

Sol Garson

Regiões Metropolitanas

Por que não cooperam?

LETRCAPITAL



Sol Garson

Regiões Metropolitanas:
por que não cooperam?

LETRACAPITAL

Copyright © Sol Garson Braule Pinto, 2009

EDITOR
João Baptista Pinto

CAPA
Yuri Alcantara

EDITORAÇÃO
Luiz Carlos Guimarães

REVISÃO
Sol Garson

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

C227c

Garson, Sol, 1949-

Regiões metropolitanas : por que não cooperam? / Sol Garson. - Rio de Janeiro: Letra
Capital: Observatório das Metrópolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

Anexo

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-031-0

1. Regiões metropolitanas - Brasil. 2. Federalismo. 3. Administração fiscal - Brasil. 4.
Regiões metropolitanas - Aspectos econômicos - Brasil. 5. Administração de regiões urbanas
- Brasil. 6. Política urbana - Brasil. I. Título.

08-5264.

CDD: 352.16

CDU: 35.072

28.11.08

04.12.08

010025

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

*A Ricardo,
Marcelo e
Ana Luiza,
minhas paixões*

*A Rodrigo,
meu filho, que nos deixou
uma saudade imensa*

Prefácio

Vivemos um verdadeiro paradoxo. O Brasil não é apenas um país urbano, mas constituído por uma complexa organização territorial na qual é marcante a presença das grandes cidades. Temos, com efeito, 29 regiões metropolitanas e uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE de Brasília, reunindo 463 municípios distribuídos em 18 Estados da Federação, nelas habitando 79 milhões, o equivalente a 43% da população nacional. Neste conjunto encontramos 13 municípios com mais de um milhão de habitantes. Trata-se de um sistema urbano-metropolitano complexo, organizado de forma multi-escalar que apresenta duas faces. De um lado, constitui-se em importante ativo para o nosso desenvolvimento, em razão das conhecidas sinergias entre a urbanização e o crescimento econômico em países que atingiram certos patamares de industrialização, como é o caso brasileiro. A outra face decorre da concentração nas grandes metrópoles brasileiras da questão social na forma de inúmeras e extremas desigualdades, carências de bens e serviços básicos e fundamentais à vida urbana, degradação ambiental, crise de mobilidade urbana, violência aguda, crescimento da taxa de habitação precária etc. Este é o lado do passivo, representado pelo acúmulo em nossas metrópoles dos antigos problemas sociais decorrentes do modelo concentrador de renda, riqueza e poder que vigorou até o início dos anos 1980 e, os novos, inerentes a nossa inserção à economia organizada pela lógica da globalização financeira. Podemos afirmar que as regiões metropolitanas constituem hoje o palco onde se desenrola a dramaturgia da sociedade brasileira, desafiada a governar o seu território e a sua população para manter-se como Nação, mas com frágeis poderes de governar a sua economia. E estamos despreparados para utilizar de maneira competente o nosso ativo urbano e enfrentarmos os desafios da questão social, em razão da inexistência de arranjos institucionais que dotem os territórios das regiões metropolitanas de capacidade de governabilidade.

Por que a ausência? As razões deste paradoxo são múltiplas e têm

sido objeto de investigação do Observatório das Metrôpoles, no quadro do qual foi realizada a pesquisa que dá origem a este livro. Ele trata dos impasses para o estabelecimento de ações de cooperação intergovernamentais nas regiões metropolitanas decorrentes dos efeitos particulares do nosso federalismo fiscal. Originalmente defendida como tese de doutoramento no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, o livro examina as consequências do nosso sistema federativo que historicamente funciona sob a égide da combinação do processo de centralização política e a necessidade de manter os diversos tipos de localismos que caracterizam a organização política do território nacional. Com efeito, o exame dos vários períodos de constituição do nosso federalismo – 1930-1946, 1946-1969 e 1969-1988 – evidencia como as elites que vêm dirigindo o Estado Nacional buscam, através do sistema de repartição de competências e de recursos, manterem os localismos e o regionalismos, mas, ao mesmo tempo, estabelecerem padrões de relações inter-governamentais que os integrem e subordinem ao poder central da União. Nesta história, está ausente o objetivo de constituir um sistema federativo que combine a autonomia dos entes federados e a sua co-responsabilização com respeito aos princípios de igualdade de cidadania como base da distribuição de competências e recursos e, de outro, de garantia do real poder local fundado na soberania popular para o exercício destas competências e na decisão sobre o uso destes recursos. No federalismo brasileiro, em consequência, o poder local é fictício, pois é apenas moeda de troca para que as elites possam ter acesso ao poder central. Em contrapartida, as elites políticas nacionais não podem deixar de exercer o papel de despachantes dos interesses locais e regionais. Podemos dizer que na análise do federalismo fiscal brasileiro a razão do Estado Patrimonialista vem prevalecendo em detrimento e mesmo em oposição à razão da igualdade de cidadania.

