

**Autonomia
Financeira e
Desenvolvimento
Regional:
Uma análise
comparativa entre
os municípios da
Região de Carajás
e do Estado do Pará**



A Cátedra Escolhas de Economia e Meio Ambiente é um programa de bolsas que busca colaborar para o ensino e a pesquisa das questões socioambientais contemporâneas e globais a partir da abordagem das ciências econômicas.

Felipe dos Santos Ferreira

—
Mestrando pelo PPGPAM/Unifesspa.
Bacharel em Ciências Econômicas pela Unifesspa. Bolsista Cátedra Escolhas de Economia e Meio Ambiente.

Giliad de Souza Silva

—
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Professor no PPGPAM/Unifesspa e na Faculdade de Ciências Econômicas da Unifesspa.

Autonomia financeira e desenvolvimento regional: uma análise comparativa entre os municípios da Região de Carajás e do Estado do Pará

Resumo

A necessidade de implementar políticas para atenuar os impactos da pandemia de Covid-19 reacendeu um importante debate no Brasil: qual o papel do município no planejamento e na execução de políticas públicas? Nesse sentido, considerando a importância desse debate para a sociedade brasileira e paraense, este artigo analisa a autonomia financeira nos municípios do Estado do Pará e da Região de Carajás e sua capacidade de realizar políticas de forma descentralizada. Os resultados apontam que os municípios da Região de Carajás possuem maior autonomia financeira em comparação com a média dos municípios do Pará, mas que essa autonomia é complexa e heterogênea, exigindo atenção às dinâmicas econômicas locais e às regulamentações federais que influenciam as decisões orçamentárias.

Palavras-chave:

Autonomia financeira;
desenvolvimento regional;
Região de Carajás.

1. INTRODUÇÃO

O papel dos municípios no desenho do federalismo brasileiro e a forma como é delimitada a função dos entes que compõem o Estado têm impacto direto nos circuitos de poder, tomada de decisão e condução das políticas a serem implementadas. Sobretudo, quando se trata do federalismo brasileiro, cujo desenho é muito particular.

A literatura nacional sobre o tema foi pródiga em situar na instância local-municipal o coração das relações clientelistas que caracterizaram, mais especialmente, a porção agrária do país. O “local” passou a povoar o imaginário político brasileiro como representando o “atraso”, o “personalismo”, o “clientelismo”, ou seja, a antítese do “universal” e do “moderno”, percepção que perdura até hoje (ZRAICK, 2021). Contrariamente a esta visão negativa e, por certo, pejorativa da esfera local, convive uma associação do “local” com a cidadania, a democracia, a participação popular, os problemas concretos que caracterizariam a vida da comunidade e suas soluções específicas. (ZRAICK, 2021).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o município passou a ser relacionado como ente que compõe o Estado Federal Brasileiro e a ter uma posição de destaque no pacto federativo, jamais obtida na trajetória de entes subnacionais, ou mesmo em ordenamentos constitucionais de outros países, ao ser expressamente mencionado como parte da Federação (UCHÔA, 2019). Portanto, levando em consideração o papel de destaque dos municípios no Pacto Federativo Brasileiro, analisar a

capacidade que eles têm de fazer cumprir seus interesses políticos é central.

O desenho constitucional brasileiro permite aos entes federados maior poder de decisão no planejamento e execução de políticas públicas. A autonomia financeira dos municípios é uma condição determinante para que os governos subnacionais, efetivamente, tenham capacidade de experimentar a descentralização das políticas públicas e o fortalecimento da sua condição de ente federado, não apenas como executor das políticas planejadas e financiadas pelas esferas estadual e federal, mas também como ente capaz de financiar suas próprias políticas.

O status de autonomia financeira de um ente federado depende, basicamente, da quantidade de recursos que este ente federado consegue arrecadar para além dos recursos transferidos pela União e pelos Estados. Quanto maior for a parcela da receita independente das transferências estabelecidas pela Constituição, maior é capacidade do ente federado de adquirir autonomia financeira.

No caso estudado, iremos analisar como se encontra a autonomia financeira dos municípios da Região de Carajás (MONTEIRO e SILVA, 2021) e compará-los com os demais do Estado do Pará. A escolha dos municípios deste estado se justifica por se tratar de um ente federativo que vem logrando, nos últimos anos, resultados econômicos destacáveis, fruto das estruturas produtivas estabelecidas no território.

O presente texto está organizado em três seções, além desta introdução, que apresenta elementos teóricos a respeito da autonomia financeira, enquanto aspecto fundamental para compreender a capacidade dos municípios em propor políticas a partir das demandas locais. A segunda seção trata da proposta metodológica utilizada para realizar a pesquisa, assim como as bases de dados utilizadas. A terceira seção apresenta os resultados e discussões e, por fim, são feitas algumas considerações.

