi instituída pela Portaria nº 1.391, de 28 de agosto de 2003. Para maiores informações, ver CUNHA, 2004, p. 20.

<sup>9</sup> Para maiores informações, ver CUNHA, 2004; RIBEIRO; LOSADA, 2013.

<sup>10</sup> Ver Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>11</sup> Ver Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

qual os entes consorciados possam contribuir solidariamente à realização de interesses comuns, o que demandará, necessariamente, um forte compromisso na racionalização do uso de recursos, bem como, muito provavelmente, a criação de uma espécie de identidade regional comum. Neste contexto, tal como menciona Trevas, o diálogo político resulta fundamental:

“A necessidade de compartilhar com os parceiros consorciados uma visão estratégica dos problemas e desafios a enfrentar, bem como das soluções a implementar, constitui-se como outra dimensão da sustentabilidade do empreendimento. Requer uma capacidade de diálogo e entendimento, que não é comum à cultura dos atores políticos e aos estilos de liderança pública dominantes no sistema político. Requer, enfim, uma capacidade para viabilizar processos de concertação política que saiba lidar com a diversidade, as assimetrias e os contenciosos existentes, sinalizando um horizonte de ganhos compartilhados ou mecanismos compensatórios nos resultados pretendidos” (TREVAS, 2013, p. 24-26).

Segundo o Decreto supracitado, os consórcios públicos poderão estar integrados: a) somente por Municípios, ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos; b) somente por Estados, ou por Estados e o Distrito Federal, e c) por Municípios e o Distrito Federal, ou por Municípios, Estados e o Distrito Federal. Em todos estes casos, a União pode figurar ou não como consorciada. É importante salientar, ainda, que a figura dos consórcios públicos se apresenta como um instrumento de gestão altamente democrático em virtude de que, além das instâncias governamentais correspondentes, a participação de representantes de organizações da sociedade civil nos seus órgãos colegiados poderá ser prevista no estatuto constitutivo.

O documento inicial do consórcio público é o protocolo de intenções e seu conteúdo

mínimo deve obedecer ao previsto na Lei nº 11.107/2005, bem como no Decreto que a regulamenta. Segundo o artigo 4º da norma citada, são cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes consorciados perante outras esferas de governo; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral etc.

O protocolo de intenções, devidamente subscrito pelos chefes do poder executivo de cada um dos entes federativos com vontade associativa, deverá ser publicado na imprensa oficial, e, posteriormente, ratificado mediante lei, cabendo a cada casa legislativa a sua aprovação. Dessa forma, o protocolo de intenções, após ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público, fortalecendo o pacto político entre os entes consorciados no ato da formação, bem como da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados. O consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público ou privado, mas só os consórcios com personalidade jurídica de direito público passarão a integrar a administração indireta de todos os entes consorciados.

No concernente à organização e ao funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio, a assembleia geral decidirá sobre seus estatutos, que disporão sobre todas estas questões. Em referência às áreas de políticas públicas de atuação, os consórcios públicos poderão ser uni ou multitemáticos, com competências para atuação em uma ou em várias questões vinculadas ao(s) objetivo(s) proposto(s). Conforme surge do artigo 3º do Decreto nº 6.017/2007, são muitas as matérias que podem ser objeto de consórcio<sup>12</sup>. Por sua vez, quanto à natureza de atuação, os consórcios públicos po-

<sup>12</sup> Por exemplo, podem ser objeto de consórcio a gestão do resíduos, infraestrutura, desenvolvimento econômico, saúde pública, educação pública, assistência social e inclusão socioproductiva, segurança pública, transporte, dentre outros (BATISTA, 2011).

derão ter o caráter de indutores ou executores de políticas e serviços públicos, derivados das competências constitucionais atribuídas aos entes consorciados. De qualquer forma, todos os consórcios têm competências com relação ao objetivo proposto, entendidas como atividades de planejamento, regulação e fiscalização, e portanto, poderiam, por exemplo, induzir um de seus membros a planejar um tipo de política pública, bem como a planejar diretamente (executar) a política pública em questão.

É importante salientar, no entanto, que para agregar valor ao empreendimento proposto, o consórcio deverá contar com uma consistente e efetiva capacidade técnico-gerencial que garanta e viabilize a aposta estratégica. Existe, assim, a necessidade de colocar ênfase na capacitação profissional continuada dos agentes atuantes no consórcio nas mais diversas temáticas (formulação e gestão de projetos, obtenção de financiamento etc.).

Para o cumprimento de seus objetivos, os entes consorciados comprometem-se, por meio do contrato de rateio, a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público<sup>13</sup>. Além disso, os consórcios públicos poderão firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, além de receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; promover desapropriações e instituir serviços nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social; ser contratado pela administração dos entes consorciados. Poderão ainda emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços, e poderão, também, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos.

**Todos os consórcios têm competências com relação ao objetivo proposto, entendidas como atividades de planejamento, regulação e fiscalização**

Segundo a normativa, a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicável às entidades públicas. Dessa forma, o consórcio público se sujeita à fiscalização do tribunal de contas competente para apreciar as contas do chefe do poder executivo representante legal do consórcio, o que favorece a prevenção e o combate à corrupção, através do controle sobre os recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental (RAVANELLI, 2010). Esta é também uma questão relevante se considerarmos que a adoção de medidas de integridade, transparência e prevenção contribui por consolidar a confiança e a credibilidade que todos os membros do consórcio devem de ter no propósito coletivo a ser alcançado.

Por fim, dentre os benefícios atingidos pelos consórcios, Prates (2010) apontou: a) o aumento da capacidade de realização, uma vez que os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais Municípios; b) a maior eficiência do uso dos recursos públicos, o que é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos; c) a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, uma vez que a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas; d) o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos Municípios, devido ao fato de que a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos Municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade,

<sup>13</sup> Um estudo sobre padrões de sistemas de compartilhamento de custos e benefícios entre os parceiros associados pode ser encontrado em Machado; Andrade (2014).

empresas ou agências estatais; e, por último, e) o aumento da transparência das decisões públicas, uma vez que as mesmas são de âmbito regional e envolvem vários atores, fato esse que, naturalmente, as torna mais visíveis, de modo que se abra, com isso, espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

## O estreitamento de experiências de cooperação nos últimos anos

O objetivo da presente seção é indagar que efeitos a Lei nº 11.107/2005 tem imprimido às relações de cooperação intermunicipal no país, bem como que tipos de associações se fizeram mais presentes e onde se fizeram. Para isso, faremos uma breve menção a alguns dados de interesse da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), de 2011<sup>14</sup>.

Em primeiro lugar, segundo a MUNIC, 4.175 (92,8%) dos Municípios que declararam fazer parte de articulações interinstitucionais o faziam através de consórcios. Destes, 3.295 (78,9%) declararam fazer parte de consórcio público e 2.097 (50,2%) de consórcio administrativo<sup>15</sup>. Esses dados revelam, assim, o poderoso estímulo que a Lei de Consórcios Públicos provocou à criação de consórcios públicos intermunicipais no país desde a regulamentação da lei em 2007.

Com relação aos parceiros na composição dos consórcios, segundo o informe acima citado, de um total de 5.392 Municípios que declararam participar de consórcio público e/ou administrativo, 2.903 participavam de consórcio público intermunicipal; 1.421, de consórcio

público que contava com a presença do Estado; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos<sup>16</sup>. É interessante sublinhar, aqui, a preferência expressa pelos poderes locais a se associar, principalmente, com governos da própria esfera municipal. De qualquer forma, os números revelam que através de lei também foi incentivada a cooperação horizontal entre as diferentes instâncias da federação.

Entretanto, segundo a MUNIC, a análise sobre os Municípios que declararam fazer parte de consórcios nas grandes regiões coloca em destaque as regiões sul e sudeste, onde 93,7% e 86,4%, respectivamente, dos Municípios participavam de consórcio público, valor acima da média nacional. Por sua vez, nos consórcios administrativos, as regiões norte e nordeste apresentavam os maiores percentuais. A avaliação das mesmas variáveis a partir das classes de tamanho da população dos Municípios no país mostrou uma correlação entre grandeza populacional e Municípios que participavam de consórcios administrativos. Quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de Municípios que participavam deste tipo de articulação, chegando a 88,2% naqueles com mais de 500.000 habitantes, o que não se reflete nos consórcios públicos, onde os Municípios desta classe de tamanho detinham o menor percentual<sup>17</sup>.

