

DIMENSÕES FISCAIS E CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS BRASILEIROS ENTRE 2004-2012¹

Richardson Leonardi Moura da Camara

(Pesquisador Pós-Doutorado/Observatório das Metrôpoles / PPEUR/UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino (DPP/PPEUR/UFRN)

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo (Mestrando PPEUR/UFRN)

Resumo

O artigo faz uma análise preliminar da capacidade de investimento e da prioridade do gasto (social e urbano) nos municípios metropolitanos brasileiros durante o “experimento” desenvolvimentista recente (2004-2012), a partir de alguns componentes da despesa municipal: o investimento efetivo, o investimento sobre o PIB e o investimento *per capita* e a prioridade do gasto público social e urbano. Nossa abordagem permite aos analistas e tomadores de decisão analisarem esses dados com base em uma diferente escala – o porte do município. Trata-se de um artigo mais descritivo, que procura detectar se existiram evidências de fragilidades fiscais e se, em função disso, influenciaram as escolhas que os governos fizeram para induzir o investimento e priorizar o gasto público.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Finanças locais. Capacidades estatais. Descentralização. Regimes Urbanos.

¹ Esta pesquisa foi financiada com recursos da CAPES - Bolsa de Pós-Doutorado no país, Programa n. 48, Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. Processo número 88887.504318/2020-00.

Introdução

A descentralização advinda da Constituição de 1988 tem sido um processo que fortaleceu o poder político e os recursos financeiros dos governos subnacionais, notadamente dos estados e municípios brasileiros. Do ponto de vista fiscal, os municípios foram os maiores beneficiários da descentralização, pois aumentaram a receita própria, tornaram-se relativamente capitalizados e aumentaram a dependência do repasse de recursos federais (BREMAEKER, 2014). Apesar desse fortalecimento, isso não significa que os benefícios da descentralização tenham se distribuído uniformemente pelo território nacional.

As análises que tratam da governança subnacional no Brasil têm relacionado a descentralização de políticas com as capacidades do setor público no nível federal (GOMIDE; PIRES, 2014), ou as capacidades técnico político-administrativas no nível local (GRIN et al., 2018; GERICK e CLEMENTE, 2012; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999; MELO, 1996), priorizando a análise das capacidades estatais, contribuindo para a formação de uma agenda de pesquisa. Levando em conta as atribuições constitucionais definidas para o ente municipal no contexto federativo brasileiro, estudos que discutam as capacidades estatais locais ainda são poucos.

A justificativa utilizada por esses estudos reside na complexidade das variáveis políticas e fiscais nos sistemas federais e como elas interferem nos resultados alcançados pelas políticas públicas. Souza (1996) argumenta que as análises baseadas em evidências sobre a governança fiscal das esferas subnacionais, nas últimas décadas, podem contribuir para o aprofundamento de questões mais precisas sobre as consequências da descentralização e da democratização no pacto federativo brasileiro.

Alguns estudos comparativos sobre a governança subnacional têm procurado demonstrar o peso determinante que os atributos estruturais das unidades locais de governo para a descentralização, como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, possam ocupar dentro de um estado federativo caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política, e da capacidade administrativa de seus governos². Outros autores, como Bremaeker, argumentam sobre os limites da descentralização fiscal em países marcados por profundas desigualdades regionais, como o Brasil, onde a inexistência de indústrias e

² Para uma discussão detalhada, ver ARRETCHE (1999:2).

ampla parcela da população pobre dificulta a arrecadação de recursos próprios por estados e municípios que não têm como prescindir de ajuda financeira externa. Em muitos casos, o compromisso com a implementação da descentralização pode variar substancialmente e vai depender das forças políticas locais. (BREMAEKER, 2014).

Os municípios adquiriram uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos, associado à estabilização econômica e à globalização neoliberal a partir da década de 1990, o que aumentou a capacidade de barganha política dos entes subnacionais para lidar com os desafios da concorrência das cidades por recursos no mercado internacional. Apesar de o Brasil ser um país de imensos contrastes, as experiências dos municípios podem apresentar padrões comuns que podem ser encontrados nos aspectos econômicos, relações intergovernamentais, nos efeitos da descentralização sobre o padrão da despesa pública e na forma de funcionamento do sistema político (SOUZA, 1996).

A escala de análise da governança subnacional escolhida é o município. O foco é a economia política urbana. Pensemos o caso brasileiro. De acordo com o IBGE (2017), existem 5.507 municípios, sendo que quase 88% são de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes. No aspecto regional, as Regiões Metropolitanas, RIDEs e Aglomerações Urbanas que superaram 1 milhão de habitantes, em 2019, somaram 99,8 milhões de habitantes (IBGE, 2019). As diferenças entre grandes e pequenos municípios brasileiros, em termos das capacidades estatais são consideráveis. A complexidade é ainda agravada por um número considerável de municípios que operam em um vasto mundo de governança local quase autárquica. O resultado é "uma diversidade de organizações, muitas das quais não têm *status* público genuíno (embora possam operar com financiamento público) e cuja integração é altamente problemática" (BORRAZ e LE GALÈS, 2005, p. 14).

Este artigo se propõe a fazer uma análise preliminar dos dados fiscais da capacidade de investimento e da prioridade da despesa (social e urbana) em municípios das regiões metropolitanas brasileiras, durante o período caracterizado pelo ciclo de investimento público e crescimento econômico recente conhecido como o "experimento desenvolvimentista" brasileiro (2004-2012): caracterizado pela valorização das *commodities*, de expansão das políticas de acesso a crédito, valorização do salário mínimo e expansão dos investimentos de infraestrutura, além da expansão dos programas sociais, com impacto mais significativo em áreas de maior concentração populacional, como as regiões metropolitanas.

O artigo foi elaborado como produto do Termo de Referência do projeto “Regimes Urbanos”, conduzido em âmbito nacional pelo INCT – Observatório das Metrôpoles. Está estruturado da seguinte forma: introdução; 1) uma discussão teórica acerca dos regimes urbanos e as escolhas políticas locais; 2) governança, capacidades estatais e fiscalidade em nível local; 3) capacidade de investimento nos municípios metropolitanos brasileiros; 4) apresentação dos aspectos metodológicos; 5) parte empírica com os resultados da pesquisa sobre a capacidade de investimento e da prioridade do gasto público dos municípios metropolitanos; e 6) considerações finais.

1. Regimes urbanos e as escolhas políticas locais

A literatura que aborda o tema dos regimes urbanos tem mostrado como as escolhas políticas locais importam (STONE, 1989; SANDERS e STONE, 1987; DELEON, 1992; DIGAETANO e KLEMANSKI, 1993). De acordo com a literatura americana, os arranjos de governança urbana metropolitana estão inseridos em estruturas institucionais nacionais, às vezes transnacionais, que definem seu alcance de ação e proporcionam estruturas de oportunidade para a ação política urbana (BACHE e FLINDERS 2004; PIATTONI 2010; SELLERS e KWAK 2011).

Os regimes urbanos se referem a contextos de barganha entre o setor público e privado em uma economia política liberal democrática (STONE, 1989; LINDBLOM, 1977). Isso significa que no regime urbano o governo deve barganhar para induzir o investimento de capital do setor privado para alcançar objetivos econômicos que são compartilhados pelos interesses políticos dominantes (LINDBLOM, 1977). Ao mesmo tempo, o governo também barganha por apoio político no sufrágio eleitoral (eleições, referendos e outros mecanismos que requerem aprovação pública dos programas).

Paul Kantor e H. V. Savitch (1997) argumentam que os governos locais têm escolhas no desenvolvimento de cidades e que se comportam estrategicamente para captar investimentos no mercado internacional. No que se refere à gestão fiscal, a questão de pesquisa é clara³. Em vez de tratar as cidades por meio de estudos de caso, o estudo realiza uma comparação sistemática rigorosa. Os autores fornecem um arcabouço teórico inovador que explica como os governos locais negociam no processo de indução dos investimentos e afirmam sua influência (“capacidade de agir” de Stone, 1989). Enquanto a cidade controla os recursos processuais e legais, a fragmentação política e institucional obstrui frequentemente a ação coordenada. Os governos exigem

³ Como a situação fiscal dos governos afeta a governança subnacional? As cidades são capazes de exercer regras democráticas e opções estratégicas quando a concorrência internacional limita cada vez mais a importância do lugar? Os autores analisam as respostas políticas de dez cidades da América do Norte e da Europa Ocidental no enfrentamento das forças da reestruturação global nos últimos trinta anos (KANTOR e SAVITCH, 1997).

uma variedade de outros recursos, muitos dos quais tendem a ser controlados pelos objetivos da política.