É compreendendo a permanência desta lógica nas relações intergovernamentais no Brasil que podemos perceber o valor da análise empreendida neste livro. Nele fica evidente como um federalismo que responde apenas aos imperativos da cooperação entre governos para a manutenção do equilíbrio entre centralismo e localismos constitui-se em obstáculo institucional ao estabelecimento de arranjos com capacidade de enfrentar os problemas que se acumulam nas regiões metropolitanas. Alguns exemplos que sobressaem da leitura deste livro: A inexistência de distinção entre tipos de municípios segundo a sua integração a complexos metropolitanos, tanto no que concerne à definição de sua atribuição quanto

nos critérios legais e constitucionais de transferência das receitas. O que introduz distorções nas áreas metropolitanas expressas, por exemplo, no fato dos pequenos municípios obterem uma receita per capita superior aos maiores e, em alguns casos, mais elevadas do que a obtida pelos municípios-polos das RM's. A combinação entre esta distorção com a lógica acima descrita, está na base das práticas de inúmeros desmembramentos dos municípios nas RM's, pois tornar autônomo um distrito é visualizado como objetivo importante por elites locais para terem acesso a recursos públicos e, conseqüentemente, à moeda de troca com as elites centrais. Outro obstáculo evidenciado pelo trabalho de Sol Garson é o bloqueio que a prática deste federalismo gera à constituição de uma cultura cívica entre os representantes municipais para estabelecerem cooperação para resolverem problemas comuns quando o gasto envolver investimentos públicos, especialmente em equipamentos. Como o governo local é um trampolim para outras esferas de poder e, para tanto, torna-se necessário o uso dos recursos naqueles itens mais rentáveis eleitoralmente no curto prazo. Baixa confiança, competição e free raider parecem ser traços da cultura cívica prevalecente entre os governantes municipais, tornando a percepção da cooperação intergovernamental um jogo de soma zero, o que não é compensado pelo sistema de distribuição de recursos presente em nosso federalismo fiscal.

Estas são algumas das questões sobre as quais podemos refletir com a leitura deste livro na reflexão do paradoxo mencionado no início dessa apresentação: a manutenção dos territórios metropolitanos em estado de desgoverno apesar do seu papel estratégico para o desenvolvimento nacional que combine crescimento econômico com a elevação e melhor distribuição do bem-estar social. Além destes aspectos analíticos sobre as relações e os impasses da gestão metropolitana, Sol Garson apresenta neste livro importante e competente contribuição à análise e ao monitoramento do desempenho fiscal dos municípios, em razão da construção de um valioso banco de dados e da elaboração de indicadores que nos permitem avaliar a estrutura metropolitana dos gastos, das condições reais do seu financiamento e seus impactos facilitadores e limitadores da cooperação intermunicipal na resolução dos problemas de comum interesse.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Prof. Titular do IPPUR/UFRJ

Coordenador Nacional do Observatório das Metrópoles

Apresentação

Antes de iniciar a discussão do tema metropolitano, gostaria de falar um pouco sobre a origem deste livro, que traz as idéias básicas que desenvolvi em minha tese de doutorado, defendida em 2007 no Instituto de Pesquisa e Planejamento – IPPUR, da UFRJ, sob orientação do Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

A motivação tem origem em minha vida profissional, basicamente dedicada à área pública. Mais precisamente, em minha experiência na Área Social do BNDES, no financiamento de projetos para estados e municípios e, posteriormente, como Secretária de Fazenda do Município do Rio de Janeiro. Nessa condição, deparava-me freqüentemente com problemas aparentemente sem solução: ora reclamávamos porque os municípios vizinhos mandavam, para nossos hospitais, doentes em estado grave e portanto de elevado custo de atendimento, ora reclamavam eles porque para lá enviávamos o lixo aqui coletado. Sentar à mesa para discutir problemas comuns, nem pensar. Trazer o estado e a União para essa discussão, sonho de uma noite de verão. E assim seguíamos (e seguem), nós e nossos vizinhos, desperdiçando boas oportunidades de resolver nossos problemas comuns e, certamente, de oferecer melhor condição a nossos cidadãos. A dificuldade de cooperação entre municípios tão fortemente ligados pelo vai-vem diário de pessoas e mercadorias é portanto o tema deste livro.

Originado, como disse, de minha tese de doutorado, o livro se inicia por dois capítulos que exploram as bases teóricas de que me vali. Para os interessados nos aspectos práticos do estudo, sugiro que vão direto ao debate sobre a governança local e metropolitana, no segundo capítulo, ou à conclusão do mesmo e passem aos capítulos seguintes.

Aproveito esta oportunidade para registrar meus agradecimentos

aos que colaboraram para este estudo, com que espero contribuir para o debate sobre os problemas comuns que enfrentam os cidadãos que vivem em regiões metropolitanas

Início pelo incentivo que representou, para mim, o interesse pelo tema demonstrado pelo Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, a quem agradeço pelas muitas horas que dedicou ao debate das questões aqui tratadas.

De fundamental importância para o embasamento teórico deste estudo foram os cursos que assisti sobre relações federativas no Instituto de Medicina Social – IMS/UERJ, com a Profa. Sulamis Dain e sobre Nova Economia Institucional, no Instituto de Economia – IE/ UFRJ, com o Prof. Ronaldo Fiani.

O trabalho empírico que aqui se apresenta muito se beneficiou das pesquisas que realizei como consultora do Ministério das Cidades e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, bem como dos seminários e encontros de que participei com os colegas pesquisadores da Rede Observatório das Metrôpoles.

A difícil tarefa de reunir dados econômico-sociais me foi facilitada pelo grande amigo Nelson Senra, do IBGE, com pesquisas do Instituto que me ajudaram, junto a outras fontes, a desenhar um perfil que identificasse os nada menos que 463 municípios metropolitanos. Na fase seguinte – de reunião de dados fiscais municipais individualizados – foi de fundamental importância o auxílio de técnicos estaduais e municipais de fazenda e de planejamento e dos muitos Tribunais de Contas. Em particular, agradeço a equipe da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda que, como os aqui citados, trabalham com afinco para dar transparência às contas públicas.