Outra informação de relevância indica o percentual de Municípios que participavam de consórcios públicos e/ou administrativos por áreas de atuação, mostrando que, na maioria dos casos, estes foram criados para a gestão de políticas públicas. As informações indicam que, das onze políticas públicas que mobilizam a organização dos consórcios, saúde, educação e habitação são as que lideravam o ranking,

<sup>14</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

<sup>15</sup> Ver Tabelas de resultados 15 e 16 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>16</sup> Ver Gráfico 11 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>17</sup> Ver Gráfico 12 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

seguidas por assistência e desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento urbano, turismo, transporte, cultura, emprego e trabalho.

Para finalizar, com relação à área de atuação dos consórcios públicos, estes estavam presentes, principalmente, nas áreas de educação, saúde e habitação. Considerando as novas atribuições e maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos Municípios se articularam, constituindo consórcios públicos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para melhor prestar seus serviços<sup>18</sup>.

### Considerações finais

Conforme estudado neste trabalho, é a partir das trajetórias históricas dos consórcios intermunicipais que podemos constatar que a cooperação por essa via é uma construção de longo prazo, sujeita a diversas variáveis como a alternância dos dirigentes face às eleições municipais, às dinâmicas regionais, ao tipo de política pública envolvida e ao fluxo de recursos disponíveis, dentre muitas outras. Logo após a aprovação da Lei nº 11.107/2005, com a definição das regras sob as quais os Municípios e os Estados passariam a lidar em suas relações entre si e com a União, verificou-se uma expansão de

relações de consorciamento, no entendimento que tais relações, particularmente no âmbito intermunicipal, podem produzir uma melhor resolução e efetividade da ação pública local, através de ganhos de escala consideráveis, bem como de uma maior racionalização na utilização de recursos públicos escassos. Por sua vez, a referida norma outorga uma maior segurança jurídica aos entes consorciados devido à regulamentação dos diversos aspectos do vínculo associativo (ato de formação e extinção do consórcio, retirada voluntária de um ente consorciado, formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas, dentre outros).

Embora os resultados por nós referenciados no presente artigo sejam ainda de caráter bastante recente, fica clara a importância da figura do consórcio público como mecanismo de fortalecimento dos entes da Federação em geral, e dos municípios em particular, para a gestão compartilhada de políticas públicas, no contexto de descentralização político-administrativo do país. Apesar da afirmação dos benefícios que este novo tipo de arranjos institucionais pode trazer para o conjunto da população brasileira, não devemos deixar de salientar que tais arranjos são “cartas de intenções” que exigem ousadia e pedem maiores esforços dos diferentes setores envolvidos para a coprodução efetiva de bens públicos.

---

<sup>18</sup> Ver Gráfico 13 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

## Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.
- BATISTA, Sinoel. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno, vol. 1).
- CALDAS, Eduardo de L.; CHERUBINE, Marcela B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.) *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 55-70.
- CUNHA, Rosani E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, vol. 55, n. 03, p. 05-36, 2004.
- DALLARI, Dalmo de A. Parecer sobre a nova Lei de Consórcios Públicos: Lei nº 11.107 de 06 abril de 2005. *Revista Jurídica*, vol. 7, n. 72, 2005. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/529/522>> Acesso em: 10 jun. 2016.
- FARAH, Patricia; GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. *El desafío de la regionalización: una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- FIORI, José Luis. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: Affonso, R. B. A.; Silva, P. L. B. (Orgs.) *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 19-38.
- MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, vol. 48, n. 03, p. 695-720, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000300008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000300008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em: 10 jun. 2016.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- PRATES, Ângelo M. Q. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*, Natal-RN, novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%94Blicos%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2016.
- RAVANELLI, Paula. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: *III Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília-DF, março de 2010. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_51/consorcios\\_publicos\\_os\\_desafios\\_do\\_fortalecimento\\_de\\_mecanismos\\_de\\_cooperacao\\_e\\_colaboracao\\_entre\\_os\\_entes\\_federados.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2016.
- RIBEIRO, Wladimir A.; LOSADA, Paula R. *Consórcios Públicos: dilemas jurídicos ou políticos?* In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.) *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 41-54.
- TREVAS, Vicente C. Y P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.) *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 15-28.

# As Finanças Municipais em 2014

François E. J. de Bremaeker\*

**Resumo:** O estudo faz uma análise da composição das receitas municipais (receitas tributárias, de transferências e outras receitas), segundo as regiões e o porte demográfico dos Municípios, apresentando valores absolutos, médios, *per capita* e relativos. As desigualdades regionais são realçadas na distribuição dos recursos, em que a região Sudeste apresenta valores sempre acima da média nacional. Na distribuição das receitas segundo o porte demográfico, vê-se que em razão da repartição de recursos federais (transferências do Fundo de Participação dos Municípios), os Municípios de menor porte demográfico são os que apresentam mais elevadas receitas *per capita*.

**Expressões-chave:** Finanças municipais. Receitas tributárias municipais.

Em 2015 o resultado do Balanço do Setor Público Nacional foi editado pela Portaria 339/2015, de 29 de junho de 2015, abrangendo 21 Estados e apenas 4.211 Municípios. Em 2014 a Portaria 365/2014 da Secretaria do Tesouro Nacional divulgou os dados de 15 Estados, do Distrito Federal e de 4.459 Municípios. A falta de informações impossibilita a comparação dos dados entre as esferas de governo. Portanto, serão considerados para fins de comparação os dados de 2012, divulgados através da Portaria 371/2013. A experiência demonstra que em termos percentuais os números não variam significativamente.

Em 2012 a participação dos Municípios na arrecadação tributária (impostos, taxas e contribuição de melhoria) foi de 9,88%, cabendo aos Estados 44,30% e à União 45,82%. Estes valores representavam um total de R\$ 759 bilhões.

A participação dos Municípios na arrecadação tributária somadas às receitas de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, era em 2012 de 7,19%, contra 25,10% dos Estados e 67,71% da União.

A participação dos Municípios nas receitas correntes disponíveis para os Municípios,

após a contabilização das transferências constitucionais e voluntárias, era em 2012 de 19,43%, cabendo 24,13% para os Estados e 55,44% para a União.

A participação dos Municípios no total de recursos disponíveis (receitas correntes e de capital), era em 2012 de 14,47%, cabendo aos Estados 18,91% e à União 66,62%.

Ao serem comparados os resultados das finanças municipais de 2012 e 2013, verifica-se que os Municípios brasileiros conseguiram ampliar suas receitas em 14,53% em relação ao ano anterior, tendo à sua disposição o equivalente a R\$ 480,457 bilhões (em 2013).

Em 2014 o montante das receitas municipais foi de R\$ 531,558 bilhões, representando um aumento de 10,64% em relação a 2013. As receitas tributárias evoluíram de R\$ 82,584 bilhões para R\$ 92,286 bilhões, representando

---

\* *Economista e Geógrafo. Gestor do Observatório de Informações Municipais. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo. Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ)*  
Endereço eletrônico: [bremaeker@gmail.com](mailto:bremaeker@gmail.com)  
[bremaeker@informacoesmunicipais.com.br](mailto:bremaeker@informacoesmunicipais.com.br)

um aumento de 11,75%. Quanto às receitas de transferências estas cresceram de R\$ 330,168 bilhões para R\$ 361,403 bilhões, representando um aumento de 9,46%.

Os dados extraídos do “Arquivo FINBRA – 2014”, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, corresponde a uma amostra de 4.974 Municípios. Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

### As receitas municipais

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, captada de forma mais evidente em função do porte demográfico dos Municípios. A reunião dos dados de todos os Municípios sob um único número, ou seja, através da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os Municípios.

Com vistas a mostrar as diferenças entre os Municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos Municípios em 11 grupos de

habitantes e utilizados três grandes conjuntos de receitas: tributária, transferências e outras.

As receitas tributárias compreendem: os impostos (IPTU, ISS e ITBI), o ITR arrecadado por 220 Municípios, as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria. Com vistas a permitir a comparação dos dados com aqueles de estudos anteriores, os valores referentes à retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) não foi considerado como receita tributária, mas como transferência.

