

**A AUTONOMIA MUNICIPAL: ADMINISTRATIVA, POLÍTICA E FINANCEIRA.
ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS,
NOS PERÍODOS DE 1987/1988 E 1993/1994.**

Elisabete Wayne Nogueira

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas - Especialidade em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Volnei Ivo Carlin

**Florianópolis, SC, BRASIL
1996**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A COMISSÃO EXAMINADORA, ABAIXO-ASSINADA, APROVA A DISSERTAÇÃO:
AUTONOMIA MUNICIPAL: ADMINISTRATIVA, POLÍTICA E FINANCEIRA.
ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS, NOS
PERÍODOS DE 1987/1988 E 1993/1994

ELABORADA POR

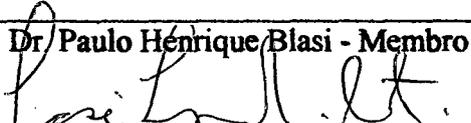
ELISABETE WAYNE NOGUEIRA

COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
DIREITO

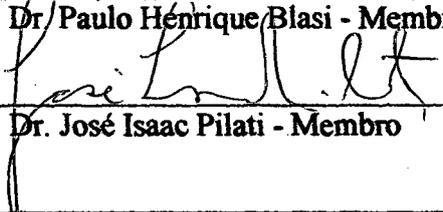
COMISSÃO EXAMINADORA:



Dr. Volnei Ivo Carlin - Presidente



Dr. Paulo Henrique Blasi - Membro

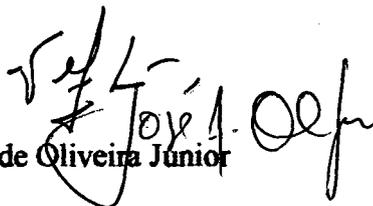


Dr. José Isaac Pilati - Membro



Dr. Luiz Cesar Pasold - Suplente

Prof. Orientador: Dr. Volnei Ivo Carlin



Coordenador do Curso: José Alcebiades de Oliveira Junior

RESUMO

Este trabalho demonstra o desenvolvimento da plena autonomia municipal, em período posterior à Constituição Federal de 1988, em três municípios catarinense. Inicialmente mostrou-se que a plena autonomia municipal é composta da autonomia política, administrativa e financeira, partindo-se do pressuposto da existência das duas primeiras, questionando-se a última. Para tanto, utilizou-se dois indicadores da capacidade financeira do município no desempenho de serviços essenciais, quais sejam: saúde e educação. Efetuou-se estudo de casos em Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987/1988 e 1993/1994, nos quais, verificou-se a arrecadação financeira destes e a aplicação nos serviços acima citados. Finalizando-se com entrevistas realizadas com membros da sociedade e Secretários Municipais das citadas áreas de assistência, onde buscou-se a verificação qualitativa destes. Ao término deste estudo percebeu-se pontos favoráveis à autonomia municipal, questões nas quais, o município embora não tenha atingido a plena autonomia municipal, caminha neste sentido, tendo como principal entrave a carência financeira.

RESUMEN

Este trabajo demuestra el desarrollo de la autonomía municipal plena, posterior a la Constitución Federal de 1988 en tres municipios catarinenses. En un comienzo se mostró que la autonomía municipal plena está compuesta por la autonomía política, la administrativa y la financiera, siempre partiéndose del principio de la existencia de las dos primeras y cuestionándose la existencia de la última. Para eso, fueron usados dos indicadores de la capacidad financiera del municipio en el desempeño de servicios esenciales como la salud y la educación. Fueron efectuados estudios de casos en Florianópolis, São José e Biguaçu en los años 1987/1988 y 1993/1994 en los cuales se verificó la acaudalación financiera de éstos y su aplicación en los servicios citados arriba. El trabajo finaliza con entrevistas realizadas con miembros de la sociedad y secretarios municipales de las citadas áreas de asistencia donde se buscó la confirmación cualitativa de ellos. Al término de este estudio se notaron puntos favorables a la autonomía municipal, cuestiones en las cuales el municipio, aunque no haya llegado a la plena autonomía, camina en ese sentido, teniendo, sin embargo, como obstáculo principal la falta de recursos financieros.

LISTA DE ABREVIATURAS

AIH - Autorização de internação hospitalar

APP - Associação de pais e professores

CF - Constituição Federal

CONASS - Conjunto dos Secretários Estaduais de Saúde

CONASEMS - Conjunto dos Secretários Municipais de Saúde

CTN - Código Tributário Nacional

EC - Emenda Constitucional

FAE - Fator de apoio ao Estado

FAM - Fator de apoio ao município

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM - Fundo de Participação dos Município

ICM - Imposto sobre circulação de mercadorias

IPTU - Imposto predial territorial urbano

ISS - Imposto sobre serviço

IVVC - Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos

LOS - Lei Orgânica da Saúde

NOB - Norma Operacional Básica

RCA - Recursos para cobertura

SUDS - Sistema único descentralizado de saúde

SUS - Sistema único de saúde

UCA - Unidade de cobertura ambulatorial

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - Repasses de verba do Sistema Único de Saúde e condições de gestão dos município	172
- Quadro I - Situação Atual X Situação Transacional X Situação Desejada Comparação de Fundamento e procedimentos Gerenciais dos Municípios	
- Quadro II - Transição da situação atual para a gestão plena	
- Quadro III - Requisitos para avançar nas diversas situações de gestão	
 ANEXO 2 - Roteiros de Entrevistas	 176
- Serviço de Saúde	
- Serviço de Educação	

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1 - Demonstrativo da evolução populacional em Florianópolis 114
- TABELA 2 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (mil nascidos vivos) e de natalidade (mil habitantes) em Florianópolis, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 115
- TABELA 3 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém nascidos em Florianópolis, de 1987 a 1994 116
- TABELA 4 - Demonstrativo dos recursos de Florianópolis, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 117
- TABELA 5 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em Florianópolis 118
- TABELA 6 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Saúde no município de Florianópolis, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicados a mesma 120
- TABELA 7 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde em Florianópolis ...
..... 121
- TABELA 8 - Demonstrativo da porcentagem do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde de Florianópolis 121
- TABELA 9 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Educação no município de Florianópolis, com o percentual da renda municipal aplicada 122
- TABELA 10 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de salas de aulas, o número de professores e de alunos, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 123
- TABELA 11 - Demonstrativo da evolução populacional de São José 124
- TABELA 12 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (1000 nascidos vivos) e de natalidade (mil habitantes) em São José, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 124

TABELA 13 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém-nascidos em São José, de 1987 a 1994	126
TABELA 14 - Demonstrativo dos recursos de São José nos anos de 1987,1988, 1993 e 1994	126
TABELA 15 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em São José	125
TABELA 16 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Saúde no município de São José, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicados a mesma	128
TABELA 17 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde no município de São José, nos anos de 1987,1988, 1993 e 1994	129
TABELA 18 - Demonstrativo do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde de São José	129
TABELA 19 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Educação no município de São José, com o percentual da renda municipal aplicada	130
TABELA 20 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de salas de aula, número de professores e de alunos, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994	131
TABELA 21 - Demonstrativo da evolução populacional em Biguaçu	132
TABELA 22 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (1000 nascidos vivos) e de natalidade (mil habitantes) em Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994	132
TABELA 23 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém-nascidos em Biguaçu, de 1987 a 1994	133
TABELA 24 - Demonstrativo dos recursos de Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994	134
TABELA 25 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em Biguaçu	135
TABELA 26 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de saúde no município de Biguaçu, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicados a mesma	135
TABELA 27 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde em Biguaçu ..	136

- TABELA 28 - Demonstrativo da porcentagem do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde, em Biguaçu 137**
- TABELA 29 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de educação no município de Biguaçu, com o percentual de renda municipal aplicada 138**
- TABELA 30 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de professores efetivos e de alunos, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 139**

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	ii
RESUMO	ii
RESUMEN	iii
LISTA DE ABREVIATURAS	iv
LISTA DE ANEXOS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE GRÁFICOS	x
INTRODUÇÃO	1
A O problema Pesquisado	2
B Objetivos	3
C Justificativa	4
D Metodologia Utilizada	6
CAPÍTULO I-EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL	10
1.1 A Autonomia nas Constituições Brasileiras	10
1.1.1 Constituição de 1824	11
1.1.2 Constituição de 1891	12
1.1.3 Constituição de 1934	13
1.1.4 Constituição de 1937	14
1.1.5 Constituição de 1946	15
1.1.6 Constituição de 1967	18
1.1.7 Constituição de 1988	21
1.2 A Autonomia Municipal Hoje	23
1.3 Objetivos Básicos do Município	25
1.3.1 Conceito de município	25
1.3.2 Objetivos do município	26
CAPÍTULO II-A TRÍPLICE AUTONOMIA MUNICIPAL	31

LISTAS DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 - Paralelo do crescimento populacional nos município de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1988,1993 e 1994 140**
- GRÁFICO 2 - Paralelo entre os índices de natalidade nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 142**
- GRÁFICO 3 - Paralelo entre o índice de mortalidade infantil, em cada grupo de mil nascidos vivos, nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 144**
- GRÁFICO 4 - Paralelo entre as alterações sofridas nas rendas municipais de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1988, 1993 e 1994, tomando-se como ano base 1987 146**
- GRÁFICO 5 - Demonstrativo das verbas destinadas às Secretarias de Saúde dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 148**
- GRÁFICO 6 - Demonstrativo das verbas destinadas às Secretarias de Educação dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994 150**

AGRADECIMENTOS

A Mauro, companheiro e incentivador de todos os momentos, e a minha família, especialmente, meus pais, pessoas com as quais compartilhei este trabalho.

Ao Dr. Volnei Ivo Carlin, amigo e orientador, capacitado mestre, pela atenção e estímulo dedicados.

Ao Dr. Paulo Henrique Blasi, pelo auxílio na elaboração do projeto que culminou nesta pesquisa.

A Maria Eunice Giacomoni pela inestimável contribuição concretizada através da remessa de legislação pertinente ao Sistema Único de Saúde.

As Prefeituras de Florianópolis, São José e Biguaçu que viabilizaram este trabalho, em especial, aos Secretários de Educação e Saúde que dispuseram de seu tempo para auxiliar a realização desta pesquisa.

2.1	Autonomia Administrativa	31
2.1.1	Capacidade de auto-organização.....	33
2.1.1.1	Conceito de lei orgânica	35
2.1.1.2	Conteúdo e limitações da lei orgânica	37
2.1.2	Capacidade de auto-administração	42
2.1.2.1	Serviços públicos	43
2.2	Autonomia Política	47
2.2.1	Eleições municipais	47
2.2.2	Competência legislativa	49
2.2.2.1	Conceito	49
2.2.2.2	Divisão constitucional das competências legislativas ...	50
2.2.2.3	Competência legislativa municipal	51
2.3	Autonomia Financeira	55
2.3.1	Limitações constitucionais ao poder de tributar	57
CAPÍTULO III- AUTONOMIA FINANCEIRA NO MUNICÍPIO		61
3.1	Recursos Próprios	62
3.1.1	Impostos municipais	63
3.1.1.1	Imposto sobre a propriedade territorial urbana	64
3.1.1.2	Imposto sobre a transmissão <i>inter vivos</i> de imóveis e de direitos reais	67
3.1.1.3	Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos	69
3.1.1.4	Impostos sobre serviços de qualquer natureza	69
3.1.2	Taxas municipais	71
3.1.3	Contribuição de melhoria	72
3.2	Recursos Repassados	73
3.2.1	Impostos partilhados.....	74
3.2.2	Fundo de participação dos municípios.....	76
CAPÍTULO IV- A EDUCAÇÃO E A SAÚDE COMO SERVIÇOS ESSENCIAIS		81
4.1	Regras Constitucionais Concernentes à Saúde e a Educação	81
4.1.1	Preceitos relativos à saúde	82
4.1.2	Preceitos relativos à educação	85
4.2	Leis Infraconstitucionais	90
4.2.1	Leis relativas à Saúde	91
4.2.1.1	Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90	91
4.2.1.1.1	Princípios e diretrizes da saúde	92
4.2.1.1.2	Organização, direção e gestão do Sistema Único de Saúde	95
4.2.1.1.3	Competência das entidades federadas	97

4.2.1.1.4	Financiamento	97
4.2.1.1.4.1	Outras fontes de recursos	98
4.2.1.1.4.2	Gestão financeira	99
4.2.1.1.4.3	Fundo de saúde	102
4.2.1.2	Portaria do MS nº 545/93	103
4.2.1.2.1	Gerenciamento do processo de descentralização	103
4.2.1.2.2	Financiamento com recursos arrecadados pela União	104
4.2.1.2.3	Condições de gestão	104
4.2.2	Leis relativas à Educação	104
4.2.2.1	Leis de diretrizes básicas da Educação	105

CAPÍTULO V - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS COLHIDOS EM TRÊS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA 113

5.1	Análise Descritiva	114
5.1.1	Município de Florianópolis.....	114
5.1.2	Município de São José	123
5.1.3	Município de Biguaçu	131
5.2	Interpretação dos Resultados	139
5.2.1	Estudo Comparativo	139
5.2.1.1	Crescimento populacional	140
5.2.1.2	Natalidade	141
5.2.1.3	Mortalidade	143
5.2.1.4	Renda municipal	145
5.2.1.5	Aplicação de verbas na Secretaria de Saúde	146
5.2.1.6	Aplicação de verbas na Secretaria de Educação	149
5.2.2	Estudo exploratório	151
5.2.2.1	Serviço de educação	151
5.2.2.2	Serviço de saúde	158

CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	170
ANEXOS	176

INTRODUÇÃO

Este estudo surgiu da análise à Constituição Federal, promulgada em 1988: nela percebe-se a maior autonomia que foi atribuída aos municípios, tanto no que se refere ao aspecto político como administrativo e financeiro. Isto pode verificar-se pelo aumento dos recursos municipais, pela eletividade dos seus representantes e elaboração de leis orgânicas no próprio município.

Um município fortalecido foi desejo de doutrinadores pátrios, os quais, por diversos anos, tentaram encontrar o verdadeiro alcance da autonomia municipal. A esse respeito XAVIER afirma:

Entre nós, municipalistas, o significado é mais especial. A autonomia municipal que defendemos significa o aproveitamento local dos recursos locais, vida própria e não vida reflexa, desenvolvimento do espírito da comunidade, de modo a fazer, com a terra e o povo de cada Município, um organismo autopolítico, tanto quanto possível.¹

¹ XAVIER, Rafael. O município e a realidade nacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952, p. 12.

A O problema pesquisado

O IV Congresso Panamericano de Municípios, realizado em Montevideo (Uruguai), em 1943, apontou três fatores que caracterizaram a autonomia municipal, quais sejam:

1. autonomia política, fundada em princípios democráticos;
2. autonomia financeira, com recursos adequados para os seus fins, e,
3. administração própria dos serviços locais.

Aceita-se que o primeiro dos fatores já havia sido alcançado antes da atual Constituição e o terceiro, após a Carta Magna de 1988, atingiu seu ápice com a possibilidade dos próprios municípios elaborarem suas leis orgânicas.

Resta saber, como está a Autonomia Financeira para os municípios atingirem seus fins? Este fator foi denominado pelos congressistas do referido conclave Panamericano, como o "Princípio da Autonomia Financeira".

Estes requisitos nortearam os estudos de vários doutrinadores, em períodos distintos. BRASILEIRO preocupou-se com o maior ou menor grau de autonomia do município em determinada época, enfatizando que:

Transformações no regime político, na estrutura do poder, filosofia dominante do sistema político nacional afetam o município, limitando ou expandindo a sua área de ação e ampliando ou restringindo os recursos financeiros com que ele conta para o desempenho de suas tarefas.² O grifo é nosso.

A autonomia municipal plena e o desempenho das competências municipais constituíram a preocupação maior deste trabalho. Define-se o problema central da pes-

² BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973, p. 21.

quisa: saber em que proporções a autonomia municipal foi obtida pela autonomia financeira fixada pela atual Constituição Federal, nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, de Santa Catarina, no período de 1987/1988 e 1993/1994, analisando se esses municípios atingiram seus fins, através do Serviço de Saúde e do Ensino Fundamental.

B Objetivos

A partir disso são traçados objetivos geral e específicos que nortearão este trabalho.

B.1 Objetivo geral

Analisar a autonomia municipal plena, nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, de Santa Catarina, à luz da sua autonomia financeira no que tange aos serviços básicos (saúde e educação), no período compreendido entre 1987/1988 e 1993/1994, visando a perceber o aumento desta no período posterior à Constituição Federal de 1988. Portanto, pretendeu-se verificar se a autonomia financeira (aumento de recursos municipais e, conseqüente, melhoria dos serviços básicos) foi atingida após a Carta Magna, assim como ocorreu com a autonomia política e administrativa.

B.2 Objetivos específicos

- Saber em que proporções o “princípio da autonomia financeira” foi alcançado, naqueles municípios, após a Constituição Federal de 1988;
- Conhecer os níveis em que a gestão do Sistema Único da Saúde, em cada município, foi realizada, contatando-se, assim, as alterações, decorrentes da autonomia financeira, na plena autonomia municipal;
- Verificar a situação dos programas de ensino fundamental, nos municípios estudados, visando diagnosticar a situação da plena autonomia municipal sob a ótica da autonomia financeira.

C Justificativa

O desenvolvimento deste trabalho justifica-se pelo acentuado interesse, em torno da autonomia municipal. O advento da Constituição Federal de 1988, que proporcionou à municipalidade uma maior autonomia, trouxe à tona, novamente, esta discussão.

A ampliação da autonomia municipal veio ao encontro das idéias descentralizadoras que nortearam os constituintes pátrios, e concretizaram-se com a inserção do município entre as entidades federadas (art. 1º, CF/88).

Muito embora seja inegável uma maior autonomia municipal na nova Constituição, a preocupação que orienta este trabalho é a percepção que, apesar desta auto-

ma, apresentam-se ainda, muitos municípios nos quais a população encontra-se desassistida dos serviços públicos básicos. Ou seja, apesar do aumento da autonomia financeira dos municípios várias deles carecem de atendimento médico, ensino fundamental, transporte coletivo, saneamento básico, etc., tal qual ocorria antes do advento da atual Carta Magna. Defendendo a descentralização de soluções aos problemas locais, argumenta BLASI:

Os grandes problemas sociais existem pela multiplicação dos pequenos. Se a base, o nascedouro de tais problemas forem bem equacionados, ter-se-á dado um passo gigantesco em busca do bem comum, como finalidade última do Estado. E o município, por estar mais próximo da realidade, terá as melhores condições de encaminhar soluções mais práticas e efetivas.³

Com base na conceituação exposta, opta-se pelo estudo da autonomia municipal, onde se encontra a origem dos conflitos sociais.

A autonomia municipal plena ocorre se no momento em que a municipalidade alcança a chamada *tríplice autonomia*, que compõe da autonomia administrativa, autonomia política e autonomia financeira. Entende-se que as duas primeiras foram atingidas após a Constituição Federal, no momento em que o município passou a possuir a capacidade de elaborar a lei orgânica do município, a normatividade própria e a realização de eleições em todos os níveis; esses aspectos serão desenvolvidos no decorrer do capítulo terceiro. Discute-se, no entanto, a autonomia financeira nos municípios; entendendo-a como a arrecadação de recursos necessários à realização dos fins públicos, ou seja, fornecimento de serviços essenciais à população. Para tanto, delimitam-se estes nos serviços de educação fundamental e saúde. São eles os indicadores utilizados na aferição da auto-

³ BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. Tese nº 27. Florianópolis, 9ª Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 1982, p. 6.

nomia financeira, uma vez que esta apenas será atingida, quando os recursos disponíveis do município forem suficientes para o desenvolvimento mínimo dos serviços básicos aqui delimitados.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro deles um enfoque panorâmico a respeito das Constituições Brasileiras no que se referem à autonomia dos municípios. No segundo capítulo, discorre-se a respeito da tríplice autonomia municipal, que engloba a autonomia administrativa, autonomia política e autonomia financeira. O terceiro capítulo refere-se a arrecadação municipal, computando-se os recursos próprios e os recursos repassados pelas demais entidades federativas (União e Estado-Membro). No quarto capítulo, estão especificados como os dois indicadores desta pesquisa estão estruturados, através da análise da Constituição Federal e de leis infra constitucionais específicas desta matéria. O quinto capítulo trata da análise e da interpretação dos dados, observando-se cada município isoladamente e em comparação com os demais.

D Metodologia

Serão descritos, a seguir, os tópicos metodológicos previstos para a pesquisa:

D.1 Tipo de estudo

A respeito dos métodos de pesquisa, TRIVIÑOS afirma que “a natureza dos métodos e das técnicas para o estudo do fenômeno depende, principalmente, das características do conteúdo do mesmo.”⁴

⁴ TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1993, p.74.

O mesmo autor define “Estudo de Caso”, que se adapta ao tema proposto, nos seguintes termos:

Um aspecto interessante do Estudo de Caso é o de existir a possibilidade de estabelecer comparações entre dois ou mais enfoques específicos, o que dá origem aos Estudos Comparativos de Casos. O enfoque comparativo enriquece a pesquisa qualitativa (...). Em geral, esta linha de investigação segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando por justaposição e comparação propriamente dita os fenômenos.⁵

O Estudo de Caso envolve uma categoria de pesquisa, cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente. O fenômeno é analisado em sua evolução e através de suas relações estruturais fundamentais.

A unidade em exame, nesta pesquisa, é a autonomia municipal plena, sendo analisada pelo ângulo da autonomia financeira (recursos próprios e repassados) para atingir os fins (serviços de saúde e serviço de ensino fundamental).

Pelo exposto, apresenta-se a seguinte classificação:

- Método utilizado: indutivo e dedutivo
- Tipo de pesquisa: qualitativa
- Tipo de estudo: descritivo e exploratório
- Categoria: estudo comparativo de casos
- Instrumentos de coleta de dados: fichas, entrevistas semi-estruturadas e análise documental.

Na coleta de dados, a apresentação dos recursos municipais foi em valores, em diversas moedas, devido às alterações sofridas pela moeda nacional no decorrer dos anos pesquisados. Por este fato, procedeu-se à atualização de ativos em reais (R\$), conforme a metodologia constante no Índice Geral de Preços -FGV- (base agosto de 1995,

⁵ TRIVIÑOS, Augusto Carlos Otoni. Op cit. p.133.

R\$1,00), segundo a Revista "Suma Econômica. Atualização de Ativos", do Rio de Janeiro, setembro de 1995.

Os resultados foram complementados com entrevistas semi-estruturadas realizadas com Secretários Municipais de Saúde e Educação, bem como Conselheiros Municipais de Saúde e Presidentes das Associações de Pais e Professores. Os entrevistados autorizaram a divulgação literal das suas informações. Vide anexo 2.

Na análise dos dados, as tabelas e os gráficos expostos apresentam índices em um sentido geral, pois para serem específicos seria necessário a existência de parâmetros bastante definidos: caso houvesse na legislação um referencial específico de valores a serem aplicados na saúde pública, co-relacionado com o perfil demográfico do município. Além disso, a coleta de dados foi procedida com dificuldades insuperáveis, como a inexistência de informes referentes à evolução das áreas pesquisadas.

D.2 Delimitação da pesquisa

- Área de pesquisa: Instituições jurídico-políticas
- Linha de pesquisa: Materialidade, efetividade e eficácia das inovações constitucionais

Optou-se pela delimitação da pesquisa em três municípios da grande Florianópolis, por estarem em patamares diferentes de desenvolvimento: município de grande, médio e pequeno porte. Da mesma forma, a fixação do trabalho nos anos de 1987/1988 e 1993/1994, decorre da intenção de focalizar a situação da autonomia financeira nos anos anteriores à Carta Magna de 1988 e sua possível evolução após as inovações constitucionais.

Foram limitados também os indicadores utilizados para medir a autonomia financeira, devido a impossibilidade de coletar dados relativos a todos os serviços básicos, ficando-se com os serviços de saúde e o ensino fundamental. Entendeu-se o primeiro indicador como o dedicado aos cuidados dispendidos ao cidadão necessitado de atendimento médico-hospitalar, e o segundo como a educação escolar de primeira à oitava série do primeiro grau. O indicador saúde foi focalizado, apenas, no serviço oferecido pelo município (atendimento ambulatorial, postos de saúde, etc.), não sendo incluído o atendimento hospitalar, porque nenhum dos municípios pesquisados possuem hospitais que integram a rede pública municipal. Embora possa haver um gerenciamento através do gestor local do SUS, esse não foi computado, até porque Florianópolis, São José e Biguaçu integraram o SUS recentemente.

O termo *autonomia municipal plena*, utilizado na pesquisa, deveu-se ao fato de se ter entendido esta como o resultado do alcance da trílice autonomia, como exposto no Congresso Panamericano.

Em suma, a investigação dessa tripartição e a natureza do instituto e sua aplicabilidade nas edilidades é a proposta fundamental do presente trabalho.

Registre-se, por último, que, conforme decisão do Colegiado do CPGD, “a aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Prof^o. Orientador, da banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia e aos conceitos que o fundamentam ou que nele são expostos, sendo todas as opiniões de exclusiva responsabilidade da mes-tranda.”

I EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL

1.1 A autonomia municipal nas Constituições Brasileiras

A questão da autonomia municipal no Brasil é bastante remota, sua maior ou menor extensão esteve sempre ligada ao momento político, social e econômico no qual as Constituições foram promulgadas. O pensamento de BRASILEIRO reflete esta idéia:

Transformações no regime político, na estrutura do poder, filosofia dominante do sistema político nacional afetam o município, limitando ou expandindo a sua área de ação e ampliando ou restringindo os recursos financeiros com que ele conta para o desempenho de suas tarefas.⁶

Será feita, a seguir, uma breve análise das Constituições Brasileiras no que se refere à autonomia municipal, demonstrando as modificações vividas pelas comunas como reflexo das alterações anteriormente citadas.

⁶ BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p.21.

1.1.1 Constituição de 1824

Na Constituição Imperial, não se pode mencionar, ainda os municípios como entidades autônomas; muito embora tenha sido concedido eletividade para os cargos municipais e alguma independência no exercício de suas funções, de acordo com as seguintes regras constitucionais:

Art.167. Em todas as cidades e villas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem haverá Câmaras , às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Villas.

Art. 168. As Câmaras serão eletivas e compostas de número de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos será Presidente.

Essa Constituição, no que concerne aos municípios, foi regulamentada pela Lei de 1º de outubro de 1828. Possuía a finalidade de disciplinar o processo de eleição de vereadores e juizes de paz; mas acabou por restringir a liberdade dada por aquela Carta Magna aos municípios, impingindo subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias. Como ensina MEIRELLES: “ ... as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram corporações meramente administrativas (art.24).”⁷

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p.30.

1.1.2 Constituição de 1891

Com a proclamação da República (1889) altera-se o quadro político e social, colocando uma nova classe em ascensão - os militares vitoriosos representavam a classe média - que possuía interesses opostos aos da burguesia rural. Estas novas aspirações desencadearam a promulgação da Constituição Republicana. Nesta, pela primeira vez, o determinava-se expressamente a autonomia municipal *em tudo quanto respeite seu peculiar interesse*.

Art.67. Os Estados organizar-se-ão, por suas leis, sob o regime municipal, com estas bases:

1. Autonomia do município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;
2. Electividade da administração local.

Parágrafo único - Uma lei do Congresso organizará o município do Distrito Federal.

Esta menção reforça os princípios federativos em destaque na época, os quais, também, foram utilizados para a manutenção da nova classe política, com o aumento do número de empregos públicos, desmembramento das administrações e criação da estrutura legislativa estadual e municipal.

Não obstante isso, o ideal revolucionário não foi alcançado, a autonomia municipal permaneceu apenas no texto da lei, acentuando o centralismo da burguesia rural através da “política dos governadores”, os municípios tornaram-se instrumentos políticos nas mãos da elite local. JAGUARIBE relata que “o inevitável desfecho seria a reconquista, pela burguesia rural, de seu predomínio, utilizando-se da própria maquinaria político-jurídica montada pelo jacobinismo.”⁸ Reforçado pela extrema dependência econômica que mantinha com o poder central.

1.1.3 Constituição de 1934

Com o movimento iniciado por militares, denominado “tenentismo”, que precedeu a revolução de 1930, modifica-se a situação política, com nova tentativa da classe média para alçar o poder; presenciou-se a queda da primeira república e a ascensão de idéias sociais-democratas.

Tinha-se apreendido com a Carta anterior que, para uma autonomia municipal, acima de tudo são necessários recursos financeiros para a execução de serviços básicos, surge uma Constituição pró-município como pode-se verificar no infra citado dispositivo.

Art.13. Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e especialmente:

⁸ JAGUARIBE, Hélio. Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 72.

I-A eletividade do Prefeito e Vereadores da Câmara Municipal, podendo ser aquele nomeado por esta;

II-A decretação de seus impostos e taxas, a arrecadação e ampliação de suas rendas;

III-A organização dos serviços de sua competência.

Este texto legal determinou minuciosamente a autonomia, dando recursos para que as municipalidades realmente pudessem gerir sua vida política e administrativa, inaugurando uma divisão tripartite da arrecadação de tributos. A Constituição de 1934 teve uma existência breve, o que impossibilitou a realização prática das novas medidas.

1.1.4 Constituição de 1937

Getúlio Vargas, um ano antes do final de seu mandato, impõe ao país um regime ditatorial outorgando uma nova Carta Magna. Esta feriu a autonomia municipal, assim como os princípios democráticos. Em relação àquela, a principal diminuição ocorreu por conta da perda da eletividade dos prefeitos que deveriam ser nomeados pelo Estado-membro. Como salienta PONTES DE MIRANDA:

O poder efetivo, real, que o art. 27 deu aos Governadores é enorme. Fê-los verdadeiros senhores da vida estadual e municipal. Os municípios ganharam significação política, com a Constituição de 1937, mas foram diminuídos como entidades auto-administrativas e não obtiveram a melhoria econômica que seria mister. Era pre-

ciso que, na distribuição de rendas, os Municípios passassem a ter segundo plano, após a União, vindo em terceiro lugar, como nos Estados Unidos da América, os estados-membros. Que se fez? Corrigiu-se um pouco do que se retirara à União, deixando-se aos Estados-membros uma importância econômica que supera a dos municípios. Porém, não se parou por aí: tirou-se do Município a escolha do seu Prefeito, com o que em verdade, se deu ao governador do Estado-membro, quer poderes estaduais, quer municipais. O município, é hoje, um elemento de grande significação; todavia, como a execução em matéria econômica é que dá o poder, o Município é um gigante feiudo, um tanto como espantalho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos.⁹

Esta Constituição privilegiou o centralismo, outorgando poder absoluto à União, ressaltando-se, apenas, a permanência de alguns benefícios advindo da reforma tributária que privilegiavam os municípios (art. 23, § 2º e art. 28). O que, no entanto, ficava limitado pela falta de representatividade local.