Para a realização deste trabalho foi de fundamental importância o apoio de Adriano Dias Dantas que, assumindo sua condição de “população flutuante” de minha residência, esteve sempre junto a mim, ajudando-me no manejo dos imensos bancos de dados, que de fato escapam a minha competência. Finalmente, registro a paciência de minha família – Ricardo, meu marido e Marcelo e Ana Luiza, meus filhos – que aturaram minhas brigas com o computador, o qual, malvado, invertia tabelas, desligava sozinho e, com frequência, mandava mensagens do além, culpando-me por erros que, claro, jamais eu poderia ter cometido!

A progressiva deterioração dos serviços públicos em nossas cidades, os crescentes déficits orçamentários e os níveis continuamente crescentes de tributação do governo central e dos governos locais convenceram muitos observadores de que algo está equivocado na distribuição de funções fiscais entre os diferentes níveis de governo.

(Wallace OATES, 1972)

A perspectiva fiscal é importante...é indiscutível que o dinheiro importa: quem o tem, de onde vem, baixo que condições pode ser gasto e por quem. A forma de financiamento do gasto público afeta diretamente a viabilidade de qualquer proposta de desenvolvimento ou objetivo de prestação de serviço e, por isto, é sempre uma questão chave em qualquer estratégia de cidade ou área metropolitana.

(Richard Bird e Enid Slack, 2003)

Sumário

Lista de Tabelas e Quadros.....	15
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	17
<i>Introdução</i>	19
<i>1 - Uma base teórica para pensar a cooperação metropolitana.....</i>	<i>25</i>
Introdução	25
O Federalismo – aspectos da ciência política	27
O Federalismo e a teoria econômica do setor público	29
A Welfare Economics e o federalismo fiscal.....	30
A Escola da Escolha Pública e o federalismo competitivo	39
A Nova Economia Institucional – a importância das instituições.....	42
A NEI aplicada ao federalismo.....	57
Conclusão – a identificação dos obstáculos à cooperação metropolitana.....	65
<i>2 - Governança Metropolitana</i>	<i>69</i>
Introdução	69
Governo e governança local e metropolitana	71
Governança e cooperação intergovernamental local.....	74
Evolução do debate sobre governança local e metropolitana.....	78
Modelos de governança metropolitana	83
Governança metropolitana através da construção institucional.....	84
Governança metropolitana não institucional	89
A construção da governança metropolitana	90
Obstáculos à construção de estruturas de governança	90
Políticas públicas e legitimidade dos arranjos metropolitanos.....	91
Conclusão	93
<i>3 - Regiões metropolitanas – Evolução Institucional e Perfil Sócio-Econômico e de Gestão.....</i>	<i>97</i>
Introdução	97

A questão metropolitana no Brasil – experiência de gestão e evolução institucional	99
A experiência de gestão metropolitana sob o regime autoritário	100
A gestão metropolitana e as mudanças no sistema federativo – a Constituição de 1988.....	105
A legislação metropolitana – dos anos 60 aos dias atuais	106
Municípios metropolitanos – perfil sócio-econômico e gestão pública...	114
Aspectos demográficos	114
Atividade econômica.....	121
Carência de serviços urbanos.....	127
Educação	132
Renda e condições de vida	134
Gestão Pública	136
Conclusão	138
 <i>4 - O regime Fiscal Federativo e o Financiamento dos Municípios Metropolitanos.....</i>	 143
Introdução	143
Estrutura fiscal e relações federativas – evolução recente	145
Estrutura fiscal da União, dos estados e dos municípios – as contas públicas no pós Real.....	147
Relações federativas – as transferências intergovernamentais	150
Finanças municipais – municípios metropolitanos e não metropolitanos	154
Finanças metropolitanas – municípios núcleo e demais municípios	162
Municípios metropolitanos – perfil da receita.....	168
Municípios metropolitanos – indicadores financeiros da receita e da despesa	172
Indicadores da receita	173
Indicadores de despesa e prioridade de gasto	176
Investimento – fontes de financiamento e prioridades setoriais	178
Municípios metropolitanos – o financiamento do Investimento	178
Estrutura funcional do investimento	183
Conclusão	186
 <i>5 - Considerações Finais.....</i>	 191
<i>Referências</i>	<i>206</i>
<i>Anexo.....</i>	<i>217</i>

Lista de Tabelas e Quadros

TABELA 3.1	Evolução da População – Brasil, Unidades da Federação e Municípios Metropolitanos Participação da População Metropolitana no Total Estadual – 1991-2005	116
TABELA 3.2:	Razão de Dependência – média por estado Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000	120
TABELA 3.3:	Regiões Metropolitanas Produto Interno Bruto e População – 1999-2003 Município Núcleo e Outros Municípios	122
TABELA 3.4:	Municípios Núcleo e demais Municípios Participação no Produto Interno Bruto da Região Metropolitana e do Estado – 1999 e 2003.....	124
TABELA 3.5:	Regiões Metropolitanas Produto Interno Bruto e PIB per capita – 2003 Município Núcleo e Demais Municípios	126
TABELA 3.6:	Domicílios com Deficiência de Serviços Urbanos por situação Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000.....	130
TABELA 3.7:	IDH-M, Mortalidade Infantil e Proporção de Pobres Média por Estado – Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000.....	135
TABELA 4.1:	Receita e Despesa Primária 1995 e 2003 União, Estados, Municípios e Contas Consolidadas	149
TABELA 4.2:	Receitas e Despesas com Transferências Intergovernamentais – 1995 e 2003 União, Estados, Municípios	151
TABELA 4.3:	Receita Municipal 2000 e 2003 Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos	159
TABELA 4.4:	Despesa Municipal por Grupo e por Função 2000 e 2003 Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos.....	160
TABELA 4.5:	Estrutura da Receita Fiscal dos Municípios Metropolitanos Município Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003.....	164
TABELA 4.6:	Estrutura da Despesa Fiscal dos Municípios Metropolitanos Município Núcleo e Outros municípios – 1998 e 2003	165
TABELA 4.7:	Receita por Rubrica e Despesa por Grupo dos Municípios Metropolitanos Municípios Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003.....	166