O estudo de Kantor e Savitch (1997) analisa a economia política do desenvolvimento em várias cidades: Detroit, Houston e Nova York nos Estados Unidos; Toronto no Canadá; Paris e Marselha na França; Milão e Nápoles na Itália; e Glasgow e Liverpool na Grã-Bretanha. Para isso, examinando o papel das condições econômicas e da política intergovernamental, bem como das instituições democráticas e dos valores culturais locais. Eles também mostram por que as cidades variam em suas abordagens ao desenvolvimento urbano. Eles retratam como as cidades são constrangidas pela dinâmica da economia global e por que algumas comunidades urbanas têm mais capacidade de manobra do que outras no jogo do desenvolvimento econômico. A governança local, a cultura e o planejamento podem combinar-se com crescimento econômico e as políticas urbanas nacionais para fornecer recursos que expandam ou contraiam o escopo da escolha.

Os autores sugerem dois tipos de estratégias dos governos locais que afetam as condições em que se estabelecem as barganhas: *barganhas centradas no social* e *no mercado*. A variável *barganha centrada no social* se refere às estratégias de desenvolvimento urbano voltadas às preferências locais, relacionadas às questões relativas a como e onde serão aplicadas as estratégias. A variável *barganha centrada no mercado* é determinada pela economia política da cidade, ou seja, elementos que revelam como a cidade está inserida na divisão espacial do trabalho regional, nacional e internacional. São analisadas as mudanças nos setores secundário e terciário.

Kantor & Savitch (1997) reforçam que é crucial entender a distribuição das vantagens de barganha entre os setores públicos e privados em, pelo menos, três aspectos. Primeiro, as comunidades locais podem variar nas condições democráticas que o regime urbano tem para apoiar o avanço dos programas públicos. Segundo, elas podem diferir na habilidade que os governos possuem para induzir o investimento privado como resultado da variação na posição de mercado ou posição competitiva com outras localidades na indução de investimentos. Finalmente, as cidades podem variar no que diz respeito ao ambiente intergovernamental, com alguns provendo maior assistência que outros em regular o processo de investimento do capital local.

As condições democráticas, de mercado e relações intergovernamentais das cidades influenciam o caráter dominante dos regimes urbanos, como atores que tentam fazer uso dos recursos de barganha e oportunidades permitidas pelas circunstâncias (ou pelo jogo da barganha). Ultimamente, esses fatores compõem as coalizões de

governo (encorajando quem faz e quem não participa), o modo de incentivar a cooperação público-privado e agendas políticas dominantes (benefícios coletivos ou seletivos, desenvolvimento residencial *versus* comercial, investimentos em áreas centrais *versus* investimentos nos subúrbios). Com uma economia urbana caracterizada atualmente por um grande número de pequenas empresas, e com jogadores corporativos cada vez mais operacionais como parte de conglomerados industriais nacionais ou mesmo transnacionais, as perspectivas de construção de um regime urbano podem não desaparecer, mas certamente se tornarão muito mais desafiadoras (PIERRE, 2014).

Pickvance e Preteceille (1991) coletaram estudos documentando a mudança de ideologia política, estrutura estatal e poder local em seis países da OCDE (Reino Unido, França, Dinamarca, Alemanha Ocidental, Canadá e EUA), de meados da década de 1970 até o final dos anos 1980. Eles identificam três tendências principais:

- **Os governos locais reduziram os gastos.** Os governos centrais reduziram o apoio financeiro às localidades e os gastos do governo local se contraíram como uma porcentagem do produto interno bruto em quase todos os países pesquisados.
- **A desigualdade entre os governos locais aumentou.** As desigualdades fiscais e a segregação social entre e dentro das cidades e regiões aumentaram, enquanto as preocupações públicas sobre justiça social e redistribuição – valores que sustentam o estado social – diminuíram.
- **Os governos locais privatizaram alguns serviços de consumo social e aumentaram o apoio ao desenvolvimento econômico privado.** A reestruturação econômica e o aumento do desemprego pressionaram os governos locais a mudar as prioridades dos serviços de assistência social para o desenvolvimento econômico. A competição entre localidades por capital privado e projetos públicos se intensificou. As iniciativas locais para atrair investidores externos variaram desde melhorar a imagem de uma área até a provisão de subsídios diretos.

Os autores acreditam que a reestruturação territorial do Estado é uma manifestação de uma transformação mais ampla nas instituições que regulam as relações econômicas nos países da OCDE. Gastos locais reduzidos, aumento da desigualdade entre localidades e a mudança nas prioridades do governo local do bem-estar social para o desenvolvimento econômico indicam que a OCDE se afasta de um regime fordista de acumulação de capital, sugerem eles, e em direção a um regime pós-

fordista de acumulação flexível – um menos equalizador e redistributivo, mais competitivo e fragmentado, e mais dominado pelos processos capitalista e de mercado (PICKVANCE e PRETECEILLE, 1991, p. 216).

A interpretação de Pickvance e Preteceille (1991) da reestruturação do Estado tem sua origem na teoria da regulamentação, uma escola influente da economia política marxista que investiga como as instituições sociais e políticas regulam as relações de propriedade e mercado entre os atores econômicos (HOLLINGSWORTH, SCHMITTER e STREECK, 1994).

Jessop (1991) oferece uma interpretação excepcionalmente clara e sistemática da reestruturação dos estados capitalistas a partir de uma perspectiva regulatória (normativo). Segundo o autor, as cidades que construíram infraestrutura para apoiar a produção em massa fordista forneciam serviços de consumo e bem-estar social e, às vezes, competiam entre si para atrair investimentos. Porém, com a mudança do fordismo para a acumulação flexível, as autoridades locais mudaram o curso para enfatizar a regeneração econômica e as políticas, para tornar suas economias locais mais competitivas na nova economia global. As cidades assumiram, portanto, novas funções de desenvolvimento e formaram novas parcerias econômicas com sindicatos, câmaras de comércio, firmas de capital de risco e universidades (JESSOP, 1991).

De forma que a maioria desses estudos tem priorizado a análise de questões centrais da análise institucional comparativa: por que as instituições são criadas, como se situam e como estão mudando. A dinâmica do investimento público pode ser influenciada menos pela questão orçamentária e mais pelas amarras institucionais, como problemas de gestão do governo ou questões ambientais e judiciais. É notório que o marco institucional impõe grandes obstáculos, sobretudo após a desarticulação das estruturas que deram suporte aos investimentos no período desenvolvimentista.

2. Governança, capacidades estatais e fiscalidade em nível local

A análise comparativa da governança, em nível subnacional, não é uma tarefa trivial. Envolve a compreensão de seus fatores institucionais, explicar suas diferenças, além de identificar novas tendências. Como bem observado por Stoker (1998), se desconsideramos essas preocupações em capturar a complexidade dos diferentes sistemas subnacionais, nos deparamos com um outro problema de natureza teórico-metodológica, de que não existe claramente um consenso na literatura com base em quaisquer demarcações institucionais.

O que a literatura tem evidenciado é que os benefícios da descentralização se distribuem de forma diferenciada (PIERSON, 1995). No que se refere à gestão fiscal, a

autonomia associada à descentralização tem gerado resultados diversos em função das diferentes respostas, no nível local, aos encargos advindos da Constituição de 1988. Seguindo essa lógica, municípios com maiores capacidades estatais (administrativas, técnicas e políticas) teriam, portanto, melhor *performance* fiscal (GRIN et al., 2018). Entretanto, o desempenho na entrega de serviços públicos básicos, como a Saúde e a proteção social, portanto, estaria distribuído de modo desigual entre os municípios brasileiros, metropolitanos e não metropolitanos, em desfavor desses últimos, apesar do esforço de coordenação federal dessas políticas.

Argumento semelhante foi utilizado por Putnam (1993) ao analisar, por décadas, os efeitos da descentralização na Itália, que procurou demonstrar como as inovações institucionais podem ser traduzidas na prática (TARROW, 1996). Utilizando 12 indicadores de *performance* institucional⁴ dos governos subnacionais, Putnam identificou diferenças marcantes na *performance* política dos governos que são multidimensionais e podem variar conforme cada política. Putnam foi capaz de analisar o desenho institucional e encontrar outras variáveis explicativas para as variações no desempenho institucional entre os governos regionais italianos, enfatizando o papel dos fatores socioculturais na definição da qualidade do desempenho institucional (TARROW, 1996, p. 6).

Lidstrom identifica uma série de critérios de classificação que foram aplicados na maioria dos estudos sobre a governança local. A primeira opção é se concentrar nos critérios históricos ou atuais. O patrimônio histórico pode levar em uma direção em termos das distinções traçadas, enquanto uma preocupação com as realidades atuais pode levar em outra (LIDSTROM, 1999, p. 100). No caso brasileiro, o patrimônio histórico do federalismo tem sido frequentemente associado à metáfora da “sístole/diástole”, ou a alternância de períodos de centralização e de descentralização, identificando-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos (KUGELMAS e SOLA, 1999, grifo nosso).