1.1.5 Constituição de 1946

Vencido o regime ditatorial, influenciado pela derrota dos totalitarismos europeus, renascem, no Brasil, os ideais democráticos, os quais foram consagrados na Carta de 1946.

Quanto aos municípios, estes obtiveram muitos benefícios com a nova Constituição; além de retirar a tutela estadual dos governos municipais - pois, instituía eleições para prefeito nas municipalidades (art. 28,I), excetuando as estâncias hidrominerais

⁹ MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Irmãos Pongeti, 1938, p.599.

(art.28,§ 1º) - ampliou, consideravelmente, a receita dos poderes locais. A *Lex Fundamental* enumerava tributos de arrecadação exclusiva dos municípios (art. 29) e, também, determinava a participação destes em alguns tributos arrecadados pela União e pelos Estados (art. 15,§ 4º e art. 20).

O que se extrai das regras constitucionais pertinentes ao município, na Carta de 1946, é uma autonomia fortalecida nos aspectos político, administrativo e financeiro, como podemos inferir das seguintes norma constitucionais:

Art.28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I- pela eleição do Prefeito e dos Vereadores:

II- pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços locais.

Art.29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos parágrafos 1,2,4, e 5 do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos municípios os impostos:

I- sobre propriedade territorial urbana e rural;

II- predial;

III- sobre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital da sociedade;

IV- licenças;

V- de indústrias e profissões;

VI- sobre diversões públicas;

VII- sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

Além desses tributos, pertenciam aos municípios parte de outros impostos arrecadados pelos Estados-Membros e pela União que eram repassados às Comunas como os citados nos dispositivos constitucionais: art. 20, art. 21, art. 15, §§ 2º e 4º.

Em relação às inovações trazidas pela Carta de 1946, FERREIRA descreve:

Verifica-se assim uma viva importância do regime municipalista, cuja organização foi bem idealizada pelo legislador republicano, atendendo a preceitos básicos de sua autonomia, que foi respeitada só se admitindo a intervenção estadual nos Municípios em determinadas condições previstas na Constituição, no art. 23, isto é, quando se verificar impontualidade por parte do Município no serviço de empréstimo garantido pelo Estado, ou quando os Municípios deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, sua dívida fundada.¹⁰

A Constituição de 1946 teve uma duração de 21 anos - a mais longa desde a Constituição republicana (1891) - e só foi revogada pela Carta de 1967; em plena ditadura militar, decorrente do golpe de estado de 1964. No período em que vigiu, notabilizaram-se avanços em relação aos períodos anteriores, mas não o suficiente à aspiração dos municipalistas, segundo FERREIRA: “melhorou-se sensivelmente a situação dos Municípios, cujos rendimentos eram escassos e mal chegavam em regra para a manutenção do

¹⁰ FERREIRA, Pinto. Princípios gerais do direito constitucional moderno. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 659.

funcionalismo público. Ainda não se lhes deu o suficiente para emanciparem-se economicamente, mas a melhora foi sensível.”¹¹

1.1.6 Constituição de 1967

O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, determina a criação de uma nova Constituição. No seu preâmbulo determinava a necessidade de dar ao país uma Constituição que represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução, fixando, ainda, que a elaboração da Carta Magna nasceria de um projeto do Governo enviado ao Congresso Nacional, que teria liberdade para alterá-lo, desde que seguisse o procedimento rígido imposto por aquele Ato. Todo o processo de criação da nova Lei estaria terminado em 21 de janeiro de 1967, para que pudesse ser promulgada a 24 do mesmo mês e ano.

Esta Constituição trouxe algumas alterações na autonomia municipal de proporções tríplices asseguradas pela Carta anterior, BRASILEIRO descreve:

...embora a estrutura básica houvesse sido mantida, grandes modificações foram introduzidas restringindo a autonomia municipal, aumentando os casos de intervenção no município, reformando o sistema tributário para fazê-lo mais diretamente dependente dos fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos especiais.¹²

¹¹ FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1964, p. 80.

¹² BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit. p. 10-1.

A eleição dos prefeitos foi mantida, exceto nas capitais de Estados-Membros, estâncias hidrominerais e cidades consideradas de interesse da segurança nacional; as quais teriam seus prefeitos nomeados pelos governadores de Estado (art.16, I e II).

No aspecto financeiro, também ocorreram alterações, pois, além dos impostos de competência exclusiva dos municípios foi criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se constituía de dez por cento (10%) da arrecadação sobre o imposto de renda e proventos de qualquer natureza e imposto sobre produtos industrializados (art.26, §§)

Esta Constituição foi profundamente alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, promulgada pela Junta Militar (triumvirato composto pelos Ministros militares), “acentuando a tendência autoritária presente na Constituição de 1967”¹³, e, conseqüentemente, determinando maiores restrições à autonomia municipal, que “apenas existiu na lei, diante do centralismo tributário voraz do governo central.”¹⁴

No que tange à eletividade dos prefeitos a Emenda Constitucional de 1969 deixou inalterada a situação imposta pela Carta Magna de 67. Assim, permanecia a restrição à eleição em determinadas localidades (art.15, § 1º, a).

Houve um aumento considerável nos casos passíveis de intervenção dos Estados-Membros nos municípios; colocando no rol destes a possibilidade de intervenção para atos praticados pela administração municipal considerados subversivos ou de corrupção (art.15, § 3º). Alterações ocorreram, também, nas finanças das comunas, estando discriminados os impostos municipais, que restringiam-se ao:

¹³ FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira. Vol.I. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 39.

¹⁴ PINASSI, Ayrton. Direito municipalista constitucional. São Paulo: Conam, 1995, p.14.

- imposto predial e territorial urbano (IPTU) - art. 24, I e
- imposto sobre serviços (ISS) - art. 24, II.

Além desses impostos, havia a possibilidade de cobrança de taxas, contribuição de melhoria e o recebimento de cotas do FPM (art.25, II); ainda a participação nos seguintes impostos estaduais e federais:

- imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos - art.26, I;
- imposto sobre energia elétrica - art. 26,II;
- imposto sobre minerais do País - art. 26,III; e
- imposto sobre circulação de mercadorias - art.23, 68.

Esta legislação tornou os municípios dependentes financeiramente do governo central. Agravado pelo fato de os recursos repassados serem, via de regra, insuficientes às necessidades municipais; tendo ocorrido o empobrecimento de diversas comunas, como bem demonstra MEIRELLES:

...o critério de atribuição de percentagem fixa e uniforme (20%) na participação do imposto estadual de circulação de mercadorias (ICM) criou uma gritante disparidade entre Municípios industrializados e Municípios de predominante atividade agrícola, ficando aqueles em situação privilegiada em relação a estes.¹⁵

Embora tratando-se de uma legislação que surgiu do extremo autoritarismo, não se pode deixar de considerar um avanço trazido por esta Emenda Constitucional, ao estabelecer a proibição aos municípios de utilizarem o mesmo fato gerador de impostos

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op.cit. p.36.

para serem cobradas taxas municipais (art.18, §2º), fato que ocorria com freqüência, sobrecarregando o contribuinte e desorganizando o quadro tributário.

Outro avanço da Emenda Constitucional foi a limitação do número de vereadores em no máximo 21, na proporção do eleitorado municipal (art.15, §4º), impedindo que pequenos municípios tivessem um grande número de vereadores o que se tornaria oneroso para os cofres públicos locais.

Excetuando-se o citado, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 trouxeram, apenas, a desagregação dos valores políticos locais e a incapacidade dos municípios atenderem à comunidade em serviços essenciais. Isso perdurou por 21 anos, até a promulgação da atual Constituição Federal em 05 de outubro de 1988.

1.1.7 Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 nasceu do retorno à liberdade política experimentada pela Nação a partir do início da década de 80. Esta é uma das mais democráticas e municipalistas das Constituições. Dentre várias inovações, deve-se citar a base tríplice (política, administrativa e financeira) para a autonomia municipal; a possibilidade de eleições em todo território nacional (art.29, I); a criação da lei orgânica pelo próprio município (art. 29) e a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art.30).

E, neste ponto, o constituinte alterou uma expressão que polemizou o meio acadêmico por muito tempo. Até a Carta de 1988, todas as demais Constituições determi-

navam a possibilidade do município legislar sobre assuntos de seu *peculiar interesse*; o que configurava uma incorreção, pois, não se enquadrava no que o legislador desejava transmitir. BRAZ demonstra que *peculiar interesse* “ confunde-se com o predominante interesse, que é restritivo, condizente com a ab-rogada ordem constitucional, enquanto a expressão interesse local é abrangente, não limitada.”¹⁶

No que se refere aos impostos municipais, a atual Constituição aumentou o rol de possibilidades. Poderá, a comuna, instituir impostos sobre:

- a propriedade predial e territorial urbana (art.156,I);
- a transmissão de bens inter vivos (art.156,II);
- vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (art.156,III);
- serviços de qualquer natureza(art.156,IV).

Cabe, ainda, ao município a instituição de taxas cobradas pelo exercício do “poder de polícia” local, pela efetiva utilização de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte (art. 145,III) e a cobrança da contribuição de melhoria decorrentes de obras públicas. Conta, também, o município com os repasses de impostos federais e estaduais, através do já conhecido FPM (art.159, I, b).

Mesmo sendo inegável a maior arrecadação tributária dos municípios, após a Carta Magna de 1988; a realidade tem demonstrado municípios com dificuldades financeiras para arcar com suas responsabilidades frente à população.

Exemplo deste fato foi publicado em jornal de circulação local , no qual o presidente à Confederação Nacional de Municípios (Gil Gomes) reivindica a

¹⁶ BRAZ, Petrônio. Direito municipal na Constituição. Leme: Livraria de Direito, 1994, p. 49.

“antecipação de repasse do Fundo de Participação dos Municípios porque 80% dos 5 mil existentes no país estão sem dinheiro para pagar o 13º salário dos servidores, e boa parte deles igualmente não dispõem de recursos para honrar as folhas de novembro e dezembro. Os cofres municipais raspados igualmente deixam na penúria os fornecedores, a maioria com contas a receber e sem saber quando serão salgadas. Admitiu o líder municipalista que há comunas em situação ainda mais grave, atingidas pelo que denominou de crise já há alguns meses e que, em decorrência, as próprias comunidades estão seriamente afetadas na medida em que as dificuldades das finanças públicas se refletem no cotidiano de seus cidadãos. Naturalmente, isso inclui serviços precários ou inexistentes para a pavimentação ou reparo de ruas, iluminação pública, consertos ou aprimoramento das escolas municipais.”¹⁷

1.2 A autonomia municipal hoje

A Constituição Federal de 1988 nos seus artigos 1º e 18 inseriu o município na federação brasileira, vindo ao encontro da opinião de municipalistas tradicionais como MELLO que descreve em sua obra:

O que a experiência universal ensina e o ecúmeno brasileiro exige é a valorização do Município e a sua utilização como instrumento de interiorização do desenvolvimento, dentro de uma política de descentralização efetiva.¹⁸

¹⁷ DIÁRIO CATARINENSE. Municípios em concordata. Florianópolis, 7 dez. 1995. p. 2.

¹⁸ MELLO, Diogo Lordello de. O Município na organização nacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971, p. 8.

Dessa forma, após a promulgação da Carta Magna, o município adquiriu *status* de membro da federação o que, até então, era oferecido apenas aos Estados-Federados; como ocorre na maioria das federações, onde o poder governamental se distribui de forma dual. No Brasil porém, esta distribuição encontra-se da seguinte forma: a União, os Estados-Federados e os municípios; porque, como já referido, a Constituição Federal (arts. 1º e 18) elevou os municípios à categoria de entidades autônomas, que nas palavras de SILVA são “ ... entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas”.¹⁹

O município torna-se uma entidade autônoma, mas não uma entidade federada, deixando esta designação apenas para os estados-membros. Logo, tem-se o governo central que é a única das três esferas que possui soberania e duas entidades autônomas. Por soberania entende TEIXEIRA a “*titularidade* do poder supremo de mando, de autoterminação política e jurídica, nos Estados que adotam a forma federativa.”²⁰

Ou ainda, na explicação de BOBBIO:

...o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado.²¹

Soberania é um poder uno, indivisível, portanto, passível de um só detentor ; esse será o poder que designará os demais. Dessa forma, apenas a União possui soberania.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 545.

²⁰ TEIXEIRA, J.H. Meirelles. Curso de direito constitucional. Org. atual. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Fofense Universitária, 1991, p.622.

²¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Vol. 2. 4ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992, p. 1179.

Estados-federado, municípios e Distrito Federal são entidades autônomas, limitadas por aquela esfera superior.

A autonomia é conceituada por SILVA como a: "...capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior".²²

Ainda é concebida como o "... poder de governar-se, de dar lei a si mesmo, dentro, porém, de um certo círculo, de uma esfera de competência traçada por um poder estranho e superior".²³

Dentro desse conceito, pode-se extrair dois pressupostos básicos para que a municipalidade se eleve ao patamar de entidade autônoma. Seriam: o autogoverno e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Tais fundamentos encontram-se assegurados nos artigos 29 e 30 da CF/88 e integram a tríplice autonomia municipal, como será demonstrado no próximo capítulo.

1.3 Objetivos básicos do município

1.3.1 Conceito de município

Para falar dos objetivos municipais, há que se fixar, antes, na acepção do conceito dessa entidade pública. TOCQUEVILLE demonstrou sua importância, conceituando-a de forma lírica:

...é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais são para a liberdade o que as escolas primárias são para

²² SILVA, José Afonso da. Op.cit. p. 545.

²³ TEIXEIRA, J.H. Op. cit. p. 624.

a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar de seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.²⁴

Sem desconsiderar esta definição, opta-se por um conceito político-jurídico:

É uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para a arrecadação e aplicação das rendas.²⁵

O conceito do jurista une o fator territorial, que é a base da aproximação dos indivíduos; o governo próprio com a possibilidade de eletividade na comunidade local e elenca o município entre as entidades de direito público interno (Código Civil Brasileiro, art. 14, III). Traz, também, como fator importantíssimo a arrecadação e aplicação dos recursos financeiros, aplicação esta que ocorrerá para a satisfação de serviços essenciais à municipalidade; o que virá a ser um dos principais objetivos desta instituição.

1.3.2 Objetivos do município

Os objetivos dos municípios, como entidades de direito público, estão enumerados na Carta Magna; relacionam-se com o princípio constitucional da autonomia dos

²⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 2 ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. p. 54.

²⁵ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p.192.

municípios. TEIXEIRA²⁶ enumera este princípio lado a lado com os princípios basilares do Estado brasileiro, tais como: a forma republicana federativa e a harmonia dos poderes. BRAZ trata estes princípios como “verdades fundantes, admitidas e evidentes, pressupostos do próprio Estado-de-Direito”.²⁷

Desta forma, fixam-se estes objetivos como direitos subjetivos dos cidadãos. Dentre os quais, destacam-se o de gerir os interesses locais, que levará ao desenvolvimento da comunidade. E, num alargamento desta função do Estado, a oferta de serviços públicos, que supram às necessidades daquela população.

A possibilidade dos municípios de gerirem seus interesses está previsto na Constituição Federal:

Art.30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre os assuntos de interesse local;

...

Tal inciso trouxe alteração fundamental para esta disciplina, uma vez que passou a usar a expressão *interesse local* e, não mais *peculiar interesse*, expressão esta que trazia enormes dificuldades de entendimento e delimitação desses interesses.

Interesse local será todos os assuntos ligados ao município, mesmo que este não seja o único interessado, importa ser o município o principal interessado. Então, tudo o que tem repercussão no município, enquadra-se como de *interesse local*.

²⁶ TEIXEIRA, J.H.Meirelles. Op. cit. p. 626.

²⁷ BRAZ, Petrônio. Op.cit. p.33.

A prestação dos serviços públicos é objetivo bastante palpável aos administradores municipais que, muitas vezes, conseguem, para tanto, apoio técnico e financeiro da União e/ou Estados-Membros. Como nos seguintes incisos constitucionais:

Art.30. Compete aos Municípios:

...

VI-manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

...

Por serviço público entende SILVA ser "... todo aquele que é instituído, mantido e executado pelo Estado, através de suas instituições e de seus órgãos, com o objetivo de atender seus próprios interesses e de satisfazer as necessidades coletivas."²⁸

FIGUEIREDO define como:

...toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir, no exercício da função administrativa, se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente, relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada sob regime prevalente de Direito Público.²⁹

O conceito da administrativista, ao relacionar os serviços com a utilidade pública, vem determinar que sejam aqueles, todas as atividades que atinjam diretamente,

²⁸ SILVA, De Plácido. Vocabulário jurídico. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 220.

²⁹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 54.

em forma de benefício, aos munícipes. É corrente que, na prestação destes serviços, os municípios cumpram uma função histórica que nasceu com a falência do Estado Liberal e, atualmente, com a exigência do Estado do Bem-estar; que, no dizer de BOBBIO, aquele Estado garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade mas como direito político”.³⁰

No passado, os municípios possuíam a simples função de um “prestador de ações caridosas”³¹. Mas, com a transformação do Estado, como já referido, esta incumbência das comunas também se alterou; sendo hoje um dos principais objetivos da existência destas, a prestação de serviços públicos que visem à satisfação do interesse geral da comunidade.

Passa-se, portanto, por sete constituições, nas quais verificou-se a alternância entre uma maior ou menor autonomia municipal, sendo, portanto, desnecessário “... enfatizar a importância do Município na realidade brasileira. Durante os séculos da colonização, foi ele, sem dúvida, a única entidade política *viva* do Brasil.”³²

Na atual Constituição, encontra-se o município erigido a ente federativo e com sua autonomia assegurada, de acordo com FERREIRA:

O Município também é chamado Comuna, e o traço decisivo da autonomia municipal consiste na eletividade do executivo e do legislativo, bem como na atribuição de recursos próprios para a realização dos seus serviços, em tudo que concerne ao seu peculiar interesse.³³

³⁰ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p. 416.

³¹ CASTRO, José Nilo. Morte ou ressurreição dos municípios?. São Paulo: Forense, 1985, p.99.

³² FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 211.

³³ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. Op.cit. p.650.

A autonomia descrita por este autor é a base da tríplice autonomia municipal: política, administrativa e financeira. Portanto, para que a municipalidade alcance a plenitude de sua autonomia é necessário possuir os três fatores (autonomia política, administrativa e financeira); as quais analisaremos no capítulo seguinte, na tentativa de verificar em que nível encontra-se a autonomia municipal.

II A Tríplice Autonomia Municipal

A tríplice autonomia dos municípios representa uma das maiores inovações da atual Constituição, derivada da elevação das comunas ao nível de ente federativo, usufruindo das mesmas possibilidades de auto gerência que já possuíam os Estados-provinciais e a União. A tríplice autonomia é composta da autonomia administrativa, política e financeira. A seguir serão todas analisadas.

2.1 Autonomia administrativa

A autonomia administrativa está assegurada, constitucionalmente no artigo 29 e seus incisos e no artigo 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX. Desses preceitos extrai-se a possibilidade de auto-organização, através da lei orgânica própria, a administração dos serviços locais e, ainda, a ordenação do território municipal.

Esta autonomia é definida por BRAZ da seguinte forma:

...poder de se organizar juridicamente através de lei orgânica própria, sem a tutela do Estado-membro, e de dispor sobre sua própria administração em tudo que respeita aos seus interesses locais.³⁴

MEIRELLES conceitua administração própria como sendo: "... a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro"³⁵. Logo, cabe aos municípios a iniciativa ou a execução de planos, programas e projetos de cunho predominantemente local.

Doutrinadores como SILVA³⁶ e AGUIAR³⁷ optam por dividir esta autonomia em duas, quais sejam: auto-organização e auto-administração.

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- a) *capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) *capacidade de autogoverno*, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) *capacidade normativa própria*, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) *capacidade de auto-administração* (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

³⁴ BRAZ, Petrônio. Op. cit. p. 35.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 98.

³⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 545-6.

³⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. Competência e autonomia dos municípios na Nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 111.

Indiscutivelmente, a autonomia administrativa engloba as pré-citadas capacidades. Mas entende-se, ser necessário tal divisão apenas por caráter didático e não transformá-la -como desejam aqueles autores- em uma quádrupla autonomia.

2.1.1 Capacidade de auto-organização

Define-se esta capacidade como a possibilidade trazida pela Constituição (art. 29) vigente de os municípios elaborarem suas leis orgânicas sem a interferência dos estados-membros. Assim reza a Carta Magna:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

Esta capacidade de auto-organização é inovação constitucional, uma vez que até 1988 as Leis Orgânicas Municipais eram elaboradas pelo Estados-membros. Embora as Constituições anteriores não proibissem as comunas de formularem suas Cartas, os Estados-membros requeriam para si esse direito através das suas Constituições. Excetuando-se desta regra o Estado do Rio Grande do Sul, onde todos municípios detinham poder de auto-organização deste sua primeira Constituição (arts. 62,§ 1º e 64 /1897), segui-

do pelos Estados da Bahia e Paraná, que permitiam a elaboração da Lei Orgânica pelas capitais; as demais cidades permaneciam sob a regência da lei promulgada pelo Estado.

A Lei Maior determina prazos a serem cumpridos para a realização desse direito constitucional, os quais estão previstos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo Único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Assim como, os Estados-federados devem promulgar Constituições adequadas à nova ordem político-social da Nação; os municípios possuem o “poder-dever” de elaborar suas cartas, em um prazo de seis meses da promulgação da Lei Maior Estadual, limitando-se aos preceitos da Carta Magna Federal.

Este “poder-dever” derivado da supracitada regra é defendido por autores como CASTRO³⁸ e SANTANA³⁹ por entenderem que o artigo 11, parágrafo único, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias determinou aos vereadores eleitos em 15/11/1988 uma OBRIGAÇÃO de elaborarem a Lei Orgânica do município, e não uma

³⁸ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 53.

³⁹ SANTANA, Jair Eduardo. Competências legislativas municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 45.

simples faculdade consentida ao poder legislativo local. Pois, os edis eleitos naquela ocasião fizeram parte da constituinte municipal, um poder derivado do Estado e da União, e obrigatoriamente deveriam cumprir este *múnus* público, muito requisitado pelos municipalistas, visto ser desigual o tratamento anteriormente dispensado aos municípios, submetidos à mesma lei orgânica elaborada pelo Estado, embora havendo diversidades entre as comunas.

2.1.1.1 Conceito de lei orgânica

CASTRO assim define a lei orgânica:

É uma Lei, em sentido formal e material, de cuja feitura não participa o Executivo, que, em nosso ordenamento jurídico-constitucional, possui funções CO-LEGISLATIVAS, conforme se verá oportunamente⁴⁰

Por lei formal-material, entende-se aquela que reúne todos os requisitos necessários à sua formação e, também, os caracteres substanciais, que dizem respeito ao conteúdo legal. NADER especifica os caracteres substanciais e formais:

- Caracteres Substanciais - como a lei agrupa normas jurídicas, há de reunir também os caracteres básicos destas: generalidade, abstratividade, bilateralidade, imperatividade, coercibilidade.
- Caracteres Formais - sob o aspecto da forma, a lei deve ser: escrita, emanada do Poder Legislativo em processo de formação regular, promulgada e publicada.⁴¹

⁴⁰ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit., p. 55.

⁴¹ NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 158.

A lei orgânica municipal equipara-se a uma constituição, respeitando-se àquela hierarquia já referida -Constituição Federal e Constituição Estadual. Mas, dentro do município, é esta Carta Magna que dita as principais normas à comunidade local e, também, é a mais alta regra pela qual todas as demais leis municipais devem adequar-se. Portanto, a lei orgânica é hierarquicamente superior (e na sua essência diferente) das leis ordinárias ou complementares.

A principal diferença existente entre a lei orgânica e as demais leis municipais é o fato daquela não ser submetida a sanção do poder executivo. O processo de formação da lei orgânica municipal ocorre no legislativo, que a promulgará. Esta é a semelhança com as constituições, tanto estadual, quanto federal.

Conseqüentemente, afirma-se ser a lei orgânica uma norma bastante assemelhada, principalmente na forma, com as demais constituições. Entre outros doutrinadores busca-se o apoio nos ensinamentos de AGUIAR, quando determina que: "a lei orgânica é uma espécie de constituição municipal. Não se confunde com a lei ordinária nem com a lei complementar, tampouco com a lei delegada, resolução ou decreto legislativo."⁴²

Não obstante o entendimento da maioria dos doutrinadores, a lei orgânica tem semelhanças com uma verdadeira constituição e, pela sua importância na municipalidade, pode-se considerá-la uma "espécie de constituição municipal"⁴³; existem juristas frontalmente contrários a esta denominação alcançada às leis orgânicas, dentre eles citamos FANCKIN:

... é patente o crescimento da onda de otimismo exagerado, notadamente nos domínios das Câmaras de Vereadores. Alguns cometem o exagero de instalar debaixo de festivas pompas, sua

⁴² AGUIAR, Joaquim Castro. Op. cit. p. 63.

⁴³ Ibidem. p. 63.

“assembléia municipal constituinte”, como se as três ordens de governo, fossem dotadas de território e povo diferenciados;...⁴⁴

2.1.1.2 Contéudo e limitações da lei orgânica

A previsão constitucional da lei orgânica elaborada no município está no *caput* do artigo 29, enquanto a limitação ao seu contéudo vem taxativamente expressa através dos princípios enumerados, nos seus incisos e alíneas.

A regra constitucional principia trazendo o processo de elaboração da norma que possui uma fórmula mais complexa que as demais leis municipais. Logo após, declara que a lei máxima do município deve ficar restrita ao prescrito nas Constituições (da União e do Estado-provincial), especialmente, aos princípios citados no próprio artigo 29 CF/88. Qualquer determinação contrária será passível de ação de inconstitucionalidade. Nesta linha de raciocínio CASTRO exemplifica com determinações que seriam totalmente inconstitucionais, por ferirem diretamente a CF:

... dispositivos de Lei Orgânica que dispõem sobre AUMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS, sobre CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES MUNICIPAIS, sobre criação de VANTAGENS PECUNIÁRIAS do funcionalismo municipal, como a licença-prêmio, quinquênio, biênio ou anuênio, sobre VINCULAÇÃO de remuneração de seu pessoal municipal a índices do Governo Federal.⁴⁵

Analizam-se as enumerações limitadoras trazidas pelos incisos deste preceito constitucional:

⁴⁴ FANCKIN, Reginaldo. O Perfil constitucional da lei orgânica dos municípios. Revista de Direito Público-Caderno de Direito Municipal. jan/mar. 1990, v.93, p. 255.

⁴⁵ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit. p.55.

I-eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II- eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art.77, no caso de município com mais de duzentos mil eleitores;

III- posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV- número de vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios com mais de cinco milhões de habitantes;

No tocante às eleições municipais, os incisos são taxativos, esta regra afeta as comunas brasileiras. As leis orgânicas municipais podem repetir o que está descrito na Constituição Federal, não podendo haver inovação a respeito da matéria.

Não obstante isto, existe disparidade na doutrina a respeito da simultaneidade do pleito entre os municípios. Alguns juristas, como MARTINS⁴⁶, acreditam que a simultaneidade deveria ser adotada nas eleições de governadores e legisladores estaduais e federais, pois os municípios possuem relação direta com os Estados e à União e apenas indi-

⁴⁶ MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v.3. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 149.

reta com os demais municípios da federação. FERREIRA FILHO vê acarretar, esta prática, um aumento nas dificuldades do eleitor votar e acrescenta:

Basta lembrar que, no regime da Emenda nº 8, o eleitor deveria votar, na mesma ocasião, em prefeito e vice (salvo capitais, municípios de segurança nacional e estâncias hidrominerais, conforme o art. 15, §1º, da Constituição), vereador, deputado estadual, deputado federal e senador. Cinco votos, portanto, pondo-se de lado a eventualidade de com o pleito também coincidir a eleição para governador e vice, como se deu em 1982.⁴⁷

Esposa-se a opinião de FERREIRA FILHO, pela simultaneidade entre eleições municipais, estaduais e federais; uma vez que acarretaria uma maior mobilização política, o que se vislumbra como extremamente saudável, além de representar uma economia nos gastos da Justiça Eleitoral; pois, a multiplicação de eleições no país, reflete em uma multiplicação de gastos. No que diz respeito ao número de vereadores, a Carta Magna apresenta, apenas, os limites máximos e mínimos, deixando às leis orgânicas a função de determinar o número exato de edis.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 111, IV, designa outros limites para o número de cadeiras da Câmara Municipal; sendo uma subdivisão da alínea "a" da regra constitucional supracitada. Logo, os municípios catarinenses, por subordinação a esses dois diplomas, possuirão no máximo 21 e no mínimo 9 vereadores, distribuídos de acordo com o número de habitantes da cidade em questão.

Tanto a Constituição Federal, quanto a Estadual, propicia que municípios com diversidade populacional e econômica possuam o mesmo número de vereadores; enquanto municípios de igual população possuem números diferenciados de representantes. Encontram-se localidades pequenas, onde a vereança é excessivamente onerosa para

⁴⁷ FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 130.

os cofres públicos e cidades, onde haveria possibilidade econômica e diversidade populacional que comportariam número superior de vereadores. O maior problema é gerado pela primeira situação, onde a municipalidade sofre mais um pesado encargo.

Em seqüência, o artigo 29 da CF:

...

V- remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem o arts. 37, XI; 150, II; 153, III e 153, § 2º, I;

Esse preceito deixa livre a Câmara de Vereadores para estipular seus vencimentos, havendo como limitação a remuneração do prefeito, o tratamento isonômico que deve ser concedido ao vereador em relação a qualquer cidadão, bem como a igualdade tributária. DALLARI refuta as críticas feitas a esta liberdade:

Isso espanta quem viveu 20 anos de ditadura, quem se acostumou com a tutela, com a coleira, e agora se sente mal até no momento da liberdade ou, pelo menos, se sente perplexo. Mas a liberdade exige responsabilidade. Acho que, nesse ponto, a Constituição andou muitíssimo bem. Essas pessoas, essas autoridades não são representantes do povo? Muito bem, é o povo que vai escolher com liberdade os seus representantes e arcar com as conseqüências da escolha. Portanto, não há limite nem na legislação estadual, nem na federal: é o Município que vai resolver esse problema.⁴⁸

VI- inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

VII- proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa;

⁴⁸ DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal*. jan/mar. 1991, v. 97, p. 234.