No caso do Imposto de Renda Retido na Fonte, mesmo sendo este item de receita classificado pela Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 2002 como receita tributária dos Estados e dos Municípios, está sendo considerado para fins deste estudo como transferência da União. A adoção deste critério segue uma coerência na classificação das receitas, anterior a 2002, que é reforçada pelo critério adotado pelo Ministério da Educação em decorrência da Emenda à Constituição que instituiu o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, que exclui da composição do Fundo não só os impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS), mas mantém o Imposto de Renda Retido na Fonte, considerando-o, pois, como uma transferência não relacionada na sua composição.

As receitas de transferências correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, a saber: a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), do

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

As outras receitas compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos Municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo em que é possível constatar uma íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências, em razão deste item representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos Municípios.

Vale a pena observar que além dos valores absolutos, os dados serão apresentados segundo valores médios e valores *per capita*, para as regiões e para os grupos de habitantes, como forma de melhor expressar a realidade municipal brasileira.

No ano de 2014 a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 67,99% de transferências, por 17,36% de receitas tributárias e por 14,65% de outras receitas.

### A distribuição regional

Em 2014 a região **Sudeste** é aquela que apresenta os resultados globais mais expressivos. A região detém 29,96% do número de Municípios do País e 42,6158% da sua população total (não considerados o Distrito Federal e Fernando de Noronha); entretanto,

concentra 49,71% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sudeste concentra 64,91% do montante da receita tributária municipal; e 44,20% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 22,67% do total das receitas da região (5,31 pontos percentuais acima da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 60,46% do total das receitas (7,53 pontos percentuais abaixo da média nacional).

A região **Nordeste** é a segunda em importância frente aos resultados globais. A região detém 32,20% do número de Municípios do País e 28,10% da sua população total; entretanto, concentra 21,39% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Nordeste concentra 12,35% do montante da receita tributária municipal; e 25,50% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 10,03% do total das receitas da região (7,33 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 81,06% do total das receitas (13,07 pontos percentuais acima da média nacional).

A região **Sul** é a terceira em importância frente aos resultados globais. A região detém 21,39% do número de Municípios do País e 14,51% da sua população total; entretanto, concentra 16,10% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Sul concentra 13,73% do montante da receita tributária municipal; e 15,82% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 14,80% do total das receitas da região (2,56 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 66,81%

do total das receitas (1,18 pontos percentuais abaixo da média nacional).

A região **Norte** é a quarta em importância frente aos resultados globais. A região detém 8,08% do número de Municípios do País e 8,62% da sua população total; entretanto, concentra 6,57% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Norte concentra 3,88% do montante da receita tributária municipal; e 7,81% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 10,26% do total das receitas da região (7,10 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 80,77% do total das receitas (12,78 pontos percentuais acima da média nacional).

A região **Centro-oeste** detém 8,37% do número de Municípios do País e 6,19% da sua população total; entretanto, concentra 6,23% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos Municípios brasileiros, a região Centro-oeste concentra 5,13% do montante da receita tributária municipal; e 6,67% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 14,30% do total das receitas da região (3,06 pontos percentuais abaixo da média brasileira) e que as receitas de transferências representam 72,79% do total das receitas (4,80 pontos percentuais acima da média nacional).

**Tabela 1 - Distribuição das Receitas Municipais segundo as grandes regiões no ano de 2014**

| Brasil e Grandes Regiões | Receita Orçamentária Total (R\$) | Receitas Tributárias (R\$) | Receitas de Transferências (R\$) | Outras Receitas (R\$) |
|--------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| BRASIL                   | 531.558.269.170                  | 92.286.063.309             | 361.403.783.283                  | 77.868.422.586        |
| Norte                    | 34.931.194.888                   | 3.583.816.570              | 28.213.533.226                   | 3.133.845.092         |
| Nordeste                 | 113.677.801.584                  | 11.400.021.600             | 92.142.951.794                   | 10.134.828.190        |
| Sudeste                  | 264.226.868.797                  | 59.897.552.882             | 159.744.359.318                  | 44.584.956.598        |
| Sul                      | 85.591.611.179                   | 12.668.609.635             | 57.185.720.792                   | 15.737.280.752        |
| Centro-oeste             | 33.130.792.730                   | 4.736.062.622              | 24.117.218.153                   | 4.277.511.954         |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população - 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

A distribuição dos recursos segundo os valores médios mostra nitidamente a supremacia dos Municípios da região Sudeste. No caso do total das receitas e às receitas tributárias, o diferencial é provocado principalmente pelos elevados valores

apresentados pelos Municípios com população acima de 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro).

Quanto às receitas de transferências, o diferencial é provocado tanto pelos Municípios com mais de 5 milhões de habitantes, quanto

pelo valor do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que responde pela maior parcela de transferências de recursos em favor dos Municípios.

Enquanto o FPM representa 23,66% das transferências correntes para o conjunto dos

Municípios brasileiros, o ICMS representa 27,85%. Já para a região Sudeste, o FPM representa 16,90% e o ICMS chega a 33,81%.

O que se vê também é que os valores médios das demais regiões praticamente se nivelam no mesmo patamar, abaixo da média nacional.

**Tabela 2 – Distribuição das Receitas Médias Municipais segundo as grandes regiões no ano de 2014**

| Brasil e Grandes Regiões | Receita Orçamentária Total Média (R\$) | Receitas Tributárias Médias (R\$) | Receitas de Transferências Médias (R\$) | Outras Receitas Médias (R\$) |
|--------------------------|--|-----------------------------------|---|------------------------------|
| BRASIL                   | 95.466.643                             | 16.574.365                        | 64.907.289                              | 13.984.989                   |
| Norte                    | 77.624.878                             | 7.964.037                         | 62.696.741                              | 6.964.100                    |
| Nordeste                 | 63.400.893                             | 6.358.071                         | 51.390.380                              | 5.652.442                    |
| Sudeste                  | 158.409.394                            | 35.909.804                        | 95.770.000                              | 26.729.590                   |
| Sul                      | 71.865.333                             | 10.636.952                        | 48.014.879                              | 13.213.502                   |
| Centro-oeste             | 71.096.122                             | 10.163.225                        | 51.753.687                              | 9.179.210                    |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

A distribuição da receita orçamentária municipal segundo os valores *per capita* mostra um maior equilíbrio relativo entre as regiões, mantendo-se os Municípios da região Sudeste sempre em primeiro plano, seguido de perto pelos Municípios das regiões Sul. Um pouco abaixo estão os Municípios da região Centro-oeste e mais distantes os das regiões Norte e Nordeste.

O desequilíbrio mais acentuado é registrado na distribuição da receita tributária, onde os Municípios da região Sudeste são os únicos

que superam a média nacional. Os Municípios da região Sul apresentam um valor *per capita* próximo ao do valor médio nacional, enquanto que as demais regiões apresentam resultados bem mais modestos, principalmente as regiões Nordeste e Norte.

Os valores *per capita* das receitas de transferências apresentam um maior equilíbrio relativo, não se registrando desvios muito significativos em relação à média nacional. Três regiões se posicionam acima da média nacional (Sul, Centro-oeste e sudeste), enquanto que as demais apresentam valores abaixo da média.

**Tabela 3 – Distribuição das Receitas Municipais *Per Capita* segundo as grandes regiões no ano de 2014**

| <b>Brasil e Grandes Regiões</b> | <b>Receita Orçamentária Total <i>Per Capita</i> (R\$)</b> | <b>Receitas Tributárias <i>Per Capita</i> (R\$)</b> | <b>Receitas de Transferências <i>Per Capita</i> (R\$)</b> | <b>Outras Receitas <i>Per Capita</i> (R\$)</b> |
|---------------------------------|---|---|---|--|
| BRASIL                          | 2.659   | 462   | 1.808   | 389  |
| Norte                           | 2.027   | 208   | 1.637   | 182  |
| Nordeste                        | 2.023   | 203   | 1.640   | 180  |
| Sudeste                         | 3.104   | 707   | 1.877   | 523  |
| Sul                             | 2.950   | 437   | 1.971   | 542  |
| Centro-oeste                    | 2.679   | 383   | 1.950   | 346  |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getulio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

A distribuição das receitas municipais segundo a sua participação relativa também acentua as desigualdades regionais.

A região Sudeste é a única que supera a média nacional em relação à participação da receita tributária. A região Sul se posiciona um pouco abaixo da média nacional, vindo em seguida os Municípios da região Centro-oeste.