O atual pacto federativo, que estrutura o modelo do Estado brasileiro, cria não apenas a divisão entre os poderes enquanto freios e contrapesos entre si, mas entidades federadas nacional e subnacionais. Ainda que tenha a mesma alcunha, cada federação, quer seja na Alemanha, Nigéria, Estados Unidos ou Brasil, adota os seus princípios, estabelecendo contornos próprios, o que torna imprescindível à análise dessas particularidades.

2. METODOLOGIA

O universo deste trabalho compreende os 144 municípios do Estado do Pará, considerando os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018. A amostra consiste nos 32 municípios que compõem a Região de Carajás¹, como propõe Monteiro e Silva (2021). O critério para a escolha da amostra baseia-se no processo de institucionalização da Região de Carajás, dada a constituição da sua configuração territorial.

Os dados desta pesquisa foram coletados no Banco de Dados do Tesouro Nacional, disponibilizado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Os dados coletados correspondem aos itens que compõem as receitas municipais de 2013 a 2023.

A apuração dos indicadores foi realizada conforme adaptação da proposta de Penalva Santos (2008), que buscou comparar medidas de autonomia financeira e descentralização das políticas públicas dos municípios do Rio de Janeiro. No trabalho em questão, a autora analisou a capacidade de financiamento dos municípios fluminenses frente ao processo de descentralização das políticas públicas posto em prática no Brasil desde a Constituição de 1988, quando os municípios passaram a ser fortalecidos institucionalmente na execução e no planejamento do desenvolvimento local.

Para alcançar os resultados encontrados aqui, foram propostos alguns indicadores que serão descritos no Quadro 1.

1. A região se localiza no território que até 2017 era definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como microrregião do Sudeste paraense (excluindo o município de Tucuruí).

QUADRO 1: INDICADORES, EQUAÇÕES E OBJETIVO A SER ALCANÇADO POR CADA INDICADOR.

Indicadores	Equação	Objetivos
A-Descentralização e Capacidade de Financiamento Local	$\Sigma (A+B+C)$	Este indicador mensura como se estruturam os principais componentes das receitas orçamentárias dos municípios. Considera-se o município com maior autonomia financeira aquele que possui como principal componente de suas receitas os recursos de arrecadação própria, seguidos dos recebimentos de transferências do Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).
B- Dependência das Receitas Orçamentárias em relação às Receitas Tributárias.	$DRT = RT/RO$	O indicador B objetiva medir o percentual das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias. Este indicador expressa que quanto maior a participação das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias, maior a autonomia financeira do município e maior sua capacidade de implementação de políticas públicas.
C- Grau de Dependência das Receitas Orçamentárias em relação à CFEM.	$DCFEM = RCFEM/RO$	As receitas de CFEM provêm de uma fonte transitória e de caráter não renovável. Se esta fonte representar um percentual muito alto em relação às receitas orçamentárias, pode ser um problema para a autonomia financeira do município ao longo do tempo. Assim, o indicador C busca averiguar o percentual das receitas da fonte CFEM em relação às receitas orçamentárias.

Fonte: elaboração própria.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção traz os principais indicadores de autonomia financeira dos municípios analisados e objetiva verificar a evolução dessa autonomia nos municípios da Região de Carajás em relação aos outros municípios do Pará entre 2013 e 2023. Nesse primeiro momento, verificamos como se estruturam os principais itens das receitas municipais no estado e na Região de Carajás.

Os principais itens das receitas dos municípios brasileiros se dividem em três grandes componentes: receitas tributárias, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e

Prestação de Serviços (ICMS). Essas diferentes fontes de recursos se diferenciam pelas formas como são arrecadas e/ou recebidas. O primeiro item diz respeito aos impostos que ficam a cargo de arrecadação do próprio município e dependem da dinâmica da economia local. Já o FPM é um mecanismo de redistribuição de receitas para os municípios definido constitucionalmente. Por fim, o ICMS está no escopo das transferências constitucionais estaduais, em que o estado arrecada o tributo e distribui parte do valor arrecadado para os municípios desse estado.

TABELA 1: ESTRUTURA DAS RECEITAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO PARÁ (2013-2023). PRINCIPAIS ITENS DAS RECEITAS (%).