Os dois incisos supracitados têm o intuito de assegurar o pleno exercício do mandato, tanto garantindo a livre expressão, quanto deixando a cargo da Lei Orgânica a explicitação das incompatibilidades a que sujeitarão os vereadores, sempre com a limitação do que é designado aos representantes em nível estadual e federal.

Por fim, determina ainda o citado artigo:

VIII- julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

IX- organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

X-cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XI- iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XII-perda do mandato do prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

A lei orgânica municipal deverá determinar as funções fiscalizadoras e legislativas, sem contudo deixar de englobar a inovação constitucional da iniciativa popular (inc. X). E, finalmente, determinar a perda do mandato do prefeito, quando este assumir outro cargo ou função na administração pública (art.28, parágrafo único).

Com estes doze incisos o legislador constituinte limitou o rol de assuntos a serem tratados nas Cartas Municipais. Os legisladores locais poderão exercer o direito à auto-organização, através da lei em questão, enumerando as conceituações básicas do município desde que sejam respeitados os princípios ditados pela regra constitucional (art.29/CF).

2.1.2 Capacidade de auto-administração

A base constitucional da auto-administração (como subdivisão didática da autonomia administrativa) está inserida no art. 30, incs. IV, V, VI, VII, VIII e IX da CF/88.

Enumera-se:

Art.30. Compete aos Municípios:

...

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual.

A Carta Magna tanto enumera a possibilidade da criação e supressão de distritos (inc. IV), como elenca situações de Direito Urbanístico, ou seja, o planejamento, parcelamento e uso do solo (inc.VII). Esse ramo do direito público tem como definição o

“conjunto de normas que disciplina, orienta e impõem, dentro de um sistema legal, o cumprimento dos preceitos urbanísticos.”⁴⁹ Logo, traz como função do município a preocupação com o desenvolvimento ordenado, sem esquecer do patrimônio histórico (inc. IX).

Sem desconsiderar o quão importante tornou-se o crescimento ordenado das cidades, tratando-se com mais afinco da prestação e manutenção dos serviços públicos; pois aqui reside fator fundamental da pesquisa desenvolvida, por entender que só haverá autonomia plena, quando o município possuir capacidade (inclusive financeira) de manter serviços básicos à população local. Segundo CASTRO, “a razão de ser do Município, assim como a do Estado, repousa na prestação de serviço público.”⁵⁰

MEIRELLES entende que “o Estado na sua acepção ampla - União, Estado-membro e Município - não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que o compõem.”⁵¹

2.1.2.1 Serviços públicos

Novamente coloca-se uma definição de serviço público, sendo este “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público.”⁵² O autor utiliza-se de duas categorias básicas para definir esta função do Estado, a primeira é satisfação das necessidades da coletividade e a segunda é a presença do Estado como elemento atuante. Mesmo que a

⁴⁹ BRAZ, Petrónio. Op. cit. p.85.

⁵⁰ CASTRO, José Nilo de. Morte ou ressurreição dos municípios. Op. cit., p. 155.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 257-8.

⁵² CRETELLA JR., José. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 409.

atividade seja realizada por empresa privada, deverá obedecer aos preceitos de direito público, através das concessões e permissões.

O artigo 30 da Carta Magna elenca os serviços públicos municipais nos seus incisos V, VI e VII. Os quais analisam-se.

O inciso V prevê a possibilidade do município “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

A municipalidade tem o dever de oferecer os serviços básicos à comunidade ocorre que, muitas vezes tal atividade é dispendiosa, necessitando de uma infra-estrutura extensa, onerosa demais para os cofres municipais. Para esses casos possibilita-se a prestação de serviços por terceiros, através da concessão ou permissão. FIGUEIREDO define concessão como “contrato administrativo por meio do qual o Poder Público transfere o exercício de determinados serviços ao concedente, pessoa jurídica privada, para que os execute em seu nome, por conta e risco.”⁵³ A concessão depende de autorização legislativa e será realizado o contrato com aquele que oferecer melhores condições de realização do serviço. Permissão é conceituada como “ato administrativo discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou uso especial de bens, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.”⁵⁴ A diferença essencial está exatamente no caráter estável da primeira e na precariedade da segunda. Ambas são formas de descentralização dos serviços públicos.

⁵³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit. p. 61.

⁵⁴ FERREIRA, Wolgran Junqueira. O município à luz da Constituição Federal de 1988. Bauru: Edipro, 1993, p. 219-20.

O sexto inciso do preceito constitucional em voga reza que os municípios são competentes para “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;”

Os municípios têm o dever de oferecer ensino fundamental e pré-escolar aos seus educandos e, para tanto, aplicar a verba mínima de 25% da receita tributária, sob pena de intervenção do governo estadual (art. 35, III da CF/88). Não obstante isto, poderão associar-se à União e ao Estado para a implementação de programas de ensino. A Constituição destacou o município no papel de fomentador do ensino pré-escolar e fundamental, como forma de atender à diretriz constitucional da erradicação do analfabetismo (art. 214, I). Pelo exposto, visualiza-se a educação não apenas como um dever do Estado, mas, fundamentalmente, com um direito subjetivo do cidadão.

No sétimo inciso do artigo 30, o constituinte privilegiou a saúde determinando ao município “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;”

Em matéria de saúde pública, há competência comum entre União, Estados e Municípios (art. 23, II), permitindo que os poderes comunais legislem e pratiquem todos os atos administrativos necessários à administração da saúde local concorrentemente com a União e Estados-provinciais. Mister lembrar do preceito constitucional que prevê um Sistema Único de Saúde descentralizado, “com direção única em cada esfera de governo;”(art. 198, I). A conjunção das duas regras leva o município a alcançar a otimização dos serviços de saúde, uma vez que se utiliza da concordância prática entre as entidades públicas; sempre destacando que a razão primordial da existência do Estado é a prestação de serviços públicos. DALLARI, após análise destes preceitos destaca :

que o Município brasileiro é competente para atuar sanitariamente, seja cuidando da saúde, seja legislando sobre sua defesa e proteção

ou sobre a organização dos serviços para sua atenção, sempre que o interesse predominante for local.⁵⁵

Ao confrontarem-se os dois serviços básicos oferecidos (destacados, como indicadores desta pesquisa) percebe-se que o legislador constituinte colocou a educação em posição primordial frente à saúde e que, para ambos, há possibilidade de “cooperação técnica e financeira com a União e Estados”, mas apenas para a educação há previsão de um índice mínimo a ser aplicado no município (25% da renda tributária - art. 35, III da CF/88). Em relação à saúde, o poder local poderá aplicar os índices que achar necessário, sem garantia de uma aplicação mínima. Terá o legislador constituinte acreditado ser a educação um serviço de maior relevância do que a própria saúde dos educandos? De que forma poderá o município desenvolver seus quadros escolares com crianças que passam fome e muitas que mantêm um desenvolvimento intelectual precário devido a má alimentação no início da infância?

Acredita-se ter havido uma inversão de valores no tratamento dos dois serviços, sem descartar a fundamental importância da educação para o desenvolvimento do país. Mas, certos de que a saúde deveria, também, ter sido privilegiada com um índice mínimo a ser aplicado no município, podendo inclusive ser destacado a comuna com dever de amparar a saúde das parturientes e crianças nos primeiros anos de vida, tal como ocorreu com a educação.

⁵⁵ DALLARI, Sueli Gandolfi. Competência municipal em matéria de saúde. Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal - out/dez., 1989, v. 92, p. 176.

2.2 Autonomia Política

Os princípios norteadores da autonomia política estão assegurados pela eletividade dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art.29,CF), assim como pela competência legislativa própria (art.30, I e II CF). Dessa forma os municípios possuem liberdade para formar seus poderes Legislativo e Executivo e, conseqüentemente traçarem as determinações legislativas dentro do âmbito do seu “interesse local”. Assim ensina FERRARI:

Dentro do aspecto político da autonomia municipal se encontra a capacidade de organizar e constituir o seu próprio governo, isto é, a capacidade de estruturar os Poderes Legislativo e Executivo, bem como seu inter-relacionamento.⁵⁶

Analizam-se, separadamente, os princípios constitucionais da eletividade dos representantes locais e da competência legislativa própria.

2.2.1 Eleições municipais

As eleições municipais têm sua forma e época prevista na Carta Magna Federal (art.29,I,II,III eIV). Logo, realizar-se-ão em todo o território nacional conjuntamente, obedecendo à forma majoritária para a eleição do prefeito e vice-prefeito e a forma proporcional para os representantes no legislativo.

⁵⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de direito municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 66.

O pleito realizado através de sufrágio universal, direto e secreto, sendo o voto obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de 16 anos e menores de 18 e, ainda, para os maiores de 70 anos.

Por sufrágio universal e voto direto entende MEIRELLES, como sendo o primeiro “a extensão do direito de voto a todos os cidadãos capazes de o exercer, sem distinção de sexo, instrução, riqueza ou qualquer outro atributo que caracterize o indivíduo na sociedade”⁵⁷. Opõem-se ao anti democrático voto censitário, que por longo tempo imperou no Brasil (1824-1934), este engloba apenas cidadãos que possuam um determinado número de bens patrimoniais. E, voto direto “é o que o eleitor dá imediatamente ao candidato, sem eleger colégios que, por sua vez, procedam a nova eleição para os postos mais altos. É o voto dado pessoalmente pelo eleitor ao prefeito e aos vereadores de sua escolha”⁵⁸. Ainda, caracteriza-se por ser secreto, ou seja, não é divulgada a preferência de cada eleitor. Todo cidadão ao participar do pleito eleitoral, deposita seu voto secretamente, só o revelará por espontânea vontade.

Em relação às eleições municipais, a atual Constituição não trouxe muitas inovações, uma vez que já havia sido assegurado anteriormente esse direito aos municípios. A determinação que traz maior destaque é a obrigatoriedade de eleições em dois turnos nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, caso o primeiro colocado no pleito não tenha alcançado a maioria absoluta dos votos (CF, art. 29,II, c/c art. 77 e § §). GANDRA destaca “não proíbe, todavia, a Constituição Federal que para os municípios com menos de duzentos mil habitantes o sistema seja adotado por legislação ordinária”⁵⁹

⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Op.cit. p.85.

⁵⁸ Ibidem. p.85.

⁵⁹ MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. Op. cit. v. 3, p. 153.

e complementa que esta legislação poderá prever “o sistema majoritário simples e em um turno para as eleições dos municípios com menos de duzentos mil habitantes.”⁶⁰

Ainda, destaca-se como novidades trazidas pela atual Carta a previsão da realização do pleito até “noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder”(art. 29, II) e a posse do prefeito e do vice prevista para o dia 1º de janeiro subsequente as eleições (art. 29,III). A segunda determinação é altamente vantajosa para os municípios, pois determina a simultaneidade do início do mandato com o ano que se inicia e , em consequência, com o novo orçamento municipal; logo, o executivo que toma posse começa seus trabalhos administrativos com o orçamento intocado pela antiga administração.

2.2.2 Competência legislativa

2.2.2.1 Conceito

Por competência entende AGUIAR ser:

... a medida dos poderes políticos do Estado, como leciona Paulino Jacques, para quem, através da competência se delimitam esse poderes, que são distribuídos entre os entes territoriais públicos, a cada qual incumbindo um complexo de atribuições, que a Constituição especifica e delimita⁶¹.

⁶⁰ MARTINS, Ives Gandra. Comentário à Constituição do Brasil. Op.cit. p. 153.

⁶¹ AGUIAR, Joaquim Castro. Op.cit. p. 3.

SOARES revela que: "competência é o conjunto de atribuições expressas ou implícitas do órgão do Estado ou do agente público. Conjunto das tarefas e dos serviços sob sua responsabilidade legal."⁶²

Em qualquer dos conceitos citados, pode-se perceber que o grau de competência está relacionado com a autonomia designada ao ente ou órgão público. No caso em questão, a competência legislativa dos municípios decorre da autonomia política determinada e delimitada pela Constituição Federal, especificamente no artigo 30 e seus incisos.

2.2.2.2 Divisão constitucional das competências legislativas

A divisão das competências está no cerne da idéia de federalismo, uma vez que este se compõem de governos autônomos, cada qual com sua esfera de poder. A Carta Magna de 1988 optou pela determinação de competências reservadas à União (art.22) e aos Municípios (art.30), tendo restado aos Estados-membros a competência remanescente (art. 25); ainda, prevê a competência concorrente (art. 24) entre estados-membros e a União e a competência comum (art.23) às entidades públicas. Sendo esta, a expressão do federalismo cooperativo "onde os níveis de Governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados."⁶³ Quanto à competência concorrente foram excluídos os municí-

⁶² SOARES, Antonio Carlos Otoni. A instituição municipal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 85.

⁶³ MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo. abr/jun., v. 184, 1989, p. 89.

pios, para os quais destina-se a suplementação à legislação federal e estadual “no que couber”(art. 30, inc.II).

Ensina MEIRELLES serem os poderes reservados aqueles “enumerados na Constituição como pertencentes à União ou aos Municípios, e também os que estão ínsitos naqueles e nos princípios constitucionais”⁶⁴.

E, a competência remanescente, de acordo com o mesmo jurista, vem consubstanciada no parágrafo 1º do art.25 da CF/88, que dispõe: “São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

A competência comum é mais uma inovação do constituinte de 1988, o artigo 23 traz em seu bojo a união das três entidades federativas para o trato de problemas da área social, a determinação é taxativa em seus XII incisos e, ainda, prevê o § único: “Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os município, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Observando-se que quando houver a referida lei complementar, a legislação de cada entidade política sobre a matéria elencada no artigo 23, será de ordem privativa, no âmbito de seus interesses predominantes.

2.2.2.3 Competência legislativa municipal

A competência legislativa municipal é a possibilidade de criação legislativa da Câmara Municipal, o processo formal pertinente e com a participação do chefe do Executivo local, na vez de sancionador.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Op.cit., p.117.

Possui o município, além da competência comum em matéria de educação e saúde, as competências privativa e concorrente. A privativa é aquela restrita ao âmbito municipal; nenhuma das demais entidades públicas poderá interferir normativamente nos assuntos de “interesse local”. Está assegurada pelo art.30,I da CF/88, com o seguinte teor:

Art.30. Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local;

...

Logo, as matérias que não estão elencadas como de competência exclusiva da União, que não extrapolem os limites territoriais do município e que digam respeito a aspectos da vida municipal, estão incluídas no primeiro inciso desta regra constitucional. Não é necessário que o assunto em questão seja de interesse privativo da comunidade local, uma vez que estando o município localizado em um Estado da federação poucos seriam os assuntos que não tenham um interesse geral do Estado e, até mesmo da União. Portanto, o que se exige é que a predominância dos interesses sejam municipais, não a exclusividade.

CRETELLA JR. assim exemplifica esta questão:“...,o hospital, que certo município crie e ponha em funcionamento, é *interesse peculiar* do Município, mas não exclusivo, não privativo, porque a saúde interessa não só ao Estado-Membro, como a todo país.”⁶⁵

Em relação a expressão *interesse local*, que veio substituir o *peculiar interesse*, o qual referia-se às demais Constituições, vem provocando celeuma na doutrina municipalista. CASTRO entende que a nova expressão acaba por diminuir a esfera de competência privativa da municipalidade.

⁶⁵ CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição de 1988. Op.cit., p. 1889.

Não se deve entusiasmar com a capacidade legislativa do município sobre *assuntos de interesse local* (art.30,I). Ela é mais restrita que a antiga fórmula do *peculiar interesse*. Aqui e alhures, a preeminência da União e do Estado exaure a sua regência respectiva⁶⁶

Em contrapartida, AGUIAR percebe melhoria na inovação constitucional, afirmando que:

A redação atual, introduzida pela Carta de 1988, é bem melhor, mais acessível aos leigos, posto devamos entender sobre assuntos de interesse local exatamente aqueles *interesses peculiares* do Município.⁶⁷

A competência concorrente não foi explicitamente delegada aos municípios; pois o *caput* do artigo 24 da CF/88 assim dispõe: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”: ...

Alguns doutrinadores como SANTANA entendem que a regra expressa pelo artigo 30,II (“cabe ao Município, suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber”) aumenta o campo de atuação normativa das entidades públicas locais. Passa-se a expor seu pensamento:

Pensamos que, na verdade, a competência concorrente primária (na sua acepção mais rigorosa) somente foi partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, nos moldes do artigo citado (o autor refere-se ao artigo 24 da CF/88). De modo que, em tais termos, o Município não a tem. *Portanto, a legislação municipal somente poderá se efetivar após detectados os requisitos exigidos pela expressão “no que couber”, ou seja, para que seja viável a legislação municipal é de se ver que a normação existente é deficiente ou insuficiente de modo a comportar normação local, aliando-se a isso as demais exigências constitucionais, conforme teremos oportunidade de ver.* Inobstante, utilizamos a expressão concorrente para designar a competência legislativa municipal que advém do inciso II do artigo 30 (Carta Federal), já que ela se encontra de certo modo consagrada em nosso meio⁶⁸.

⁶⁶ CASTRO, José Nilo de. *Direito positivo municipal*. Op.cit., p. 135.

⁶⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. Op. cit. p. 102.

⁶⁸ SANTANA, José Eduardo. Op.cit., p. 89.

Não obstante os ensinamentos do autor citado, o inciso II do artigo 30/CF vem, explicitamente, levantar a possibilidade de o município participar *supletivamente*, com a União e o Estado-Federado, do sistema normativo. Em tal hipótese a regra constitucional delimitou as possibilidades de o município assumir esta competência, primeiramente a matéria legislada deve referir-se a assuntos de “interesse local”. Ademais a suplementação da legislação federal ou estadual será “no que couber” ao município.

Analisando-se esta expressão, levanta-se a hipótese de que o legislador intencionou designar fatos em que haja um espaço normativo, do qual o município complementaria a legislação. Outra corrente doutrinária, esposada por SANTANA, não aceita essa solução. Entendem que o legislador buscou casos nos quais existe normatividade, mas esta necessita de adequação aos anseios locais. “Com efeito, afigura-se-nos melhor a colocação segundo a qual a expressão em tela (“no que couber”) possua mais o sentido de penitência, cabimento, algo justificável ante a realidade do Município.”⁶⁹

Torna-se inegável reconhecer que a atual Carta Federal ampliou as competências municipais, pois, além das comuns com a União e os Estados, as indicativas dos municípios (art.30) reservam, ainda, a suplementação da legislação estadual e federal.

⁶⁹ SANTANA, José Eduardo. Op. cit., p. 113.

2.3. Autonomia Financeira

A autonomia financeira reside na possibilidade de os municípios instituírem e arrecadarem tributos próprios, bem como, proceder na aplicação desses recursos sem a interferência das demais entidades federativas (União e Estado-provincial).

FERRARI define autonomia financeira como “a capacidade de ter receita para realizar a despesa necessária”⁷⁰. Referiu-se aos serviços básicos necessários ao desenvolvimento do município, bem como dos seus cidadãos. Neste mesmo sentido entende CRETELLA JR. :

... bem pouco poderia fazer o Município que tivesse autonomia política e administrativa, e, por outro lado, não dispusesse da respectiva autonomia financeira que lhe possibilitasse a realização de obras, de trabalhos políticos, bem como a organização, execução, funcionamento e manutenção dos serviços públicos locais.⁷¹

O problema da autonomia municipal está centrado neste fator financeiro, pois de pouco adiantaria as comunidades locais serem possuidoras de autonomia política e administrativa, se lhes faltassem os recursos para implementar as outras duas. MELLO demonstra que este não é um problema que atinge exclusivamente os municípios brasileiros:

A experiência latino-americana, especialmente, tem mostrado que de nada vale a outorga de autonomia política às Comunas sem que ao mesmo tempo lhes sejam concedidos recursos financeiros suficientes para que possam exercer um mínimo de funções que justifiquem a própria existência do município como entidade autônoma.⁷²

⁷⁰ FERRARI, Regina M. Macedo Nery. Elementos de direito municipal. Op. cit., p.66.

⁷¹ CRETELLA JR., José. Op. cit., p.93.

⁷² MELLO, Diogo Lordello de. O problema das finanças municipais no Brasil. In: JAMESON, Samuel H. Administração Municipal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965, p. 547.

A autonomia financeira está assegurada constitucionalmente no seguinte preceito:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I-...

II-...

III- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

...

Fica determinada a competência do município, em matéria tributária, que é conceituada como “a faculdade atribuída pela Constituição às pessoas de direito público com capacidade política para criar tributos.”⁷³

O constituinte previu competência para instituir os tributos que serão aplicados no município, mas o legislador local deverá optar dentre os que a Constituição Federal lhes enumera, pois, instituir tributos não significa criar novos impostos, diferentes daqueles elencados na Lei Maior. A competência municipal restringe-se a regulamentar os tributos já especificados pela Carta Magna, trata-se de fixar o “ quantum a ser arrecadado e a forma de sua arrecadação ”⁷⁴.

A lei orgânica enunciará os tributos, sendo que a instituição destes ocorre através de lei ordinária municipal que definirá a incidência, a alíquota e os sujeitos ativo e passivo do tributo. Percebe-se, então, que a Carta Magna não institui tributos municipais, apenas os limita. É a municipalidade (assim como a União e os Estados, nas suas áreas de

⁷³ BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. v.3, São Paulo: Saraiva, 1993, p. 232.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Op.cit.p.101.

atuação) que possuem capacidade tributária, definida como “ a habilitação conferida pela lei a certas pessoas, para que possam comparecer diante do contribuinte como seu credor.”⁷⁵

2.3.1 Limitações constitucionais ao poder de tributar

Os princípios limitadores do poder de tributar estão enumerados na seguinte regra constitucional:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III- cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

IV- utilizar tributo com efeito de confisco;

⁷⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 233.

V- estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI- instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviço, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto;
- c) patrimônio, renda ou serviço dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§ § ...

O primeiro princípio limitador está contido no inciso I. Trata-se do princípio da legalidade que está assegurado, também, no art.97 do Código Tributário Nacional e no art. 5º, II da CF/88. Esse princípio é a garantia de somente a lei ter a possibilidade de criar, extinguir ou modificar tributos.

O inciso II apresenta o princípio da isonomia, ou seja, a exigência de tratamento igual para contribuintes na mesma situação jurídica, que está garantido no *caput* do art. 5º da CF/88. PINASSI traduz a aplicação deste princípio nos municípios, exemplificando-o:

Em nível municipal percebe-se bem o caso em tela no imposto sobre serviços de qualquer natureza, cuja base de cálculo é o preço do serviço, independentemente da denominação que se lhe dê. Prestando o serviço, sobre seu preço incide o imposto. Da mesma forma, em certos casos, profissionais liberais de nível superior em função de encontrarem-se em situação equivalente devem pagar o mesmo tributo em termos valorativos.⁷⁶

⁷⁶ PINASSI, Ayrton. Op.cit., p. 186.

O inciso III, do art. 150, privilegia dois princípios: da irretroatividade da lei tributária e da anterioridade desta. Ou seja, em direito tributário não se cogita a possibilidade de retroatividade da norma, o tributo só poderá ser cobrado após a sua instituição e em exercício diverso do qual foi criado.

A proibição de utilizar os tributos com efeito de confisco é a quinta limitação constitucional. Nos ensinamentos de BRAZ, “o confisco só é legalmente permitido como forma de devolução ao tesouro público de bens de pessoas condenadas por lesão aos cofres públicos”; ainda conceitua confisco como “a expropriação independente de pagamento do preço. É o confisco um ato drástico de intervenção, pelo qual se transfere ao Estado (União, Estados e Municípios) a propriedade privada.”⁷⁷

O sexto princípio apresentado pela regra constitucional em tela é o da ilimitabilidade do tráfego de pessoas ou bens; abre-se exceção apenas para os pedágios pela utilização de vias mantidas pelo Poder Público. CASTRO esclarece que “a instituição do *pedágio* cuja natureza jurídica de *taxa* a Constituição Federal delineou, é a única ressalva ao princípio...”⁷⁸

Finalizando os princípios limitadores, o legislador constituinte enumerou no inciso VI, o que CASTRO denomina imunidade recíproca e imunidade subjetiva simples. A primeira é referente à proibição estampada na alínea “a”; a segunda diz respeito as alíneas “b” e “c”. Imunidade é a não incidência do tributo; por isto diferencia-se de isenção que é a dispensa, por lei, do pagamento. No primeiro caso o tributo nunca foi devido; nos incisos enumerados “o município não pode cobrar qualquer tributo de outros

⁷⁷ BRAZ, Petrônio. Op.cit., p.239.

⁷⁸ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit., p. 167.

municípios, estados, Distrito Federal ou União, decorrentes de patrimônio, renda ou serviço, sendo o inverso verdadeiro”⁷⁹.

Verificou-se a tríplice autonomia municipal; apresentando em primeiro plano a autonomia administrativa (auto-organização e auto-administração), após a autonomia política (eletividade dos representante e capacidade normativa própria) e, finalmente, a autonomia financeira, através da competência municipal para instituir tributos e dos princípios limitadores desta instituição. Entende-se que as duas primeiras foram, satisfatoriamente, atingidas. A autonomia financeira, porém será conquistada, na sua forma plena, se o município dispor de recursos para alcançar os fins públicos, através do oferecimento de serviços à população. Estes recursos são conquistados através de verbas repassadas pela União e pelo Estado-Membro e pelos recursos próprios do município. Devido a importância deles, serão tratados detalhadamente no capítulo seguinte.

⁷⁹ PINASSI, Ayrton. Op.cit., p.189.

III Autonomia Financeira no Município

Para análise de uma efetiva autonomia financeira, mister a verificação dos recursos que estão disponíveis ao município, e se estes estão sendo aplicados de forma a ampliar a quantidade e qualidade dos serviços básicos oferecidos à população (a pesquisa em curso detem-se nos serviços de saúde curativa e educação fundamental). A primeira destas questões será tema do capítulo em curso, o qual se inicia com o esclarecimento do significado da locução *renda tributária* municipal.

São *rendas tributárias* do Município os rendimentos decorrentes da arrecadação dos tributos municipais, das transferências provenientes de sua participação na distribuição dos tributos da União e do Estado e as provenientes de seus serviços e atividades.⁸⁰

Os recursos disponíveis ao município são de duas espécies: os recursos próprios e repassados. Os primeiros são aqueles oriundos do recolhimento municipal, como tributos (impostos e taxas instituídos na municipalidade) e preços (que se constituem de pagamentos feitos por particulares ao Poder Público local. Quando adquirem bens ou utilizam serviços públicos espontaneamente, são denominados tarifas públicas).

⁸⁰ BRAZ, Petrónio. Op. cit. p. 244.

Os recursos impróprios são aqueles repassados ao município pelas demais entidades da federação (União e Estados), em caráter permanente; tais como a participação em receita de tributos federais e estaduais. Ou em caráter eventual, como os empréstimos, subvenções e auxílios concedidos ao município por aquelas entidades.

3.1 Recursos Próprios

O legislador constituinte enumera todos os tributos que serão destinados aos entes federados no artigo 45 da CF/88. Vendo-se o teor do preceito: “ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I- impostos;

II- taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III- contribuição de melhoria, decorrentes de obras públicas.

§ § ...”

O Código Tributário Nacional define *tributo* como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vincula-

da” (art.3º,CTN). Logo, percebe-se que *tributo* é uma categoria genérica que se divide em espécies: impostos, taxas e contribuições de melhorias.

CASTRO especifica que “através dos *tributos* que o município pode instituir (art.145,CF) e através da exploração de seus *bens e serviços* (preços públicos) têm-se os recursos indispensáveis para realizar seus fins constitucionais.”⁸¹

Complementa-se, afirmando que o município possui a obrigação legal de levar esses recursos aos cofres públicos buscando-os do contribuinte e, com estes, cumprir sua função primordial: oferecer serviços básicos à população local.

3.1.1 Impostos municipais

A definição de imposto nos é dada pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 16 : “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Esta conceituação é clara ao definir que os impostos não têm vinculação alguma com os serviços oferecidos pelo município; para que sejam instituídos basta apenas a vontade unilateral do município e a previsão constitucional no rol de impostos privativos desta entidade pública. MEIRELLES esclarece:

Assim o que caracteriza o imposto e o distingue dos demais tributos (taxas e contribuições) é a inexistência de uma atividade específica da Administração ligada à exigência da prestação pecuniária, vale dizer: o imposto diversamente da taxa e da contribuição, é arrecadado em benefício de toda a coletividade, visando a atender às necessidades administrativas de ordem geral.⁸²

⁸¹ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit., p. 164.

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 137.

A Constituição Federal enumera os impostos municipais com o seguinte regramento:

Art.156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I- propriedade predial e territorial;

II- transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou cessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III- vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

IV- serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, I, b, definidos em lei complementar.

§ § ...

Esses impostos são de competência privativa do município, e estão igualmente enumerados na Constituição do Estado de Santa Catarina em seu artigo 132.

3.1.1.1 Imposto sobre a propriedade territorial urbana

O imposto sobre a propriedade predial foi instituído pela primeira vez, no Brasil, através de Alvará, em 27 de junho de 1808, sob a denominação de *Décima Urbana*; que significava dez por cento do valor venal do prédio construído. A união entre o imposto predial e o territorial ocorreu mais recentemente, sendo que a partir da Constituição de 1934 (art. 13, §2º,II) deixou de ser de competência estadual e ingressou na competência privada dos municípios. Na atual Constituição, continua com a mesma configura-

ção, ou seja, é um imposto sobre o patrimônio; mais especificamente sobre “a propriedade predial e territorial urbana”(art. 156, I, CF).