Mais afastados da média estão os valores das regiões Norte e Nordeste.

Quanto à participação das receitas de transferências, verifica-se que as regiões Nordeste e Norte são as que apresentam a maior participação relativa, seguidas de perto pela região Centro-oeste. As regiões Sul e Sudeste apresentam participações abaixo da média nacional.

**Tabela 4 – Participação Relativa das Receitas Municipais segundo as grandes regiões no ano de 2014**

| <b>Brasil e Grandes Regiões</b> | <b>Receita Orçamentária Total (%)</b> | <b>Receitas Tributárias (%)</b> | <b>Receitas de Transferências (%)</b> | <b>Outras Receitas (%)</b> |
|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| BRASIL                          | 100,00                                | 17,36                           | 67,99                                 | 14,65                      |
| Norte                           | 100,00                                | 10,26                           | 80,77                                 | 8,97                       |
| Nordeste                        | 100,00                                | 10,03                           | 81,06                                 | 8,92                       |
| Sudeste                         | 100,00                                | 22,67                           | 60,46                                 | 16,87                      |
| Sul                             | 100,00                                | 14,80                           | 66,81                                 | 18,39                      |
| Centro-oeste                    | 100,00                                | 14,30                           | 72,79                                 | 12,91                      |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getulio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

### A distribuição pelos grupos de habitantes

Em 2014, a distribuição das receitas municipais pelos grupos de habitantes segundo os valores absolutos mostra que o grupo com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, que congrega 106 Municípios, é aquele que concentra a maior parcela de recursos: 16,41% da receita orçamentária.

Seguem-se em importância os grupos dos Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (com 1080 Municípios) e aquele com população superior a 5 milhões de habitantes (com 2 Municípios – São Paulo e Rio de Janeiro). A participação deles é de 14,20% e 12,79%, respectivamente. Em seguida estão os grupos com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (com 14 Municípios) e o de 50 mil a 100 mil habitantes (com 348 Municípios), que concentram, respectivamente, 11,54% e 10,55% da receita orçamentária.

O conjunto das transferências (constitucionais e voluntárias) representa 67,99% das receitas municipais. A maior participação está nos 1.080 Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (17,47% do montante das transferências), seguindo-se em importância os

106 Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes: 15,29% da receita de transferências. Os grupos com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (com 1.383 Municípios) e entre 50 mil e 100 mil habitantes (com 348 Municípios), concentram, respectivamente, 11,90% e 11,87% das receitas de transferências.

A distribuição dos valores da receita tributária é que são mais significativos. Neste caso, os dois Municípios com população superior a 5 milhões de habitantes concentram nada menos que 29,93% de toda a receita tributária municipal, seguindo-se em importância os 106 Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes (17,72% da receita tributária) e os 14 Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (excluído o Distrito Federal), que concentram 16,64% da receita tributária municipal.

A tendência é de que ocorra a concentração das receitas tributárias nos grupos de Municípios de maior porte demográfico, vez que os dois principais impostos têm sua base de arrecadação ligada a atividades urbanas: o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

**Tabela 5 – Distribuição das Receitas Municipais segundo os Grupos de Habitantes no ano de 2014**

| Grupos de Habitantes (por mil) | Receita Orçamentária Total (R\$) | Receitas Tributárias (R\$) | Receitas de Transferências (R\$) | Outras Receitas (R\$) |
|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| TOTAL                          | 531.558.269.170                  | 92.286.063.309             | 361.403.783.283                  | 77.868.422.586        |
| até 2                          | 1.293.586.510                    | 24.961.162                 | 1.200.073.032                    | 68.552.315            |
| 2  — 5                         | 16.743.404.430                   | 556.437.515                | 15.348.907.436                   | 838.059.479           |
| 5  — 10                        | 24.300.711.686                   | 1.152.799.763              | 21.845.760.360                   | 1.302.151.563         |
| 10  — 20                       | 48.698.220.312                   | 2.692.204.715              | 43.014.016.376                   | 2.991.999.222         |
| 20  — 50                       | 75.462.745.954                   | 5.909.965.865              | 63.107.972.664                   | 6.444.807.424         |
| 50  — 100                      | 56.058.611.934                   | 6.477.072.779              | 42.903.895.647                   | 6.677.643.508         |
| 100  — 200                     | 51.548.756.758                   | 7.635.983.437              | 36.857.057.393                   | 7.055.715.929         |
| 200  — 500                     | 87.203.562.196                   | 16.355.956.407             | 55.258.129.653                   | 15.589.476.136        |
| 500  — 1000                    | 40.923.678.749                   | 8.507.100.367              | 23.817.773.305                   | 8.598.805.077         |
| 1000  — 5000                   | 61.315.628.784                   | 15.356.782.983             | 32.538.052.826                   | 13.420.792.975        |
| 5000 e mais                    | 68.009.361.865                   | 27.616.798.316             | 25.512.144.591                   | 14.880.418.958        |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

As diferenças entre os grupos de Municípios ficam bem marcadas ao se observar a distribuição da receita municipal segundo os valores médios.

As diferenças de um grupo para o outro são muito expressivas, tanto em relação à receita

tributária quanto em relação às receitas de transferências e às outras receitas.

Deve-se destacar o fato de que as médias nacionais somente são ultrapassadas pelos Municípios com população superior a 50 mil habitantes.

**Tabela 6 – Distribuição das Receitas Médias Municipais segundo os Grupos de Habitantes no ano de 2014**

| Grupos de Habitantes (por mil) | Receita Orçamentária Total Média (R\$) | Receitas Tributárias Médias (R\$) | Receitas de Transferências Médias (R\$) | Outras Receitas Médias (R\$) |
|--------------------------------|--|-----------------------------------|---|------------------------------|
| TOTAL                          | 95.466.643                             | 16.574.365                        | 64.907.289                              | 13.984.989                   |
| até 2                          | 11.977.653                             | 231.122                           | 11.111.787                              | 634.744                      |
| 2  — 5                         | 14.764.907                             | 490.686                           | 13.535.192                              | 739.029                      |
| 5  — 10                        | 19.984.138                             | 948.026                           | 17.965.263                              | 1.070.849                    |
| 10  — 20                       | 35.212.018                             | 1.946.641                         | 31.101.964                              | 2.163.413                    |
| 20  — 50                       | 69.872.913                             | 5.472.191                         | 58.433.308                              | 5.967.414                    |
| 50  — 100                      | 161.087.965                            | 18.612.278                        | 123.287.056                             | 19.188.631                   |
| 100  — 200                     | 332.572.624                            | 49.264.409                        | 237.787.467                             | 45.520.748                   |
| 200  — 500                     | 822.675.115                            | 154.301.476                       | 521.303.110                             | 147.070.529                  |
| 500  — 1000                    | 1.860.167.216                          | 386.686.380                       | 1.082.626.059                           | 390.854.777                  |
| 1000  — 5000                   | 4.379.687.770                          | 1.096.913.070                     | 2.324.146.630                           | 1.101.485.213                |
| 5000 e mais                    | 34.004.680.933                         | 13.808.399.158                    | 12.756.072.296                          | 7.440.209.479                |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

A distribuição dos valores *per capita* apresenta situações bastante interessantes.

No que diz respeito às receitas tributárias, verifica-se uma nítida tendência no sentido do aumento dos valores *per capita* à medida em que aumenta o quantitativo demográfico dos Municípios, ficando mais que flagrante a influência do fator urbano.

No que diz respeito às receitas de transferências, os valores *per capita* são bem mais expressivos para os Municípios de pequeno porte demográfico, em decorrência da transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja filosofia de

redistribuição dos recursos é exatamente esta, qual seja, a de entregar relativamente mais recursos para os Municípios de menor porte demográfico, por serem aqueles que possuem menor capacidade tributária.

Os valores *per capita* das receitas de transferências vêm declinando à medida em que aumenta o porte demográfico dos Municípios, em razão do Fundo de Participação dos Municípios, vez que os valores *per capita* da transferência do ICMS é semelhante para todos os grupos de habitantes, exceto para os de até 2 mil e de 2 mil a 5 mil habitantes.