TABELA 4.8:	Despesa por Função dos Municípios Metropolitanos Municípios Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003	168
TABELA 4.9:	Investimentos e Inversões Municipais – 2000 e 2003 Estrutura de Financiamento Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos	179
TABELA 4.10:	Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos Participação em Investimentos e Inversões Principais Fontes de Financiamento – 2000 e 2003.....	182
TABELA 4.11:	Investimentos e Inversões Per Capita – 2000 a 2003 Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos.....	183
TABELA 4.12:	Despesas de Capital Fixo – Distribuição for Funções 1998-2002 Municípios selecionados*	185
QUADRO 1:	Perfil da Receita Fiscal	219
QUADRO 2:	Categorias de Receita.....	219
TABELA A.1	Regiões Metropolitanas – Perfil da Receita Municipal per Capita – 2003	220
QUADRO 3.	Indicadores da Receita.....	225
QUADRO 4 .	Indicadores da Despesa	226
QUADRO 5.	Indicadores de Prioridade de Gasto	227
TABELA A.2	Indicadores da Receita 2002- 2003 Municípios Núcleo e Demais Municípios.....	227
TABELA A.3	Indicadores da Despesa e Prioridade de Gasto 2002- 2003 Municípios Núcleo e Demais Municípios.....	233

Lista de Ilustrações

GRÁFICO 1:	Estrutura da Receita – Principais Rubricas Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000 a 2003	155
GRÁFICO 2:	Estrutura da Despesa – Principais Rubricas Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000 a 2003	156

Lista de Abreviaturas e Siglas

AIC	Ação institucional coletiva
CIDE	Contribuição sobre intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATASUS	Departamento de Informática do SUS/ Secretaria Executiva do Ministério da Saúde
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IOF ouro	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – Comercialização do Ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI-ex	Transferência para compensação de desoneração de exportações
IPTU	Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITD	Imposto Sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC 87	Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
RMBs	Regiões metropolitanas brasileiras
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
STN	Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda
SUS	Sistema Único Saúde
VAF	Valor Adicionado Fiscal (para cálculo do ICMS)

Introdução

Problemas de transporte, deficiência de saneamento básico são alguns dos problemas diariamente vivenciados pelos que vivem nos grandes aglomerados metropolitanos brasileiros. Nessas áreas, circula diariamente um volumoso fluxo de pessoas, de mercadorias e de serviços, que ignora os limites dos municípios ali presentes. Desiguais em porte populacional e em importância econômica, não raro a unidade principal desempenha funções bem mais complexas e diversificadas que sua periferia. Da continuidade desse espaço econômico e social, resultam fortes externalidades, que enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições e chamam a atenção para a importância da cooperação, que permita aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos. É desta problemática que trata este livro: das regiões metropolitanas brasileiras, buscando identificar os obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas.

Em dezembro de 2005, o Brasil contava já com 29 regiões metropolitanas criadas por leis federais ou estaduais a partir de 1974. Além destas, outras unidades de planejamento regional incluíam as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs, de iniciativa federal e as aglomerações urbanas e as microrregiões, instituídas por leis estaduais. Deste segundo grupo, destaca-se a RIDE do Distrito Federal e Entorno – RIDE DF¹. As regiões metropolitanas e a RIDE DF comportavam, em 2005, 463 municípios, distribuídos em 18 estados e no Distrito Federal e

¹ Através de pesquisa desenvolvida pela Rede Observatório das Metrópoles, foram identificados, classificados e demarcados os espaços da rede urbana brasileira. A RIDE DF ocupa o 5º lugar em hierarquia dos espaços brasileiros, superada apenas pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Essa pesquisa, conduzida BRANCO et al em 2004, encontra-se disponível em www.ippur.ufrj.br/observatorio

incluíam a quase totalidade dos municípios com população superior a 1,0 milhão de habitantes. De forma geral, nos referiremos ao conjunto dessas 29 regiões metropolitanas e da RIDE DF como regiões metropolitanas brasileiras (RMbs), ainda que em algumas delas o fenômeno metropolitano se revele de forma pálida. De fato, os municípios constituintes das RMbs diferem substancialmente entre si quanto à integração à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais (BRANCO et al, 2004). Disso, resultam unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, o que acrescenta dificuldade adicional à discussão e formulação de políticas públicas para esses espaços.

A importância do conjunto dos municípios situados nas RMbs é indiscutível. A Contagem da População 2007, do IBGE, neles encontrou 43,0 % da população brasileira. .

Em 2005, de acordo com a nova metodologia, do IBGE, 57,5% do PIB foi gerado nestes territórios. Em 2004, hospedavam as sedes de cerca de 80% das 500 maiores empresas brasileiras e abrigavam 8.213 agências bancárias dentre as 17.020 existentes no país.

Ao lado de sua importância econômica e demográfica, as RMbs concentram atualmente a questão social, cujo lado mais evidente e dramático é a exacerbação da violência, uma das faces do processo de segmentação sócio-territorial em curso, que separa as classes e grupos sociais em espaços da abundância e da integração virtuosa e em espaços da concentração da população, vivendo simultâneos processos de exclusão social (BRANCO et al, 2004, p. 4).