Dessa forma, incide sobre construções e terrenos situados na zona urbana do Município. Segundo FERREIRA:

Zona urbana é aquela que se encontra dentro do perímetro urbano do Município, assim considerado por lei municipal, desde que observe o requisito mínimo da existência de, no mínimo, dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público.⁸³

Os melhoramentos, a que o autor se refere, são enumerados pelos incisos do § 1º do artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN), ou seja:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - sistema de esgotos sanitários;
- III - abastecimento de água;
- IV - rede de iluminação pública, com, ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

A sua base de cálculo, de acordo com o CTN, é o valor venal do imóvel; o fato gerador é a propriedade; tendo como contribuinte o proprietário, o titular de domínio útil ou o possuidor, a qualquer título(art.34 CTN).

Fato de análise indispensável neste capítulo é a progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Segundo reza o § 1º do artigo 156, “o imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma

⁸³ FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. v. 2. São Paulo: Julex Livros, 1989, p. 899.

a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.” Ainda o § 4º do artigo 182 da CF/88 esclarece : “ É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

.....

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ...”

Essa progressividade ocorrerá através de alíquotas gravosas que irão aumentando ano a ano, sempre que houver uma disfunção da propriedade. Para tanto é, mister a definição de função social da propriedade, utilizada nos dois preceitos supracitados; a própria Carta Magna traça linhas norteadoras quando determina no § 2º, do mesmo preceito, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” CASTRO complementa: “Função é obrigação, mais que direito de propriedade. Na propriedade urbana ou destinada a fins urbanos é que se assenta a comunidade, o homem urbano, que a utiliza para as quatro funções básicas do urbanismo (habitar, trabalhar, recrear, circular).”⁸⁴ Na visão do autor, a propriedade que estiver desvinculada de umas dessas quatro atividades não está cumprindo com a sua função social.

Ocorre ainda, em relação a esta progressividade, uma divergência doutrinária, no que se refere à proibição, estampada no artigo 150, inciso IV (“utilizar tributo com efeito de confisco”). A doutrina divide-se ao opinar se a progressividade do IPTU teria, em muitos casos, a mesma finalidade do confisco. CRETELLA JR. opina que sim:

⁸⁴ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. p. 233.

Se o Município tributa sem critério legal, arbitrariamente, embora com base em lei municipal, e se o proprietário é obrigado a alienar o bem para pagar o imposto, a tributação *teve o efeito de confisco*. Se o particular não pode pagar o IPTU e, nesse caso, depois de tributado, é obrigado a vendê-lo para ficar quite com o poder público ocorreu algo com efeito de confisco.⁸⁵

COELHO tem uma análise mais flexiva, entendendo que:

... se a tributação não chegar às raias do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como *técnica extra-fiscal*), reduzida a mera figura de retórica. O que não pode ser atingido é o *valor total da propriedade*, porque aí o proprietário teria que vender o imóvel para pagar o tributo, *sem sobras* (confisco).⁸⁶

Alertando, ainda para a necessidade da submissão ao devido processo legal (*due process of law*), opina-se, compartilhando com a doutrina mencionada, segundo a qual o confisco ocorreria, apenas, nos casos em que o valor do tributo alcança o valor do imóvel, pois desta forma o proprietário seria destituído de seu patrimônio. Ademais, CRETELLA JR. baseia sua opinião na arbitrariedade do Poder Público, que se entende não ser parâmetro para as atitudes generalizadas da municipalidade.

3.1.1.2 Imposto sobre a transmissão *inter vivos* de imóveis e de direitos reais

O imposto sobre a transmissão de imóveis foi transferido aos municípios na atual Carta Magna, pois anteriormente pertencia aos Estados-Membros, muito embora as

⁸⁵ CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição de 1988. v. 3. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p.3686.

⁸⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Comentário à Constituição de 1988 - Sistema Tributário. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 258.

municipalidades, onde se localizavam os imóveis, participassem em 50% da arrecadação. Hoje, portanto, tornou-se imposto privativo destes.

O fato gerador é a transmissão *inter vivos* de imóveis, sendo estes os discriminados pela Código Civil Brasileiro:

Art 43. São bens imóveis:

I- O solo com sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.

II- Tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e construções, de modo que não se possa retirar sem destruição, modificação, fratura ou dano.

III- Tudo quanto no imóvel o proprietário mantiver intencionalmente empregado em sua exploração industrial, aforeamento, ou comodidade.

Art.44. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

I- Os direitos reais sobre imóveis, inclusive o penhor agrícola, e as ações que o asseguram.

II- As apólices da dívida pública oneradas com a cláusula de inalienabilidade.

III- O direito à sucessão aberta.

Logo, todas as disposições contidas na Lei Civil quanto a imóveis, são fundantes do fato gerador da Lei Tributária; o legislador constituinte apenas retirou da incidência deste imposto as transmissão de bens de pessoas jurídicas especificadas no artigo 156, § 2º, I da CF/88.

O contribuinte será determinado pela lei municipal que instituir o imposto, podendo variar entre o adquirente ou o transmitente; esta mesma lei deverá dispor sobre a base de cálculo, que deverá ser sobre o valor venal dos bens ou direitos adquiridos.

3.1.1.3 Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos

O imposto sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC) é de competência municipal por força da nova Carta Constitucional; até então, era privativo da União. Este imposto incidirá sobre os combustíveis líquidos e gasosos, excetuando o óleo diesel; logo, são tributáveis as vendas sobre gasolina, álcool hidratado e gás de cozinha.

O fato gerador é a venda a varejo, seu contribuinte é o consumidor final; portanto “a competência para receber e cobrar o IVVC é do Município em cujo território ocorreu a venda a varejo ...”⁸⁷. Sua base de cálculo será fixada por lei complementar.

3.1.1.4 Impostos sobre serviços de qualquer natureza

O imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) foi criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/1965, como tributo municipal. A Constituição de 1988

⁸⁷ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Op cit. p. 263.

manteve este imposto na competência privativa dos municípios, uma vez, que este foi criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/1965.

Os serviços sobre os quais o município irá instituir esse imposto estão delimitados pela própria Constituição, serão aqueles definidos em lei complementar excluídos os serviços de transporte interestadual, intermunicipal e os serviços de comunicação (art. 155, I, “b”, CF). A Constituição de 1967 remetia à competência municipal a instituição de impostos sobre “serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar” (art. 24, inc. II); é notável a redação genérica utilizada pelo texto anterior, que dava clara prevalência aos serviços tributados pela União e pelo Estado. Na atual redação, o tributo é sobre qualquer serviço definido em lei complementar, desde que respeitada a limitação do artigo 155, I “b”; o que vem a tornar o campo de atuação municipal mais amplo, conseqüentemente, mais rentável.

Por serviço de qualquer natureza, entende-se toda atividade material ou não, de origem intelectual ou braçal, desde que exercida com a destinação de reverter em benefício econômico.

Portanto, o fato gerador do ISS é a prestação do serviço e sua base de cálculo é o valor cobrado pelo serviço, tanto de empresas quanto de profissionais autônomos, que são os contribuintes do referido imposto.

3.1.2 Taxas municipais

A previsão constitucional das taxas está inserida no inciso II, do artigo 145 da Carta Magna Federal. A Lei Maior do Estado também faz esta previsão em seu artigo 125, II; o § 4º que, além de reforçar a determinação federal de que as taxas não podem ter o mesmo fato gerador dos impostos acrescenta "... não poderão ser cobradas em valor superior ao custo de seus fatos geradores,..."; o que dá a este tributo um valor justo a ser pago pelos contribuintes.

A doutrina, ao conceituar taxas, utiliza-se da própria Constituição Federal definindo-as como o tributo cobrado "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição" (art.145, II). Desse conceito, retiram-se os dois tipos de taxas existentes: taxas de polícia e taxas de serviço; dentro destes dois títulos, os municípios podem criar as taxas que forem necessárias ao policiamento ou à manutenção de serviços. Não há, cientificamente, diferença entre as duas espécies de taxas; pois, o exercício do poder de polícia é um serviço prestado pela Administração Pública, ocorrem "pela *realização de atos administrativos* com base no poder geral de polícia, *diretamente relacionado à pessoa do contribuinte.*"⁸⁸ É nesse ponto que se destaca a diferenciação prática de ambas, para que a taxa de polícia seja cobrada é necessária uma relação direta entre o cidadão-contribuinte e a prestação do poder de polícia, enquanto que a taxa de serviço é cobrada pela mera disponibilidade dos serviços à comunidade.

⁸⁸ COELHO, Sacha Calmon. Op. cit. p. 48.

Ainda a doutrina adverte sobre a importância da conceituação de taxa como tributo, distinguindo-a de outros preços públicos:

As taxas não se confundem com as *tarifas*, preços públicos. É que a taxa é tributo, imposição fiscal, criada por lei, observando-se os princípios constitucionais tributários, sendo *obrigatória* para o contribuinte, a *tarifa* é fixada por ato do prefeito, prévia e unilateralmente, para as utilidades e serviços industriais, prestados pelo Município diretamente, por seus delegados, e é *facultativa*.⁸⁹

3.1.3 Contribuição de melhoria

São os denominados tributos comuns às três entidades estatais, juntamente com as taxas. Possui previsão constitucional no inciso III, do art.145 CF/88 e art.125, III da Carta Magna Estadual. A contribuição de melhoria é um tributo cobrado em decorrência de obras públicas que venham a favorecer o imóvel, valorizando-o. Para que o município possa instituir a contribuição de melhoria, faz-se necessário dois requisitos básicos: a existência de obra pública e a valorização do imóvel particular. Pois, esse tributo não se presta à obtenção de financiamentos e é inexigível, se a prefeitura não teve gastos com a obra.

O sujeito passivo do ônus será o proprietário do imóvel que sofreu a valorização com a obra pública. O valor da contribuição “não pode superar o que a Administração despendeu com a obra, mesmo que a valorização imobiliária efetiva - isto é, a soma dos acréscimos de valor de cada imóvel beneficiado - tenha sido superior a despesa pública”⁹⁰.

⁸⁹ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit., p. 187.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit.p. 205.

3.2 Recursos Repassados

A receita tributária dos municípios será formada por recursos próprios e por receitas repassadas dos Estados- federados e da União. A esta cooperação financeira chama-se *federalismo cooperativo*, o qual está inserido na configuração do federalismo contemporâneo. CASTRO demonstra que:

Em decorrência do nosso sistema federativo *cooperativo*, inaugurado na Constituição de 1934, como técnica de repartição de receitas aperfeiçoada, senão ampliada, nas Constituições posteriores até 1988, os Municípios têm *receitas* transferidas, isto é, *receitas não próprias*, quer dizer, o poder tributante é outro, mas o produto da arrecadação cabe aos Municípios.⁹¹

Ainda, SILVA⁹² demonstra três modalidades de participação nas receitas de outras entidades públicas, apresentadas pela nossa Lei Maior. A primeira delas é a *participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outra* (arts. 157, I e 158, I); a outra refere-se à *participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada* (art. 158, II, III e parágrafo único, art. 159, II, § 3º) e, finalmente, a *participação em fundos* (art. 159).

Analisa-se as receitas repassadas aos municípios, dividindo-as em dois grandes grupos: os impostos partilhados e os fundos de participação.

⁹¹ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. OP.cit., p. 191.

⁹² SILVA, José Afonso da. Op.c it. p. 616.

3.2.1 Impostos partilhados

Os impostos partilhados são aqueles de competência da União ou dos Estados-membros, que têm seu produto partilhado com os municípios.

A Constituição Federal, em seu artigo 158 elenca a percentagem dos impostos que serão repassados aos municípios, resumindo-se em:

I- o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Observa-se que o mandamento constitucional diz respeito apenas aos impostos retidos na fonte que incidirem sobre os rendimentos pagos pela Administração direta.

O Código Tributário Nacional define por *renda* o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e por *proventos de qualquer natureza* os acréscimos patrimoniais que não consubstanciam renda (art. 43, CTN).

II- cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

Na história do constitucionalismo brasileiro, esse imposto sempre pertenceu aos Estados-membros, excetuando-se a Carta de 1967 em que era de competência dos municípios e atualmente pertence à União, sendo que 50% do arrecadado retorna aos municípios.

O imposto não poderá incidir sobre “pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com a família, o proprietário que não possua outro imóvel”(art. 153, § 4º, CF). Em clara defesa dos agropecuaristas que mantêm atividade rural para subsistência e, que já sofrem em demasia com a política fundiária do país.

Acrescentando-se que, por força do artigo 160 da Carta Magna é proibido a “retenção ou restrição à entrega dos recursos atribuídos, nesta seção,” (exceituando-se o parágrafo único deste mesmo dispositivo), tornou-se inconstitucional o § 3º do art. 85 do Código Tributário Nacional, que autorizava a lei federal a reservar à União até 20% do imposto arrecadado, para custeio dos serviços de lançamento e arrecadação.

III- cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

O fato gerador deste imposto é o Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo na repartição municipal de trânsito, o qual deverá ser renovado anualmente pelo proprietário do veículo que, por sua vez, é o contribuinte do referido tributo.

GANDRA aplaude a iniciativa dos legisladores constituintes “visto que veículos licenciados transitam, preferencialmente, em vias municipais, que as têm que manter adequadamente transitáveis”⁹³.

IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações.

⁹³ MARTINS, Ives Gandra. *Op.cit.* p. 278.

As parcelas do ICMS serão creditadas aos municípios de acordo com o previsto na norma constitucional (art. 158, parágrafo único, I e II). Esta foi elaborada de forma que todos os municípios recebam igualmente estes recursos, condicionados apenas à “circulação de mercadorias ou serviços em seus territórios”; mas diversos doutrinadores criticam esta fórmula de repartição, dentre eles MEIRELLES⁹⁴ e Wolgran Ferreira argumentando que “três quartos ou 19,75% será sobre o arrecadado no município. *Isto continuará a dar grande prejuízo aos pequenos municípios e, 6,25% conforme dispuser lei estadual*”⁹⁵ (grifo nosso)

3.2.2 Fundo de participação dos municípios

Os fundos de participação nasceram, constitucionalmente, em 1º de dezembro de 1962, com a Emenda Constitucional nº 10 . CRETELLA JR. conceitua o fundo de participação dos municípios como:

... o patrimônio público formado de percentuais calculados sobre parte do produto da arrecadação de determinados impostos federais e que a União destina, constitucionalmente e necessariamente, a certos fins - receita vinculada-, distribuindo-os aos Municípios.⁹⁶

O fundo de participação dos municípios constitui-se de “vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento” dos quarenta e sete por cento “do produto da arrecadação dos

⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 197.

⁹⁵ FERREIRA, Wolgran Junqueira. Op. cit. vol. 2, p. 908.

⁹⁶ CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição de 1988. v.3, Op. cit., p. 3721-722.

impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados”(art.159, I, CF), privativos da União.

Engloba esse os vinte e cinco por cento que os Estados entregarão aos municípios do que receberem da União a título de fundo de participação dos Estados (art.159, § 3º, CF).

A Carta Magna não permite retenção ou restrição da remessa de valores pertinentes aos Estados-membros ou municípios (art.160), deixando a critério de lei complementar “estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art.159 , especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos no seu inciso I”(art. 161, II); destacando, ainda, que o objetivo é uma lei com regras claras e taxativas que busque o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados e os Municípios.

Finalizando o rol de recursos disponíveis aos municípios, esquematiza-se a apresentação da renda tributária dos municípios:

Recursos próprios:

- Predial e territorial urbano
- Transmissão *inter vivos* a qualquer título por ato oneroso
- Vendas de combustíveis líquidos e gasosos, a varejo
- Serviço de qualquer natureza

Recursos repassados:**- Da União**

- Imposto de renda de qualquer natureza retidos na fonte
- 50% sobre o imposto territorial rural

-Do Estado

- 50% do imposto sobre a propriedade de veículos automotores
- 25 % do imposto sobre circulação de mercadorias
- 25% dos 10% do Imposto sobre a propriedade industrial recebidos da União
- Fundo de Participação
- 25% do total (47% do IRPQN e IPI)

As verbas relativas ao Fundo de Participação dos Municípios e os impostos partilhados, que constituem os recursos repassados, são para os pequenos municípios brasileiros, no dizer de CASTRO: “ o oxigênio de sua vida”⁹⁷. SILVA complementa “ Não há dúvida nenhuma que esta fonte de receita é fundamental para os Estados e Municípios, e alguns daqueles e a maioria destes, praticamente, têm vivido apenas com os recursos repassados...”⁹⁸

Isto porque, mesmo com o aumento de recursos possibilitados pela atual Carta Magna, a maioria das comunas sofre com a falta de recursos para cumprir sua missão

⁹⁷ CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Op. cit., p. 192.

⁹⁸ SILVA, Edgar Neves. Sistemas de transferências e participações em arrecadações tributárias. Revista de Direito Público. - Cadernos de Direito Municipal. abr./jun., v.98, 1991, p. 264.

constitucional, embora seja notório o aumento de rendas que a atual Constituição designou aos municípios, como se percebe neste demonstrativo:

Entidade	1964	1986	1989
União	57,7%	43,7%	36%
Estado	38,5%	38,2%	42%
Município	3,8%	18,1%	22%

(Fonte: Conferência do Prof. Alcides Jorge Costa, no Centro de Estudos da PGE/SP).⁹⁹

Através dos números citados pode-se observar o aumento dos recursos municipais em 18,2% enquanto à União decresceu em 21,7%. Questionável, torna-se, a afirmação de que os municípios não possuem recursos para realizar suas finalidades, no caso do presente trabalho não ter recursos para desenvolver a educação fundamental e a saúde curativa.

Observando-se que, se existem recursos, as carências podem estar adstritas a sua aplicação inadequada em âmbito local, ou seja, a má administração. PINASSI argumenta : “Se é importante saber cobrar tributos, mais importante ainda é saber aplicá-los bem, visando sempre a população e a satisfação de suas necessidades.”¹⁰⁰

Mas, se existe falta de recursos, pode estar somado ao fato de ter havido um aumento das responsabilidades municipais, neste caso com disparidade entre recursos e serviços a serem prestados. Sem esquecer, obviamente, que o nosso sistema tributário

⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op cit., p. 101.

¹⁰⁰ PINASSI, Ayrton. Op.cit., p. 204.

privilegia os municípios com capacidade industrial, em detrimento dos eminentemente agrícolas que são a maioria dos municípios brasileiros.

Deve-se, agora, analisar a situação legal a que são submetidos os municípios em relação à responsabilidade de prestar os serviços de educação fundamental e saúde para, após, cotejar a realidade dos municípios estudados, verificando a existência ou não da autonomia municipal plena.

IV A Saúde e a Educação como Serviços Essenciais

Os recursos financeiros disponíveis aos municípios, abordados no capítulo anterior, levam a examinar os artigos constitucionais que estabelecem o serviço de saúde e de educação, como prestação municipal; e, também as normas infraconstitucionais, através da Lei nº 8080/91 que pressupõem a municipalização da saúde e a lei nº 8.142, que complementa a primeira e a Portaria do Ministério da Saúde nº 545, que estabelece normas e procedimentos do processo de descentralização da saúde; e ainda a Lei de Diretrizes Básicas da Educação. Posto ser necessário, a correlação entre a prestação de um serviço básico e os recursos financeiros existentes em cada municipalidade; e, sem esquecer a finalidade que norteia este trabalho, qual seja, verificar a prestação de um serviço essencial, como forma de medir a maior ou menor autonomia financeira alcançada pelos municípios.

4.1. Regras Constitucionais Concernentes à Saúde e à Educação

A Constituição Federal trata, em diversos artigos, da educação e saúde. Inicialmente, determinando serem estes “direitos sociais” (art. 6º), de competência comum

das três entidades estatais (art.23, II e V). Definindo-os, posteriormente, em um mesmo título “Da Ordem Social”, onde, em capítulos separados, determina seus ditames básicos.

4.1.1 Preceitos relativos à saúde

A Lex Fundamentalis designa no Título - Ordem social - um capítulo relativo à Seguridade Social e, neste, uma seção específica para saúde.

No primeiro preceito deste capítulo, o legislador constituinte retoma a ênfase dedicada anteriormente à saúde como um direito social (art. 6º), determinando que “é direito de todos e dever do Estado,...” (art. 196). SILVA conceitua os direitos sociais como “prestações estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais”¹⁰¹ e, ainda o art. 197 determina que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde...”. Por esta razão, o Ministério Público (art. 129, II) deverá promover “as medidas necessárias à sua garantia”.

Mas, a grande inovação determinada neste capítulo vem contida no seguinte preceito:

Art. 198 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

¹⁰¹ SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 258.

II - atendimento integral, com prioridades para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

As diretrizes apontadas neste preceito merecem reflexão; inicialmente, deve-se precisar o termo *descentralização*, que é entendido como a transferência de serviços do Estado a terceiros. A descentralização é definida por CRETELLA JR. como:

*A descentralização por colaboração, também denominada descentralização institucional ou funcional, é a que se verifica quando o Estado transfere a pessoas físicas ou jurídicas uma série de atribuições especiais, que ele próprio poderia desempenhar, mas que encontra dificuldades pela progressiva complexidade da máquina administrativa.*¹⁰²

Esta regra, adotada pela Constituição de 1988, tem o intuito de aproximar o prestador do serviço de seu usuário, assim os serviços de saúde devem ficar, dentro da possibilidade de cada esfera política, o mais próximo possível do cidadão. De forma que caibam à União apenas aqueles serviços para os quais não haja possibilidade de serem realizados pelos Estados-Membros e, a cargo destes, aquelas atividades que estão fora da área de alcance municipal.

O artigo 30 da Lei Maior já se refere à intenção descentralizadora do Sistema de Saúde quando declara, em seu inciso VII, que é de competência municipal a prestação “dos serviços de atendimento à saúde da população”, podendo contar com a cooperação técnica e financeira federal e estadual - exemplo da referida *descentralização por colaboração*. Esta determinação frente à descentralização é política inovadora não contemplada nas Constituições anteriores “a legislação sobre a defesa e a proteção da saúde era de

¹⁰² CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição de 1988. v. 8. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 4348.

competência da União, não sendo excluída, porém, a dos estados, em caráter supletivo, respeitada a lei federal, e cabendo à União estabelecer e executar planos nacionais.”¹⁰³

A descentralização prioriza a colocação dos serviços de saúde a cargo dos municípios com a participação da comunidade, principalmente, através dos Conselhos Municipais de Saúde; esta é preconizada pelo inciso III da regra constitucional. O Ministério da Saúde editou documento que destaca o perfil municipalista e federativo da descentralização, constatando que esta torna mais racional o controle social sobre as ações estatais. Tudo isto foi conseqüência de um longo processo de transição democrática que culminou na Constituição de 1988. Esta política descentralizadora era desejada pelo meio acadêmico há diversos anos, em tese apresentada à 9ª Conferência da Ordem dos advogados do Brasil. BLASI destaca:

Ninguém contesta que a autoridade municipal, mais perto dos problemas, vivendo o dia-a-dia de seus munícipes, deveria ser aquela que dispusesse de autonomia suficiente (precipuamente recursos próprios), para encaminhar-lhes a solução.¹⁰⁴

Embora, opine-se nesta direção, sabe-se que apenas com as regras constitucionais atuais o município pode alcançar um estágio, onde é possível atingir um certo nível de descentralização. O parágrafo único do artigo em questão designa a fonte dos recursos destinados à saúde, “o sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”(art. 198, parágrafo único). Vale dizer que a saúde será financiada com recursos das três esferas governamentais, além dos recursos provenientes das contribuições sociais enumeradas nos incisos do art. 195.

¹⁰³ LEITE, Celso Barroso & VELLOSO, Luiz Assumpção Paranhos. Comentários à Constituição Federal. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1992, p. 11.

¹⁰⁴ BLASI, Paulo Henrique. Op. cit. 13.

Por seguridade social, entendeu o constituinte: “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social” (art. 194, CF/88).

No artigo 199, possibilita-se a participação da iniciativa privada no setor da saúde, não sendo, no entanto, permitido a destinação de recursos públicos a estes setores (§ 1º). As instituições privadas atuarão de forma complementar ao Sistema Único de Saúde devendo, para tanto, seguir as diretrizes deste (§ 2º).

Esta participação é de suma importância para o Sistema de Saúde, uma vez que Estados e municípios não possuem condições financeiras e de pessoal para suprir as necessidades da população. Cumpre, então, o oferecimento de contratos públicos ou convênios aos particulares, o que propiciará um atendimento mais amplo, com possibilidades de atender toda a comunidade.

Entretanto, o modelo atual destes convênios deixa em situação precária a iniciativa privada, pois, na maior parte desta, o repasse da verba estatal vem com atraso e em valor inferior aos gastos praticados, o que tem levado muitos estabelecimentos privados a romperem com os acordos, deixando a população com carência de atendimento. Pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha e publicada na Folha de São Paulo¹⁰⁵, de 22 de julho de 1995, destaca que, em onze capitais brasileiras, onde foi realizado o levantamento, a saúde pública é o setor que os entrevistados consideram prioritário e o qual deveria ser tratado com maior zelo pelo futuro prefeito; na capital catarinense, 35% das pessoas consultadas elegeram a saúde como principal meta dos futuros governantes.

Finalizando esta seção da saúde na qual o legislador regrou Saúde, o artigo 200 vem determinar, em seus oito incisos, as atribuições do Sistema Único; sem as enu-

¹⁰⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. Pesquisa Data Folha. São Paulo, 22 de julho de 1995, p. 1. Caderno Cotidiano.

merar taxativamente, uma vez que no *caput* determina a possibilidade de haver “outras atribuições”. Ao longo da Constituição, encontrar-se-á outras referências pertinentes à saúde da população, como no art. 227, §§, que determina ser responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, de forma geral, a saúde da criança e do adolescente; ainda há o art. 23, II, que preconiza, como competência comum da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos municípios, o cuidado com a saúde e, art. 24, XII que dispõe sobre a competência concorrente das três esferas políticas para legislarem a respeito da “previdência social, proteção e defesa da saúde”.

4.1.2 Preceitos relativos à educação

A Constituição Federal trata da educação na seção primeira do Título - Da ordem Social- Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto.

Da mesma forma que a saúde, a educação é contemplada com a designação de direito social (art. 6º), e também como, “direito de todos e dever do Estado e da família” contando com a colaboração da sociedade (art. 205). FERREIRA FILHO¹⁰⁶ aponta três objetivos constitucionais da política da educação: o primeiro almeja o desenvolvimento integral da pessoa, através da “expansão de suas potencialidades morais e intelectuais”, o segundo é a formação cívica do indivíduo que levará ao exercício da cidadania e, por fim, a busca do aprendizado profissional.

O constituinte relata os princípios básicos da educação que deverão formar um sistema educacional democrático e que vão ao encontro dos objetivos anteriormente

¹⁰⁶ FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Comentário à Constituição de 1988. v. 4. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 69.

declarados, são eles: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais de ensino; gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade (art. 206 e incs.). No preceito seguinte, determina autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades (art.207).

O dever do Estado com a educação, garantido pelo artigo 205, será efetivado de acordo com as normas estabelecidas nos incisos do artigo 208, dentre as quais destaca-se as ligadas ao ensino fundamental, que os municípios devem, com prioridade, prestar:

I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito,...

...

VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O acesso ao ensino, nos termos do inciso I -art. 208- é direito público subjetivo (§ 1º, art. 208). NADER define *direito subjetivo* como: “a possibilidade de agir e de exigir aquilo que as normas de Direito atribuem a alguém como próprio”¹⁰⁷ e o direito subjetivo público “quando o obrigado for pessoa de Direito Público”¹⁰⁸. Na lição de CRETELLA JR. “podemos entender, *in genere*, o *direito público subjetivo* como a faculdade específica de exigir prestação prometida pelo Estado, decorrente da relação jurídica administrativa”¹⁰⁹. A obrigação do sujeito passivo deve decorrer das leis, regulamentos ou de ato jurídico. No caso específico da educação, decorre da própria Constituição Fede-

¹⁰⁷ NADER, Paulo. Op. cit. p. 333.

¹⁰⁸ Ibidem. p. 337.

¹⁰⁹ CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição de 1988. Op. cit., p. 4415.

ral; logo, o educando tem direito público subjetivo de acesso ao ensino, oponível contra o Estado. Ocorrendo situação adversa ao prescrito será punida a autoridade responsável pelo desrespeito à lei (§ 2º, art. 208).

As instituições privadas podem prestar serviços educacionais, desde que sigam as diretrizes gerais da educação, a nível nacional (art.209), dentre eles um currículo mínimo aplicado a todos os estabelecimentos de ensino (art. 210).

O sistema educacional deverá ser organizado pelas três esferas de poder, pois é de competência comum a elas “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, V); assim como a legislação será concorrente aos três entes federados a respeito da “educação, cultura, ensino ou desporto”(art. 24, IX). A União, porém caberá a organização e financiamento do sistema federal de ensino, devendo ainda contribuir com assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios (art. 30, VI). Cabe à Federação dar, constitucionalmente, prioridade ao ensino fundamental e pré-escolar (art. 211 e §2º). Entende-se como fundamental aquele que abrange da primeira à quarta série do primeiro grau, onde o educando será alfabetizado e receberá as noções básicas de disciplinas que, *a posteriori*, serão desenvolvidas.

Esta idéia do legislador prioriza o ensino fundamental às entidades menores da Federação, iniciando, desta, forma a descentralização do ensino. Sendo o município a célula federativa mais próxima do cidadão, mister que tenha os serviços de educação básica a serem prestados, sem, contudo, impedir que municípios mais desenvolvidos possuam os outros níveis de ensino.

Para garantir o desenvolvimeto da rede pública e privada de ensino, os arts. 212 e 213 determinam recursos a serem aplicados nestas instituições. A União destacará, anualmente, pelo menos 18% e os Estados, Distrito Federal e município, no mínimo 25%

da receita resultante de impostos. No cálculo da receita, descarta-se as transferências intergovernamentais previstas na Constituição Federal.

A intenção do legislador parece louvável, frente às más condições por que passa o ensino no Brasil; esta seria uma forma de garantir uma aplicação de recursos mais expressivos na área em questão. A maior arrecadação para o ensino propiciaria salários melhores aos professores, espaços físicos apropriados para as escolas, ampliação de bibliotecas, laboratórios, etc. Se isto, na realidade, não é um fato em todos os recantos do país, deve-se às más administrações e à precariedade em que sobrevivem os municípios de porte médio e pequeno; indiscutivelmente a maioria das comunas. A respeito das vinculações, FERREIRA FILHO adverte:

As vinculações da receita são condenadas pelos especialistas em finanças públicas. Observam eles que toda vinculação pode redundar em recursos insuficientes (em determinadas esferas) ou excessivos (nouras), além de importarem uma redução da flexibilidade orçamentária.¹¹⁰

Na opinião destes estudiosos, cada município deveria poder priorizar a área que mais necessitasse de recursos para aplicá-los, diminuindo a receita das áreas mais desenvolvidas no município. No Brasil, quando não existe vinculação de recursos nas áreas fundamentais para o desenvolvimento (tais como educação e saúde), essas aplicações caem a níveis desprezíveis; utiliza-se, como exemplo, a saúde pública que vive à míngua, enfrentando uma crise financeira inimaginável.