Os municípios brasileiros emergem no federalismo, pós Constituição de 1988, como autoridade local forte, se usarmos o critério formal de autonomia legal e administrativa do governo local e maior liberdade em relação ao controle central. O

⁴ Os indicadores dos processos políticos, no estudo de Putnam, foram a durabilidade dos governos, a velocidade do processamento do orçamento e a qualidade das informações. Em relação aos formulações de políticas, as regiões são medidas de acordo com a abrangência, coerência e criatividade da legislação e de acordo com a velocidade de introdução de novas legislativas em áreas selecionadas. A implementação de políticas “é medida pelo número de creches e clínicas familiares, a sofisticação da política industrial em termos do volume de medidas adotadas, a propagação no desenvolvimento regional agrícola e nas unidades locais de saúde, o uso de fundos alocados ao desenvolvimento urbano regional e, finalmente, a capacidade de resposta ao cidadão ao nível da rua” (PUTNAM, 1993).

município no Brasil tem ampla autonomia constitucional, colocando-o em pé de igualdade com os demais integrantes da Federação. Contudo, muitos municípios, devido à sua capacidade estatal e tamanho, têm pouca liberdade para realizar ações e empreender iniciativas. De fato, um dos grandes enigmas da comparação da governança local é a variação nos resultados. Observar diferenças estruturais formais revela apenas parte da imagem – também deve haver um foco em como as práticas são implementadas (STOKER, 1998).

Por fim, a última questão é se a classificação da governança local deve focar em um único fator ou em vários fatores na elaboração de divisões. Critérios únicos não parecem completamente convincentes e são mais propensos a mudanças nos padrões de comportamento; isto é, a deterioração ao longo do tempo como critério efetivo (STOKER, 1998).

Assim, por exemplo, alguns estudos analisaram como os governos locais em diferentes países responderam às crises fiscais e à medida que o tempo e as circunstâncias financeiras mudaram, as distinções não se tornaram sustentáveis (PICKVANCE e PRETECEILLE, 1991). Outros estudos têm apoiado amplamente o argumento de que os governos diferem na prioridade do gasto público ou que o padrão de mudança na política local tem variado de governo para governo (GARSON, 2009; GARSON e RIBEIRO, 2012; LE GALÈS, 2001). Page (1991) e Page e Goldsmith (1987) argumentam que existe, portanto, uma distinção entre as funções ou responsabilidades assumidas pelos sistemas do governo local, a extensão da discricção que lhes é fornecida na tomada de decisões e, finalmente, seu acesso ao governo central.

3. Capacidade de investimento nos municípios metropolitanos brasileiros

Para garantir o crescimento econômico sustentado da ciclo de políticas do urbano e o fornecimento dos serviços necessários à população, escolas e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, o investimento público tem sido essencial (FERREIRA, 1996; AFONSO e JUNQUEIRA, 2009). A capacidade de investimento público é foco principal de análise dessa pesquisa, segundo Hirschman, “[...] a maneira mais óbvia pela qual a política econômica afeta os índices de desenvolvimento de diferentes partes de um país é através da dotação regional das verbas de investimento público” (1958, p. 285). Portanto, é necessária a análise das finanças públicas dos diferentes municípios, sobretudo da participação da despesa referente ao investimento, pois possibilita tomar nota do esforço financeiro

empreendido para o desenvolvimento e identificação de disparidades e homogeneidades comuns às realidades dos municípios.

Na análise fiscal, a capacidade de investimento dos municípios é uma variável importante na avaliação da autonomia orçamentária e perspectivas de desenvolvimento. Os investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos e ampliação do patrimônio líquido do setor público, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo tanto sobre a demanda – aumento do PIB e do emprego em períodos recessivos – quanto sobre a oferta – romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade de médio e longo prazo (IPEA, 2016). De forma que, a ausência dessas capacidades também pode refletir-se negativamente nas articulações intergovernamentais, conflitos de competência e nas possíveis soluções voltadas à governança metropolitana.

Uma pesquisa recente realizada pelo IPEA (2016), com base em dados entre os anos de 1995 e 2011, identificou que os investimentos dos governos federal, estaduais e municipais são fortemente influenciados pelo calendário eleitoral, ao passo que no ano do pleito os investimentos aumentam consideravelmente e, no ano seguinte, reduzem, para contenção das despesas (IPEA, 2016). No período pré-eleitoral, um valor considerável de investimentos é aplicado, ao passo que nos anos seguintes percebe-se uma redução significativa. Nesse sentido, verifica-se a grande influência dos aspectos políticos, uma vez que é por decisão política que os governantes decidem elevar ou diminuir os gastos com investimento.

É importante considerar também que os “investimentos diminuem a capacidade de investimento” (CORRÊA, 2014, p. 2), isto é, investimentos já realizados resultam em novas despesas para mantê-los e custeá-los, diminuindo a capacidade do município para gastar com novos investimentos. De forma que, o crescimento nas despesas de manutenção e custeio irá pressionar o município a pensar estratégias para elevar as receitas correntes (arrecadação própria) e diminuir o endividamento público.

A participação dos investimentos, assim como outros itens das despesas públicas, podem responder ainda à orientação da política econômica e às prioridades de governo, o que, por sua vez, estará condicionado pela maneira como funcionam suas instituições⁵. Este arcabouço político-institucional se reflete no regime fiscal que diz

⁵ Outros fatores de ordem institucional podem impactar na dinâmica do investimento público e no papel do Estado como executor de grandes obras, tais como: a qualidade dos projetos de engenharia; a coordenação governamental; o licenciamento ambiental; a atuação dos órgãos de controle; e a participação da sociedade civil (IPEA, 2016).

respeito ao conjunto de regras e instituições que regem a condução da política fiscal. (IPEA, 2016)

Diante desses aspectos, avaliaremos a capacidade de investimento dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, a partir de dois importantes componentes da despesa municipal: o nível de investimento e a prioridade do gasto social e urbano. Identificamos que a entrega de serviços públicos, como a saúde e a proteção social, está distribuída de modo desigual entre os municípios das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos brasileiros. Nosso foco serão os municípios metropolitanos por entender que as dinâmicas de gestão fiscal e capacidade de arrecadação são diferentes entre os municípios brasileiros, bem como fizemos análises em cada momento (verificando as mudanças ao longo do tempo).

4. Metodologia

Os Indicadores Fiscais sobre as Finanças Municipais Metropolitanas Brasileiras (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019), foram obtidos a partir de um banco de dados próprio da pesquisa com base nos dados do Finanças do Brasil e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (FINBRA/SICONFI) e foram agrupados em cinco conjuntos analíticos. O primeiro, dedicado a avaliar a capacidade orçamentária e autonomia fiscal do município, que pode ser descrito como sua Força Orçamentária. O segundo conjunto avalia a Suficiência Fiscal com indicadores de equilíbrio e rigidez orçamentária. O terceiro avalia a Dependência Vertical em relação às transferências e ao endividamento. O quarto avalia os Estímulos Fiscais gerados a partir do investimento público e o quinto avalia o Foco por meio da prioridade das despesas. Os conjuntos analíticos pretendem ordenar a análise fiscal e orçamentária realizada em cada região metropolitana ao referencial proposto, permitindo a avaliação de indicadores compreendidos nos diferentes temas de análise. Para este artigo, trabalhamos com os Estímulos Fiscais a partir da análise da capacidade de investimento municipal.

A análise da capacidade de investimento e prioridade do gasto público deve permitir o subsídio da análise para estudos posteriores sobre a autonomia e o endividamento municipal em regiões metropolitanas. Nesse sentido, a nossa atenção se refere à evolução da capacidade de investimento municipal durante o recorte temporal preestabelecido (2004-2012). Utilizamos como referência a metodologia apresentada por Garson et al. (2004), que analisa a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros. O estudo considera, na discriminação das fontes

de recursos para o financiamento de investimentos e inversões líquidas, duas categorias: a) recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; b) recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas (GARSON et al., 2004, p. 13).

Foram criados inicialmente três indicadores da capacidade de investimento municipal: a) investimento sobre a despesa total (%) – IND301; b) investimento sobre o PIB (%) – IND302; e c) investimento *per capita* (R\$/Habitante) – IND303. Posteriormente, seguimos a metodologia de Garson (2004) para criamos outros três indicadores de prioridade de Gasto na Seguridade Social e na Função Social e Urbana dos municípios metropolitanos⁶. A Seguridade Social, IND304, contempla os gastos relativos à Assistência Social, Previdência e Saúde. A Função Social, IND305, compreende além dos gastos com Seguridade Social, a Educação. A Função Urbana, IND306, é um indicador que tem por objetivo compreender quanto da receita pode ser investido em equipamentos/serviços urbanos, contemplando os gastos relativos a Saneamento, Habitação, Urbanismo e Gestão Ambiental.