O agravamento da situação social nessas áreas, para o qual contribui fortemente a falta de infra-estrutura urbana, deixa clara a importância do estudo dos obstáculos à cooperação para a solução dos problemas comuns a seus municípios. A reversão ou, ao menos, a atenuação deste quadro não pode ficar à espera da ocorrência de excepcionais taxas de crescimento da economia , que não necessariamente resolveriam o problema. A rigidez da despesa de todos os níveis de governo, a magnitude dos investimentos requeridos e a dimensão extraterritorial que têm as ações de desenvolvimento urbano tornam indispensável a articulação de ações entre os três níveis de governo e o setor privado, de forma a atender as demandas da sociedade.

Como regra geral, as políticas urbanas requerem comprometimento de recursos no longo prazo, tornando seu desenho e implementação bas-

tante complexos num ambiente em que prevalece a desigualdade quanto à capacidade econômica, fiscal e técnica dos entes da federação. O caráter de longo prazo aumenta a incerteza do sucesso e a possibilidade de defecções ao longo do processo: os custos de transação da implementação de políticas urbanas em áreas metropolitanas tendem a ser elevados. A solução para o déficit de infra-estrutura exige que os atores envolvidos – de todos os níveis de governo, do setor privado, das organizações não governamentais e da sociedade civil – estabeleçam uma relação em que prevaleçam a transparência e a mútua confiança.

No que diz respeito ao caso brasileiro, o arcabouço institucional do federalismo tem-se mostrado inadequado para lidar com a desigualdade inter e intra-regional. O processo de descentralização federativa não foi acompanhado pelo desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da federação e de fóruns de negociação e resolução de conflitos. Identificando a descentralização com municipalização, os municípios assumiram uma postura autárquica.

Do lado fiscal, as dificuldades da União e dos estados ao longo da década de 90 contribuíram para mantê-los ausentes de ações cooperativas para a solução de problemas urbanos. Sua estrutura fiscal apresenta substancial rigidez, restringindo a capacidade de liderar, ou ao menos de participar de projetos de infra-estrutura urbana. Ao lado disso, a política de metas fiscais implementada a partir do final da década passada, reforçou a contenção do crédito público. Acrescente-se a falta de uma tradição de planejamento e implementação de políticas regionais e de políticas urbanas, que integrassem as diferentes ações setoriais para as áreas fortemente adensadas e permitissem desenvolver práticas de gestão que sobrevivessem ao forte processo de descentralização dos últimos 25 anos. Por fim, vale observar que a transferência, para os estados, da iniciativa de criação e coordenação de regiões metropolitanas não foi acompanhada por condições para o exercício desta competência. Ao contrário, a autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988, pela elevação dos municípios à condição de ente federativo, retirou dos estados qualquer possibilidade de influenciar a organização municipal.

A base teórica para a discussão da problemática metropolitana aqui desenvolvida encontra-se fundamentalmente na teoria econômica do setor público, em particular, na teoria do federalismo fiscal e na nova economia institucional. A compreensão da governança metropolitana levou-nos a explorar também abordagens da ciência política, entendendo que a

cooperação intergovernamental desenvolve-se como uma ação institucional coletiva, que reúne um grupo de organizações trabalhando de forma coordenada para desenvolver políticas visando objetivos comuns.

A discussão dos aspectos institucionais à cooperação tem como foco as relações fiscais na federação brasileira. Para avaliar a trajetória institucional das RMBs, acompanhamos a história de sua criação, partindo das primeiras experiências nos anos 60, até o passado recente – em outubro de 2005 cria-se a última dentre as aqui tratadas, a Região Metropolitana do Sudoeste do Maranhão. A abordagem dos aspectos fiscais federativos considera a relação entre União, estados e municípios, para então se debruçar sobre a estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, como um resultado do desenvolvimento do federalismo no Brasil. Embora, a partir da Constituição de 1988, haja diminuído o desequilíbrio vertical – entre a distribuição de receitas e de responsabilidades – entre os níveis da federação, expandiram-se os desequilíbrios horizontais (entre entes no mesmo nível), com maior prejuízo para municípios de porte (populacional) médio, mais freqüentes nas RMBs.

Este livro está dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma base teórica para refletir sobre a cooperação metropolitana e o segundo, tomando elementos deste, aborda os aspectos teóricos da governança local e metropolitana e apresenta os diversos modelos de governança metropolitana adotados, sobretudo, nos países da OCDE. O terceiro capítulo traça um perfil sócio-econômico e institucional das RMBs. Após um breve histórico da experiência de gestão metropolitana no Brasil, passa-se ao exame da evolução das normas jurídicas para a constituição e operação das RMBs, elemento essencial das estruturas de governança dessas áreas. O capítulo segue apresentando o perfil dos municípios metropolitanos brasileiros, que compreende aspectos demográficos, da atividade econômica, da disponibilidade de serviços urbanos e de educação e qualificação da mão de obra, de renda e condições de vida e da gestão pública. Para compor esse perfil, buscaram-se aspectos que têm rebatimento na questão fiscal: um baixo nível de atividade econômica resulta em frágil base tributária e restringe a capacidade de atendimento à população. Por outro lado, uma elevada carência de serviços urbanos denota pressões sobre o orçamento público, da mesma forma que o atraso no processo de municipalização do ensino fundamental. No conjunto, os resultados deste perfil permitirão avaliar a demanda a ser atendida pelo gasto público, enquanto os aspectos fiscais, objeto do capí-

tulo seguinte, dimensionarão os recursos para o financiamento do gasto e indicarão as prioridades de alocação de recursos. Em particular, queremos saber em que setores investem os municípios metropolitanos e como eles financiam esses investimentos. O quinto capítulo discute alternativas de governança metropolitana e apresenta as considerações finais.