Os recursos vinculados podem ser distribuídos entre os estabelecimentos de ensino públicos ou privados, sendo que esses devem ser escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (Art. 213). Por comunitárias, entendem-se aquelas particulares que

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva. 1995, p. 79.

são mantidas com contribuições privadas locais; por confessionais, definem-se como escolas mantidas por religiosos; e, ainda, filantrópicas, as quais têm a sua manutenção assegurada por fundações ou corporações. É necessário que todos estes estabelecimentos não possuam fins lucrativos (art. 213, § 2º).

Ao finalizar a seção relativa à Educação, preocupou-se o legislador em prever lei complementar estabelecendo um plano nacional para educação (art. 214), que terá como objetivos :

- erradicação do analfabetismo;
- universalização do atendimento escolar;
- melhoria da qualidade de ensino;
- formação para o trabalho;
- promoção humanística, científica e tecnológica do País.

4.2. Leis Infraconstitucionais

A Constituição Federal reflete os princípios norteadores dos direitos sociais, os quais irão assegurar a plena cidadania, mas é através das regras infraconstitucionais que o legislador regulamenta estes direitos, descendo a minúcias que irão compor, no cenário nacional, o desenvolvimento da saúde e da educação.

4.2.1 Leis relativas à saúde

A Lei Orgânica da Saúde é a de nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre a “promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes”, é a norma regulamentadora do Sistema Único de Saúde - SUS. A lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, determina a participação da comunidade na gestão do SUS, e a Portaria Ministerial nº 545, “estabelece normas e princípios reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica, SUS 01/93”.

4.2.1.1 Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90

Inicialmente deve-se esclarecer que as duas leis promulgadas em 1990 são consideradas, pelos estudiosos, como leis orgânicas da saúde (LOS); sendo que a segunda vem complementar a primeira no que se refere à participação comunitária na gestão do SUS, além de dispor sobre as transferências intergovernamentais de recursos da Saúde.

Portanto, a análise que se fará dispõe sobre temas ligados à gestão do SUS com as disposições legais de uma ou outra legislação.

Um grande avanço que decorre da Lei nº 8080/90 é a nova concepção atribuída à saúde: “A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso a bens essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.” (art. 3º)

“Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.”(parágrafo único).

Logo, foi incluído no repertório legal um conceito global de saúde, que já era aceito mundialmente, onde a pobreza, a falta de higiene, de educação, etc...estão correlacionados com o aumento das doenças, principalmente, infecto-contagiosas que vitimam parte da população miserável. Ainda, o parágrafo único do artigo 3º reconhece que a saúde deve representar o bem estar físico, social e mental; isto aliado ao artigo 2º que declara ser a saúde um direito fundamental de todos, o qual deve ser provido pelo Estado; demonstra a LOS que a saúde deixou de ser encarada como uma contraprestação do Estado ao indivíduo, para ser encarada como uma obrigação do Estado para com o cidadão.

4.2.1.1.1 Princípios e diretrizes da saúde

O artigo 7º (e seus treze incisos) da Lei nº 8080/90 traça os princípios e as diretrizes que devem ser seguidas pelas “ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde - SUS...”. Destes, opta-se por destacar cinco deles, baseando-se na organização constitucional do SUS (art. 198, incs.), que revela a *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo; *atendimento integral*, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e a *participação da comunidade*.

1º) Universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência

Antes da criação do Sistema Único de Saúde, apenas os segurados pela previdência e assistência social podiam usufruir de seus benefícios, ou seja, só teria atendimento público e gratuito as pessoas que contribuíssem (ou dependentes destas) para a previdência social, deixando assim uma parte da população a descoberto. Atualmente, toda e qualquer pessoa tem direito ao atendimento da assistência pública à saúde; muito embora seja notório que a utopia, traçada pela Lei 8080 ainda é um desafio.

2º) Integralidade da assistência

Refere-se à união, em um mesmo órgão, da assistência preventiva à saúde e da assistência curativa desta. Todos os fatores de uma e de outra são tratados pelo SUS. Anteriormente, havia uma dicotomia em que o Ministério da Saúde era encarregado da prevenção, enquanto o Ministério da Previdência e Assistência Social ocupava-se das ações curativas.

3º) Participação da Comunidade

A participação na gestão do SUS (esta participação é designada como Controle Social no SUS) ocorrerá através dos Conselhos de Saúde: municipal, estadual e nacional e as Conferências de Saúde; todos criados pela Lei nº 8.142/90.

Os Conselhos de Saúde são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, com funções de formular estratégias, controlar e fiscalizar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. A composição destes Conselhos é feita por representantes do Governo (municipal, estadual ou federal), profissionais da saúde e usuários.

As Conferências de Saúde que se realizam entre os municípios e, posteriormente, entre os Estados, objetivam uma avaliação, realizada de quatro em quatro anos, da situação da saúde, apresentação de novas diretrizes a serem seguidas, análise realizada pelos representantes dos vários segmentos sociais.

4º) Descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo

...a descentralização político administrativa constitui decorrência natural do reconhecimento, pelo Poder Público, de que a saúde é um direito fundamental do ser humano a ser satisfeito pelo Estado. Se compete ao Estado Federal (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios) garantir a saúde da população, obrigatoriamente o *sistema de saúde tem de ser descentralizado para possibilitar que cada uma das expressões do Estado Federal o realize efetivamente.*¹¹¹

A atual descentralização atinge ações e serviços da saúde, determinando poderes às entidades federadas para cumprir seu dever constitucional de prestação da saúde. Após a Constituição de 1988, atingiu-se, conceitualmente, a verdadeira expressão do termo *descentralização*; uma vez que até aquele momento, os serviços poderiam ser descentralizados, através de convênios entre a entidade que iria prestar o serviço e aquela que detinha a obrigação e, portanto, condições de fazê-lo. Na presente fase da descentraliza-

¹¹¹ CARVALHO, Guido Ivan de & SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde: comentários à lei orgânica da saúde (Leis 8.080/90 e 8.142/90). São Paulo: Hucitec. 1992, p. 84.

ção, não se fala mais em convênios, visto que cada entidade tem deveres constitucionais e infraconstitucionais de prestar assistência à saúde da população.

Frente ao trabalho que se expõe, a descentralização dos serviços de saúde ao município é a grande inovação do Sistema Único de Saúde, sendo que o próprio art. 7º, IX, "a", destaca: "*ênfase na descentralização dos serviços para os municípios*"; coloca-se, assim, o responsável pela ação perto do fato, onde a responsabilidade do município alcança aquilo que o Estado não pode fazer.

5º) **Conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e os municípios, na prestação de serviços de assistência à saúde da população**

Trata-se de unir esforços entre as entidades gestoras do SUS para que se tenha prestações de serviços de qualidade, sem desperdícios; onde todos estão unidos para alcançar o mesmo objetivo. Sem que ocorra duplicidade de serviços para fins iguais - fato normal no antigo sistema-.

Para atingir esta meta, o princípio é unirem-se não só os recursos financeiros, mas, também, os recursos humanos, materiais e tecnológicos

4.2.1.1.2 **Organização, direção e gestão do Sistema Único de Saúde**

As diretrizes relativas à administração do SUS estão determinadas no artigos oitavo, nono e décimo da Lei nº 8080/90; são alvo de críticas doutrinárias, devido ao fato

de, na verdade, tratarem apenas da forma de organização e direção. A referência à gestão do SUS apenas é feita nos artigos 33 a 35, quando se refere à gestão financeira. Opta-se por seguir a mesma sistemática da Lei, fazendo menção, posteriormente, à forma de gestão.

Em relação à organização (art. 8º) do sistema CARVALHO & SANTOS ensinam:

Diante do texto da LOS, a *organização* do SUS consiste na estruturação dos seus serviços e ações de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.¹¹²

A hierarquia consiste na forma de atendimento colocada à disposição da população alvo, ou seja, na complexidade do atendimento assegurado que irá variar de um nível primário (postos de saúde) a um nível quartenário (hospitais de grande porte)¹¹³.

A regionalização é a descentralização das ações e serviços aos Estados e municípios.

A forma de direção do Sistema Único de Saúde, previsto no art. 9º, deverá ser “exercida em cada esfera de governo”; ou seja, na União, Distrito Federal, Estados e municípios pelos órgãos de administração da saúde local, respectivamente, Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde. Embora a direção seja operacionalizada nas entidades federadas, seguirá os mesmos princípios e diretrizes, o que dará ao Sistema um fator uno; a finalidade da direção local é o atendimento e aplicação dos recursos disponíveis voltados aos problemas regionais. PILATI descreve:

Em que pese a norma de que cada esfera terá direção única, as atividades em referência são daquelas que importam em articulação. Instâncias de controle, avaliação, sistema de informações, padrões e normas técnicas, orçamento, plano de saúde, coordenação dos serviços privados, medidas de emergência, pesquisa, formula-

¹¹² CARVALHO, Guido Ivan & SANTOS, Lenir. Op cit. p. 88.

¹¹³ Ibidem. p. 88.

ção de políticas, projetos estratégicos, todas essas atividades são inerentes às esferas de governo e ao mesmo tempo devem estar orientadas por e para o SUS.¹¹⁴

4.2.1.1.3 Competência das entidades federadas

A competência da União, Estados e municípios é determinada pelos artigos 15 ao 18, no entanto, devido ao objetivo que norteia este trabalho, far-se-á referência apenas às atribuições comuns (art.15) e às específicas do município (art. 18) em matéria de saúde. As diversas formas de competência existentes em nossa legislação (inclusive constitucional) já foram citadas no segundo capítulo, sub item 2.2, “Competência Legislativa”, desta pesquisa; assim se restringirá apenas ao enunciado na Lei 8080/90.

O artigo 15 e seus vinte e um incisos designam as atribuições comuns entre União, Estados e municípios, onde os dois últimos poderão complementar as determinações federais, no respectivo âmbito administrativo. No artigo 18 e seus doze incisos, outorga-se ao município a competência para planejar suas ações e serviços de saúde locais, destacando-se os serviços de vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição e saúde do trabalhador.

4.2.1.1.4 Financiamento

Indiscutivelmente, este é o ponto crucial do Sistema Único de Saúde, o financiamento destinado às ações dos municípios, Estados e União; pois, os serviços foram descentralizados; em consequência, os recursos para tanto também devem ser. Logo, para

¹¹⁴ PILATI, José Isaac. Vigilância sanitária: contribuições ao estudo jurídico e político. Florianópolis: UFSC, 1995. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, 1995. p. 45.

um melhor entendimento em relação ao custeio do SUS, proceder-se-á análise das Leis nº 8080/90 e nº 8212/91 (que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social), no que se refere aos recursos disponíveis aos municípios que são as entidades debatidas neste trabalho; sabendo-se, contudo, das dificuldades que se enfrenta devido à tendência centralizadora que, ainda, existe na política nacional.

A Lei nº 8212/91, repetindo a Constituição Federal (art.195), declara que a “seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do artigo 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.”(art. 10).

A seguridade social compreende a saúde, a previdência e a assistência social; a divisão do orçamento da seguridade entre estas três áreas se faz anualmente, tendo como parâmetro o artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina 30% do valor orçamentário para a saúde, excluído o seguro-desemprego. Este valor destina-se às ações e aos serviços de responsabilidade exclusiva do SUS, não se incluindo, portanto, as ações de cuja execução venha a participar com outros órgão do governo.

4.2.1.1.4.1 Outras fontes de recursos

O artigo 32 da Lei nº 8080/90 enumera outros recursos disponíveis à saúde, além do proveniente da seguridade social; são eles:

- serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde;

- ajuda, contribuições, doações e donativos;
- alienações patrimoniais e rendimentos de capital;
- taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde;
- rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais.

Os serviços fixados no primeiro item serão aqueles que não comprometam a gratuidade do atendimento médico ou ambulatorial à população, por exemplo laudos, perícias, assistência técnica, etc.

Todos os recursos gerados pelo SUS são creditados em conta especial e específica da entidade, podendo ser movimentadas pela direção local do sistema que os arrecadou (art.32, § 2º).

4.2.1.1.4.2 Gestão financeira

A gestão financeira do SUS vem definida pelos preceitos 33 a 35 da Lei nº 8080/90, concomitante com os artigos 3º a 5º, da Lei nº 8142/90.

A primeira lei orgânica rege a fiscalização das contas do Sistema Único de Saúde pelos Conselhos de Saúde respectivos de cada esfera governamental. Logo, nos municípios todos os valores depositados nesta conta especial (preferencialmente denominada Fundo Municipal da Saúde) e a forma de aplicação dos mesmos será verificada pelo Conselho Municipal de Saúde e por auditorias realizadas pelo Ministério da Saúde nos Estados e municípios, onde a aplicação dos recursos devem ser de acordo com a progra-

mação aprovada. Ocorrendo a malversação dos recursos, o gestor terá sua conduta tipificada como ilícito previsto no art. 315 do Código Penal Brasileiro.

As transferências feitas através do Fundo Nacional de Saúde aos Estados, Distrito Federal e municípios serão feitas automaticamente, observando-se os princípios para repasse determinados pelos arts.35 da Lei nº 8080/90 e 3º da Lei nº 8142/9 (vide anexo, quadro 1 e 2).

Na legislação anterior à Constituição Federal /88, para ocorrerem as descentralizações, com o conseqüente repasse de verbas, era necessário que a entidade federativa fizesse um convênio com a União, para o desenvolvimento daquela ação específica de saúde. Sendo aprovado, o Governo Federal remetia verbas necessárias para tanto. Atualmente, a descentralização é oriunda da própria Carta Magna, pela qual não cabe falar-se de convênio para a descentralização; sendo seu nascedouro norma constitucional, os repasses são a forma de estruturar os entes da federação para o cumprimento de seu dever legal, havendo apenas a exigência da adequação destes à nova Carta. Para tanto, deverão contar com fundo de saúde, Conselho de Saúde, plano de saúde, relatórios de gestão que forneçam dados ao Ministério da Saúde sobre os programas de saúde locais, contrapartida de recursos para a saúde no orçamento e comissão de elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários (art. 4º, Lei nº 8142/90). Os recursos próprios dos municípios e Estados destinados à saúde seguem a orientação, recomendada pela IX Conferência Nacional da Saúde, de que a verba aplicada não seja inferior a um índice variável de 10 a 15% do valor da receita própria.

Embora o artigo 4º seja citado como condição, para efetuação dos repasses, encontra-se doutrina discordante. Primeiramente, ao referir-se a necessidade de instituição do Plano de Carreira e Salário, incorre-se em grave lesão à autonomia dos Estados e mu-

nicipios para organizarem sua administração. E, finalmente, cita-se a opinião de CARVALHO & SANTOS que discordam das exigências do artigo 4º :

... basta pensar no absurdo que seria o exame de mérito de cada um dos seis requisitos fixados no artigo 4º da Lei nº 8.142/90, e a análise técnica de programas e projetos, ambos realizados previamente aos repasses para 26 Estados, o Distrito Federal e quase 5.000 municípios! Esse absurdo seria a invalidação dos preceitos constitucionais imperativos na área da saúde: descentralização político-administrativa, direção única em cada esfera de governo do SUS, planejamento e gestão financeira eficaz, afora a violação da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para organizar e gerir os seus serviços, com a redução do Sistema Único de Saúde a simples projetos e programas.¹¹⁵

Não significa, no entanto, que os Estados, Distrito Federal e municípios não precisem contar com os requisitos descritos no preceito quarto, apenas entende-se que a análise técnica de projetos não pode ser um entrave para os repasse regulares e automáticos, devendo aquelas entidades provarem a existência dos requisitos.

Os critérios (art. 35, Lei nº 8080/90) a serem seguidos para a determinação do “quantum” do repasse são a combinação do:

- perfil demográfico da região;
- perfil epidemiológico da população a ser coberta;
- características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
- desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
- níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
- previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;
- ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

Após a promulgação desta legislação, surgiu a dificuldade em aplicar o preceito citado. Em consequência, a Lei nº 8142/90 determinou em seu artigo 3º a utilização, até

¹¹⁵ CARVALHO, Guido Ivan & SANTOS, Lenir. Op. cit., p. 232-33.

a regulamentação do artigo 35 da Lei Orgânica da Saúde, apenas do critério demográfico. É o que vem ocorrendo ainda hoje, os valores a serem repassados são calculados de acordo com a população de cada município.

4.2.1.1.4.3 Fundo de saúde

Os denominados *fundos especiais* possuem, no Brasil, longevidade. A Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, estatuiu normas para a criação destes; sendo o Fundo Nacional de Saúde criado através do Decreto-Lei nº 701/69. O artigo 71 daquela lei os define “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” São de natureza financeira e contábil.

A Lei nº 8080/90, art. 33, § 1º, ao citar o Fundo Nacional de Saúde como depositário dos recursos financeiros do SUS, ratificou este, em conformidade com o art. 36 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias; os Fundos municipais deverão ser instituídos em cada localidade, de acordo com o inciso I, do preceito quarto da Lei 8142/90.

Esta mesma legislação, em seu artigo 2º, determina quais são os recursos alocados ao Fundo Nacional de Saúde:

- despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;
- investimentos previstos na lei orçamentária;
- investimentos previstos no plano quinquenal do Ministério da Saúde;

- cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos municípios, estados e Distrito federal.

Os recursos determinados no item quarto serão repassados aos Estados e aos municípios de forma *regular e automática*, tendo a imposição legal de serem destinados, pelo menos, 70% destes aos municípios.

4.2.1.2 Portaria do MS nº 545/93

Esta portaria estabelece “normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica, SUS 01/93”. A Norma Operacional Básica (NOB) disciplina as formas de descentralização das ações e serviços, através de formas de gestão diferenciadas; logo, pode-se ter municípios descentralizados de maneira incipiente, parcial ou semi-plena.

4.2.1.2.1 Gerenciamento do processo de descentralização

O gerenciamento ocorrerá nos três níveis de descentralização: nacional, estadual e municipal.

No âmbito nacional, haverá uma Comissão Intergestores Tripartite, cuja composição será de representantes do Ministério da Saúde e dos órgãos de representação do conjunto dos Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e do conjunto dos Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS); terá como responsabilidade a de assistir o Ministé-

rio da Saúde na elaboração de propostas para a implementação do SUS, as quais deverão passar pela fiscalização do Conselho Nacional de Saúde.

Em nível estadual, esta Comissão será bipartite, contando apenas com os dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde e o órgão de representação dos Secretários Municipais de Saúde, as definições e propostas desta comissão deverão passar pelo referendo do Conselho Estadual de Saúde.

Nos municípios, formar-se-á os Conselhos Municipais de Saúde, atuando como instância permanente e deliberativa.

4.2.1.2.2 Financiamento com recursos arrecadados pela União

As ações e serviços ambulatoriais, públicos ou privados, que pertencem ao Sistema Único de Saúde, serão custeados através do sistema de financiamento ambulatorial que contam com:

- Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA): destinada a definir os valores a serem repassados para Estados, Distrito Federal e municípios;
- Recursos para Cobertura Ambulatorial (RCA): destinados anualmente aos Estados e ao Distrito Federal a título de cobertura ambulatorial;
- Fator de Apoio ao Estado (FAE): repasse de custeio aos Estados enquadrados nas condições de gestão parcial ou semi plena;
- Fator de Apoio ao Município (FAM): repasse de recursos aos municípios enquadrados nas condições de gestão incipiente, parcial e semi-plena.

4.2.1.2.3 Condições de gestão

A NOB apresenta três formas de gestão, nas quais os municípios poder-se-ão enquadrar e, desta forma, relacionar-se diferenciadamente com as outras duas esferas de atuação (Estado e União). São elas: a descentralização incipiente, a parcial e a semi plena.

Apresenta, em cada uma das formas, as responsabilidades e prerrogativas, os requisitos e a operacionalização que deve ser dada. Opta-se em apresentar estes itens na forma de anexo (quadro 3), que exporá a globalidade das três maneiras de gestão.

4.2.2 Leis relativas à educação

A Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional em vigor é a de nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, tendo sido derogada pela Lei nº 5.672, de 11 de agosto de 1971, que trata da reforma do ensino e fixa as diretrizes e bases para o ensino do 1º e 2º graus, por fim a Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 que alterou a lei anterior (nº 5.672) no que se refere à profissionalização do ensino do 2º grau. Todas essas legislações têm aplicação ainda hoje, tendo sofrido algumas alterações, por força de preceitos constitucionais vistos acima. Ainda, cita-se a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que determinou nova redação aos artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024/61. Esta legislação salienta dispõem sobre as avaliações anuais que deverão ser realizadas no ensino de nível superior, através do Conselho Nacional de Educação.

Atualmente, está em tramitação no Congresso Nacional o substitutivo para a Lei de Diretrizes Básicas da Educação, de autoria do Sen. Darcy Ribeiro, o qual obteve aprovação no plenário do Senado Federal em 08 de fevereiro de 1996, com pequenas alterações o que levará à nova apreciação pela Câmara dos Deputados. Não obstante isso, analisa-se a atual Lei de Diretrizes Básicas da Educação, concomitantemente com a Lei nº 5.672/71, em paralelo com o substitutivo ora citado.

4.2.2.1 Leis de diretrizes básicas da educação

A Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) afirma ser inspirada em princípios democráticos e em ideais de solidariedade humana, tendo como finalidade “a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos grupos que compõem a comunidade; o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem; o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum; o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhe permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio; a preservação e expansão do patrimônio cultural; a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.”(art. 1º, Lei nº 4.024/61). Ainda, no artigo 2º, determina a educação como “direito de todos que será dada no lar e na escola”.

Já o substitutivo, em fase de aprovação, trata de forma mais concisa seguindo os preceitos constitucionais relativos à educação. Para este projeto, educação é conceituada de forma que abranja “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (art. 1º). E, terá como finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo dever da família e do Estado o seu oferecimento (art. 2º).

Relacionado com o direito que é assegurado a todos de receber educação formal, nota-se a diferença de tratamento dado pela lei de 1961 e o substitutivo que ora se apresenta. Nesta, o acesso ao ensino é obrigatório e gratuito, competindo ao poder público “zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”(art. 5º, § 1º, III); sendo “comprovada negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade” (art. 5º. § 4º).

Na legislação anterior, apenas designava-se como direito assegurado pelo poder público e pela iniciativa particular, devendo o Estado fornecer recursos indispensáveis à família, e quando provada a insuficiência de meios, ficavam desobrigados dos encargos da educação (art. 3º, II). A única penalidade que a lei enumera é relativa aos pais ou responsáveis por criança em idade escolar que não poderiam exercer função pública, nem ocupar cargo em sociedade de economia mista ou empresa concessionada de serviço público sem apresentar comprovante de matrícula daqueles (art. 30).

Falha, no entanto, ao elencar como casos de isenção, entre outros, a insuficiência de escolas e o estado de pobreza do pai ou responsável (art. 30, parágrafo único). Demonstrando o descaso com que era tratada a educação, onde o “direito de todos” era

apenas uma referência formal, uma vez que era admitido não haver vagas suficientes para todas as crianças em idade escolar e, que o ensino gratuito não tivesse capacidade de alcançar quem dele realmente necessitasse.

O projeto da nova Lei de Diretrizes Básicas inova, no Título V, ao tratar da “Organização da Educação Nacional”; com base nos preceitos constitucionais elabora os artigos 9º e 10. Coloca a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios como colaboradores na organização do ensino em suas respectivas esferas de atuação e, ainda, reafirma a exigência de a União prestar assistência técnica e financeira às demais entidades federadas para o desenvolvimento do ensino (art.10º, III). É a tendência atual em descentralizar o ensino, deixando a cargo dos municípios a educação, principalmente, a pré-escolar e fundamental.

A Lei nº 5.692/71 teve a intenção de imprimir uma gradativa municipalização no sistema educacional, está amparada nos artigos 41 e 58, parágrafo único. O primeiro destes preceitos coloca a educação como “dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la”(art. 41) e, com mais abrangência o artigo 58:

“A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único: As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação,

especialmente de 1º grau, que pela natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”(grifo nosso).

Embora este preceito evidencie a descentralização, o que se viu até o presente são municípios com imensa dificuldade de atuarem plenamente no desenvolvimento da educação primária, devido à falta de recursos acrescidos ao aumento de encargos. A legislação ora examinada teve a intenção de demonstrar-se liberal, mesmo tendo sido promulgada na época de maior privação das liberdades individuais e coletivas, conseqüentemente não teria motivos para dar aos municípios autonomia para desenvolverem o ensino de forma ampla. GRECO comenta: “O objetivo era a descentralização que, metodologicamente, foi encenada a partir de recursos e encargos, totalmente, centralizados na União, empobrecendo o poder e as condições sociais dos municípios e estados.”¹¹⁶

E, arremata:

... esses artigos, incentivavam a dar a autoridade municipal, a possibilidade de definir e orientar, maior autonomia, a rede de escolas do município. Essa intenção visa, garantir a progressiva passagem, para a responsabilidade municipal, de encargos e serviços. Foi um processo gradual, que previa uma ação conjunta, cada vez mais solidária e, harmônica entre os três níveis administrativos, com uma participação intensa das comunidades.¹¹⁷

Ainda em relação à descentralização do ensino, o substitutivo do Sen. Darcy Ribeiro designa aos municípios, entre outras tarefas, a de “oferecer, com absoluta prioridade, o ensino fundamental e, em seguida, a educação infantil, vedada a atuação em outros níveis e modalidades de ensino enquanto não estiverem plenamente atendidas as necessidades da sua área de competência.”(art. 12, IV). Esta norma amplia o preceito constitucional que prioriza o desenvolvimento do ensino fundamental nos municípios (art. 211,

¹¹⁶ GRECO, Glades Tereza Felix. Descentralização: uma categoria de análise histórica. *Cadernos de Pesquisa*. Nº 63. Santa Maria (RS): Universidade Federal de Santa Maria, 1994, p. 10.

¹¹⁷ *Ibidem*. p. 15-6.

§ 2º), pois, a partir de sua promulgação, os municípios não poderão investir em escolas de 2º ou nível superior se, na comunidade, houver carência de vagas para o ensino fundamental (1ª a 8ª série).

A Lei nº 5.962/71 não trata dos recursos disponíveis à educação e, sim da forma de financiá-lo, no capítulo V denominado - Do Financiamento- do qual destacam-se alguns artigos.

A primeira forma de subsídio utilizado pela União é a concessão de bolsas de estudos, as quais apenas serão remetidas quando não houverem vagas disponíveis em estabelecimentos públicos (art. 46, parágrafo único). A Lei nº 4.440/64 instituiu o salário-educação que era devido por todas as empresas e entidades ligadas à Previdência Social, aos seus funcionários (art.48).

A União tinha a incumbência de oferecer recursos aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas educacionais (art.53), visando a diminuir as diferenças regionais e tendo em consideração a renda *per capita* da população a ser escolarizada (art.54, § 1º). Mas, os municípios receberiam auxílio financeiro dos Estados, através convênios, “com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação”(art.54, § 3º).

E, finalmente, o artigo 59 que determina a possibilidade de intervenção estadual nos municípios que não aplicarem, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau. Este preceito foi revogado pela Emenda Constitucional “Calmon de Passos” que passou a exigir uma aplicação de, no mínimo, 25% da receita tributária.

O substitutivo à nova Lei de Diretrizes da Educação possui título próprio, referindo-se aos recursos destinados à educação, sem, contudo, trazer qualquer novidade ao cenário nacional, uma vez que repete os preceitos constitucionais.

Atualmente, foi lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor, programa que tem como objetivo aumentar o investimento do Estado e dos municípios com cada aluno matriculado na rede pública de ensino fundamental. Em síntese, a maneira para se atingir este fim é a aplicação de 15%, dos 25% da receita tributária municipal destinados à educação -garantidos constitucionalmente-, no ensino fundamental. Aplicação esta que seria requisito para os municípios credenciarem-se no referido Fundo. O Ministro da Educação esclareceu, ao divulgar o projeto que, na prática, o objetivo é garantir a cada Estado e município um valor *per capita* mínimo nacional por aluno de primeiro grau. Nos casos em que esse valor mínimo - atualmente fixado em R\$ 300,00-, não for atingido após a redistribuição dos recursos, o governo federal será obrigado a completá-lo, repassando a diferença para os fundos destinados a Estados e municípios.

No entanto, um programa que trate de maneira igualitária um país com tantas diferenças regionais deve ser repensado antes de ser implementado. Um jornal¹¹⁸ de circulação nacional divulgou um quadro comparativo entre alguns Estados da federação, demonstrando que, em alguns destes o valor fixado pelo governo seria inferior ao já praticado, o que poderia fazer com que fosse restringido o investimento atual esperando a beneficência da União.

	Estados	Municípios	Com o Fundo
*Média Nacional	R\$ 333,00	R\$ 289,00	R\$ 317,00
* Rio Grande do Sul	R\$ 447,00	R\$ 387,00	R\$ 423,00

¹¹⁸ ZERO HORA. Caderno Geral. Porto Alegre. 28 de janeiro de 1996. p. 32.

*Santa Catarina	R\$ 287,00	R\$ 436,00	R\$ 331,00
*São Paulo	R\$ 336,00	R\$ 1.165,00	R\$ 430,00
*Maranhão	R\$ 343,00	R\$ 87,00	R\$ 170,00

* Dados do MEC baseados em informações de receitas estaduais e municipais e de número de matrículas em julho de 1995.

Este capítulo da presente pesquisa foi destinado à verificação dos serviços essenciais tomados como indicadores da autonomia financeira municipal. Para tanto, foram analisadas as diversas legislações infra constitucionais referentes à saúde e à educação, além da própria Carta Constitucional de 1988.

Na análise da lei pode-se perceber diversas deficiências na sua aplicação correta, deixando, assim, setores educacionais e de saúde ao desabrigo da proteção pública. No capítulo que segue, serão colocados os ditames das regras jurídicas diante da realidade municipal, passando à análise dos dados colhidos em três municípios de Santa Catarina.