Os dados no período de 2004 a 2012 foram obtidos a partir do banco de dados FISMET, criado a partir dos dados do FINBRA, disponível diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No período de 2013 a 2018, esses dados podem ser obtidos do FINBRA, embora através de outro portal, o SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), da Secretaria do Tesouro Nacional, que não foi objeto da pesquisa neste momento.

5. Resultados – Parte empírica

A análise dos dados referentes aos cinco indicadores apresentados ajudará na identificação de qual foi o desempenho dos municípios metropolitanos durante o período de 2004 a 2012, chamado de “experimento desenvolvimentista”. Para tanto, optou-se por segmentar a análise de acordo com o porte do município (variável populacional), de acordo com a classificação do IBGE (2017). São cinco portes municipais: 1) micromunicípio, até 10.000 habitantes; 2) pequeno município, de 10.001 a 50.000 habitantes; 3) intermédio município, de 50.001 a 100.000 habitantes; 4) médio município, de 100.001 a 500.000 habitantes; e 5) grande município, acima de 500.000 habitantes. Para isso, usamos a ferramenta do *boxplot*, que apresenta uma síntese do

⁶ Para esse artigo, trabalharemos apenas com os indicadores de Investimento, Gasto da Função Social e Função Urbana.

desempenho dos municípios brasileiros com base no valor da mediana de cada *box* (com base no porte de município), com os valores máximos e mínimos da distribuição, além dos *outliers*, que são dados que se apresentam como desviantes da maioria dos casos estudados.

De modo a contextualizar a análise dos dados, apontam-se três fatores a serem observados nos gráficos – normativo, político e econômico. O normativo é um marco regulatório das finanças públicas, criado a partir dos anos 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC101/00⁷, atuando diretamente na promoção do planejamento orçamentário dos entes e na correção de desvios ou gastos superiores à receita com medidas de improbidade administrativa. Muito embora não se possa realizar aqui uma análise mais aprofundada dessa regulação (antes e depois), é creditada a ela a regularidade de gasto público, impedindo a ocorrência de gastos desviantes da realidade orçamentária que o município possui. Uma hipótese associada a isso é que os constrangimentos orçamentários do regime fiscal podem retrain os investimentos públicos.

No plano federal, a trajetória dos investimentos públicos esteve aderente à política de ajuste fiscal. A estratégia fiscal da política econômica federal apresentou pelo menos três fases no que se refere à trajetória do investimento público: a) uma tendência declinante no período contracionista (1999-2005); b) um esboço de recuperação no primeiro subperíodo expansionista (2006-2010); e c) um segundo subperíodo expansionista (2011-2014) com uma mudança no *mix* da política fiscal (expansão das despesas de custeio e subsídios e das desonerações tributárias) que interrompe essa recuperação e dá início a uma trajetória de declínio da taxa de investimentos públicos aprofundado pelo ajuste fiscal em 2015 e revertendo quase todo o avanço anterior (IPEA, 2016).

O segundo fator diz respeito aos ciclos políticos eleitorais – se estes influenciam diretamente o investimento municipal durante os mandatos eletivos. Para essa análise, observar-se-á o ano de eleição e os anos seguintes do mandato eletivo, para constatar a influência da variável ano eleitoral e de que modo ela influencia na expansão ou contenção do investimento municipal. No período de análise selecionado temos três anos eleitorais (2004, 2008 e 2012), que também são os últimos anos de mandato municipal, junto a dois anos de pós-eleição (2005 e 2009), que são os primeiros anos de mandato municipal. São duas fases de aceleração nos períodos pré-eleitorais, sendo

⁷ A LRF tem como objetivo “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...).” (BRASIL, 2000, ART. 1º, § 1).

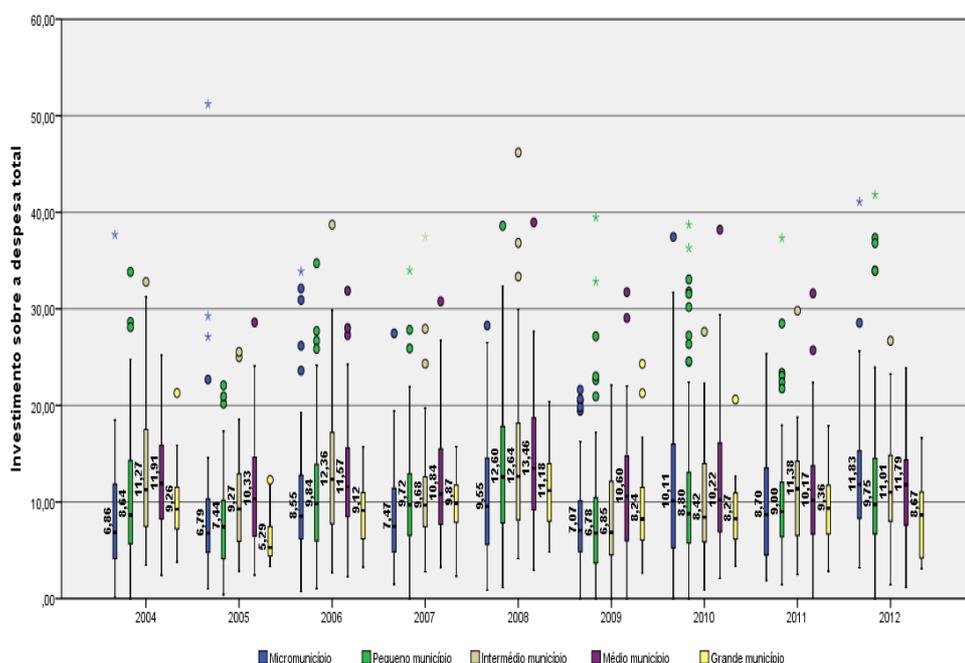
a primeira mais intensa, nas eleições presidenciais e de governadores (2006, 2010), e a segunda menos forte, nas eleições de prefeitos (2004, 2008 e 2012).

Por fim, o terceiro fenômeno é a crise econômica internacional em 2008, resultado do *crash* imobiliário do *subprime* norte-americano, que afetou a economia dos países capitalistas, repercutindo especialmente no debate sobre o papel dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico e sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Esse fator permite-nos mostrar qual foi o custo fiscal da estratégia da política econômica no nível federal sobre os municípios metropolitanos brasileiros e quais foram as prioridades orçamentárias municipais, a partir da crise internacional.

5.1 Investimento sobre a despesa total (IND301)

O IND301 determina o volume de recursos para investimentos dos municípios, levando em conta o total das suas despesas. Trata-se de um indicador que aponta a mobilização de recursos para a realização de ações e atividades com vistas ao desenvolvimento local, realizando obras públicas ou, se em razão do orçamento limitado, impedindo de realizar tais políticas, devido a reduzidos recursos.

Gráfico 1 – IND301 – Investimento sobre a despesa total dos municípios metropolitanos brasileiros (2004 – 2012)



Fonte:
elaboração

própria, com base nos dados do FINBRA (2004 a 2012).

A partir do gráfico acima, aponta-se que a mediana nos boxes do conjunto dos municípios metropolitanos brasileiros tende a se concentrar dentro do intervalo de 5% a 15% de participação dos investimentos no total das despesas municipais, abaixo dos 20%, referência de nota máxima no indicador de investimento do Índice de Gestão Fiscal da FIRJAN. Durante o período analisado, o ano de 2008 apresentou a maior participação do investimento público no total da despesa em todos os portes de município. Os menores valores da mediana alternaram entre os micromunicípios (até 10 mil habitantes) e os grandes municípios acima de 500 mil habitantes, onde os menores percentuais foram no ano de 2005, sendo 6,79% para os micromunicípios e 5,29% para os grandes municípios metropolitanos. Isso sinaliza uma alta oscilação de uma fase contracionista (até 2005) para uma fase expansionista do investimento público (a partir de 2006 até 2012).

Uma das explicações para o baixo investimento é que o micromunicípio possui um orçamento mais limitado, visto que a maior parte da receita *per capita* dessas localidades decorre do repasse da transferência constitucional dos entes nacionais e estaduais (FPM e FPE), cujos recursos estão diretamente vinculados aos gastos já previstos. Além disso, esses municípios não possuem um volume de arrecadação própria significativa, o que aumenta a dependência financeira dos demais entes federativos e diminui sua capacidade de manobra para fazer escolhas na política fiscal. Desse modo, esses municípios dispõem de poucos recursos para o investimento na despesa municipal, atendo-se aos gastos de pessoal com a administração pública municipal (que possuem maior participação no PIB local), além de poucas obras de manutenção mínima, como pavimentação e iluminação pública.