Uma base teórica para pensar a cooperação metropolitana

Introdução

A reflexão sobre a cooperação nas transações econômicas requer uma abordagem interdisciplinar, que inclua as contribuições da ciência política. É no entanto na ciência econômica que buscaremos os fundamentos principais para nosso estudo dos dilemas da cooperação e das relações intergovernamentais em países federativos.

Ao destacar a contribuição da ciência política ao tratamento do federalismo, visando entender a experiência brasileira, Almeida (2001, p.13) comenta que o interesse por este campo ampliou-se a partir da Constituição de 1988, face às mudanças na estrutura federativa e pelo reconhecimento da dimensão institucional na vida política. Entre os temas habitualmente tratados pelos cientistas políticos, estão a gênese do federalismo brasileiro, o sistema de representação política e democracia, a governabilidade e a definição e implementação de políticas públicas, estes dois últimos de particular interesse para nosso estudo.

No campo da ciência econômica, duas abordagens são de particular importância: a discussão do federalismo pela ótica fiscal e os aspectos institucionais das relações federativas. A primeira desenvolve-se a partir da *Welfare Economics*, com a Teoria do Federalismo Fiscal, enquanto a Nova Economia Institucional – NEI discute a influência dos fatores institucionais, políticos e históricos na eficiência dos arranjos federativos. A Teoria do Federalismo Fiscal, que toma corpo a partir da década de 60, tem forte impulso com a obra de Wallace Oates (1972), que propõe uma teoria econômica da fazenda pública sob um sistema federal de governo. A NEI abriga diversas correntes que atribuem crucial importância às instituições

e sua influência sobre o comportamento dos agentes econômicos. Embora se possam localizar suas origens na Escola Institucionalista do início do século XX, é na década de 90 que a abordagem institucionalista assume papel de destaque no tratamento específico de temas do federalismo, em particular na rediscussão dos impactos de processos de descentralização política, fiscal e administrativa. Entre seus mais importantes colaboradores, está Douglas North. Vale observar que, em texto escrito em 1994, vinte anos após a edição de sua obra mais conhecida – *Federalismo Fiscal* – Oates chama a atenção para a importância dos aspectos institucionais na análise das finanças públicas (OATES, 1994, p.126).

Ao incorporar variáveis políticas à discussão econômica, a NEI ilumina a compreensão da trajetória da gestão metropolitana no Brasil, onde instituições que não incentivam a cooperação levam a um comportamento ineficiente das organizações envolvidas. Como adiante se discutirá, soluções cooperativas são dificultadas pela presença de muitos atores e informação imperfeita. Daí a importância do papel do Estado na manutenção de um sistema complexo de trocas, como prevalece nas sociedades modernas. A discussão da experiência passada e dos obstáculos hoje colocados para soluções cooperativas requer a compreensão do processo de mudança institucional. De acordo com North, a mudança institucional é realizada de forma incremental e dependente da trajetória passada, podendo orientar a delimitação do conjunto de escolhas no presente.

Sob o ponto de vista institucional, a discussão dos obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas para a formulação e implementação de políticas para suprir o déficit de infra-estrutura urbana deve, necessariamente, considerar as características próprias ao arranjo federativo brasileiro.

Este capítulo está dividido em três seções. Após esta Introdução, destacamos alguns aspectos da ciência política necessários à compreensão do federalismo. A segunda seção percorre as principais correntes da teoria econômica da segunda metade do século XX, buscando o tratamento que oferecem à “economia do setor público”, de forma a entender o funcionamento de um Estado federativo. A importância das instituições sobre o comportamento dos agentes econômicos, conforme a NEI, orienta a compreensão da cooperação na ação coletiva e da trajetória de mudança institucional, importantes para o estudo da gestão de regiões metropolitanas. A terceira seção conclui.

O Federalismo – aspectos da ciência política

Sob a ótica da ciência política, o federalismo é uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território. Bobbio et al. (2002, p.481) destacam que o princípio constitucional no qual se baseia o Estado organizado sob a forma federativa é o da pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles. Ao governo central, que tem competência sobre o inteiro território da federação, deve ser conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica. Entre estas, estão o monopólio das competências relativas à política externa e militar e o controle alfandegário e monetário. Aos estados federados, que têm competência sobre seu respectivo território, devem ser assinalados os demais poderes.

A distribuição de competências entre os diversos centros de poder independentes, porém coordenados, implica em que cada parcela do território e seus habitantes estão subordinados a dois centros de poder. O termo federal vem do Latim *foedus*, que significa pacto, convivência entre autonomia (self-rule) e interdependência (shared rule). Sistemas federais pressupõem a existência de um contrato federativo garantido por sólido arcabouço institucional. Valendo-se de uma analogia, Elazar considera o federalismo um gênero de organização política, para o qual se encontram diversas espécies (ELAZAR, 1987)

Embora os sistemas políticos federativos possam guardar diferenças, há algumas características básicas e princípios operacionais comuns a todos os sistemas federativos. Destes, três são essenciais (ELAZAR, op.cit., p.157). Deve existir uma Constituição escrita, onde se define, entre outras coisas, os termos pelos quais o poder é dividido ou partilhado no sistema político, podendo ser alterado apenas por meios extraordinários. Pelo princípio da não centralização, o sistema político deve garantir a difusão de poder entre os entes constituintes, de forma que a autoridade do governo geral e dos demais constituintes não possa ser deles tirada sem consentimento mútuo. Por fim, deve haver clara divisão territorial de poder, mesmo quando outros elementos contribuem para definir a divisão federativa.