**Tabela 7 – Distribuição das Receitas Municipais *Per Capita* segundo os Grupos de Habitantes no ano de 2014**

| Grupos de Habitantes (por mil) | Receita Orçamentária Total <i>Per Capita</i> (R\$) | Receitas Tributárias <i>Per Capita</i> (R\$) | Receitas de Transferências <i>Per Capita</i> (R\$) | Outras Receitas <i>Per Capita</i> (R\$) |
|--------------------------------|--|--|--|---|
| TOTAL                          | 2.659  | 462  | 1.808  | 389                                     |
| até 2                          | 7.118  | 137  | 6.604  | 377                                     |
| 2  — 5                         | 4.155  | 138  | 3.809  | 208                                     |
| 5  — 10                        | 2.812  | 133  | 2.528  | 151                                     |
| 10  — 20                       | 2.461  | 136  | 2.174  | 151                                     |
| 20  — 50                       | 2.299  | 180  | 1.922  | 197                                     |
| 50  — 100                      | 2.321  | 268  | 1.777  | 276                                     |
| 100  — 200                     | 2.466  | 365  | 1.763  | 338                                     |
| 200  — 500                     | 2.679  | 502  | 1.697  | 480                                     |
| 500  — 1000                    | 2.701  | 562  | 1.572  | 567                                     |
| 1000  — 5000                   | 2.626  | 666  | 1.394  | 660                                     |
| 5000 e mais                    | 3.706  | 1.505  | 1.390  | 811                                     |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população – 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getulio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

Em resumo, as grandes diferenças na composição da receita dos Municípios é observada através da participação relativa das diferentes receitas.

A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, onde apenas o grupo dos Municípios com população superior a 200 mil habitantes (144 unidades) conseguem superar a média nacional.

Isto significa dizer que apenas 2,59% dos Municípios brasileiros em 2014, que concentram 44,72% da população do País (excluído o Distrito Federal e Fernando de Noronha), conseguem superar a participação média nacional de arrecadação tributária, concentrando 73,15% da arrecadação.

Em relação à receita orçamentária dos dois Municípios mais populosos do País – São Paulo

e Rio de Janeiro –, juntos, eles ultrapassam da marca de 40% de receita tributária, que é mais importante que a participação das suas transferências constitucionais e voluntárias.

Essa desigualdade é motivada por dois fatores:

- por que são dados aos Municípios impostos de natureza urbana, o que privilegia aqueles de maior porte demográfico; e
- à má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

Em termos relativos a maior participação da população que se situa abaixo da linha de pobreza, ou seja, que não dispõe de recursos financeiros suficientes para prover seu próprio sustento, se encontra, proporcionalmente em

maior número de Municípios de menor porte demográfico, o que faz com que não consigam contribuir para o pagamento dos tributos municipais.

Os resultados do Recenseamento Demográfico realizado pelo IBGE em 2010 mostram que a renda média da população era de R\$ 794,11, somente sendo superada pelos grupos de Municípios com população acima de 200 mil habitantes.

Os valores apurados em 2010 são de R\$ 863,23 para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes; de R\$ 939,53 para aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes; de R\$ 1.210,99 para os

Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes; e de R\$ 1.507,72 para aqueles com população superior a 5 milhões de habitantes.

Os grupos de Municípios com população abaixo de 200 mil habitantes também apresentam valores médios da renda da população abaixo da média brasileira: R\$ 618,54 para os Municípios com menos de 2 mil habitantes; entre R\$ 493,66 e R\$ 431,61 para os Municípios com população entre 2 mil e 50 mil habitantes; R\$ 598,76 para aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; e R\$ 742,90 para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes.

**Tabela 8 - Participação Relativa das Receitas Municipais segundo os Grupos de Habitantes no ano de 2014**

| Grupos de Habitantes (por mil) | Receita Orçamentária Total (%) | Receitas Tributárias (%) | Receitas de Transferências (%) | Outras Receitas (%) |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------|
| TOTAL                          | 100,00                         | 17,36                    | 67,99                          | 15,65               |
| até 2                          | 100,00                         | 1,93                     | 92,77                          | 5,30                |
| 2  — 5                         | 100,00                         | 3,32                     | 91,67                          | 5,01                |
| 5  — 10                        | 100,00                         | 4,74                     | 89,90                          | 5,36                |
| 10  — 20                       | 100,00                         | 5,53                     | 88,33                          | 6,14                |
| 20  — 50                       | 100,00                         | 7,83                     | 83,63                          | 8,54                |
| 50  — 100                      | 100,00                         | 11,55                    | 76,53                          | 11,91               |
| 100  — 200                     | 100,00                         | 14,81                    | 71,50                          | 13,69               |
| 200  — 500                     | 100,00                         | 18,76                    | 63,37                          | 17,88               |
| 500  — 1000                    | 100,00                         | 20,79                    | 58,20                          | 21,01               |
| 1000  — 5000                   | 100,00                         | 21,78                    | 53,07                          | 21,89               |
| 5000 e mais                    | 100,00                         | 40,61                    | 37,51                          | 21,88               |

**Fontes:** MF/STN. Finbra2014. MEC/FNDE/SIOPE. 2014. IBGE. Estimativa da população - 2014.

Organização final dos dados: François E. J. de Bremaeker

Obs.: Para a recuperação da base de dados FINBRA da internet, o autor contou com a colaboração de José Roberto Affonso e Kleber P. Castro, da Fundação Getúlio Vargas. Posteriormente, o autor complementou os levantamentos com dados de 483 Municípios da base do MEC / FNDE / SIOPE; utilizou dados de anos anteriores de 122 Municípios das bases de dados da STN e do SIOPE, corrigindo-os para valores de 2014; e, por fim, o autor ainda necessitou efetuar ajustes e complementações para 938 Municípios da base de dados da STN a partir de dados do SIOPE. Em seguida foram deduzidos das receitas de transferências correntes de 544 Municípios os valores negativos correspondentes às outras receitas, ficando esta conta com valor zero. Não contando as duplicidades de operações, foram efetuados 2.087 conjuntos de ajustamentos para chegar a uma base de dados aceitável para o autor. Os itens trabalhados foram apenas: a receita total, corrente, de capital, a receita tributária e seu detalhamento, as transferências correntes e o FPM, ITR, ICMS e IPVA, a dívida ativa e a transferência de capital. Desta forma foi possível montar esta base de dados para o universo de 5.568 Municípios.

## Referências Bibliográficas

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2012*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais. 2014. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/E8108CAC-EB66-B0DC-E6817AE7FDE1E07C28072014123352.pdf&i=2630](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/E8108CAC-EB66-B0DC-E6817AE7FDE1E07C28072014123352.pdf&i=2630)> Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *As finanças municipais em 2013*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais. 2015. Disponível em <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/DD5792EA-D173-8C25-862DA21F019F470224112014025244.pdf&i=2685](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/DD5792EA-D173-8C25-862DA21F019F470224112014025244.pdf&i=2685)> Acesso em: 10 jun. 2016.

IBGE. *Estimativas da população*: 2014. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço do Setor Público Nacional: exercício 2012 - Portaria 371/2013*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

\_\_\_\_\_. *Balanço do Setor Público Nacional: exercício 2013 - Portaria 365/2014*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Coleta de Dados Contábeis*: FINBRA 2014. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação – 2014*. Brasília: MEC/SIOPE, 2015.



**Livraria on-line**

<http://www.ibam.org.br/>

administração municipal ● direito municipal  
contabilidade pública ● orçamento público  
planejamento urbano ● meio ambiente  
livros para concursos ● livros de interesse geral  
revista de administração municipal

# Hipóteses Legais de Supressão Vegetal: análise da Lei Complementar nº 757/2015/POA

Jean Marc Weinberg Sasson\*

**Resumo:** Este artigo traz uma leitura do ordenamento jurídico brasileiro vigente a respeito da supressão vegetal, tendo como principais pressupostos a análise da competência administrativa dos órgãos ambientais e as principais hipóteses legais autorizativas.

Além disso, ao tratar e analisar a Lei Complementar nº 757/2015 do Município de Porto Alegre buscou-se estabelecer um parâmetro para o gestor público, o qual poderá servir de exemplo e esclarecer alguns instrumentos legais dos quais poderá lançar mão para realizar e incrementar a gestão ambiental local.

Em suma, demonstra-se que a supressão vegetal, a poda ou transplante vegetal estão cercados de regras que deverão ser observadas no dia a dia da gestão ambiental municipal, trazendo ao procedimento maior segurança jurídica e transparência.