Dos municípios grandes depreende-se que, apesar de possuírem um orçamento superior em termos de recursos, a pressão financeira exercida pelos gastos com pessoal ativo, inativo e serviços de terceiros pode comprimir mais a participação do investimento do total de despesas. Além disso, pode ser entendido que esses municípios, devido ao grande fluxo de recursos orçamentários, são mais restritivos quanto à prioridade do gasto público, devido à LRF, algo que se mostra nos anos em que eles obtiveram os menores valores de mediana: além de 2010, o ano de 2005, primeiro ano de mandato municipal, e 2012, último ano de mandato municipal.

No outro espectro, municípios pequenos, médios e intermédios apresentaram os maiores valores, com a tendência de maior valor de mediana para os municípios de médio porte na maioria dos anos analisados, chegando a uma participação de 13,46% de investimento no total das despesas em 2008. Tal fator pode ser explicado devido à necessidade de expansão de infraestrutura e de atividades comerciais desses

municípios com os municípios limítrofes e região de influência, de modo a completar seu processo de urbanização ou adensar a integração ao município-polo metropolitano.

Outra explicação pode ser encontrada devido ao papel do município na hierarquia metropolitana. O município de médio porte se expande a partir das relações com o município-polo, servindo como seu local de suprimento de mão de obra e de transbordo das atividades, ao mesmo tempo em que serve de magnetizador das atividades e centralidades dos municípios menores, cuja influência do município-polo não consegue alcançar. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que o município de médio porte necessita de investimento para expandir, ele conta com recursos para tal fim provenientes desse papel de mediação metropolitano.

Os micromunicípios e os municípios pequenos se comportaram de forma semelhante ao longo do período. O gráfico aponta que raros são os anos em que esses municípios apresentaram uma capacidade de investimento geral acima dos 10%, corroborando com a afirmação acima. Os anos que apresentam desvios são, além de 2010 (ano eleitoral estadual e federal), os anos de 2008 e 2012, anos que finalizam os ciclos eleitorais municipais, nos quais os governantes realizam investimentos tendo em vista a reeleição ou para finalizar o mandato, com ações de considerável impacto municipal. Mesmo assim, não ultrapassam o valor mediano de 13% de participação do investimento na despesa total.

Os últimos anos de mandato são aqueles em que os prefeitos optam por realizar grandes obras e ações, exigindo recursos para sua realização, seja por objetivos de reeleição para um mandato consecutivo ou para “deixar seu legado” na cidade, mesmo que não possam mais concorrer ao cargo. Essas obras e ações são os responsáveis pelo crescimento do investimento municipal no período eleitoral. Como resultado desse comportamento, os primeiros anos de mandato são normalmente caracterizados pela redução do investimento pelo regime fiscal, de modo a sustentar o equilíbrio entre receita e despesa orçamentária municipal, dado o controle fiscal associado à LRF. Pode-se considerar como um período de “ressaca” dos investimentos o último ano mandatário municipal, no qual “se paga a conta” pelas ações de mandatos anteriores. Consequentemente, a redução de recursos para investimentos gera também uma queda na capacidade de investimento municipal a curto prazo.

O ano de 2004 é tomado como base da comparação. Em 2005, todas as categorias de porte municipal metropolitano tiveram suas capacidades de investimento reduzidas, com o menor valor de mediana nos micromunicípios (variação de 0,7%) e o maior valor nos grandes municípios (variação de 3,97%). De modo a sustentar a

hipótese de aumento de capacidade de investimento no último ano do mandato, observa-se que, de 2007 a 2008, todos os municípios tiveram crescimento na capacidade de investimento geral, na faixa de 2% a 3%, com os municípios médios e intermédios com os maiores valores de crescimento. Apesar do biênio 2011-2012 também apresentar maiores valores gerais de capacidade de investimento geral, nem todos os municípios tiveram alta. Os intermédios e grandes municípios apresentaram quedas em suas capacidades, embora seja uma queda de baixa variação, de aproximadamente 1%.

Por sua vez, percebe-se que a despesa com investimento oscila muito ao longo do período: quando em determinado ano o investimento cresce, no ano seguinte recua significativamente. É o caso dos anos de 2004 e 2005 e 2008 e 2009 e os anos subsequentes. A menor queda foi dos micromunicípios, aproximadamente 2%, enquanto a maior queda foi observada nos municípios pequenos e intermédios, que variaram uma queda aproximada de 6%.

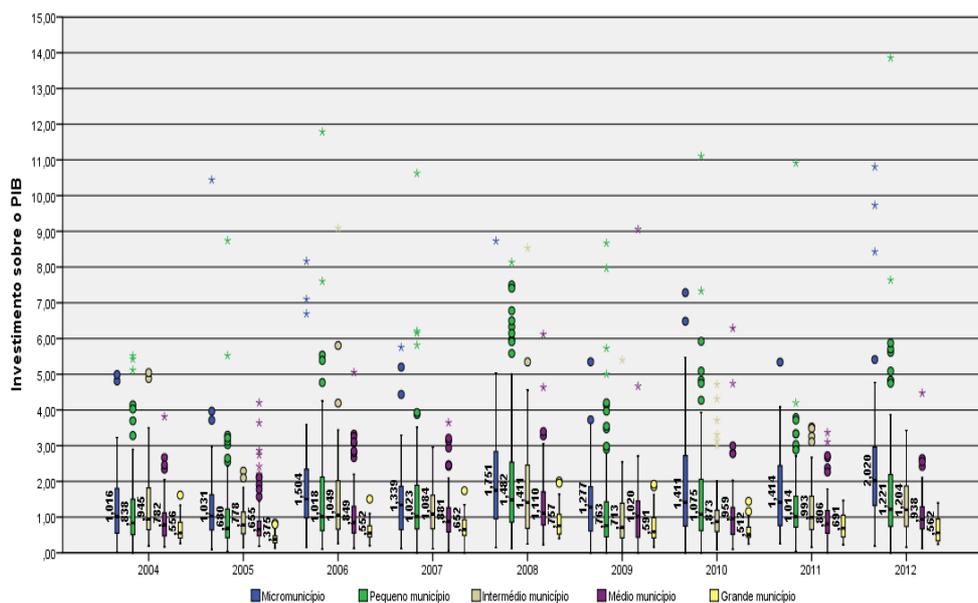
O impacto da crise econômica internacional de 2008 também reverbera no nível local, embora com peso reduzido. Os municípios de grande e médio porte são os primeiros a sofrer com a crise, devido a sua complexidade comercial e integração com as flutuações de mercado. O impacto é sentido, embora amortecido devido à mesma complexidade, sustentada sob uma estrutura mínima de contenção de danos e realocação de recursos para buscar alternativas de retomada de promoção do desenvolvimento.

Aponta-se, ainda, que após os anos da crise, os valores de capacidade de investimento geral tendem a se manter constantes, com variações medianas mínimas, o que pode ter sido resultado da contenção de gastos, já determinados pela transição eleitoral, que foram agravados pela crise em 2009, reforçando a austeridade fiscal e a redução do investimento nos anos de 2010 e 2011. Em 2012, tratando-se de ano eleitoral, essa capacidade aumentou, embora em valores menores quando levado em conta o biênio 2007-2008.

5.2 Investimento sobre o PIB (IND302)

O IND302 determina a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos em relação aos seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIBs). Esse indicador se assemelha bastante com o IND301, embora leve em consideração a participação do investimento no conjunto da produção de riqueza do município. Trata-se, portanto, de uma outra perspectiva de leitura da capacidade de investimento municipal.

Gráfico 2 – IND302 – Investimento sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios metropolitanos brasileiros (2004-2012).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA e IBGE (2004 a 2012).

A partir do gráfico, observa-se que a participação do investimento na despesa municipal em relação ao PIB tem uma trajetória inversamente proporcional ao porte do município, ao longo do período, sendo os melhores desempenhos os dos municípios de menor porte se comparados aos grandes municípios. Tal comportamento se deve ao próprio PIB desses municípios. Como dito anteriormente, os municípios de menores portes possuem menor geração e circulação de riquezas próprias, estando altamente dependentes de transferências intergovernamentais. Isso faz com que os valores para esse indicador sejam mais altos que os demais municípios de maior porte, cujo PIB é composto por maior variedade e quantidade de atividades de geração de riqueza própria.