Para Elazar (op.cit., p.154), o federalismo envolve um compromisso com a parceria e com a cooperação entre indivíduos, sem que isto implique em abdicar de sua integridade. É sobre estas bases que se constroem as instituições próprias aos sistemas federais. Estas instituições devem

definir de que forma serão partilhadas as responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e como se dará a cooperação pela via das relações intergovernamentais.

O sucesso de arranjos federativos está subordinado a algumas condições (ABRUCIO, 2002, p.26, ELAZAR, op.cit., p.154). A convivência entre autonomia e interdependência permite lidar com as naturais tensões presentes em sistemas federativos. Sistemas federais exitosos requerem, de seus participantes, capacidade de negociação para o estabelecimento de parcerias, de auto-imposição de limites para a busca de objetivos comuns e a consideração das conseqüências dos atos de cada participante. A republicanização da esfera pública² elimina o patrimonialismo e admite exclusivamente a coisa pública, que se traduz em espaços institucionais abertos à participação do povo. Abrucio alerta para a importância do plano subnacional, destacando, “como já havia feito Tocqueville em seu célebre *A Democracia na América*, que os *loci* por excelência do aprendizado republicano são o poder local e o nível estadual” (ABRUCIO, op.cit, p.28).

Analizando as relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha, sob o ponto de vista econômico-institucional, MORAES (2001, p.20-21) estabelece quatro critérios para caracterizar uma estrutura federativa eficaz do ponto de vista institucional.. Para o autor, a qualidade dessa estrutura depende do grau de formalismo e da legitimidade das regras que regulam as relações federativas: em que medida elas, de fato, constroem o comportamento dos atores. Outros fatores para a qualidade são a coordenação governamental, dada pela existência de fóruns e arenas de negociação e resolução de conflitos nos âmbitos administrativo, legislativo, e judiciário e a capacidade de adaptação institucional do arranjo federativo a mudanças em parâmetros econômicos, sociais e políticos.

Para Abrucio, as condições que garantem o êxito dos sistemas federativos não se fizeram, em geral, presentes em nossa história. Não há combinação de autonomia dos governos subnacionais com interdependência entre níveis de governo, alternando-se períodos de irresponsabilidade dos estados com outros de forte centralização, sem que se constituam relações intergovernamentais cooperativas e baseadas no controle mútuo. Analisando o período 1945-64, ABRUCIO (op.cit., p.56) aponta

² O ideal republicano supõe que o poder tem origem na sociedade e a ela pertence.

a força do Poder Executivo nos estados, em detrimento do Legislativo, o poder de controle dos Governadores sobre os Prefeitos e o uso dos Executivos estaduais para a prática de políticas clientelistas.

Uma característica do caso brasileiro, que adiciona complexidade ao trato da questão federativa, é a persistência de significativas disparidades inter e intra-regionais. Conforme Elazar (op.cit, p.170), para evitar a centralização de poder, as unidades constituintes de um sistema federal devem se aproximar razoavelmente em população e riqueza ou, ao menos, ser equilibradas geograficamente ou numericamente quanto a suas desigualdades. A existência de uma grande unidade dominando pequenos estados com os quais ela é nominalmente federada em iguais condições tem sido uma das principais razões para o fracasso do federalismo. Este raciocínio pode ser aplicado ao contexto regional, em particular às RMBs. No Brasil, um dos problemas que tem sido apontado para o estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios metropolitanos é a desproporção freqüente entre a cidade núcleo e as periféricas. Desigualdades inter e intra-regionais de renda podem ter seus efeitos amenizados por uma adequada estrutura de repartição de receitas públicas, que confira às diversas unidades da federação capacidade de gasto similar. No Brasil, no entanto, as regras de partilha de receitas tributárias instituídas pela Constituição de 1988 resultaram na ampliação dos desequilíbrios horizontais. Junte-se a isto a falta de integração destas regras com os critérios estabelecidos para novas transferências, reduzindo ainda mais a possibilidade de utilizar o mecanismo de transferências intergovernamentais para minimizar as desigualdades. No caso de municípios que constituem regiões metropolitanas, observa-se significativa diferença em sua estrutura de receitas e capacidade de gasto. Isto leva a diferentes escalas de prioridade na alocação de recursos, o que inibe a cooperação.

O Federalismo e a teoria econômica do setor público

A abordagem do federalismo pelas principais correntes da teoria econômica da segunda metade do século XX tem por base as respostas que cada uma oferece às questões relativas à “economia do setor público”, cuja preocupação principal é compreender o papel do Estado no processo de troca econômica. É a partir daí que se busca entender o funciona-

mento de um Estado federativo – organizado em unidades autônomas de governo – e avaliar em que medida ele perde eficiência econômica pela inexistência de elementos que induzam a cooperação das unidades federadas.

Affonso (2002) distingue três momentos da teorização sobre a relação Estado-mercado ao longo deste período. A abordagem que prevaleceu até o começo dos anos setenta toma por base a teoria das Finanças Públicas, de inspiração neoclássica. Aplicada a Estados organizados em múltiplos níveis de governo, desenvolve-se a teoria do federalismo fiscal. O Estado tem seu papel circunscrito à compensação das “falhas do mercado”. A crise dos anos 70 abre espaço para a contestação da hipótese de que os governos poderiam desempenhar esta missão de forma eficiente. A Escola da Escolha Pública teoriza sobre os mecanismos de funcionamento dos governos e dos agentes públicos – políticos e burocratas – e contesta o excessivo papel do Estado. (AFFONSO, 2002, p.4-6). O foco se desloca das “falhas do mercado” para as “falhas de governo”. O terceiro momento é o do florescimento do Novo Institucionalismo, onde a importância do Estado é resgatada. Num mundo de maximização de riqueza e de trocas impessoais, contratos complexos, que permitiriam que algum agente capturasse os ganhos da troca, devem ser acompanhados por alguma forma de garantia dada por terceiros. Segundo North, esta função é da competência do Estado (NORTH, 1991, p.58).