**Expressões-chave:** Supressão vegetal. Competência administrativa. Administração Pública.

Como se sabe, as cidades brasileiras encontram-se em constante expansão vertical e horizontal, em razão da grande especulação imobiliária e da implantação de novos loteamentos e/ou edificações, fatores atuais que proporcionam grande pressão no remanescente de vegetação, urbana ou rural.

Esta expansão urbana pressiona os espaços minimamente conservados de vegetação nativa ou não, primária ou não, em busca de novos espaços urbanos sem contar, ainda, aqueles que serão mantidos, sendo, portanto, indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas.

Diante deste cenário, questiona-se: como conciliar a supressão de vegetação com a manutenção da biodiversidade?

Neste contexto, ao contrário do que se supõe, a autorização para supressão vegetal

não significa, efetivamente, um incentivo ao desmatamento. Pelo contrário. Sob a égide das permissões legais que definem critérios e procedimentos, entre os quais a exigência de laudos técnicos e compensação ambiental, o órgão ambiental avaliará, sob fundamentos técnicos, a possibilidade de autorizar ou não a supressão de determinada espécie arbórea na esfera de um licenciamento ambiental ou de alguma atividade de baixo impacto.

---

\* Advogado ambiental. Pós-graduado em Gestão Ambiental pela COPPE/UFRJ, em Direito Ambiental pela PUC/RJ e mestrando em Engenharia Ambiental e Urbana pela PUC/RJ. Consultor jurídico do IBAM. Endereço eletrônico: jmws\_adv@hotmail.com

Assim, neste artigo busca-se abordar as hipóteses legais de supressão vegetal a serem observadas pela Administração Pública, tendo como ponto de partida a análise da legislação federal sobre o tema e, ao final, a análise da norma municipal editada pelo Município de Porto Alegre, a Lei Complementar nº 757/2015. Serão avaliados, ainda, os institutos da autorização da supressão vegetal e os procedimentos afins, como a poda e transplante, bem como a competência do órgão ambiental para emití-la.

Por fim, à luz do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública apenas poderá realizar aquilo que a lei permite, torna-se imperativa a análise das hipóteses legais autorizadas de supressão, poda ou transplante para que ao final prevaleça o interesse coletivo e o desenvolvimento sustentável, isto é, mantenha-se um equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico.

## O Instituto da Autorização de Supressão Vegetal

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a autorização é “o ato administrativo pelo qual a administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão”.<sup>1</sup>

Desta forma, mediante autorização, a Administração Pública expressa seu consentimento para a prática de determinada atividade de natureza privada que tenha alguma interface com o interesse público, como por exemplo, a utilização ou exploração de um recurso natural.

Desta feita, caso um particular deseje suprimir, podar ou transplantar uma espécie arbórea em espaço público ou privado deverá, previamente, solicitar a autorização do órgão ambiental competente, por meio de um ato administrativo denominado autorização.

Sendo assim, neste primeiro momento, devem ser observadas as regras previstas na Lei Complementar nº 140/2011 que definem o órgão ambiental competente.

## Critério de Competência

Os critérios de definição do órgão ambiental competente para autorizar a supressão vegetal estão previstos nos artigos 7º, XV, 8º, XVI e 9º, XV da Lei Complementar nº 140.

Ressalta-se que tais critérios, obrigatoriamente, devem ser observados para a definição do órgão competente, ressalvados os casos em que a definição conste em legislação específica sobre o tema, como no Código Florestal ou na Lei da Mata Atlântica, uma vez que no regime de competência constitucional concorrente (art.24, VI, CF) cabe à União editar normas gerais sobre meio ambiente, como por exemplo a LC 140, e aos Estados e Municípios suplementarem a legislação federal no que couber (art. 24, §§1º e 2º c/c art. 30, I e II, CF).

Em que pese a Lei Federal definir a competência para a supressão, há casos de leis municipais que também atribuem esta competência para toda e qualquer supressão vegetal ao órgão ambiental municipal, o que, de certo, viola a LC 140/11 e os dispositivos constitucionais citados, como veremos posteriormente.

## Hipóteses Legais de Supressão Vegetal

A seguir, serão expostas as principais regras em âmbito federal que deverão ser observadas obrigatoriamente na definição do ente competente para autorizar a supressão vegetal.

### 1. Lei nº 12.651/2012

Um dos principais diplomas que regulam o presente tema é o Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 cujo âmbito de proteção vigora para todos os biomas brasileiros. Abaixo estão listados os principais dispositivos em relação à supressão vegetal.

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.132.

1. Art. 8º, §§1º e 2º – Supressão vegetal em Área de Preservação Permanente.
2. Art. 10 – Supressão vegetal nos pantanais e planícies pantaneiras.
3. Art.12, § 3º – Supressão vegetal para uso alternativo do solo.
4. Art. 26, § 4º – Supressão vegetal para uso alternativo do solo.
5. Art. 27 – Supressão vegetal para uso alternativo do solo quando houver incidência de espécie da fauna ou flora ameaçada de extinção.
6. Art. 52 – Supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

## 2. Lei nº 11.428/2006

A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização de qualquer recurso do Bioma Mata Atlântica deverá observar as regras que estabelece esta Lei. Confirma os principais dispositivos sobre supressão vegetal:

1. Art. 10, § 1º – Supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis.
2. Art.14, §§1º e 2º – Supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração.
3. Art.20 – Supressão da vegetação primária.
4. Art. 21 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração.
5. Art. 23 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração.
6. Art. 25 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração.
7. Art. 28 – Supressão e o manejo de espécies arbóreas pioneiras nativas em fragmentos florestais em estágio médio de regeneração.
8. Art. 32 – Supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias.

## 3. Instrução Normativa Ibama nº 06/2009

Para os casos de competência licenciatória do IBAMA, além das demais normas já

apresentadas, deverá ser observada esta Instrução.

## 4. Instrução Normativa ICMBIO nº 09/2010

Na hipótese de determinada atividade localizar-se em Unidade de Conservação, caberá ao ICMBIO a autorização para a supressão. Assim, deverá ser observada a IN nº 09/2010, além das demais normas já apresentadas.

Como se verifica nas normas supra-apresentadas, em geral, será de competência estadual a autorização para supressão vegetal, com exceção do art.14, §2º da Lei da Mata Atlântica quando defere ao órgão ambiental municipal a competência para autorizar em áreas urbanas.

Em suma, temos a LC 140 como a regra geral a ser observada para definir o órgão ambiental competente. Contudo, quando se tratar de casos especiais e específicos, deve-se observar, quando couber, normas especiais, as quais em respeito ao princípio da especialidade.

## Análise da Lei Complementar nº 757/2015 de Porto Alegre

Tecidas breves considerações sobre a supressão vegetal e as respectivas competências, analisaremos a legislação municipal, tendo como referência a Lei Complementar nº 757/2015 do Município de Porto Alegre.

Esta lei municipal trouxe algumas inovações que servem de exemplo aos demais Municípios brasileiros. No entanto, disciplinou de forma inadequada algumas que merecem ser reformadas pelo Poder Público local, sobre as quais serão feitas críticas sobre a legalidade e constitucionalidade.

Dito isto, inicialmente, destaca-se o art.1º da Lei, que estabelece que todas as regras contidas na Lei terão efeito sobre todo o Município, envolvendo, portanto, tanto a área urbana quanto a rural.

Desta feita, o art. 4º, §2º dispõe que a supressão vegetal deverá ser compensada por meio de espécies nativas no imóvel em que se deu a supressão. No mesmo sentido, a LC 757 prevê no art. 11, §§4º e 5º a destinação do transplante no mesmo imóvel ou na pior das hipóteses para o mesmo Município.

Contudo, para supressão vegetal em imóveis rurais, como já exposto, deverá ser observada a regra estabelecida no art. 26, §3º da Lei nº 12.651/2012, a qual estabelece que a supressão de vegetação poderá ser compensada no mesmo bioma onde ocorreu a supressão vegetal.

De toda sorte, independente de onde deverá ser realizada a compensação, prevalecerá, sempre, a norma mais protetiva ao Meio Ambiente. Nesse sentido, esclarece Paulo José de Farias Leite:

*Assim, o princípio in dubio pro natura deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais (...). Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável.<sup>2</sup>*

Nessa ordem de ideias, é preciso destacar que caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá aquela que for mais benéfica ao meio ambiente, com base no princípio *in dubio pro natura*. Trata-se de um corolário do princípio da precaução – quando

não se possui base científica que comprove ou certifique a ocorrência de dano ambiental, prevalecerá, sempre, a preservação ambiental – que entende que a legislação ambiental mais restritiva deve ser a acolhida porque essa é uma maneira de evitar possíveis impactos ambientais.