De modo a apoiar essa hipótese, é possível analisar que os micromunicípios sempre possuíram os maiores valores de capacidade de investimento, chegando ao seu pico no ano de 2012, com 2% em relação ao seu PIB. Por sua vez, os grandes municípios sempre tiveram os menores valores de mediana para esse indicador, atingindo seu mínimo em 0,37% no ano de 2005. Os pequenos, intermédios e médios municípios tendem a obedecer a ordem decrescente supracitada, com poucas variações entre eles com relação à ordem dos valores medianos. Excluindo-se os *outliers*, percebe-se que os municípios de menor porte não somente possuem os valores de mediana mais altos, como também possuem a maior amplitude dos *boxplots*, no qual se destacam os micromunicípios que superaram o valor de 5% em relação ao PIB em 2008 e 2010. Essa classe municipal também foi a que apresentou o maior crescimento

mediano da capacidade de investimento em relação ao PIB, passando de 1% em 2004 a 2% em 2012. Enquanto isso, os grandes municípios foram os que apresentaram a maior regularidade entre os valores medianos, ficando entre 0,3% e 0,7% em relação ao PIB, nunca superando a marca dos 1%.

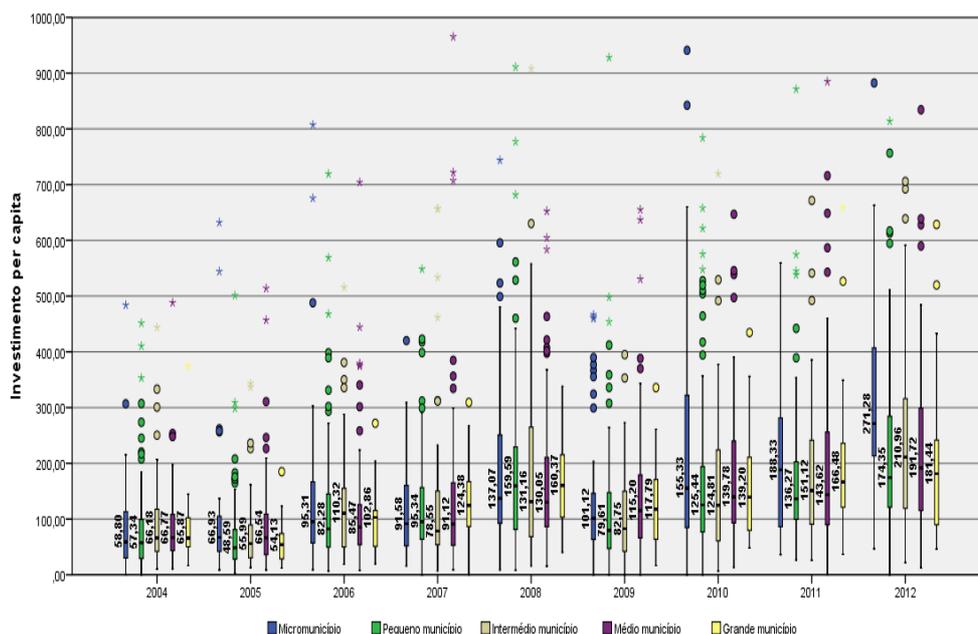
Analisando os municípios por ano, vê-se que as maiores medianas para o IND302 foram em 2008, quando todos os municípios mostraram o maior valor de mediana da série histórica, exceto os micromunicípios (em 2012, com 2%). Os pequenos apontaram valores medianos de 1,48%, enquanto os intermédios apontaram 1,41%, os médios 1,11% e os grandes com 0,75%, todos em relação ao PIB. Em contraste, o pior ano para esses valores foi o ano de 2005, com o já dito valor de 0,37% para os grandes municípios como o menor valor mediano da série.

Observa-se que o período eleitoral também tem influência sobre esse indicador, conforme observados nos biênios 2004-2005 (aumento dos valores medianos e consequente queda), 2008-2009 (aumento dos valores medianos e consequente queda, agravada pela crise internacional de 2008) e 2011-2012, quando o valor mediano sobe para concluir o último ano de mandato municipal da série. Da crise de 2008 retira-se que foi sentida nos municípios, junto com o início do primeiro mandato municipal, embora com diferentes níveis de impacto dentre os municípios. Os municípios intermédios e pequenos foram os que mais sentiram esse impacto, com quedas aproximadas de 0,7% e 0,8%, respectivamente, durante o biênio 2008-2009.

5.3 Investimento *per capita* (IND303)

O IND303 determina a capacidade de investimento por habitante dos municípios metropolitanos. Esse indicador busca mostrar quanto o município investe por cada habitante.

Gráfico 3 – IND303 – Investimento *per capita* dos municípios metropolitanos brasileiros (2004-2012).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA e IBGE (2004 a 2012).

O gráfico acima é o montante investido por cada habitante do município. Desse modo, aponta-se o tamanho ampliado dos *boxplots* de forma geral, especialmente a partir do ano de 2008, o que indica um grande número de municípios com valores diferentes entre si. O comportamento dos municípios não segue um padrão determinado, como no IND302, apesar de que é possível observar um crescimento geral do indicador entre os anos de 2006 e 2008 e ao final da série histórica (2010-2012), com as maiores medianas estando presentes no ano de 2012. Os anos de 2005 e 2009 apresentaram o menor desempenho desse indicador ao longo do período.

Nota-se um relativo equilíbrio nos valores das medianas, com mudanças de maior e menor valor no decorrer da série. O maior valor mediano registrado foi no ano de 2012, para os micromunicípios, equivalente a R\$ 271,28 por habitante. Os micromunicípios, inclusive, são os que possuem os maiores valores da mediana para os últimos três anos da série, enquanto os menores valores registrados tendem a ser compartilhados pelos municípios pequenos e intermédios, chegando os pequenos ao mínimo de R\$ 48,55 em 2005. Não foi possível chegar a uma conclusão ou explicação segura sobre essas evidências, embora sustentemos a hipótese de que os micromunicípios que possuem o orçamento composto majoritariamente por repasses

intergovernamentais mantenham maior regularidade de investimento por habitante, mesmo com um volume menor.

Ainda de forma geral, aponta-se o ano de 2012 com os maiores volumes de investimento por habitante, por todos os municípios, enquanto o ano de 2005 foi o de menor *performance* nesse indicador. Os anos iniciais ao “experimento” desenvolvimentista apresentaram os menores valores, o que confirma o período de bons resultados do PIB, com seu apogeu em 2008. Após breve queda em 2009, os municípios continuaram a crescer de forma significativa para o segundo momento do experimento, que pode ser entendido como o papel do Estado com um conjunto de políticas de investimentos para conter a crise econômica, com aumentos que circundam os R\$ 50,00 para todos os municípios em relação ao ano de 2009.

Mais uma vez, o indicador permite mostrar que o período eleitoral tem grande relevância para a fiscalidade dos municípios. Os anos de menor valor da mediana são os anos de início de mandato – 2005 e 2009 –, com o último agravado pelo rebatimento da crise internacional de 2008. No outro lado, os anos de maior valor mediando são os de fim de mandato municipal – 2004, 2008 e 2012. Contudo, o que se destaca nessa análise é a retomada em 2010, que crescerá até o final do período analisado, em 2012. Nessa retomada, os extremos, micromunicípios e municípios grandes encabeçaram os maiores aumentos, por quase todo o período.

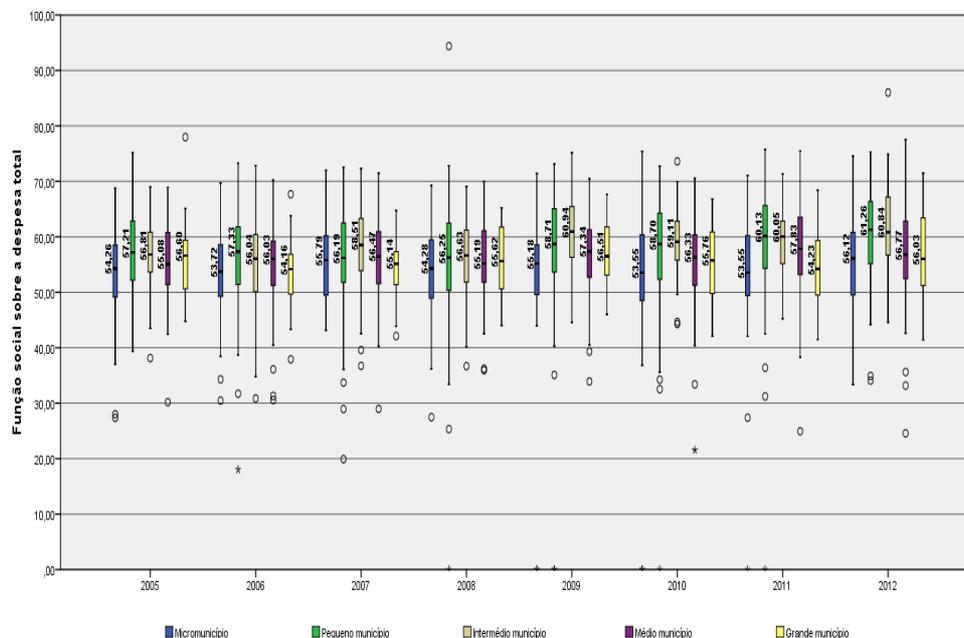
Por fim, chama-se atenção para a evolução desse indicador durante a série. Os valores máximos dos *boxes* se aproximam dos R\$ 200,00 em 2004, enquanto dois anos depois alguns municípios chegaram aos R\$ 300,00, chegando aos R\$ 500,00 em 2008 (durante o último mandato municipal) e quase alcançando os R\$ 700,00 nos três últimos anos da série. Essa é mais uma característica que corrobora para a evolução das condições orçamentárias e financeiras dos municípios durante o experimento desenvolvimentista, que garantiu um crescimento agregado pelos anos 2000 e início dos anos 2010 para todos os municípios metropolitanos, independentemente dos seus tamanhos.