V Análise e Interpretação dos Dados Colhidos em Três Municípios de Santa Catarina

Com o presente capítulo pretende-se descrever a realidade dos serviços de educação e saúde, relacionando-os com os ditames legais, anteriormente, citados. Ainda, será verificada a repercussão dos mesmos na autonomia dos municípios.

A coleta de dados ficou circunscrita a três municípios catarinenses, quais sejam: Florianópolis, São José e Biguaçu, todos integrantes da região metropolitana de Florianópolis, preenchendo o requisito (comparativamente com as demais cidades catarinenses) de cidade de grande, médio e pequeno porte.

O material foi recolhido junto a cada uma das prefeituras através de suas Secretarias de Finanças, Educação e Saúde. Os dados obtidos foram relativos aos recursos municipais (recursos próprios e repassados) e recursos transferidos pela prefeitura às Secretarias responsáveis pela educação e saúde. Buscou-se, ainda, demonstrar a evolução destes dois serviços durante o período pesquisado (1987/1994), embora tenha-se encontrado dificuldades em obter a totalidade dos dados. Além destes informes, foram realizadas entrevistas com os respectivos Secretários Municipais, a fim de ser feita uma análise, com estas autoridades, sobre a situação da educação e da saúde e, em consequência, da autonomia financeira em seu município. Foram ouvidos, também, dirigentes de setores da comunidade, envolvidos diretamente com a educação e a saúde, objetivando traçar o perfil da reali-

5.1 Análise Descritiva

5.1.1 Município de Florianópolis

O município de Florianópolis conta com uma população, nos anos pesquisados, variável de 230.543 a 275.407 habitantes; com um nível de mortalidade infantil por mil nascidos vivos oscilante entre 17,6 e 19, e natalidade por mil habitantes entre 23,9 a 18,6. Ver tabela 1 e 2 a seguir:

TABELA 1 - Demonstrativo da evolução populacional de Florianópolis.

Ano	População
1987	230.543
1988	236.639
1993	268.449
1994	275.407

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática -GEINF

TABELA 2 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (1000 nascidos vivos) e de natalidade (mil habitantes) em Florianópolis, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	População	Mortalidade	Natalidade
1987	-	17,6	23,9
1988	2,6	22,2	23,4
1993	16,4	18,0	19,1
1994	19,4	19,3	18,6

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

Percebe-se que a variação da população, tomando-se como ano-base 1987, foi em média inferior à da mortalidade infantil o mesmo ocorrendo com a natalidade. A mortalidade infantil cresceu significativamente em 1988, vindo a decrescer em 1993 aumentando, novamente, em 1994.

Este é um índice que tem relação direta com a falta de cuidados no período pré e neo natal (designado como "período perinatal"), incluindo a deficiência alimentar tanto da gestante, quanto do recém-nascido. Este aumento da mortalidade infantil é um dado preocupante, embora inferior à média nacional que, em 1990, estava em 60 crianças em cada mil nascidas com vida. A causa destas mortes infantis varia entre doenças originadas na gestação a infecções intestinais e respiratórias como pode-se analisar na tabela 3.

TABELA 3 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém-nascidos em Florianópolis, de 1987 a 1994.

Ano	Afecções originadas no período perinatal	Doenças infecciosas intestinais	Infecções respiratórias agudas	Deficiências nutricionais
1987	7,8	1,8	1,6	0,2
1988	10,8	2,9	2,2	-
1993	7,0	0,6	3,1	-
1994	7,4	1,2	0,8	-

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

O ano de 1988 teve um aumento nos índices de óbitos, decorrentes de doenças do período perinatal e de doenças intestinais infecciosas, o que confirma a tabela 2, que demonstrou nesse mesmo período um aumento do número de falecimentos infantis. Coincide, também, o decréscimo ocorrido em 1993 e a curva ascendente em 1994, demonstrando que, de 1993 a 1994, dobrou o número de óbitos resultantes de infecções intestinais. Vale ressaltar a diminuição das mortes devido à deficiência nutricional que, a partir de 1988, foi nula, mantendo-se em 1993 e 1994.

Em relação às rendas municipais, a arrecadação coletada foi dividida em recursos próprios e repassados, a primeira refere-se aos impostos, taxas e contribuição de melhoria recolhidos no município e o segundo às transferências governamentais.

A análise da tabela 4 demonstra um crescimento do total de recursos disponíveis ao município, bem como o aumento nos recursos próprios pois, neste período, foram deixados à competência do município o recolhimento de mais dois impostos (imposto de

transmissão *inter vivos* e imposto de vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos). O oposto ocorre com os recursos repassados que tiveram uma forte diminuição a partir de 1988, embora o reflexo das normas constitucionais, em matéria de impostos, só ocorresse no ano posterior, voltando a crescer novamente, em 1994.

TABELA 4 - Demonstrativo dos recursos de Florianópolis, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Recursos próprios	Recursos repassados	Total
1987	15.177.796,10	22.300.811,75	37.478.607,85
1988	10.515.364,46	12.671.661,46	23.187.025,92
1993	18.942.952,68	11.075.971,83	30.018.924,51
1994	33.509.405,25	17.640.716,72	51.150.121,97

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria da Saúde do município de Florianópolis

O resultado dos valores, na totalidade, é positivo ao município e não poderia ser de outra forma, uma vez que, após a referida Carta Constitucional, as comunas tiveram um aumento de serviços a serem oferecidos aos seus cidadãos.

Tomando-se o ano de 1987 como base para o cálculo de porcentagem, nota-se um aumento de 36,47% em relação à situação inicial, ou seja, em relação a arrecadação municipal antes da Constituição de 1988. De 1987 a 1988, houve um decréscimo na renda municipal, este fato não está relacionado com o advento da Carta de 1988, uma vez que esta só foi promulgada em outubro do ano em questão. A queda ocorrida na arrecadação de 1987 a 1993, porém, é inexplicável frente ao maior número de impostos destinados ao

município, mas justificada ao comparar a diminuição dos recursos repassados pelas entidades governamentais (vide tabela 5).

TABELA 5 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em Florianópolis.

Ano	Índice %	Situação
1987	-	Inicial
1988	61,86	Queda de 38,14%
1993	80,09	Queda de 19,91%
1994	136,47	Aumento de 36,47%

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Florianópolis

Analisando-se o percentual destinado à Secretaria de Saúde da renda do município, percebe-se que ocorreu uma diminuição de 1987 a 1994, havendo uma pequena melhora no ano de 1993, voltando a decair em 1994. Fazendo-se esta análise sobre os recursos próprios, chega-se à mesma conclusão. Deve-se lembrar que 1994 foi o ano em que Florianópolis passou a integrar o SUS, através da gestão parcial. A IX Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1992, determinou medidas para a implementação do Sistema Único de Saúde, dentre elas “programar e executar entre 10 e 15% das receitas próprias da União, Estados e Municípios.”¹¹⁸ O município aparentemente cumpre com a determinação acima explicitada, pois, em nenhum dos anos pesquisados, o repasse de verbas à Secretaria baixou de 10%, o que não torna conclusivo se estes valores foram aplicados na melhoria da saúde, pois as Secretarias municipais possuem outros encargos a cumprir, dentre

¹¹⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde. Descentralização das ações e serviços de saúde. a ousadia de cumprir e fazer cumpris a lei. Brasília, 1993, p. 16.

eles: pagamento de funcionários, compra de material de expediente, etc. Mas, deve-se ressaltar que, embora o repasse seja maior que os 10% recomendados, houve um decréscimo nos recursos destinados à Secretaria de Saúde, diminuição de 10,54 pontos percentuais.

Deve-se ter em mente que a prestação dos serviços de saúde não é de responsabilidade exclusiva dos municípios, podendo estes contarem com com “cooperação técnica e financeira federal e estadual”(art.30, VII, CF/88). Ainda, após a implantação do SUS, os municípios que descentralizaram seus serviços, através de uma das condições de gestão (incipiente, parcial e semi plena) possuem o fundo de saúde que será movimentado pelo gestor do SUS, não passando estas verbas pelos cofres da Prefeitura. O município de Florianópolis entrou no SUS, como gestor parcial, em 1994; logo, a verba destinada pela Prefeitura à Secretaria de Saúde é complementada pelos valores repassados diretamente ao fundo de saúde. Isto não constitui motivo para um decréscimo da aplicação feita diretamente pela Comuna em Saúde, uma vez que o município, como gestor do SUS, teve os serviços aumentados (vide anexo 1).

TABELA 6 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Saúde no município de Florianópolis, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicado a mesma .

Ano	Valor (R\$)destinado à Secretaria	Percentual(%) recebido da renda municipal	Percentual(%) recebido dos recursos próprios do município.
1987	3.123.720,87	8,33	20,58
1988	1.600.630,77	6,90	15,22
1993	2.147.641,14	7,15	11,33
1994	3.367.411,05	6,58	10,04

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Florianópolis

A respeito da evolução da rede municipal da saúde, destaca-se, de pronto, a ausência de registros na Prefeitura a respeito dos anos de 1987 e 1988 nos tópicos pesquisados. A cidade de Florianópolis não conta com relatórios que demonstrem as condições da saúde em anos anteriores, estando disponível apenas o que se refere à atual administração. Procede-se, portanto, à análise dos dados existentes: houve uma diminuição tanto em número de postos de saúde (com o fechamento de dois postos), como no número de consultas efetuadas nestes. Embora tenha crescido o número de médicos e enfermeiros atuando no serviço de saúde municipal, o município não conta com nenhuma ambulância à disposição. Conforme tabela 7:

TABELA 7 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde em Florianópolis.

Ano	Postos de Saúde	Consultas Anuais	Ambulâncias	Médicos	Enfermeiros
1987	-	-	-	-	-
1988	-	-	-	-	-
1993	52	260.163	-	86	36
1994	50	225.372	-	167	54

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do município de Florianópolis

Como não se dispõe do número de consultas anteriormente realizadas (1987 e 1988), não se pode analisar se o crescimento das consultas efetuadas é compatível com o crescimento populacional nestes anos. Passa-se a analisar, esta correlação apenas nos anos de 1993 e 1994, tomando como base o ano de 1993. Percebe-se que houve um crescimento de 0,3 pontos percentuais na população do município, enquanto o número de consultas diminuiu em 13,4%, ou seja, enquanto aumentou o número de potenciais usuários dos serviços de saúde municipal, diminuíram as consultas prestadas. Vide tabela 8.

TABELA 8 - Demonstrativo da porcentagem do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde em Florianópolis.

Ano	Crescimento da população(%)	Crescimento do nº de consultas(%)
1993	-	-
1994	0,3	-13,4

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina - Gerência de Estatística e Informática - GEINF e à Secretaria de Saúde do município de Florianópolis.

Em relação ao setor educacional, os valores destinados à Secretaria, computando-se o valor global dos recursos municipais, percebe-se um crescimento de 4,53%, havendo um pequeno decréscimo em 1988. O investimento feito nesta Secretaria alcança, em 1994, 18,07% do total dos recursos. Sabe-se que a Constituição Federal impõe ao município a aplicação de no mínimo 25% da receita “resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”(art.212, CF/88). Logo, se o valor destinado pela Prefeitura à Secretaria de Educação envolve mais de dezoito por cento da renda municipal, conclui-se que o município cumpre tal preceito constitucional, uma vez que, nos recursos repassados, não estão incluídas as verbas provenientes de convênios feitos com a Secretaria de Educação e que satisfaçam o índice constitucional.

TABELA 9 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Educação no município de Florianópolis, com o percentual da renda municipal aplicada.

Ano	Valor(R\$) destinado à Secretaria	Percentual(%) recebido da renda municipal
1987	5.078.015,82	13,54
1988	2.869.769,00	12,37
1993	5.188.143,36	17,28
1994	9.244.423,60	18,07

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Florianópolis

A educação desenvolveu-se com aumento no número de escolas municipais e aumento de professores- considerando-se os efetivados no município -, nos quatro anos pesquisados. Houve um acréscimo de salas de aula colocadas à disposição da comunidade.

de, bem como do número de alunos atendidos. A análise demonstra o aumento dos espaços físicos destinados à educação nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994. A relação do número de professores e alunos neste último ainda não havia sido computada no término desta investigação. Conforme tabela 10.

TABELA 10 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de salas de aula, número de professores e de alunos, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Escolas Públ. Fundamentais	Salas de Aula	Professores Efetivos	Alunos
1987	30	116	202	4.170
1988	30	100	210	4.385
1993	33	214	271	5.955
1994	33	230	-	-

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina

Embora perceba-se um acréscimo no atendimento educacional no município, não é possível analisar o crescimento deste setor em correlação com o crescimento populacional, pois não se dispõe do índice de crescimento da população em idade escolar.

5.1.2 Município de São José

O município de São José revelou uma população crescente, nos anos pesquisados, de 120.584 a 155.033 habitantes e um nível de mortalidade infantil por mil nasci-

dos vivos variável de 20,3 a 21,3 e natalidade por mil habitantes entre 22,8 e 15,4. Ver tabela 11 e 12:

TABELA 11 - Demonstrativo da evolução populacional.

Ano	População
1987	120.584
1988	125.265
1993	149.691
1994	155.033

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

TABELA 12 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (mil nascidos vivos) e de natalidade (mil habitantes) em São José, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	População	Mortalidade	Natalidade
1987	-	20,3	22,8
1988	3,8	20,4	23,9
1993	24,1	15,1	16,0
1994	28,5	21,3	15,4

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

Os índices de mortalidade infantil e natalidade relacionam-se com a atenção dispendida no período pré e neo natal, os quais podem determinar o surgimento de doenças infecto-contagiosas e resultantes de deficiência nutricional. O aumento dessas doenças tem, como principal motivo, o mau atendimento à gestante e também da falta de informação desta, quanto aos cuidados que deve dispensar à gestação. Em relação aos óbitos decorrentes da desnutrição, houve um decréscimo, alcançando-se índice zero, o que pode ser decorrência da melhoria nas condições alimentares, tanto da gestante, quanto do recém-nascido, conforme tabela 13.

TABELA 13 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém-nascidos em São José, de 1987 a 1994.

Ano	Afecções originadas no período perinatal	Doenças infecciosas intestinais	Infeções respiratórias agudas	Deficiências nutricionais
1987	13,1	2,2	2,2	-
1988	11,0	1,3	2,0	0,3
1993	7,1	0,4	2,1	-
1994	13,0	0,8	0,8	-

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

A renda municipal coletada está dividida em recursos próprios e recursos repassados pelas entidades da federação (Estado-membro e União). A análise da tabela 14 demonstra os valores arrecadados pela Prefeitura de São José, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

TABELA 14 - Demonstrativo dos recursos de São José, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Recursos Próprios	Recursos repassados	Total
1987	5.321.515,91	3.303.754,54	8.625.207,45
1988	3.334.743,12	813.080,88	4.147.824,00
1993	7.983.048,88	4.381.019,96	12.364.068,85
1994	16.152.217,14	9.274.293,16	25.426.510,30

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de São José

Percebe-se o aumento das rendas municipais após a Constituição de 1988, com um crescimento expressivo em 1994, principalmente nos valores arrecadados dos impostos municipais (recursos próprios). Este aumento das rendas municipais é fator essencial para a sua autonomia, uma vez que se sabe do maior número de serviços que o município deve prestar hoje.

Tomando-se como ano base 1987, nota-se um crescimento em até 194,79% no ano de 1994, embora tenha havido um decréscimo em 1988(ano da promulgação da Carta Magna). Após a sua implantação os resultados foram positivos ao município, começando a ter um crescimento expressivo em 1993, culminando com um excelente nível de aumento em 1994. Conforme tabela 15.

TABELA 15 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em São José.

Ano	Índice %	Situação
1987	-	Inicial
1988	48,09	Queda de 51,91%
1993	143,34	Aumento de 43,34%
1994	294,79	Aumento de 194,79%

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de São José

Analisando-se o percentual da renda municipal aplicado à Secretaria de Saúde, percebe-se um aumento entre os anos de 1987 e 1994 em torno de 0,41%. Houve um acréscimo, no ano de 1988, de 2,33% em relação ao ano anterior. Mas, deste último ao ano de 1994, uma diminuição de 1,92%. Deve-se lembrar a recomendação da IX Conferência Nacional da Saúde para aplicar, no mínimo, de 10 a 15% da receita municipal em

programas de saúde: visualizando-se a tabela 16, nota-se que o município não seguiu tal diretriz, alcançando um patamar máximo em 1988, com a aplicação de 4,91% da receita própria, voltando a diminuir para 2,99% em 1994. A renda destinada à Secretaria de Saúde, assim como às demais deve suportar as despesas burocráticas e de material ambulatorial, pois a municipalização de São José, no setor saúde, só ocorreu em março de 1995, tendo ingressado no SUS nas condições de gestão incipiente (ver anexo 1).

TABELA 16 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Saúde no município de São José, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicados a mesma.

Ano	Valor(R\$)destinado à Secretaria	Percentual(%)recebi do da renda munic- pal	Percentual(%)recebi do dos recursos pró- prios municípios
1987	223.379,30	2,58	4,19
1988	203.902,70	4,91	6,11
1993	328.714,50	2,65	4,11
1994	760.854,68	2,99	4,7

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de São José

Ao fazer-se a análise da evolução da rede municipal de saúde, no município de São José, deparou-se com dificuldades ainda maiores do que as encontradas em Florianópolis. Devido à falta de registros no período de 1987 e 1988, deixa-se de investigar a respeito do crescimento, ou não, no número de funcionários disponíveis ao atendimento dos cidadãos, bem como o número de atendimentos por ano, ficando-se restrito aos anos de 1993 e 1994. Procede-se à demonstração da evolução com os dados disponíveis: foram

abertos novos postos de saúde, tendo-se, em 1987, apenas quatro; e, em 1994, totaliza-se onze posto de saúde e o crescimento entre 1993 e 1994 no número de consultas praticadas. Embora não se possua o número de médicos e enfermeiros à disposição dos postos de saúde, estima-se que tenha havido crescimento, uma vez que foram criados sete novos postos de saúde para o município. Vide tabela 17.

TABELA 17 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde em São José, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Postos de Saúde	Consultas Anuais	Ambulâncias	Médicos	Enfermeiros
1987	4	-	-	-	-
1988	4	-	-	-	-
1993	9	43.951	-	-	-
1994	11	42.028	1	-	-

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do município de São José

Como não se possui o número de consultas realizadas nos anos de 1987 e 1988, far-se-á a análise da correlação entre a população municipal e os cidadãos atendidos anualmente, apenas nesses dois anos, conforme tabela 18.

TABELA 18 - Demonstrativo do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde em São José.

Ano	Crescimento da população(%)	Crescimento do nºde consultas(%)
1993	-	-
1994	3,56	-4,37

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina - Gerência de Estatística e Informática - GEINF e à Secretaria de Saúde do município de São José.

Em relação ao setor educacional, os valores destinados à essa Secretaria, para verificação da renda municipal (valores globais do município), nota-se um crescimento de 1,19% entre o ano de 1987 e 1994, sendo que, em 1988, houve um acréscimo significativo passando de 9,90% (1987) para 21,04 % (1988), tornando a diminuir em 1993, havendo uma diferença no investimento entre 1988 e 1993 de - 9,95 pontos percentuais. Mister trazer à tona o artigo 212 da Constituição Federal, com a determinação da aplicação de 25% dos impostos e transferências da União e do Estado-membro, considera-se baixa a aplicação do município em educação, conforme tabela 19, ainda que não se considere, nestes dados, os convênios realizados pela Secretaria de Educação.

TABELA 19 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Educação no município de São José, com o percentual da renda municipal aplicada.

Ano	Valor(R\$)destinado à Secretaria	Percentual(%)recebido da renda municipal
1987	854.520,44	9,90
1988	872.709,30	21,04
1993	1.552.917,04	12,55
1994	2.820.264,71	11,09

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de São José

O desenvolvimento da área educacional ocorreu com o aumento do número de escolas fundamentais, de salas de aula, professores e alunos. A análise será realizada até

o ano de 1993, pois ainda não estavam computados os dados de 1994 no momento do término desta coleta de dados. Conforme visualiza-se na tabela 20.

TABELA 20 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de salas de aula, número de professores e de alunos; nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Escolas Públ. Fundamentais	Salas de Aula p/turno	Professores Efetivos	Alunos
1987	7	18	42	1.123
1988	7	21	41	1.073
1993	8	33	67	1.184
1994	-	-	-	-

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina

Percebe-se a construção de uma nova escola, proporcionando aumento no número de salas de aula e, conseqüentemente, no número de alunos atendidos, mais de cem alunos novos na rede municipal. Mas, devido ao fato de não se dispor do índice de crescimento da população em idade escolar, não se pôde verificar se este aumento foi suficiente para suprir as necessidades locais.

5.1.3 Município de Biguaçu

O município de Biguaçu possui uma população, nos anos pesquisados, variável de 29.442 a 37.870 habitantes; com um nível de mortalidade infantil por mil nascidos

vivos oscilante entre 21,8 e 17,6, e natalidade, por mil habitantes, entre 20,2 e 18,0. Ver tabela 21 e 22.

TABELA 21 - Demonstrativo da evolução populacional de Biguaçu.

Ano	População
1987	29.442
1988	30.586
1993	36.563
1994	37.870

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

TABELA 22 - Demonstrativo da população, índice de mortalidade infantil (1000 nascidos vivos) e de natalidade(mil habitantes) em Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	População	Mortalidade	Natalidade
1987	-	21,8	20,2
1988	3,8	34,0	21,2
1993	24,1	24,9	18,7
1994	28,6	17,6	18,0

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

Tomando-se 1987 como ano base, observa-se que houve um aumento populacional, enquanto a mortalidade infantil caiu em 4,2 %, sendo que houve um índice alto de mortalidade no ano de 1988 que significou um acréscimo de 12,2 ponto percentuais em

relação ao ano anterior. A natalidade vem demonstrando uma taxa decrescente, com um pequeno aumento em 1988, voltando a cair no ano de 1993, alcançando, no último, uma diferença de -2,2 % em relação ao ano base.

Estes índices têm relação direta com os cuidados dispensados no período pré e neo natal (período perinatal), a mortalidade infantil possui, como principais causas, as doenças infecto-contagiosas e a desnutrição. No município, alcança-se um pico no ano de 1988, tanto nas afecções originadas no período perinatal, como nas doenças respiratórias, havendo um decréscimo nos demais anos. As doenças infecciosas intestinais e a desnutrição desaparecem no índice de mortalidade nos anos pesquisados. Vide tabela 23.

TABELA 23 - Demonstrativo das doenças que vitimaram maior número de recém-nascidos em Biguaçu, de 1987 a 1994.

Ano	Afecções originadas no período perinatal	Doenças infecciosas intestinais	Infeções respiratórias agudas	Deficiências nutricionais
1987	10,1	-	3,4	-
1988	24,7	-	4,6	-
1993	16,1	-	4,4	-
1994	11,7	-	1,5	-

Fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina
Gerência de Estatística e Informática - GEINF

O município de Biguaçu sofreu uma queda na arrecadação financeira (recursos próprios e recursos repassados) nos anos de 1988 e 1993, relacionados com o

primeiro ano pesquisado, tendo acréscimo na renda municipal em 1994. Conforme tabela 24.

TABELA 24 - Demonstrativo dos recursos de Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Recursos próprios	Recursos repassados	Total
1987	576.684,10	1.617.680,76	2.194.364,86
1988	68.102,95	1.023.613,86	1.091.716,81
1993	517.543,58	1.172.702,33	1.690.245,91
1994	1.051.137,86	1.784.493,65	2.835.631,51

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Biguaçu

Os recursos, analisados na sua totalidade, demonstram um crescimento no ano de 1994, mas em 1993 os valores eram menores do que no ano inicial desta pesquisa. Isto demonstra que o município, após a implantação dos novos impostos e repasses de verba do Estado e da União, introduzidos pela Constituição de 1988, não obteve uma melhoria na arrecadação, embora tenham sido designadas maiores atribuições na prestação de serviços à comunidade.

Considerando-se o ano de 1987 como ano base, analisam-se as diferenças percentuais entre os valores arrecadados pela Prefeitura. O ano de 1988 teve uma queda na arrecadação de 49,75%; o ano de 1993 apresentou um acréscimo, mas ficando ainda abaixo da situação inicial; só em 1994 o município alcança uma porcentagem de aumento significativa em relação a 1987. Vide tabela 25.

TABELA 25 - Demonstrativo do crescimento dos recursos totais em Biguaçu.

Ano	Índice %	Situação
1987	-	Inicial
1988	49,75	Queda de 50,25
1993	77,03	Queda de 22,97
1994	129,23	Aumento de 29,23

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Biguaçu

O município aplicou, nos anos pesquisados, na Secretaria de Saúde, uma renda crescente do total da verba municipal, havendo uma pequena diminuição entre o ano de 1993 e 1994 (- 0,43%). Em relação aos recursos próprios do município, as porcentagens aplicadas demonstram valores maiores dos que os recomendados pela IX Conferência Nacional de Saúde (10 a 15% das receitas próprias). Os serviços de saúde em Biguaçu foram municipalizados, através da gestão parcial do SUS, em 1994. Vide tabela 26.

TABELA 26 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Saúde no município de Biguaçu, com o percentual da renda municipal e percentual dos recursos próprios aplicados à mesma.

Ano	Valor(R\$) destinado à Secretaria	Percentual(%) rece- bido da renda muni- cipal	Percentual(%) rece- bido dos recursos do município
1987	129.365,11	5,89	22,43
1988	86.269,93	7,90	126,71
1993	172.857,08	10,22	33,39
1994	277.740,58	9,79	26,42

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Biguaçu

A rede de saúde teve, nos dois últimos anos, uma extraordinária evolução, pois, nos anos de 1987 e 1988, a municipalidade não contava com atendimento ambulatorial. Hoje possui oito postos de saúde, ambulâncias, médicos e enfermeiros à disposição da comunidade, isto apenas tornou-se possível após a política nacional do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS), conforme tabela 27. Considera-se, também, a necessidade dos veículos devido ao fato de vários pacientes do município precisarem de remoção aos hospitais estaduais (localizados em Florianópolis e São José).

TABELA 27 - Demonstrativo da evolução da rede municipal de saúde em Biguaçu.

Ano	Postos de Saúde	Consultas Anuais	Ambulâncias	Médicos	Enfermeiros
1987	-	-	-	-	-
1988	-	-	-	-	-
1993	8		2	15	2
1994	8		2	15	2

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do município de Biguaçu

Não havia, nos anos de 1987 e 1988, serviço de saúde no município, devido a isto a correlação entre o aumento populacional e o aumento do número de consultas prestadas foram analisadas apenas nos dois últimos anos pesquisados. A população aumentou em 4,5 pontos percentuais, enquanto o número de atendimentos cresceu 279%, conforme tabela 28.

TABELA 28- Demonstrativo da porcentagem do crescimento da população e do crescimento do número de consultas nos postos de saúde em Biguaçu.

Ano	Crescimento da população(%)	Crescimento do nº de consultas(%)
1993	-	
1994	4,5	279

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina- Gerência de Estatística e Informática - GEINF e à Secretaria de Saúde do município de Biguaçu.

Em relação à Educação Fundamental, o município repassou à Secretaria de Educação valores menores nos anos de 1988 e 1993 do que em 1987. Os índices foram de 33,82% e 21,72%, respectivamente, da renda municipal. contudo, em 1994 voltou a crescer, sobre o valor de 1987 indo de R\$597.703,34 para R\$ 749.963,14 representando 26,44%. Vide tabela 29 a seguir.

Analisando-se as porcentagens destinadas da verba total do município, entende-se que o mesmo segue o preceito constitucional elencado no artigo 212, da Carta de 1988, pois, além destes valores, tem-se que incluir as verbas provenientes de convênios realizados pela Secretaria de Educação.

TABELA 29 - Demonstrativo dos recursos destinados à Secretaria de Educação no município de Biguaçu, com o percentual da renda municipal aplicada.

Ano	Valor(R\$) destinado à Secretaria	Porcentual(%) recebido da renda municipal
1987	597.703,34	27,23
1988	369.291,46	33,82
1993	367.155,80	21,72
1994	749.963,14	26,44

Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria de Finanças do município de Biguaçu

A rede municipal de educação teve um desenvolvimento representativo nos anos investigados, a saber: aumentando as escolas municipais de 4 para 25, correspondente a 525% sobre o ano base de 1987; também os professores efetivos passaram de 13 para 183, referentes a 1.307%; houve acréscimo de atendimento em mais de 1729 crianças, ou seja 694% a mais. Este fato deveu-se ao convênio de municipalização feito com o Governo do Estado, em que se divide o ônus entre as duas entidades, mas toda vaga no quadro de servidores que abrir deverá ser suprida pelo município. Este não tinha a relação do número de salas de aula disponíveis no momento da coleta destes dados, conforme demonstra-se na tabela 30.

TABELA 30 - Evolução da rede municipal de educação, relacionando-se o número de escolas públicas fundamentais, o número de professores efetivos e de alunos, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

Ano	Escolas	Professores Efetivos	Alunos
	Públ.Fundamentais		
1987	4	13	249
1988	5	22	420
1993	5	26	730
1994	25	183	1978

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina

O setor educacional em Biguaçu sofreu um acréscimo significativo. Apesar disso, não se pode afirmar que as necessidades básicas estão suprimidas, uma vez que não se relacionou o número de crianças em idade escolar, para fazer-se uma correlação entre estas e os alunos matriculados nas escolas públicas municipais.