Desta forma, ao ponderar sobre aplicação das referidas normas para compensação em caso de supressão, entende-se que a norma municipal, por ser mais protetiva ao meio ambiente do que o Código Florestal ao assegurar a compensação no mesmo imóvel do qual foi realizada a supressão, deverá ser aplicada ao caso concreto.

Nestes termos, *a contrario sensu*, os arts. 51 e 52 da LC 757, ao dispensarem a compensação ambiental para determinados casos, isto é, flexibilizarem as regras de compensação ambiental, violam os artigos e princípios jurídicos precedentes, razão pela qual deveriam ser reformados pelo legislador.

Além disso, importante destacar que a compensação ambiental é um mecanismo de responsabilização e internalização dos custos socioambientais pelo empreendedor, à luz do princípio poluidor-pagador, tal como assentado no STF.<sup>3</sup>

Nesta esteira, para aquela supressão vegetal no âmbito do licenciamento ambiental, segundo o art. 4º, §12 da LC 757, o valor da compensação será definido conforme os parâmetros estabelecidos na própria Lei.

Em que pese a necessidade de definir o método e a base de cálculo da compensação ambiental, o que certamente traz segurança

<sup>2</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

<sup>3</sup> Acórdão proferido pelo STF no julgamento da ADI 3378:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 36 e seus §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Constitucionalidade da compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Inconstitucionalidade parcial do § 1º do art. 36. (...) 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 **densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.** 4. **Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.** (...).(STF - ADI: 3378 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242)".*

jurídica ao processo, tal competência é atribuída aos órgãos ambientais, com fulcro no princípio da reserva da administração. Segundo este princípio, impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Desta forma, cumpre ao órgão licenciador definir os métodos e a forma de compensação, segundo os seus próprios critérios discricionários, conforme previsto no art. 31 do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o art.36 da Lei Federal nº 9.985/2000 para fins de compensação ambiental e já assentado no STF.<sup>4</sup> Portanto, o montante a ser compensado deverá ter como base dados técnicos presentes no Estudo de Impacto Ambiental para os empreendimentos de significativo impacto ambiental, (art.2º, Resolução Conama nº 01/86) ou no laudo técnico (art.9º, §1º da LC nº 757), conforme o caso.

Neste ponto, a LC trouxe grande inovação ao prever como forma de compensação a obtenção do Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais – CCTSA, disposto no art.4º, §4º c/c art.6º.

Com o certificado, o empreendedor poderá “financiar” diversos serviços e bens necessários à manutenção do meio ambiente equilibrado e sadio, tais como: regularização fundiária e demarcação de terras de Unidades de Conservação Municipal (art.7º, I), aquisição de áreas e implantação de área verde urbana (art.7º, III), construção, conservação e manutenção de praças, parques, jardins e balneários (art.7º, V), estudos e implantação dos corredores ecológicos (art.7º,VII), elaboração dos estudos e gravame de todas as APPs (art. 7º, VIII), entre outras.

Este instrumento assemelha-se de certa forma à compensação prevista no Código Florestal mediante a transação de cota de reserva ambiental – CRA (art.44) que são títulos representativos de cobertura vegetal que podem ser usados para compensar a falta de Reserva Legal em outra propriedade.

Contudo, diferente da CRA que possibilita a criação de um mercado promissor de ativos ambientais, de compra e venda de CRAs, uma vez que podem ser vendidas para aqueles interessados em compensar a Reserva Legal, sendo, portanto, fonte de renda para quem as cria e vende, infelizmente, na opinião deste Instituto, a comercialização do CCTSA é expressamente vedada pela Lei (art.6º, §1º).

Interessante observar, ainda, que o art. 7º, §4º da LC 757 definiu o custo ambiental de um indivíduo arbóreo a título de compensação ambiental financeira. Para cada indivíduo arbóreo haverá um custo de 20 UFM.<sup>5</sup> Tal definição poderá servir de parâmetro para pagamentos por serviços

### **Com o Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais, o empreendedor poderá “financiar” diversos serviços e bens necessários à manutenção do meio ambiente equilibrado e sadio**

ambientais, no caso de assim desejar o Poder Público local.

Feitas estas breves considerações a respeito das regras de compensação, passaremos a analisar as regras previstas na LC referentes à competência.

A seção IV, que prevê as regras relativas à supressão vegetal, dispõe em seu art.9º que tal procedimento dependerá de autorização do órgão ambiental municipal. Ora, como já exposto, ainda que a atividade que necessite da supressão vegetal seja desenvolvida no Município porto-alegrense, a definição do órgão competente deverá respeitar os critérios adotados na Lei Complementar nº 140/2011, na Lei da

<sup>4</sup> (...)2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA(...).(STF - ADI: 3378 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008).

<sup>5</sup> De acordo com o endereço eletrônico da prefeitura de POA, 1 Unidade Fiscal Municipal equivale a R\$ 3,3039 em 2015 <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_secao=154](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=154)>; acesso em 17 de julho de 2015.

Mata Atlântica para os casos de supressão neste bioma, e, para os imóveis rurais de um modo geral, na Lei nº 12.651/2012. Por certo, a LC nº 757/2015 não pode determinar que dependerá de autorização do órgão ambiental municipal para toda e qualquer supressão vegetal, uma vez que haverá flagrante inconstitucionalidade por afronta aos dispositivos constitucionais art. 24, §§1º e 2º, CF e à LC 140/2011.

Noutra via, os artigos 11 e 15 estabelecem adequadamente a competência do órgão ambiental municipal para autorizar a poda e transplante das espécies arbóreas em áreas públicas, uma vez que não há norma geral sobre o tema (art. 24, §3º c/c art.30, II, CF), além de se tratar de uma atividade de baixo impacto e/ou impacto local.

A LC também estabelece procedimentos específicos para a poda e supressão vegetal em áreas privadas, conforme disposto na seção VII. Nesta seção, merece destaque o artigo 32, que reflete um dos principais princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: a responsabilidade compartilhada (art. 3º, XVII c/c art. 30, Lei nº 12.305/2010).

A seção X também merece especial menção. Nela estão esculpidos os princípios da publicidade e da participação popular, tão necessários para legitimar o processo.

Todos os procedimentos, sobretudo aqueles que impactam diretamente o meio ambiente, direito coletivo e difuso, devem ser amplamente divulgados. Sendo assim, a autorização que não for publicada, não observando esta regra, estará sujeita à nulidade.

A LC também trouxe a previsão de sanções administrativas na seção XI, caso sejam descumpridas as regras da LC 757, o que suprime qualquer inércia do princípio da reserva legal.

## Conclusão

Por tudo que precede, resta claro que o cenário das supressões vegetais ainda é cercado

de obstáculos, sendo o principal a ineficácia dos órgãos públicos para a gestão das autorizações e as fiscalizações.

O ordenamento jurídico brasileiro está repleto de normas e regras que demonstram o cuidado na análise da viabilidade ambiental para autorizar ou não a supressão vegetal, como por exemplo, a LC nº 757/2015, objeto deste artigo, que trouxe inovações que certamente vão proporcionar um incremento na gestão ambiental municipal de Porto Alegre.

Acertadamente, o legislador municipal trouxe condições para a implementação e execução pelos municípios, sobretudo por prever instrumentos econômicos, especialmente em relação às compensações, ao prever o uso do Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais – CCTSA.

Estas inovações da LC gaúcha merecem ser observadas pelos demais Municípios brasileiros e replicadas Brasil afora. Esta lei municipal trouxe luz ao cenário da escassa e improdutiva legislação de supressão vegetal vigente e que servirá de exemplo aos legisladores municipais.

No entanto, como exposto, a LC se reveste de algumas inadequações, sobretudo ao extrapolar a competência legislativa suplementar municipal ao fixar competências sem observar as regras estabelecidas em âmbito federal.

A principal delas que deve ser respeitada é a supressão vegetal em imóveis rurais, estabelecida no art. 26 da Lei nº 12.651/2012, cuja autorização caberá ao órgão ambiental estadual e não municipal. Em regra, a competência municipal para autorizar a supressão é eminentemente urbana, mas, a depender do caso concreto, poderá autorizar em zona rural também.