5.4 Função social sobre a despesa total (IND305)

O IND305 determina a capacidade de investimento na função social, aqui delimitadas com os investimentos em Saúde, Assistência Social, Previdência Social e Educação. É o indicador que aponta o quanto um município se preocupa no investimento na área social, promovendo políticas públicas para a promoção do bem-estar municipal e, nesta análise, também metropolitano. É um dos indicadores que

apontam a prioridade de gastos por um município durante o período de análise, junto com o IND306 – capacidade de investimento urbano.

Gráfico 4 – IND305 – Função social sobre a despesa total dos municípios metropolitanos brasileiros (2004-2012)⁸



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 a 2012).

O gráfico acima mostra uma regularidade do gasto social encontrada em três aspectos: o primeiro é o valor da mediana dos municípios que variaram entre a casa dos 50%, superando os 60% apenas em três anos; o segundo é a amplitude dos *boxplots*, que mantiveram valores regulares durante os anos, com poucas diferenciações; e o terceiro é a aparente forma em “U” invertido que os municípios apresentam quanto as suas medianas, significando que os micromunicípios e os grandes municípios tendem a possuírem os menores valores medianos para o indicador social, enquanto os pequenos, intermédios e médios municípios possuem os maiores valores, durante o período analisado.

Os primeiro e segundo aspectos, ligados à regularidade e constância nos valores encontrados, podem ser explicados através de dois fatores: o primeiro é a vinculação dos gastos sociais junto à legislação, que determina um gasto mínimo nessa área, o que condiciona os valores a uma regularidade. Embora os municípios variem o seu mínimo de gasto social, a Constituição de 1988 determina que seja gasto cerca de 15%

⁸ Em 2004, os dados necessários para calcular a função urbana estavam ausentes no banco de dados do FINBRA/Tesouro Nacional.

do orçamento municipal com a Saúde e 25% com a Educação. O segundo fator são os repasses intergovernamentais vinculados fundo a fundo para os municípios para execução já programada da política, que dificultam a margem de manobra do gestor municipal. Desse modo, o município sempre conta com esse repasse, já que também é garantido constitucionalmente.

Por sua vez, acredita-se que esse valor em “U” invertido possa ser devido à prioridade do gasto municipal, conforme o porte populacional. Os pequenos, intermédios e médios municípios são os que apresentam os maiores valores, por possuírem uma estrutura para serviços sociais mais complexa e atraente para investimentos que os micromunicípios, o que polariza o fluxo de pessoas que procuram esses municípios para atendimentos médicos e acesso à educação, seja por ensino fundamental, médio ou superior (principalmente pela expansão de instituições de ensino superior). Tal fator acarreta tanto na construção e manutenção dos serviços e infraestruturas sociais quanto na subsequente procura desse serviço por municípios vizinhos, tendo como consequência o maior valor investido nessa prioridade social.

Conforme supracitado, os valores medianos tendem a obedecer a uma regularidade, com uma dominância dos maiores valores nos municípios pequenos, intermédios e médios, e dos menores valores nos micromunicípios e grandes municípios. Os micromunicípios são os que apresentaram os menores valores da série, chegando ao mínimo de 53% em dois anos consecutivos – 2010 e 2011 –, enquanto os pequenos municípios atingiram o valor mediano máximo por volta de 61% em 2012. Os pequenos e intermédios municípios foram os únicos a ultrapassar a linha dos 60% no investimento social, em 2011 e 2012, tendo o intermédio ultrapassado esse valor já em 2009.

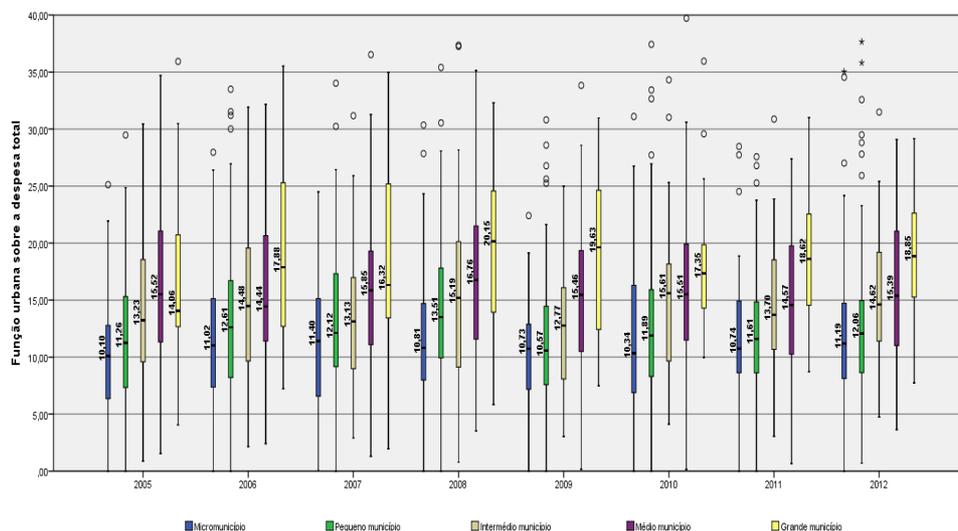
Revisitando o efeito do pleito eleitoral municipal, o gráfico do gasto social não aponta grandes diferenças se comparado aos demais indicadores: a diferença que se apresenta é pequena. O que é mostrado, contudo, é uma relação inversa aos demais indicadores analisados: nos primeiros anos de mandato, os gastos sociais são um pouco maiores que nos anos finais de mandato. O ano de 2012 apresentou a melhor *performance* em relação ao ano predecessor, acima de 60% com a função social para a maioria dos municípios metropolitanos.

5.5 Função urbana sobre a despesa total (IND306)

O IND306 determina a prioridade do gasto urbano do município metropolitano, aqui composta pelos gastos em Urbanismo, Habitação, Saneamento e Gestão

Ambiental. É a maneira de apontar quanto os municípios dispõem para investir na política urbana, no bem-estar e desenvolvimento urbano e metropolitano. Junto ao IND305, é um indicador que determina a preferência de gastos para cada município.

Gráfico 5 – IND306 – Função urbana sobre a despesa total dos municípios metropolitanos brasileiros (2004 – 2012).⁹



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 a 2012).

A partir do gráfico acima, assim como o ocorrido no indicador anterior, é possível a visualização de um padrão entre os valores das medianas, tendente a uma organização de forma crescente de valor mediano, do micromunicípio ao grande município, variando de 5% a 20%, ao longo do período.

À medida que o porte municipal aumenta, aumenta o gasto urbano. No fim dessa escala estão os grandes municípios, que possuem maiores demandas de investimentos urbanos, detentores de territórios com maior complexidade urbana, notadamente os núcleos urbanos metropolitanos em relação aos municípios vizinhos e integrantes da região metropolitana que estão inseridos. A manutenção do complexo urbano exige grandes investimentos, bem como sua expansão urbana para comportar o crescimento populacional e a produção de riquezas geradas no município, elevando a capacidade de investimento e, nesse caso, apresentando os maiores valores da mediana dentre os municípios estudados.

⁹ Em 2004, os dados necessários para calcular a função urbana estavam ausentes no banco de dados do FINBRA/Tesouro Nacional.

Em relação aos números, aponta-se que, durante a série histórica, os maiores valores foram registrados pelos grandes municípios, atingido valores máximos de 20,15% em 2008, e os menores valores apresentados pelos micromunicípios, com os menores valores chegando a 10,10% da despesa municipal em 2005, corroborando com a explicação dada acima. Os demais portes de município tendem a ficar no intervalo entre 10% a 20%, enquanto os *boxplots* vão até 35% em amplitude. Os grandes municípios chegam a ter uma diferença entre 3% a 4% de valor mediano em relação aos municípios médios, enquanto essa diferença varia entre 7% a 10% em relação aos micromunicípios, demonstrando a quantidade de recursos que os grandes investem para manter sua estrutura urbana e expandi-la.