5.2 Interpretação dos Resultados

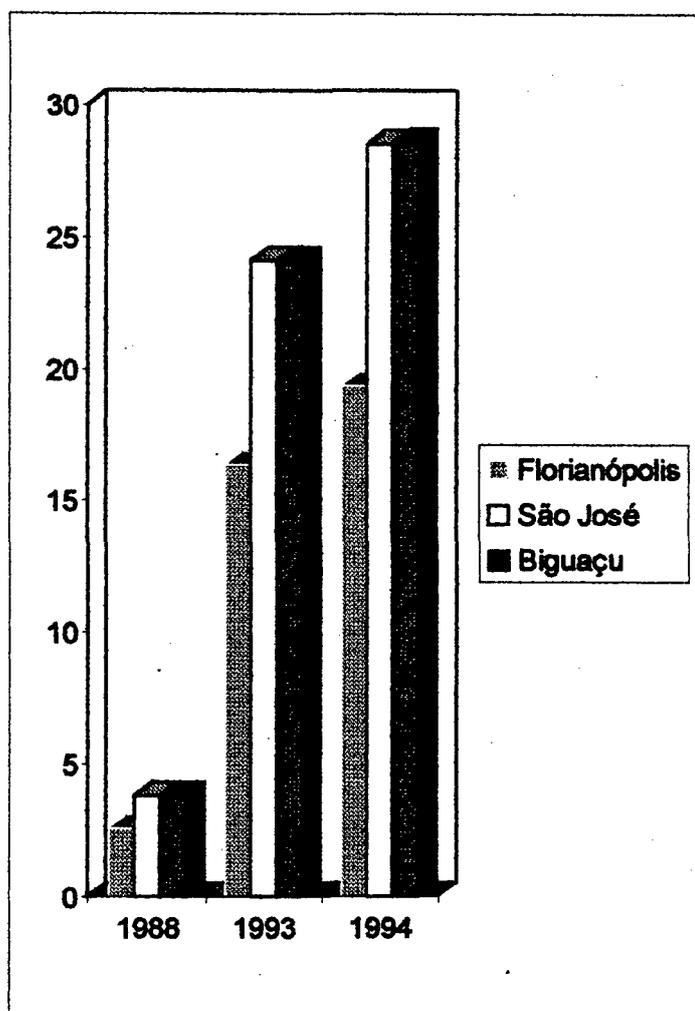
Na interpretação dos resultados, objetiva-se demonstrar os diferentes níveis de desenvolvimento dos três municípios investigados nas áreas da saúde curativa e da educação fundamental. Com isto, visa-se traçar o perfil da autonomia conquistada pelas entidades estudadas.

5.2.1 Estudo comparativo

5.2.1.1 Crescimento populacional

O crescimento populacional no período de 1987 a 1994, foi semelhante entre as cidades de São José e Biguaçu, representando um índice significativamente maior do que o ocorrido em Florianópolis. Vide gráfico 1.

GRÁFICO 1 - Paralelo do crescimento populacional nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1988, 1993 e 1994, tomando-se por ano base 1987.

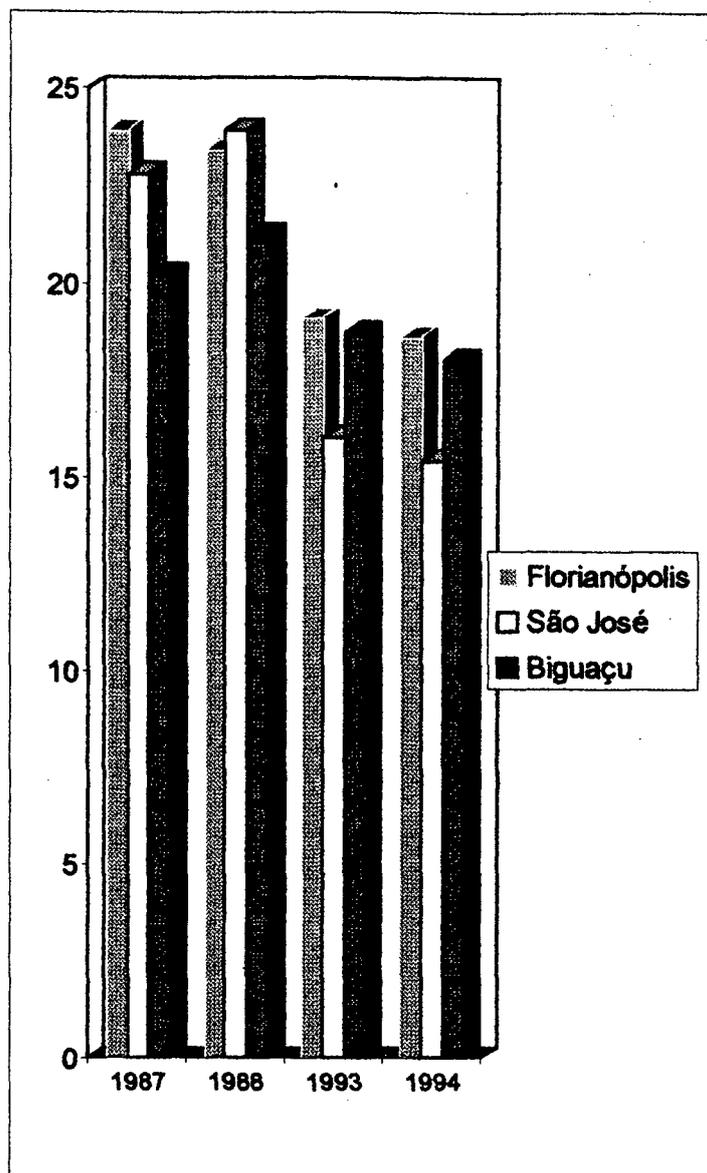


Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina - Gerência de Estatística e Informática - GEINF

5.2.1.2 Natalidade

Em relação ao índice de natalidade, registra-se um decréscimo, a cada ano, nos três municípios pesquisados, que oscilam do máximo de 23,9%, em 1988 em Flórida e de 15,4% , em 1994, no município de São José. Vide gráfico 2.

GRÁFICO 2 - Paralelo entre o índice de natalidade nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

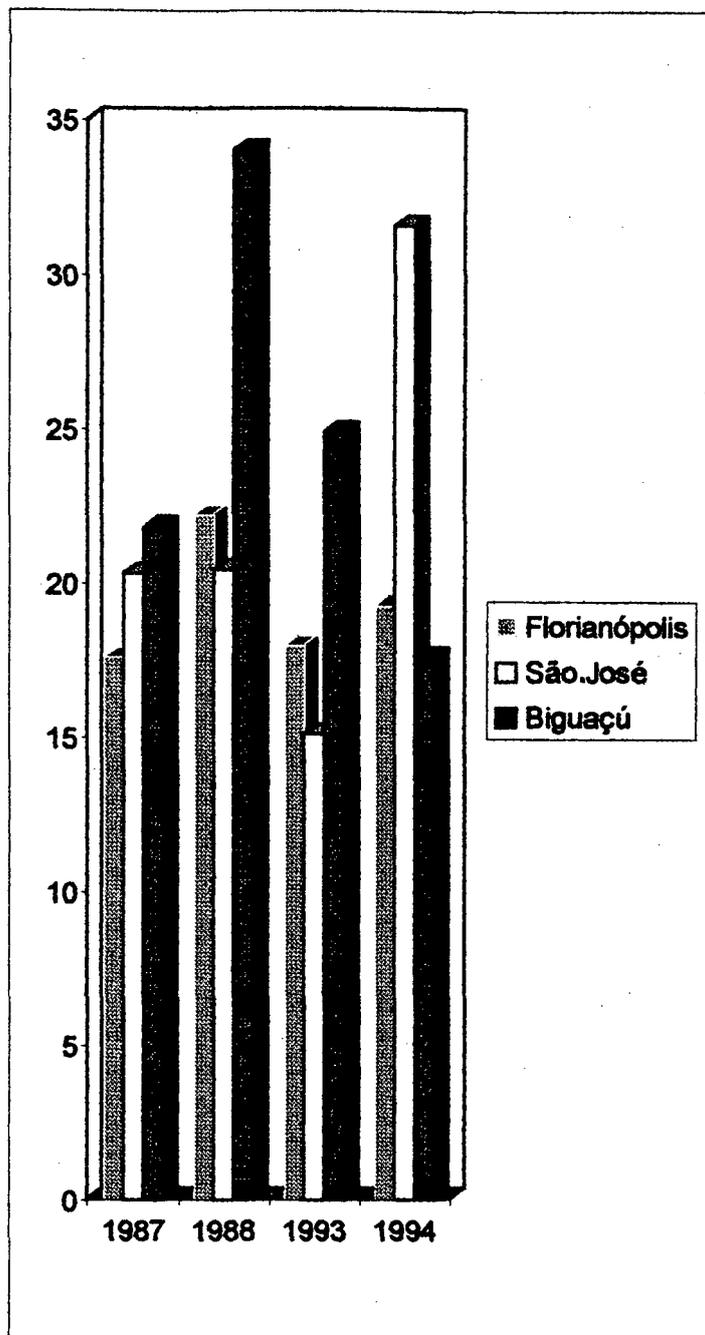


Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina - Gerência de Estatística e Informática - GEINF

5.2.1.3 Mortalidade

A mortalidade infantil no município de Biguaçu diminuiu; São José registrou um decréscimo em 1993, voltando a subir no ano seguinte com uma diferença de 6,2 pontos percentuais; Florianópolis possui índices que oscilam, com um aumento em 1988 frente a 1987, registrando nova queda em 1993 e, no ano posterior, a indicação de novo aumento. Embora o índice de mortalidade infantil, em alguns dos municípios registrem aumento nos índices, estes são considerados muito abaixo da média nacional que, em 1990, era a morte de 60 recém-nascidos em cada grupo de mil. Veja gráfico 3.

GRÁFICO 3 - Paralelo entre o índice de mortalidade infantil, em cada grupo de mil nascidos vivos, nos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

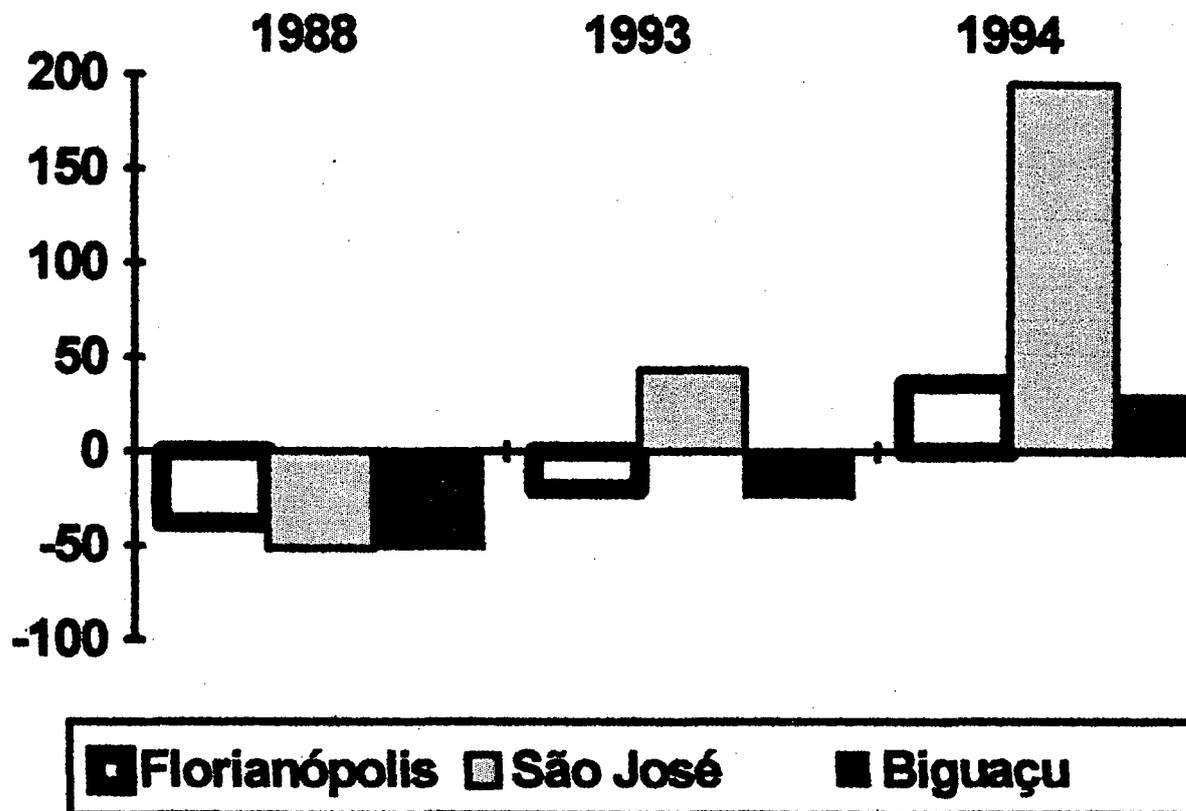


Fonte: Dados colhidos junto à Secretaria da Saúde do Estado de Santa Catarina - Gerência de Informática e Estatística - GEINF

5.2.1.4 Renda Municipal

A renda municipal teve um aumento significativo com a aplicação das norma constitucional promulgada em 1988, a arrecadação própria (imposto municipais, taxas e contribuições de melhoria) aumentou devido a inclusão de dois impostos a mais a serem cobrados pela municipalidade, além dos recursos repassados pelo Estados e pela União que, também, sofreram acréscimos. Em consequência, verificou-se uma maior renda municipal no período posterior à promulgação da Constituição Federal, mas não houve uniformidade no *quantum* deste aumento. Percebe-se que os três municípios pesquisados tinham, no ano tomado como base (1987), uma arrecadação superior ao do ano subsequente, havendo em dois destes municípios, uma queda da ordem de 50% na verba municipal. No ano de 1993, a arrecadação havia sofrido um acréscimo em relação a 1988, mas permanecia inferior ao ano-base. Apenas no último ano pesquisado, 1994, as rendas municipais tiveram o acréscimo desejado pelo legislador constituinte. Conforme gráfico 4.

GRÁFICO 4- Paralelo entre as alterações sofridas nas rendas municipais de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1988,1993 e 1994, tomando-se como ano base 1987.



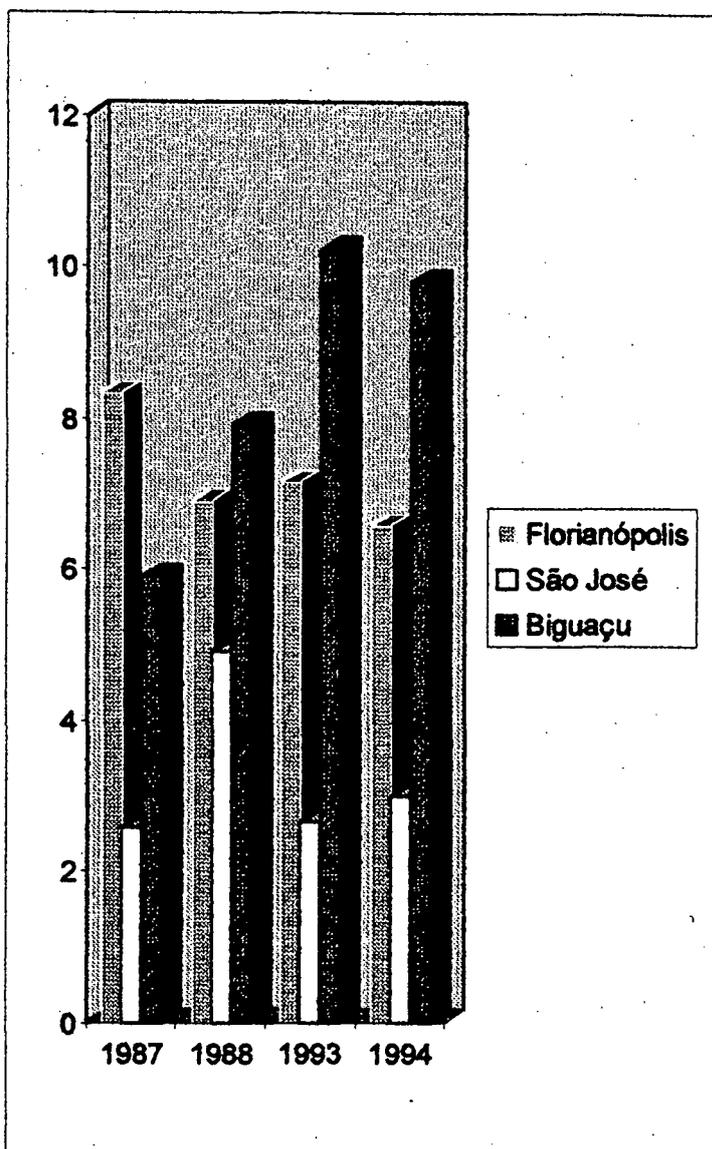
FONTE: Dados colhidos junto às Secretarias de Finanças dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu.

5.2.1.5 Aplicação de verbas na Secretaria de Saúde

A aplicação de recursos municipais, nos serviços básicos oferecidos à população, através das Secretarias de Saúde e Educação, não teve uniformidade nos três mu-

nicípios estudados. Verificou-se que os repasses de verbas feitos à Secretaria de Saúde sofreram inicialmente, uma queda, vindo a crescer posteriormente, mas, no anos de 1994, ano este que registra a maior arrecadação, houve uma redução das verbas aplicadas em serviços de saúde. Vide gráfico 5.

GRÁFICO 5 - Demonstrativo das verbas destinadas às Secretarias de Saúde dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.

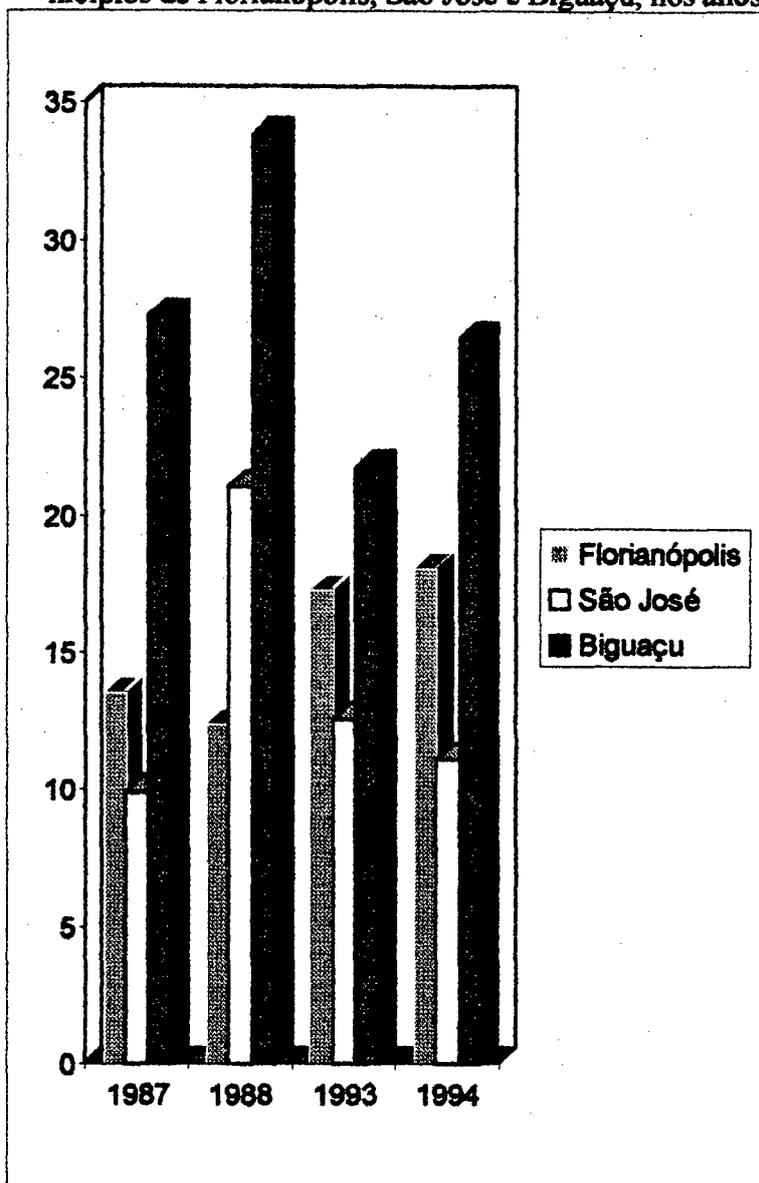


Fonte: Dados colhidos junto às Secretaria de Saúde e de Finanças dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu.

5.2.1.6 Aplicação de verbas na Secretaria de Educação

As verbas destinadas à Secretaria de Educação sofreram oscilação semelhante, sendo que apenas Biguaçu registrou um índice de aplicação menor no último ano investigado. Neste mesmo ano, ocorreu a municipalização da educação no ano de 1994. Através deste convênio, o município de Biguaçu recebeu 21 escolas da rede estadual, agora municipalizadas, bem como professores e funcionários, 50% do ônus é assumido pelo município; os outros 50%, pelo Estado. Portanto, percebe-se que, quando o município passou a receber verba do Estado, para auxiliar a rede municipal, o esforço local diminuiu, havendo um decréscimo no repasse de verba à Secretaria de Educação. Salienta-se que, apesar dessa diminuição, a prefeitura desse município foi a que mais investiu em educação, no período pesquisado. Ainda, deve-se denotar que os recursos oferecidos à educação apresentam índices muito superiores aos oferecidos à saúde; primeiro, porque o financiamento da saúde é feito de forma tripartite, ou seja, com verbas federais, estaduais e municipais, enquanto a educação fundamental é, por determinação constitucional, área prioritária do município; segundo, porque não existe norma que determine um valor mínimo a ser aplicado na área de saúde, como ocorre com a educação (art.212 CF/88). A vinculação com a saúde de parte da arrecadação, tanto no nível federal, estadual quanto municipal, seria um grande avanço na forma de financiamento da mesma. Veja gráfico 6.

GRÁFICO 6 - Demonstrativo das verbas destinadas às Secretarias de Educação dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu, nos anos de 1987, 1988, 1993 e 1994.



Fonte: Dados colhidos junto às Secretarias de Educação e de Finanças dos municípios de Florianópolis, São José e Biguaçu.

5.2.2 Estudo exploratório

Neste estudo exploratório buscou-se, através da opinião dos Secretários Municipais e dos representantes comunitários, nos dois serviços pesquisados, denotar o desenvolvimento da saúde curativa e da educação fundamental no aspecto qualitativo. Foi desenvolvido esta parte do trabalho basendo-se em entrevistas gravadas, as quais foram reproduzidas durante a exposição dos tópicos.

5.2.2.1 Serviço de educação

No município de Florianópolis, em relação à educação, entrevistou-se a Secretária Municipal que ocupa esse cargo desde abril de 1993, bem como o Presidente da Associação de Pais e Professores da Escola Básica Carvalhal, no cargo desde outubro de 1994.

Relativamente à disponibilidade de vagas na área educacional do município, a Secretaria de Educação tem trabalhado conjuntamente com o órgão correspondente do Estado, no sentido de obter as vagas necessárias para todas as crianças que busquem a rede municipal de ensino. A Prefeitura tem como palavra de ordem da sua administração: "Nenhuma criança fora da escola". Para tanto, há prática do zoneamento que, segundo a Secretária de Educação, fazendo com que "cada criança tenha acesso à matrícula na escola mais próxima de sua residência ou do local de trabalho de um dos seu pais. Desta

forma, toda a criança que procurou matrícula em uma de nossas escolas conseguiu matrícula, se nós não tínhamos mais vaga em uma das nossas unidades, nós fomos com esta família buscar vaga na escola mais próxima, podendo ser uma escola estadual, o inverso também é verdadeiro.”(Sic!)

O município de Florianópolis tem uma política de formação de professores, primeiro através das exigências de curso de magistério, para prestar os concursos oferecidos pela rede municipal e, também, possui uma Escola de Formação Permanente dos Trabalhadores da Educação no município. Em relação aos recursos financeiros, diz a Secretária Municipal de Educação que os recursos foram bem mais amplos que os verificados por esta pesquisa junto à Secretaria Municipal de Finanças, mas, de qualquer forma, considera serem insuficientes, sendo que este encarecimento deve-se, em grande parte, aos gastos da Secretaria com a educação infantil (ramo da educação fundamental que não está computada nesta investigação). Segundo a Secretária: “o que a gente experimenta é a insuficiência de recursos para dar conta da escola de qualidade, que a gente entende que deva praticar. Os salários são baixos, as condições materiais de trabalho, desde a rede física, ela mantém estritamente o necessário, nem toda a escola tem uma dispensa adequada, uma cozinha adequada, são pequenas... há escolas que não têm uma biblioteca decente, uma sala de professores decente, etc. Temos estritamente o necessário enquanto rede física.”(Sic!)

As perspectivas da comunidade, em termos de educação, segundo a Secretária, são atendidas, uma vez que os pais disputam vaga na rede municipal, “esta variável demonstra uma relativa qualidade na rede municipal.”(Sic!)

O Presidente da Associação de Pais e Professores da escola municipal eleita para esta verificação declara ocorrer uma grande carência de recursos financeiros disponíveis à educação, segundo ele: “ nós recebemos da comunidade uma contribuição espontânea, esta contribuição espontânea é que gera recursos para a APP equipar as escolas.” As Associações de Pais e Professores não recebem auxílio da Secretaria de Educação; logo, as contribuições dos pais de alunos são fundamentais para a manutenção das escolas. Em relação às vagas oferecidas pela rede municipal de educação, entende serem limitadas devido à grande procura, devido à preferência pela educação do município em detrimento da rede estadual.

No período que engloba este trabalho, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação era repassado para a Secretaria de Educação e esta utilizava estes valores para fazer melhorias em algumas escolas. Atualmente estes recursos são repassados diretamente às escolas municipais, de acordo com o Presidente da APP: “agora houve uma melhora muito grande, que foi, na verdade, um voto de confiança do Governo para cada unidade escolar. Com estes recursos a gente vai aplicar naquelas necessidades, nos pontos mais carentes que a escola sente.” (Sic!)

Não há deficiência no número de professores na rede municipal, mas, em áreas específicas, como, por exemplo, língua estrangeira. A qualificação desses professores é satisfatória nas áreas de conhecimento geral, mas quando trata-se de áreas como ciências biológicas, também por falta de laboratórios, deixa a desejar.

Em relação aos anseios da comunidade, o Presidente da APP entende: “ o que deve ser ministrado, o currículo atende. Agora, por outro lado, existe assim uma displi-

cência muito grande dos professores,... isto em consequência do mau pagamento dos professores, o professor sente-se desestimulado para dar aula.”(Sic!)

No município de São José, foram entrevistados o Secretário de Educação, ocupando o cargo desde 13/06/94 e a presidente da Associação de Pais e Professores da Colégio Municipal Maria Luiza de Melo, há mais de uma ano no cargo. Este município, na opinião do Secretário, diferencia-se da maioria das comunas brasileiras pelo fato de São José ser “um município que arrecada bem e a rede municipal de educação é pequena, os recursos destinados à Educação são suficientes. Nós temos condições de atender a todas as necessidades da rede e podemos nos dar ao luxo de não utilizarmos, por exemplo, o livro da FAE e utilizar livros próprios da Prefeitura em um processo que se implantou a partir de 1995.”(Sic!). A Presidente da APP esclareceu que este processo é ligado a uma empresa de Curitiba (Sistema de Apostilas Módulo) e que profissionais desta dão assessoria aos professores bimestralmente, sendo esta a forma de treinamento dos professores em cima do material que irão utilizar. Em relação aos recursos disponíveis à educação, esta não concorda com o dirigente da Secretaria, explica que os recursos que a Secretaria de Educação investe nas escolas são escassos, havendo falta de material didático e de limpeza nos estabelecimentos, bem como os necessários à manutenção da área física, segundo a Presidente: “90% dos recursos são doados pela APP; em termos de materiais didáticos, de limpeza, etc. Estes recursos são obtidos através de rifas e contribuições voluntárias da comunidade.”(Sic!). A representante da Associação de Pais e Professores faz questão de frisar que, embora os recursos estejam, atualmente, mais restritos, os objetivos didático-pedagógicos tiveram uma melhoria, existindo hoje uma preocupação do município

com o programa educacional; em síntese, na sua opinião, a educação teve um acréscimo na qualidade.

Em relação às vagas oferecidas pelo município para o ensino fundamental são, insuficiente em determinadas localidades; na áreas centrais existe uma grande procura, sendo que há sobra de vagas nas áreas periféricas. Isto deve-se ao fato de o município não praticar a política de zoneamento para a obtenção da matrícula.

O município atende em duas unidades escolares o ensino de 2º grau, nas demais limita-se a fomentar o ensino fundamental. Embora não haja falta de recursos (de acordo com o Secretário), este frisa: “gostaria que nós só ocupássemos os nossos recursos ao ensino de primeiro grau, para que o Estado ficasse com a responsabilidade, que é dele, de manter o segundo grau.”(Sic!)

O número de professores é deficitário em determinadas disciplinas: como Física, Química, Espanhol, etc. Acrescenta a Presidente da APP que o “número de professores efetivos é pequeno, a maioria são substitutos; pois, o município não tem Plano de Cargos e Salários os professores municipais.” (Sic!)

O repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação diretamente às Escolas é bem visto tanto pelo Secretário de Educação, quanto pela APP investigada. Estas utilizam a verba nas áreas de maior carência da comunidade escolar. O Secretário esclarece que : “anteriormente São José não recebia nenhum tipo de recurso, porque não tinha o Estatuto do Magistério.”(Sic!)

Na opinião dos dois entrevistados, a educação, no município, não atende aos anseios da comunidade. No entender do Secretário, porque: “nós estamos formando alunos na educação geral e nunca tivemos uma resposta da comunidade de que tipo de edu-

cação eles querem que se dê para a comunidade, que profissional nós devemos formar, se ao invés de nós trabalharmos em cima da educação geral, se nós profissionalizássemos o segundo grau, se nós investíssemos no 2º grau, será que nós não estaríamos atendendo melhor a comunidade?” E, para a APP: “Não atende a comunidade por que não oferece nenhum programa de incentivo, fora do horário escolar. Como a rede municipal é pequena, se poderia investir em áreas de esportes, centros integrados nos quais desenvolver-se-ia, além da prática esportiva, oficinas para a recuperação do material escolar danificado, mini-padarias, para auxiliar na merenda escolar e, ao mesmo tempo, profissionalizar os alunos.” Arremata o Secretário que “para isto é necessário um planejamento que aconteça a longo prazo.”(Sic!). Esclareceu que o atual Governo não teve tempo para desenvolver planejamentos, devido a um problema político que o levou repentinamente ao Governo, tendo assumido com mais de um terço de mandato vencido. Acredita, no entanto, ser esta uma função para o próximo Governo Municipal. Entende haver autonomia no município, uma vez que este possui recursos abundantes, devido à boa arrecadação e condições de geri-los, inclusive aplicando os 25% previstos na CF/88.

No município de Biguaçu, procedeu-se as entrevistas com a Secretária de Educação, no cargo desde de abril de 1996, e a Presidente da Associação de Pais e Professores da Escola Municipal Donato Olímpio de Campos, que exerce esta função há mais de três anos.