Desta forma, para que esta Lei cumpra com sua função, ganhe efetividade e tenha melhor sorte, tais equívocos deverão ser corrigidos pelo Poder Legislativo local, trazendo ao sistema municipal de autorização de supressão vegetal maior segurança jurídica e efetividade.

## Parecer

# Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Tutelar. Rede de proteção à criança e ao adolescente. Atribuições distintas. Autonomia do Conselho Tutelar

Priscila Oquioni Souto\*

### Consulta

*Tendo em vista a existência de uma rede integrada de proteção das crianças e dos adolescentes, a qual também integra o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, indaga o consulente acerca das atribuições e “poder de mando” do Conselho Tutelar.*

### Resposta

Inicialmente, para o correto deslinde da questão, cumpre estabelecer uma distinção entre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Relativamente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, há de se considerar que os Conselhos Municipais, constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam propriamente e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de embasar as políticas públicas municipais nesta seara, possui dentre suas competências administrativas a coordenação da eleição do Conselho Tutelar (Resolução nº 170 do CONANDA); gestão do Fundo; registro das entidades inscritas dos programas de atendimento de crianças e de adolescentes; elaboração do plano de ação e do plano de aplicação; montagem da proposta orçamentária do Fundo; constituição de comissões; edição de resoluções e constituição da Secretaria Executiva.

De outro lado, com o desiderato de cumprir as diretrizes estabelecidas no art.

---

\* Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.

Endereço eletrônico: [priscila.oquioni@ibam.org.br](mailto:priscila.oquioni@ibam.org.br)

227 da Constituição, foi criado o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional encarregado pela sociedade e pelo Estado de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes na forma do artigo 131 da Lei Federal 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Trata-se de um instrumento para a concretização dos direitos atribuídos às crianças e adolescentes.

Nesse diapasão, o art. 227 da Constituição e o art. 131 do ECA dispõem da seguinte forma:

“Art. 227 da Constituição: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e pressão”.

“Art. 131 do ECA: **O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo**, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (Grifos nossos).

Em complementação aos dispositivos acima transcritos, o art. 136 do ECA versa sobre as atribuições do Conselho Tutelar, nos seguintes termos:

“Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração

administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.”

O artigo 136 do ECA estabeleceu para o Conselho Tutelar, em seus incisos, o caráter de escutar, orientar, aconselhar e dar encaminhamento. Os conselheiros e seus assessores, quando procurados irão recepcionar as denúncias e reclamações aplicando no caso em concreto o segmento correto da demanda proposta, pois neste momento serão de suma importância o estudo, o preparo e o conhecimento nas atitudes que o Conselho Tutelar irá tomar em cada caso específico relativo aos direitos das crianças e adolescentes.

Tecidas estas considerações acerca de ambos os órgãos, temos que o Conselho Tutelar,

juntamente com os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de direitos da criança e do adolescente, completa a rede de proteção já formada pelo Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público e Defensoria Pública. São, assim, em âmbito municipal, órgãos que cooperam entre si, com uma divisão bem nítida de atribuições, mas não há propriamente uma hierarquia entre eles.

Conforme explicitado alhures, a previsão e a necessidade da existência do Conselho Tutelar são fundamentadas na própria Constituição Federal, que determina o dever da sociedade com as crianças e adolescentes. O Conselho Tutelar é, por excelência, o órgão que representa a sociedade, uma vez que seus membros são por ela escolhidos para atribuições essenciais à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Desta forma, em pese as eleições dos Conselheiros Tutelares sejam organizadas pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente por expressa previsão da Resolução nº 170 do CONANDA, bem como lhe caiba a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na forma dos arts. 88, II e 260, ambos do ECA (cujos recursos somente poderão ser destinados à formação e à qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares - art.4º, § 6º, da Resolução nº 170 do CONANDA), o Conselho Tutelar é órgão autônomo para o desempenho das atribuições que lhe foram arroladas pelo art. 136 do ECA.

Não sabemos exatamente qual o teor semântico pretendido pelo consultante ao utilizar a expressão “poder de mando”, no entanto, destacamos que o Conselho Tutelar goza da mais completa autonomia para desempenhar as atribuições que o ECA lhe atribui.

Neste ponto, vale registrar que a autonomia conferida legalmente ao Conselho Tutelar para

o desempenho de suas atribuições não o exime de articular esforços com os demais órgãos e entidades formadores da rede de proteção da criança e do adolescente. Neste sentido, as lições de Cristiane Dupret com parte retirada de <http://cmdca-sspasse.wix.com/portal#!o-conselho-tutelar>:

“O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Suas decisões poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

**Ser autônomo e independente não significa ser solto no mundo, desgarrado de tudo e de todos. *Autonomia não pode significar uma ação arrogante, sem bom senso e sem limites. Os conselheiros tutelares devem desenvolver habilidades de relacionamento com as pessoas, organizações e comunidades.*** Devem agir com rigor no cumprimento de suas atribuições, mas também com equilíbrio e capacidade de articular esforços e ações.” (In: *Curso de direito da criança e do adolescente*. Ed. Letramento. 3ª ed. p.232).

Por tudo que precede, podemos concluir que o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem atribuições distintas, porém complementares, bem como que o Conselho Tutelar possui autonomia para desempenhar aquelas que lhe foram arroladas no art. 136 do ECA. Porém, a autonomia que lhe fora conferida não o exime de conjugar esforços e de respeitar as atribuições dos demais órgãos e entidades integrantes da rede de proteção, assegurando o amparo integral de crianças e adolescentes e a aplicação do postulado do superior interesse do menor.

## Parecer

# Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Disponibilização de abrigos para cães nos terminais de ônibus. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade

Fabienne Oberlaender Gonini Novais\*

### Consulta

***Determinada Câmara solicita-nos parecer jurídico acerca da constitucionalidade de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, sobre a disponibilidade de abrigos para cães em terminais de ônibus.***

### Resposta

Preliminarmente, é de se dizer que a promoção do bem-estar animal ao propor a instalação de abrigos para cães nos terminais de ônibus, objeto do projeto de lei sob exame, figura uma política pública reservada ao Poder Executivo, que sequer necessita de lei para implementar suas ações e estratégias.

Ademais, como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra,

seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo a promoção do bem-estar animal, e, neste sentido, há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre

\* Advogada, Consultora Técnica do IBAM.

Endereço eletrônico: [fabienne.novais@ibam.org.br](mailto:fabienne.novais@ibam.org.br)

sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”. (In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe “sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica” - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente.” (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON)

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva da Administração”. Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública. Logo, é inconstitucional qualquer lei autorizativa, ainda que de iniciativa do próprio Poder Executivo, para execução de ato de gestão pelo Poder Executivo, o que fulmina de imediato a razão de ser do Projeto de Lei sob análise.

Isto posto, é de se destacar a possibilidade de ser definido o conceito de “animal comunitário” para cães e gatos que, mesmo não tendo um tutor e domicílio definido e único, estabelecem com a comunidade local em que vivem vínculos de assistência, dependência e manutenção, como parece ser o caso dos cães que circulam perto dos terminais de ônibus. Nesse caso, o animal deve ser recolhido, esterilizado, vacinado, identificado, caso já não seja, e devolvido ao local de origem.

Em que pese tais considerações é de se dizer que somente se fará necessário editar lei para ultimar as necessárias medidas, se necessária for a criação de órgão (unidade de controle de zoonoses, por exemplo), dos cargos necessários, ou, conforme o caso, para reforçar

ou criar dotações orçamentárias para acorrer as respectivas despesas, o que, contudo, deve ser feito por meio de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, *ex vi*, do disposto no art. 61, II, alíneas “a” e “e” da Constituição Federal.

Por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do Projeto de Lei apresentado, motivo pelo qual não reúne elementos para validamente prosperar.

## Serviços e soluções para o desenvolvimento institucional com foco na gestão do ISSQN

proporcionando redução da evasão fiscal, associando o desenvolvimento de inovadoras tecnologias com modernas práticas de prestação de serviços à Administração Pública, aliada à assessoria técnica jurídico-legislativa.

Acesse:  
[www2.ibam.org.br/webiss](http://www2.ibam.org.br/webiss)

**ibam**  
instituto brasileiro de  
administração municipal