Ao contrário do gasto social, o gasto urbano é praticamente discricionário e não está previsto na legislação um mínimo de recursos a serem aplicados. Contudo, a escolha no gasto urbano é condicionada à disponibilidade de recursos disponíveis em cada município, e essa disponibilidade está indiretamente ligada à proporção do gasto social: o município que escolhe investir mais recursos no urbano acaba comprometendo sua margem de manobra para aplicar no gasto social ou vice-versa.

Observando os ciclos eleitorais, nota-se que o biênio 2008-2009 demonstra mais uma vez a influência da alteração dos mandatos. Em 2009, todos os municípios tiveram quedas nos valores das medianas, com maior impacto nos municípios pequenos e intermédios, com quedas entre 2% e 3% em relação a 2008. O ano de 2012, último ano de mandato, mostra valores medianos maiores que os apresentados em 2011, o que indica o aumento dos investimentos urbanos pelos gestores municipais que buscam encerrar os seus mandatos como oportunidade de alavancar políticas e ações urbanas, algo também demonstrado em relação ao biênio 2007-2008. Foi também nos anos de encerramento de mandato municipal que os valores medianos dos grandes municípios dispararam em relação aos demais, atingindo picos próximos aos 4% nos anos de 2008 e 2012, mostrando o poder de capacidade de investimento urbano que esses municípios possuem, quando se deixa clara a motivação da preferência urbana nos gastos municipais.

Por fim, o efeito da crise econômica de 2008 não aparentou ter grande peso nos valores medianos da capacidade de investimento urbano dos municípios, muito embora não se possa negar sua combinação com o primeiro ano de mandato em 2009. O que se observa, porém, é que a amplitude dos *boxplots* a partir de 2009 não volta a alcançar os 35% dos anteriores, rondando na casa dos 30%, o que pode indicar que alguns municípios tiveram sua capacidade levemente diminuída a partir da crise econômica.

6. Considerações finais

A partir dos dados obtidos e análise realizada, têm-se os seguintes como considerações gerais:

- O período de eleição municipal exerce influência direta nas capacidades de investimentos dos municípios metropolitanos brasileiros. Há uma tendência de aumento do valor mediano do investimento no último ano do mandato, enquanto há uma tendência de queda no primeiro ano de mandato. Esse comportamento ocorre inversamente quando se trata do gasto social. Ademais, o período eleitoral é mais influente nos gastos discricionários, enquanto influencia sutilmente nos gastos vinculados – ligados à função social.
- A crise financeira internacional de 2008 foi sentida em 2009 e, embora não seja possível separá-la do momento de recessão da capacidade de investimento ocorrido em 2009, por ser o primeiro ano de mandato municipal, é possível determinar seu peso nas diferenças de valores medianos, a partir das diferenças do biênio 2004-2005 nos indicadores 301, 302 e 303.
- Em momentos de crise, seja pela recessão do período eleitoral ou pela crise internacional, a tendência dos municípios brasileiros é a contenção de gastos não vinculados e discricionários, promovendo o gasto em questões sociais e aumentando a capacidade de investimento nessa área como uma forma de passar pela crise e dela sair.
- A capacidade de investimento geral (IND301) tendeu a concentrar seus maiores valores em municípios de pequeno, intermédio e médio porte, que necessitam de ações para crescimento e desenvolvimento social e urbano de forma a se ancorarem enquanto membros da região metropolitana na qual estão inseridos. Os micromunicípios não possuem recursos próprios para realizar essa empreitada, enquanto os grandes municípios possuem limitações devido a sua despesa comprometida com atividades especializadas e de grande magnitude.
- A capacidade de investimento sobre o PIB (IND302) está diretamente relacionada à quantidade de geração de riqueza própria do município: quanto maior for a geração própria de recursos, maior será seu PIB, e menor será o valor dos investimentos em relação a ele. Como exemplificado, os grandes municípios possuem maior geração de recursos próprios, apresentando o menor valor de capacidade, enquanto os micromunicípios possuíam a menor geração

de riqueza própria, possuindo o maior valor de capacidade de investimento sobre o PIB.

- O investimento *per capita* (IND303) desmente o pensamento de que municípios de grande porte investem mais que os municípios menores. Os municípios de menor porte demonstraram, na maioria da série histórica, maiores valores de investimento por habitante que os municípios de grande porte. O que aparenta pesar mais nessa relação é a quantidade de habitantes, e não o valor investido.
- O gasto social (IND305) é o único indicador que apresenta indícios de regularidade e previsibilidade, devido a sua vinculação a repasses intergovernamentais e mínimos gastos previstos constitucionalmente. Os dados mostram que os gastos municipais foram regulares e estáveis durante todo o período de experimento desenvolvimentista, embora permaneçam desiguais entre os municípios. Esse indicador foi o menos sensível às crises econômicas e aos pleitos eleitorais, e se comportou inversamente aos demais indicadores. Os menores valores tendem a se concentrar nos micromunicípios e grandes municípios, o primeiro por limitações de recursos próprios e o segundo pela preferência no gasto urbano, diminuindo ao mínimo seu gasto social. Os maiores valores estão nos pequenos, intermédios e médios municípios, pelo seu papel de influência regional dos serviços sociais e infraestrutura considerável, que atrai habitantes dos demais municípios limítrofes.
- O gasto urbano (IND306) está diretamente relacionado ao tamanho do município. Quanto maior o município, maior o investimento urbano. Desse modo, os grandes municípios apresentam os maiores valores da série histórica, visto sua disponibilidade de recursos próprios e estrutura urbana e metropolitana para manter e expandir, enquanto os micromunicípios possuem os menores valores, devido a sua limitação de recursos próprios e sua relativamente baixa integração aos municípios mais próximos ao núcleo metropolitano. A variável eleitoral tem influência na dinâmica do gasto urbano. A proximidade do pleito aumentou o investimento urbano em todos os portes de municípios, assim como ocorreu a redução desses recursos no período pós-eleitoral.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, (24), p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, L.; BARROS, T.; CAMARA, R.; FERREIRA, G. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. *Natal: transformações da ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Natal: transformações da ordem urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), p. 111-141, 1999.

BREMAEKER, F. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Ibam, (mimeo), 1994.

BORRAZ, O.; LE GALES, P. France: the intermunicipal revolution. In: Denters and Rose, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Red Globe Press. 2005.

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF). Anexo Metodológico. Sistema FIRJAN, 2017. Ano base 2016.

FINBRA. Finanças Municipais do Brasil (2008-2012). Tesouro Nacional. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/. Acesso em: 20 nov. 2013.

GARSON, S. (2005). Capacidades e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. In: *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, 11., 2005, Salvador (BA).

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. Observatório das Metrôpoles. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 3c: Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília (DF): IPEA, 2014.

GARSON, Sol. *Indicadores fiscais metropolitanos – FISMET*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: FAPERJ, 2009a.

_____. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUCMG, 2009b.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio. *Pretexto*, 13(1), p. 34-59, 2012.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 20(1), p. 148-176, 2012.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, p. 312-336, 2018.

IBGE. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*: 2017/IBGE. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 82p., 2017.

IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, (2. edição), 2016.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, 11(2), p. 63-81, 1999.

LIDSTROM, A. The comparative study of local government: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1, p. 95-115, 1999.

MELO, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), p. 11-20, 1996.

MF. STN. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Finanças do Brasil (FINBRA), 2019. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Termo de Referência finanças locais e regimes urbanos: impactos da inflexão ultraliberal e financeirização sobre a autonomia fiscal dos municípios metropolitanos. Rio de Janeiro / Natal: Observatório das Metrópoles, 2018.

ORAIR, R. O. Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Textos para Discussão. IPEA. Rio de Janeiro, julho de 2016.

PICKVANCE, C.; PRETECEILLE, E. (Eds.) *State restructuring and local power: a comparative perspective*. London: Pinter Publishers, p. 122-149, 1991.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: International Journal of Policy and Administration*, London, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct., 1995.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, dez. 2017.

SAVITCH, H. V.; KANTOR, Paul. *Cities in the International Marketplace / The Political Economy of Urban Development in North American and Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

_____. How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), p. 135-151, January 2005.

SOUZA, C. "Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização". *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n.3, 1996.

STOKER, G. "Theory and Urban Politics." *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, vol. 19, n. 2, 1998, p. 119-129. JSTOR, www.jstor.org/stable/1601319.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155, p. 17-28, 1998a.

STONE, C. N. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989.