Em relação aos recursos de verbas disponíveis à educação, existe unanimidade entre os entrevistados, no sentido de que são muitas as carências de verbas. De acordo com a Secretária com mais recursos poder-se-ia proceder “a capacitação dos professo-

res e o dos espaços físicos das escolas estariam em melhores condições, teria mais material didático para o professor e para o aluno.”(Sic!) A Presidente da APP denuncia esta carência, demonstrando que, na Escola, são utilizados recursos da Associação para compra de materiais, bem como manutenção do prédio da Escola. Ou seja, a Secretaria tornou-se distante das escolas, sendo as Associações de Pais e Professores, juntamente com as direções das escolas, as instâncias de resolução de problemas imediatos. Os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação são fundamentais para a manutenção da escola e, de acordo com a APP foram aplicados nas áreas

Existe carência no número de vagas da rede municipal em determinadas localidades, enquanto em outros locais sobram vagas, opinião idêntica da Presidente da APP e da Secretária de Educação. O município não possui programa de zoneamento, logo a procura concentra-se em algumas áreas.

Os professores municipais são submetidos a diversos cursos de capacitação, em convênio com o Governo do Estado, havendo carência de professores em áreas específicas, de acordo com a APP.

Este município foi o único dos pesquisados que realizaram a municipalização da educação, convênio realizado com o Estado e amplamente criticado uma vez que aumentou muito o número de escolas (21 escolas municipalizadas) que ficaram a cargo da edilidade, assim como há o problema dos profissionais que se aposentam, tais vagas deverão ser preenchidas pelo município, enquadrando-as em seu quadro de funcionários. Detecta-se que, com esta municipalização, foi trazido o ônus para o município e, não o bônus, é a conhecida *prefeiturização*. A Secretária entende que houve uma vantagem devido ao aumento de vagas na rede municipal, mas “se não houvesse a municipalização,

as escolas seriam melhor atendidas.”(Sic!) Observa, ainda, que o objetivo fundamental da educação é o atendimento ao aluno, portanto ressalta o lado positivo da municipalização.

Entende-se que este convênio deu aos municípios, que a ele aderiram, um maior número de vagas disponíveis à comunidade, através da rede municipal, mas o fato de o maior ônus passar aos municípios, leva ao mau atendimento da rede escolar. Logo, percebe-se que, embora o objetivo da educação seja o aluno, o problema não se restringe à apresentação de mais vagas mas, também, deve levar em conta a qualidade do ensino prestado. Em relação às vagas, elas, na verdade, não aumentaram, apenas deslocaram-se da rede estadual para a municipal, uma vez que as escolas municipalizadas já estavam em funcionamento, mas sob a responsabilidade do Estado.

Percebe-se que a educação nos municípios, em geral, ainda sofrem com a carência de recursos ou a má aplicação destes. Os salários baixos levam a falta de professores em áreas específicas (principalmente, língua estrangeira).

5.2.2.2 Serviço de saúde

No município de Florianópolis, a investigação da qualidade da saúde foi feita através de entrevistas com o Secretário Municipal de Saúde, no cargo desde abril de 1994, e com um membro do Conselho Municipal de Saúde (representante da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias, no cargo desde 1995).

A municipalização da saúde na capital ocorreu em 1991, obtendo a condição parcial em 1993 (ver anexo 1); não foi alcançada a gestão semiplena que determina uma maior autonomia na gestão da saúde porque, segundo o Secretário: “é extremamente

complexo o sistema de saúde de Florianópolis, tendo em vista a predominância do setor público em todos os níveis, tanto no nível primário, secundário e no nível terciário, coisa que é muito rara no Brasil. Aqui nós temos mais de 80% dos leitos públicos administrados pelo Estado. E, o Estado na negociação para fazer a gestão semiplena, se negou a transferir a gestão para o município e, sim a gerência, ou seja, transferir toda a administração direta dos hospitais públicos do Estado para o município. Nós não temos a menor capacidade gerencial e nem financeira, para arcar com os custos desta máquina toda. Então isto forçou o município de Florianópolis a assumir a gestão parcial.”(Sic!).

Em relação aos recursos o Secretário da Saúde esclarece: “ Baseado em dados de 1995, ainda não concluídos (...) nós estamos vendo que grande parte do recurso que financia o sistema básico de saúde do município é dado pela Prefeitura de Florianópolis, mais 60% dos recursos que financiam o sistema vêm da Prefeitura que fundamentalmente financiam salário.”(Sic!) O sistema básico de saúde engloba os postos de saúde, seus funcionários , manutenção e materiais necessários ao atendimento público.

Os recursos que devem ser repassados pela Prefeitura à Secretaria de Saúde não sofrem nenhuma vinculação, tal como acontece com a educação (art. 212 da CF/88). Possuindo, apenas, um índice para ser aplicado, em torno de 10 a 15% dos recursos municipais nesta área. Acredita-se ser a saúde serviço prioritário do município, assim como a educação. Logo, uma alteração constitucional colocando uma vinculação também no repasse para a saúde, seria uma forma de resolver, em parte, as carências de verbas. O Secretário do município concorda plenamente com este pensamento, entendendo ser esta “a grande conquista que ainda temos que fazer no campo jurídico.”(Sic!)

Em relação aos atendimentos efetuados nas unidades básicas, o município trabalha com um índice-padrão, que seriam duas consultas por habitante/ano, sendo que a rede básica, ainda não atingiu este patamar havendo, portanto (conforme o Secretário): “uma descobertura parcial, relativa, porque aqui, em Florianópolis, existe uma distorção grave. São oferecidas muito mais de duas consultas por habitante/ano, mas no local errado.”(Sic!) Arremata demonstrando que os anseios da população não tem sido atendidos pelos médicos colocados à sua disposição “por que existe uma visão idílica do trabalho médico(...), que leva a uma frustração do paciente; por outro lado o médico se afastou dos anseios da comunidade porque ele se tecnicizou, tornou-se um profissional extremamente vinculado ao orgânico e, não ao complexo bio-psico-social que é o ser humano, então esse encaminhamento histórico da profissão médica também é gerador de frustração na população.”(Sic!)

Em relação ao número de médicos houve um aumento no quadro de funcionários devido à municipalização, em que os servidores do Estado foram repassados ao município, embora continuassem a perceber vencimentos através do primeiro.

Opina o Secretário no sentido de não haver “nenhuma possibilidade de se construir o Sistema Único de Saúde, com autonomia apenas municipal (...), isto que é a sofisticação e a modernidade do SUS, que é difícil de construir, mas corresponde a um avanço fantástico como política pública que é a transformação da saúde, não em um assunto técnico, mas em um assunto político; como corresponde à responsabilidade das três esferas de governo, exige uma negociação permanente destas para se construir como política (...). O município se qualificou como interlocutor, como sujeito de execução da po-

lítica de saúde neste período, o que antes não acontecia: o município fazia assistencialismo barato.”(Sic!)

O Conselho Municipal de Saúde desenvolve sua atividade de controle social, com uma reunião ordinária por mês. Entende a Conselheira entrevistada que os atendimentos são em número insuficientes, tendo alguns postos de saúde ausência de médicos em determinados horários do expediente, ficando o atendimento a cargo de enfermeiras. Teceu crítica em relação ao programa municipal “Saúde da Família”, no qual o médico estaria presente nas residências da comunidade. Isto porque, segundo a mesma, “tem muito posto com boas condições fechados, estão começando um novo programa sem tentar melhorar o que já havia, não houve avaliação, nem planejamento.”(Sic!)

No município de São José, entrevistou-se a Secretária de Saúde, no cargo desde novembro de 1994, e um membro do Conselho Municipal de Saúde, representante da comunidade, desde agosto de 1994.

Em relação aos recursos que a Prefeitura destina à Secretaria de Saúde, limitam-se ao pagamento dos salários dos servidores da saúde, logo, o repasse feito pelo SUS é utilizado para todos os investimentos feito em saúde, no município. Esclareceu a Secretária que: “ Como o município ficou muito tempo sem investimento, é pouco; mas, se o município já tivesse um número maior de postos, nós conseguiríamos trabalhar tranquilamente com o dinheiro da produção que é repassado pelo SUS.” E arremata: “Os municípios têm passado por uma situação muito complicada; depois da Constituição, tudo ficou sob a responsabilidade do município que não tem investimento para isto. Na arrecadação, o sistema tributário concentrou algumas coisas e descentralizou problemas e responsabi-

dades. Eu acho que ainda falta descentralizar recursos financeiros.”(Sic!) Entende, também, a Secretária, que seria positivo fazer-se uma vinculação de parte da renda municipal à saúde.

A necessidade de atendimento, nos Postos de Saúde do município, é maior do que é possível oferecer com a atual rede de saúde. Há carência de profissionais, mas não existe espaço físico para aumentar o número deles.

A saúde em São José foi municipalizada em 1995, em condição de gestão incipiente; em 1996 passou a parcial. Os anseios da comunidade, segundo a Secretária, ainda não foram supridos devido ao abandono em que estava a saúde em São José “a gente tem caminhado mas não vai conseguir chegar a um patamar aceitável até o fim deste mandato. Na minha avaliação, falta treinamento de recursos humanos, falta implantar novos serviços, (...)” Mas, acrescenta que : “a Secretaria consegue planejar e gastar os recursos naquilo que ela planeja, a gente não tem interferência da Prefeitura nisto. Acho que é a solução para todo o sistema de saúde(...) em questão de legislação acho o SUS perfeito,(...) O que precisa é preparar os dirigentes e ter investimentos financeiros mesmo.”(Sic!).

O Conselho Municipal de Saúde de São José exerce o controle social, através de reuniões ordinárias mensais. Na opinião da Conselheira, estão conseguindo agir conforme as determinações da legislação.

Os recursos aplicados à saúde são considerados escassos, afirma a Conselheira: “É um dos pontos críticos que a gente tem a nível de Conselho, quase toda a reunião tem algum lamento em relação a recursos.” Acrescenta que, devido à falta de recurso: “Forma-se aquele círculo vicioso, produz pouco; logo, recebe pouco via SUS.” (Sic!)

Apesar da construção de novos postos de saúde no município, ainda não é o desejável, levando à falta de atendimento da comunidade. Acrescentou que a rede de saúde de São José “não prevê pediatria e ginecologia nos postos, e isto é atenção básica.”(Sic!)

No município de Biguaçu, entrevistou-se o Secretário de Saúde, no cargo desde 1993, e um membro do Conselho Municipal de Saúde (criado em 1992), representante da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais.

Em relação aos recursos destinados à Secretaria de Saúde, há carência de verbas “porque, na realidade, nós temos que fazer uso do nosso dinheiro (que vem do SUS) para pagar alguns benefícios aos servidores (como vale-transporte). A prefeitura paga única e exclusivamente os salários dos servidores, nós nos mantemos com o dinheiro que vem do SUS e mais nada.”(Sic!) Logo, seria bem vinda a vinculação de parte da arrecadação do município à saúde.

O desenvolvimento da rede básica de saúde no município deveu-se à inclusão deste ao SUDS (Sistema Único de Descentralização da Saúde), sendo que a municipalização através do SUS ocorreu a partir de 1992, na forma da gestão parcial.

A demanda de atendimento, na rede básica de saúde, é carente, segundo o Secretário “tanto em número de postos de saúde, como em número de atendimentos, número de profissionais(...) pois, o salário não é compatível com o merecimento do profissional.”(Sic!)

A entrevista realizada com o membro do Conselho Municipal de Saúde foi prejudicada pela falta de informações do mesmo, uma vez que este Conselho, no município, é meramente formal, ou seja, foi formado para cumprir as exigências do Governo

Federal, para o ingresso no Sistema Único de Saúde. A conselheira declarou “nós nunca nos reunimos, apenas recebemos um relatório para verificar o andamento do que foi realizado pela Secretaria de Saúde.”(Sic!) Não possui, portanto, a função de supervisão da atividade de saúde no município, tampouco prevê reuniões periódicas para apresentação e discussão da saúde municipal. Em trabalho realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal declarou-se:

O verdadeiro desafio imposto às Administrações Públicas do País e, em especial Administrações Municipais é o de garantir um real poder de interferência da sociedade no controle das ações de saúde. A democratização deste setor, muito mais do que a simples formalidade de se constituir os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) ou de convocar as Conferências Municipais de Saúde (CfMS), requer a transferência efetiva das decisões para o conjunto dos segmentos envolvidos.¹¹⁹

Objetivou-se demonstrar, neste capítulo, os fatores que levaram tais comunas a alcançar o atual grau de desenvolvimento. Perceberam-se realidades diferenciadas em cada município investigado, mas num ponto salienta-se algo em comum: a carência de recursos nos município, ainda hoje, é um fator de entrave à prestação dos serviços básicos à comunidade.

¹¹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *A saúde no município: organização e gestão*. organiz. SANTINI, Luiz Antonio, GOULART, Flavio Alberto Andrade, REIS, Heraldo da Costa., Riode Janeiro: IBAM, 1991, p. 22.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se a análise da tríplice autonomia municipal, através do "Princípio da Autonomia Financeira", e, percebeu-se que o significado e importância desta é recente, isto porque, na história do constitucionalismo pátrio, o município foi, via de regra, relegado a um segundo plano, sem autonomia e, em consequência, dependente dos governos Federal e Estadual.

Na atual *Lex Fundamentalis*, o município foi erigido ao *status* de ente federativo (junto com as demais entidades da federação: União, Estados-Membros e Distrito Federal) e autônomo. Este fato possibilitou a conquista, pelas comunas, da tríplice autonomia (autonomia administrativa, política e financeira). Neste estudo, aceitou-se o alcance das duas primeiras, conforme verificado no segundo capítulo, página 31. Questionou-se, portanto, a autonomia financeira, como a capacidade de o município aplicar as verbas disponíveis nos serviços de educação e saúde.

Em relação a esta capacidade, ficou esclarecido que, após a Constituição de 1988, a municipalidade teve melhorias, crescentes ano a ano, na arrecadação (demonstrado no gráfico 4, página 142), ficando com maior disponibilidade de recursos financeiros. Isto deveu-se à inclusão do imposto de transmissão *inter vivos* e o imposto

sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos na competência tributária municipal; além das inclusões e aumento de porcentagens em alguns impostos repassados pela União e pelo Estado (50% do produto da arrecadação da União sobre a propriedade predial e territorial rural, relativo aos imóveis situados no município; 50% do produto da arrecadação do Estado sobre a propriedade de veículos automotores, licenciados no município, além de 25% do produto da arrecadação do ICMs), conforme descrito no terceiro capítulo, página 61.

Portanto, os municípios estão arrecadando mais, isto é fato ao alcance de qualquer comprovação. A aplicação, porém, destes recursos nos serviços investigados não estão sendo feitas de maneira satisfatória nos três universos estudados.

Verificou-se que a regra geral no serviço de Educação é a carência de materiais, desde os didático-pedagógicos até os de limpeza, falta de professores em áreas que requerem maior especialização e falta de vagas na rede municipal de ensino.

As APPs (Associações de Pais e Professores) cumprem uma função de auxílio na manutenção das Escolas, entrando na esfera de ação da própria Secretaria de Educação que possui o dever de manutenção e custeio da rede básica de educação, e, para tanto, dispõe de 25% da arrecadação municipal, sob forma de vinculação. Embora com falta de recursos, a rede municipal de ensino está na preferência dos educandos, em detrimento da rede estadual. Este fato ocorre porque, estando o município mais próximo da comunidade, consegue dirimir com maior eficiência os problemas que surgem.

A municipalização da educação, que ocorreu em algumas comunas onde foram transferidas as escolas e cedidos servidores estaduais ao município, é mais um problema a ser deslindado pelo executivo local.

No município de Biguaçu (dos investigados o único a fazer este convênio), a rede escolar aumentou de tal forma que, ao invés de auxiliar, prejudicou, embora tenha ocorrido bons investimentos nesta área. Existe muita precariedade. Não foi o melhor caminho encontrado para solucionar as carências da educação, esta deve ser ampliada de acordo com os recursos e necessidades do município.

Os recursos financeiros, foram declarados insuficientes, resultando em baixos salários e falta de equipamentos gerando uma falta de motivação de grande parte dos educadores.

Destaca-se que, embora os municípios apliquem o índice constitucional em educação, existe carência de verba para os programas de ensino fundamental, dificultando à conquista da autonomia municipal plena.

Situação ainda mais grave encontrou-se no serviço de Saúde curativa, onde são muito baixos os investimento municipais. Como existe no município uma rede de saúde deficitária, por falta de recursos físicos e humanos, a produção na saúde é baixa; logo, o repasse que é feito pelo Sistema Único de Saúde, sobre esta produção (conforme demonstrado no anexo 1, quadros I e II), permanece insuficiente (vide tabelas 6, 16 e 25). A realidade mostrou postos de saúde com filas de espera, em que raramente são todos atendidos, profissionais mal remunerados e, conseqüentemente com diversos "empregos". Isto resulta na carência de profissionais em determinados horários de atendimento e precariedade de materiais de trabalho.

A autonomia dos municípios investigados, dentro do parâmetro do "Princípio da Autonomia Financeira", deixa a desejar. As comunas têm investido nos serviços básicos, mas os anseios da população ainda não foram alcançados. Deve-se agora resgatar

um longo período no qual os municípios foram deixados à margem do desenvolvimento social.

Mas, de uma forma geral, os municípios investigados estão caminhando na direção correta, tentando desenvolver políticas sociais, apoiados nas possibilidades que a Constituição de 1988 apresentou; continuam, no entanto esbarrando na insuficiência de recursos.

Mereceram destaque alguns esforços que têm contribuído significativamente para a melhoria dos serviços de educação e saúde. Salienta-se o repasse da verba do FNDE diretamente às escolas, que o gerenciam em conjunto com a Associação de Pais e Professores. Além disto buscam contribuições espontâneas, na comunidade escolar, para suprirem suas carências. É mister frisar a política de zoneamento, realizada pelo município de Florianópolis, que propõe “nenhuma criança fora da escola”.

Na área da saúde foi destacado pelos Secretários e Conselheiros Municipais a política do Sistema Único de Saúde, que deixa uma situação de puro assistencialismo para entrar no atendimento universal de saúde, a qual é vista como um direito subjetivo dos cidadãos.

Entendeu-se ser o encaminhamento correto, para dirimir os problemas da saúde no país. Trata-se de um sistema complexo, no qual os municípios têm traçado um aprendizado necessário, para alcançar a condição de gestão eficaz, inclusive com o controle social (realizado pelos Conselhos Municipais) que, em dois dos municípios pesquisados, cumprem sua função de fiscalizar a execução do planejamento e da aplicação dos recursos financeiros.

Constatou-se que os níveis de gestão do Sistema Único de Saúde, nos três municípios estudados, não alcançaram a realização plena, tendo em vista que a pesquisa foi anterior ao ingresso dos mesmos nessa política.

Salienta-se, ainda, a necessidade de repensar o investimento na saúde que é feito pelo município, pois esta não pode depender exclusivamente das verbas arrecadadas pelo SUS. Viu-se que, sem uma boa rede de saúde, não se possui a produção necessária para arcar com todas as despesas que uma comunidade exige. Para tanto, carece o município de fazer mais investimentos nesse serviço básico.

Comparando-o com a educação (que possui a obrigatoriedade do vínculo de 25% - art. 212 CF/88), os investimentos na saúde são irrisórios; portanto, se fosse instituída uma vinculação de parte da renda municipal para este serviço, por certo, os municípios teriam uma rede mais ampliada, e, conseqüentemente, mais recursos vindos através do SUS.

Outro ponto que se destaca, é a falta de ciência, das administrações locais, sobre a sua própria realidade. Não possuem um histórico da evolução dos serviços básicos, relacionados com o desenvolvimento dos mesmos, tampouco conhecimento das carências que não foram supridas. Verificou-se que os dirigentes fazem pouco planejamento de suas ações, devido à falta de registros das necessidades, ou, quando o fazem, nem sempre estão dentro da realidade. O município que pretenda evoluir, ser autônomo, atendendo à sua comunidade, deve ser um município que tenha memória. Saber suas carências é um grande passo para supri-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) LIVROS

- AGUIAR, Joaquim Castro. Competência e autonomia dos município na nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 128 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1993. 379 p.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. 1318 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde. A descentralização das ações e serviços de saúde. A ousadia de cumprir e fazer a lei. Brasília, 1993. 67 p.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. 124 p.
- BRAZ, Petrônio. Direito municipal na Constituição. Leme: Livraria de Direito, 1994. 391 p.
- CARVALHO, Guido Ivan & SANTOS, Lenir. Sistema único de saúde: comentários à lei orgânica da saúde (Leis 8080/90 e 8142/90). São Paulo: Hucitec, 1992. 363 p.
- CASTRO, José Nilo. Morte ou ressurreição dos município?. São Paulo: Forense, 1985. 286 p.

- _____ . Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. 362 p.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988 - sistema tributário. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1993. 423 p.
- CRETELLA JR. José. Curso de direito administrativo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. 640 p.
- _____ . Comentários à Constituição de 1988. v. 4 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. 2374 p.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de direito municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- FERREIRA, Pinto. Princípios gerais de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1962. 711 p.
- _____ . Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo Saraiva, 1995. 702 p.
- FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1964. 384 p.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. São Paulo: Julex Livros, v.1, 1989. 510 p.
- _____ . O município à luz da Constituição Federal de 1988. Bauru: Edipro, 1993. 318 p.
- FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira. v.1. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1986. 248 p.
- _____ . Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. 282 p.

- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994. 418 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. A saúde no município: organização e gestão. org. SANTINI, Luiz Antonio, GOULART, Flavio Alberto Andrade, REIS, Heraldo da Costa. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. 144 p.
- JAGUARIBE, Hélio. Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1962. 236 p.
- LEITE, Celso Barrosos & VELLOSO, Luiz Assunção paranhos. Comentários à Constituição Federal. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1992.
- MARTINS, Ives Gandra. Sistema tributário na Constituição de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1992. 335 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo municipal brasileiro. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 602 p.
- MELLO, Diogo Lordello de. O problema das finanças municipais no Brasil. IN: JAMESON, Samuel H. Administração municipal. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965. 295 p.
- _____. O município na organização nacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971. 87 p.
- MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. v.2. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1938. 607 p.
- NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. 464 p.
- PINASSI, Ayrton. Direito municipalista na Constituição. São Paulo: Conam, 1995. 291 p.

- SANTANA, Jair Eduardo. Competências legislativas municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. 140 p.
- SILVA, De Plácido. Vocabulário jurídico. 3 ed. Rio de Janeiro : Forense, 1991. 513 p.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 650 p.
- SOARES, Antonio Carlos Otoni. A instituição municipal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. 224 p.
- TEDXEIRA, J. H. Meirelles. Curso de direito constitucional. org. atualiz. Maria Garcia. Rio de Janeiro: forense Universitária, 1991. 783 p.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1993. 175 p.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 2 ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. 364 p.
- XAVIER, Rafael. O município e a realidade nacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952. 152 p.

B) REVISTAS

- DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais. jan/ mar., 1991, v. 97. 230-238.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. Competência municipal em matéria de saúde. Revista de Direito Público - Cadernos de direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais. out/dez., 1989, v. 92. 172-177.

- FANCKIN, Reginaldo. O perfil constitucional da lei orgânica dos municípios. Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais. jan/mar., 1990, v. 93. 253-256.
- SILVA, Edgar Neves. Sistema de transferências e participações em arrecadações tributárias. Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais. abr/jun., v. 98, 1991.263-265.
- MUKAI, Toshio. Competência dos entes federados na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais. abr/jun., 1989. 86-98.

C) TESES

- BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. Tese nº 27. Florianópolis, 9ª Conferência nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 1982, 25 p.
- PILATI, José Isaac. A vigilância sanitária: contribuições ao estudo jurídico e político. Florianópolis: UFSC, 1995. 260 p. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

D) JORNAIS E PERIÓDICOS

- DIÁRIO CATARINENSE. Municípios em concordata. Diário Catarinense. Florianópolis, 7 dez. 1995. p.2.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Pesquisa Data Folha. Folha de São Paulo. Cadernos Cotidiano. São Paulo. 22 de jul., 1995, p. 1-3.
- GRECO, Glades Tereza Felix. Descentralização: uma categoria de análise histórica. Cadernos de Pesquisa. nº 63. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 1994. 20 p.

ANEXOS

Anexo 1
Repasses de verba do Sistema Único de Saúde e Condições de Gestão dos Municípios

Quadro I
Situação Atual X Situação Transacional X Situação Desejada
Comparação de Fundamentos e Procedimentos Gerenciais dos Municípios

Item de Comparação	Situação / Caracterização da Gestão				
	Atual/ Prestador	Transacional/ Incipiente	Transacional/ Parcial	Transacional/ Semi-Plena	Desejada/Plena
1. Fundamento da relação financeira no custeio dos serviços	Pagamento prestado	por serviço	Pagamento p/serviço prestado+Repasse financeiro	Repasse financeiro do total de custeio	Repasse financeiro global e automático
2. Forma de transferência	Convênio			Fundo a Fundo	
3. Base de Cálculo do teto financeiro para serviços ambulatoriais	Não é calculado por município	Média do gasto histórico			Adequado à legislação
4. Base de cálculo do teto financeiro para serviços hospitalares	Não é calculado por município	Nº de AIH/ano = 8% da população do município	Município s/hospital:- nº de AIH/ano= 8% da população Município c/hospital :- valor médio histórico do gasto de AIH(numérico-financeiro)	Média do gasto histórico de AIH (numérico financeiro) do conjunto de prestadores	Adequado à legislação
5. Pagamento pelos serviços ambulatoriais e hospitalares	Recebe o pagamento autorizado pelo Estado	Autoriza e apresenta fatura para pagamento, pelo INANPS, diretamente a prestadores públicos e privados	Autoriza e apresenta fatura para pagamento, pelo INANPS, diretamente a prestadores públicos e privados e recebe repasse de diferença	Autoriza e paga serviços prestados no município e custeia a própria rede	
6. Contratação de prestadores privados	Não contrata nem autoriza contratações (com exceções)	Programa e autoriza to dos prestadores	seus próprios cadastramentos	Contrata prestadores privados	

Quadro II
Transição da situação atual para a gestão Plena

Item de comparação	Atual/Prestador	Transicional/Incipiente	Transicional/Parcial	Transicional/semi-Plena	Desejada/Plena
1. Necessidade da apresentação da fatura ao INANPS para recebimento de serviços produzidos	Sim	Sim	Sim	Não	Aspecto superado
2. Repasse da diferença entre teto financeiro e serviços prestados	Não	Não	Sim	Aspecto Superado	Aspecto Superado
3. Repasse mensal do teto financeiro	Não	Não	Não	Sim	Sim
4. Necessidade de Convênio	Sim	Sim	Sim	Não	Não
5. Gerenciamento da rede pública de serviços	Variável	Sim	Sim	Sim	Sim
6. Autorização da prestação de serviços privados e gerenciamento das AIHs	Não	Sim	Sim	Aspecto Superado	Aspecto Superado
7. Contratação e pagamento direto aos prestadores públicos e privados	Não	Não	Não	Sim	Sim
8. Cumprimento das exigências da Lei 8.245	Opcional	Conselho e Conta Especial ou Fundo Municipal	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
9. Necessidade de sistema organizado de planejamento, programação e acompanhamento.	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
10. Necessidade de sistema de avaliação de controle organizado	Não	Não	Sim	Sim	Sim

Quadro III
Requisitos para avançar nas diversas situações de gestão

	Atual prestador para transacional incipiente	Transacional incipiente para transacional parcial	Transacional parcial para transacional semi-plena
Município	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestar interesse em assumir o controle de contratos ambulatoriais com os prestadores privados e filantrópicos. - Distribuir sua cota de AIH's e assumir a gestão da rede pública ambulatorial e hospitalar estadual e federal, bem como as ações de vigilância à saúde. - Dispor de condições mínimas para planejamento, acompanhamento, controle e avaliação dos serviços. - Ter criado e em funcionamento o Conselho Municipal de Saúde. - Dispor de Fundo municipal de Saúde, ou até a sua criação, de conta especial para a Saúde. - Dispor de médico responsável pela emissão das AIH's que não tenha vínculo com o setor contratado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar as medidas previstas para o município na condição anterior. - Cumprir a exigência da Lei 8.142/90. - Apresentação à Comissão Bipartite o Relatório de Gestão e o Plano de Saúde atualizados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar as medidas previstas na condição de anterior. - Apresentar à Comissão Bipartite um Plano de Compromisso, incluindo os Balanços Financeiros do Fundo Municipal de Saúde, atas das reuniões do CMS, gastos do Tesouro Municipal de Saúde e um sistema organizado para efetuar pagamentos, controlar e avaliar os serviços ambulatoriais e hospitalares dos prestadores privados contratados.

*Fonte: Ministério da Saúde. Descentralização das Ações e Serviços de Saúde: A Ousadia de Cumprir e Fazer Cumprir a Lei.

Anexo 2
Roteiros de Entrevistas

- SERVIÇO DE SAÚDE -

Cargo:

Formação:

Tempo de Mandato:

1. Existe suficiência de recursos destinados à Secretaria de Saúde? Qual a sua opinião sobre o montante da verba repassadas à Secretaria?
2. O Sr. é favorável a realização de vinculação de parte da renda municipal à saúde, tal como ocorre com a educação?
3. Na sua opinião o atendimento do serviço de saúde está satisfazendo aos anseios da comunidade?
4. O município tem autonomia financeira para gerir o serviço de saúde curativa?
5. Qual a sua opinião sobre a municipalização da saúde?
6. Gostaria de esclarecer algum ponto relativo ao assunto?

-SERVIÇO DE EDUCAÇÃO-

Cargo:

Formação:

Tempo de mandato:

- 1. Existe suficiência de recursos destinados à Secretaria de Educação? Qual sua opinião sobre esta verba?**
- 2. As vagas disponíveis na rede municipal são suficientes para atender a demanda?**
- 3. O número de professores, bem como sua qualificação é satisfatória? Como ocorre o processo de qualificação dos professores da rede municipal?**
- 4. O município atua em outras áreas além da educação fundamental?**
- 5. Ocorreu, neste município, o processo de municipalização da educação? Qual sua opinião sobre este?**
- 6. Na sua opinião a Educação está atendendo aos anseios da comunidade?**
- 7. O município tem autonomia para gerir o processo educacional de primeiro grau?**
- 8. Gostaria de esclarecer algum ponto relativo ao assunto?**