Ano		Receitas tributárias (A)	FPM (B)	ICMS (C)	Σ (A+B+C)
2013	Municípios Pará	5,62%	10,23%	8,19%	24,05%
2023		11,14%	17,15%	9,00%	37,29%
2013	Municípios Carajás	12,97%	15,10%	23,04%	51,11%
2023		11,95%	10,95%	23,17%	46,06%

Fonte: elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

A Tabela 1 apresenta os três principais itens das receitas dos municípios do estado do Pará e da região de Carajás nos anos de 2013 e 2023. Como apresentado, é possível verificar que os municípios (Pará) possuem como principal item de suas receitas o FPM, seguido das transferências estaduais de ICMS e, com menor importância, as receitas tributárias de arrecadação do próprio município. Tal situação se verifica em 2013, mas com as receitas tributárias trocando de lugar com as receitas de ICMS em 2023. Nota-se também que o somatório desses itens aumenta sua participação em relação às receitas totais, saindo de 24,05% em 2013 para 37,29% em 2023.

Com relação aos municípios da Região de Carajás, nota-se que a estrutura das receitas se desenha de uma forma diferente. Em 2013, o item mais importante foram as receitas transferidas pelo estado (ICMS), seguido do FPM, com as receitas tributárias tendo menor importância. Já no ano de 2023 há a manutenção do ICMS como principal item da receita, no entanto, as receitas tributárias passam a ter uma maior importância em relação

ao FPM, mas praticamente se igualam em importância. Diferentemente do que ocorreu na análise geral de municípios do estado, há uma perda de participação do somatório dos itens da receita nos municípios da região de Carajás, saindo de 51,11% em 2013 para 46,06% em 2023. Outro destaque é o fato dos municípios da região de Carajás terem uma maior autonomia em relação aos demais municípios do estado, dada a menor dependência das transferências do FPM e maior capacidade de arrecadação tributária.

Portanto, em um primeiro momento, é possível notar que mesmo a Região de Carajás apresentando maior autonomia financeira em relação aos municípios do estado, dada a sua menor dependência em relação às transferências do FPM, nota-se que ao longo do tempo o somatório dos principais itens da receita perde participação em relação às receitas totais, principalmente pela redução do FPM, acentuando que uma perda de capacidade de receitas tributárias configura uma maior dependência em relação às transferências do estado e da União.

TABELA 2: RELAÇÃO RECEITAS TRIBUTÁRIAS/RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (%).

Ano	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	5,62%	12,97%
2021	10,09%	9,58%
2022	10,39%	11,36%
2023	11,14%	11,95%

Fonte: elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Como podemos ver na Tabela 2, os municípios da Região de Carajás possuem uma arrecadação própria maior que a dos demais municípios paraenses (exceto em 2021), ou seja, possuem menor dependência em relação às transferências dos outros entes da Federação. No entanto, na Região de Carajás, a arrecadação própria foi caindo ao longo do tempo e demonstrando um movimento oposto apenas em 2022 e 2023. Já os demais municípios do Pará, apresentam um importante movimento de crescimento nos três últimos anos da série.

As receitas próprias saíram de 5,62% em 2013 para 11,14% em 2023 para o conjunto de municípios do estado, enquanto para os municípios da Região de Carajás o percentual de receitas próprias arrecadadas caiu de 12,97% em 2013 para 11,95% em 2023.

O aumento da arrecadação de receitas próprias no conjunto dos municípios do Pará e a diminuição da arrecadação na Região de Carajás, possivelmente pode ser explicada pela elevação da dinâmica econômica ao longo do tempo nos municípios paraenses e um arrefecimento na Região de Carajás, bem como pela perda de importância de outras fontes de recursos em relação aos municípios do estado e o ganho de importância de outras fontes em relação às receitas orçamentárias

na Região de Carajás, fato que foge do nosso objetivo neste artigo.

O Pará tem em sua composição uma grande parte de municípios minerados e/ou atingidos pela mineração, principalmente na Região de Carajás, que possui três dos maiores arrecadadores de renda proveniente da atividade mineral no Brasil: Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá. Nesse sentido, torna-se importante verificar qual o grau de dependência das receitas orçamentárias em relação à renda mineral, que, neste caso, provém da CFEM.

Os municípios minerados ou afetados pela mineração têm recebido mensalmente valores expressivos referentes à CFEM. A CFEM, segundo a Constituição Federal, é um recurso que deve ser pago pelas mineradoras à União que, por sua vez, o reparte entre estados e municípios. A legislação mais importante (Lei nº 13.540 de 2017) que rege esses royalties instituiu a alíquota e os percentuais a serem repartidos entre os entes federativos que são minerados ou afetados pela infraestrutura da atividade mineral: 10% desse recurso vão para a União, 15% vão para os estados, 60% vão para os municípios onde está localizada a produção mineral e 15% são destinados aos municípios afetados pela infraestrutura produtiva, a exemplo de linhas de ferro, minerodutos, máquinas, dentre outras (BRASIL, 2017).

TABELA 3: RELAÇÃO RECEITAS CFEM/RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (%).

Ano	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	2,00%	13,87%
2021	0,70%	29,40%
2022	0,52%	16,26%
2023	0,49%	14,26%

Fonte: elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Como visualizado na Tabela 3, ao longo do período analisado, os municípios da Região de Carajás aumentaram significativamente a participação das receitas geradas pela CFEM em relação às receitas orçamentárias. No curto prazo, isso pode representar maior capacidade de realização do financiamento de investimentos públicos nos municípios. Todavia, o aumento da dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas advindas da CFEM deve ser visto com ressalvas, já que as receitas baseadas na atividade mineral constituem uma fonte de recursos que não possui capacidade de ser renovável em um curto espaço de tempo.

Para a série histórica aqui analisada, é possível afirmar que, na média, os municípios da Região de Carajás possuem maior autonomia financeira do que o apresentado pela média dos municípios do Pará. Isto se refere ao fato de que a composição da receita daqueles municípios possui maior participação de receitas que independem das transferências obrigatórias estabelecidas constitucionalmente.

Portanto, verifica-se que os municípios da Região de Carajás possuem maior capacidade de alocar seus recursos de forma mais discricionária e em funções de despesa que estimulem a diversificação econômica, enquanto

mecanismo de proteção contra o excesso de especialização produtiva, e possibilite a promoção da melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, como reconversão econômica, saneamento básico e segurança pública.

Ao analisar esses resultados é necessário ter em vista alguns aspectos relacionados às políticas nacionais de regulamentação e supervisão dos gastos. Estes aspectos são decisivos quanto ao status de autonomia financeira dos municípios e na condução de políticas públicas

descentralizadoras. Como aponta Arretche (2012), as regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais e o gasto em políticas específicas são componentes centrais de regulação de políticas descentralizadas. Eles limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos. Ou seja, mesmo que um ente federado possua uma considerável capacidade de arrecadação de recursos próprios, os gastos desses recursos podem estar sujeitos à regulação federal.

4. CONCLUSÕES

Como demonstrado, os entes subnacionais possuem autonomia política, administrativa e financeira, o que lhes permite atuar efetiva e diretamente na implementação de políticas públicas. Dentre os tipos de autonomia, o mais importante é a autonomia financeira, que possibilita a descentralização na execução de políticas públicas.

Este trabalho buscou entender, em primeiro lugar, o papel do município na forma como se apresenta na Constituição Federal. Em segundo lugar, se efetivamente há autonomia financeira para os municípios, como propõe a Constituição. Por fim, nos casos em que há efetivamente autonomia financeira, será possível avaliar como esses entes subnacionais exercem tais capacidades de execução de políticas públicas em relação àqueles municípios com menor capacidade, tarefa que será realizada em um momento posterior.

Finalmente, os resultados encontrados para os municípios do estado do Pará apontam que uma parte deles, isto é, aqueles localizados na Região de Carajás, possuem significativa autonomia financeira, dada a composição das receitas destes municípios, que possuem uma parcela de receitas que independe das receitas obrigatórias constitucionalmente.

Em síntese, o estudo evidencia que, embora a Região de Carajás demonstre uma autonomia financeira mais robusta em comparação com outros municípios do Pará, essa autonomia é complexa e heterogênea, exigindo atenção às dinâmicas econômicas locais e às regulamentações federais que influenciam as decisões orçamentárias. O fortalecimento da capacidade fiscal local deve ser acompanhado por políticas que garantam um desenvolvimento sustentável e inclusivo da região.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta T. S. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil [Livro eletrônico] Marta Arretche. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BRASIL, Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). In. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/. Acesso em ago. de 2024.
- MONTEIRO, M. de A., SILVA, R.P. da. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás», Confins [Online], 49 | 2021, posto online no dia 16 março 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/35296>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.35296>. Acesso em fev. de 2022.
- PENALVA SANTOS, A. S. Descentralização, desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. Quivera. Revista de Estudios Territoriales [en linea]. 2008, 10(1), 47-64. ISSN: 14058626. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113197004>. Acesso em fev. de 2022.
- SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=5l528nQZ6D++Tl052jq7Jk.node1>. Acesso em ago. de 2024
- UCHÔA, Marcélio Rodrigues. A autonomia financeira dos municípios no Pacto Federativo Brasileiro pós Constituição de 1988: um estudo dos municípios de pequeno porte da Região Norte do Brasil. 2019. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- ZRAICK, Rosanna. Federalismo à brasileira: Os municípios na Constituição de 1988 / Rosanna Zraick – 2021. 122 f.