A Welfare Economics e o federalismo fiscal

A *Welfare Economics* busca, a partir da tradição neoclássica, explicar e delimitar o papel do Estado na economia, que se expande ao longo do século XX, principalmente em momentos de crise do sistema capitalista, como a de 1929. Afinal de contas, se o mercado opera de forma eficiente, como explicar a presença do Estado?

A *Welfare Economics* diz respeito ao âmbito normativo da economia, à avaliação das alternativas quanto à organização da economia: o que deveria ser produzido, como deveria ser produzido, para quem, a quem cabem as decisões – ao governo, às empresas, às famílias? (STIGLITZ, 1999, p.14). As alternativas, inclusive aquelas que envolvem diferentes combinações de participação do setor público e do setor privado na alocação de recursos, são julgadas em função de sua contribuição à eficiência econômica e à equidade social.

No que diz respeito à eficiência na alocação de recursos, o critério usado para a seleção entre as alternativas é o da eficiência paretiana: uma alocação de recursos será eficiente quando ninguém puder melhorar sua posição no processo de trocas sem que alguém piore. Nesta situação, se atinge o “Ótimo de Pareto”. É importante, no entanto, observar o caráter individualista deste critério. Uma alternativa que deixasse os ricos mais ricos sem alterar a situação dos pobres, por exemplo, seria considerada uma “melhora de Pareto”, não havendo qualquer preocupação com o aumento da desigualdade. (STIGLITZ, op.cit., p.59). Além disto, a avaliação do que seja uma situação superior em termos de bem estar cabe ao indivíduo, o que é coerente com o princípio de soberania do consumidor, um dos pilares da teoria neoclássica.

Utilizando o instrumental da teoria neoclássica, a *Welfare Economics* conclui que a operação descentralizada do mecanismo de mercado – um sistema em que as decisões sobre consumo e produção são tomadas por inúmeras firmas e indivíduos, sem a ingerência de qualquer autoridade central – sempre conduzirá a uma alocação eficiente de recursos. Nestas circunstâncias, o papel do Estado restringe-se, basicamente, a atuar sobre a distribuição de renda. No caminho até tais conclusões, no entanto, a teoria admite pressupostos bastante restritivos, da existência de um mercado competitivo ideal, em que uma infinidade de famílias, constituindo a demanda, e de pequenas firmas, do lado da oferta, dispõem de plena informação sobre mercadorias e preços, sendo tão pequenas que não os podem afetar.

A contestação dessas hipóteses permite avançar na discussão, admitindo situações em que há um papel a ser desempenhado pelo Estado. Trata-se das falhas de mercado, situações em que não se pode alcançar a eficiência de Pareto. Entre elas, a ocorrência de competição monopolista, a existência de bens públicos, a impossibilidade de os consumidores disporem de informação perfeita, as externalidades, onde a ação de um indivíduo ou de uma firma impõe um custo a outrem sem compensação. Ao nível macroeconômico, a inflação e o desemprego seriam manifestações claras de que o mercado estaria falhando em atingir uma situação de equilíbrio ótimo de Pareto.

Mas não apenas as falhas de mercado justificariam ações do Estado. Além dos bens públicos, haveria classes de bens que, embora pudessem ser oferecidos pelo setor privado, tinham características que sugeriam sua oferta pelo Estado. Trata-se dos bens meritórios, cujo consumo cabe

incentivar, pois acabam por beneficiar a nação como um todo. O exemplo clássico é a educação fundamental, cujo benefício não se restringe apenas ao indivíduo que a recebe, mas a todo o grupo de que participa (o país em que vive, por exemplo).

No contexto da *Welfare Economics*, o federalismo é discutido a partir da ótica fiscal: como o Estado deve se organizar para atuar de forma eficiente, cumprindo sua função de suprir as falhas de mercado (AFFONSO, op.cit., p.15). Pergunta-se que princípios deveriam orientar a atribuição, aos diversos entes federativos, de competências para arrecadar receitas e de responsabilidades de gastos.

A *Welfare Economics* e a teoria do federalismo fiscal representam, portanto, o esforço dos economistas de formação neoclássica para compatibilizar a teoria que os orientava com o mundo real, em que situações de crise, como a de 1929, reclamavam e obtinham a intervenção do Estado. A orientação de um federalismo cooperativo estava na base do *New Deal* de Roosevelt e da República Federal da Alemanha, tal como instituída após a 2ª Guerra Mundial.

Conforme Musgrave (1989, p.6), a atuação fiscal do governo se desdobraria em três funções. Na função alocativa, o governo atua sobre a alocação dos recursos da economia, de forma a prover os bens públicos, ou sociais, assim denominados aqueles que não poderiam ser oferecidos pelo mercado, segundo os pressupostos neoclássicos. A atuação pode se dar diretamente, ao comprar fatores para a produção dos bens sob sua responsabilidade e indiretamente, ao tributar e conceder subsídios ao setor privado. Na função distributiva, o governo promove ajustes na distribuição de renda e riqueza na direção em que a sociedade considere mais adequada ou mais justa. Além disso, as decisões sobre que bens produzir e para quem têm claro impacto distributivo. Na função de estabilização macroeconômica, atua através da política fiscal e da monetária. A política fiscal tem impacto direto sobre a demanda: um aumento de gastos públicos ou redução da carga tributária podem ter efeitos expansionistas sobre a demanda³. Ao controlar a oferta de moeda, afeta a liquidez da economia e portanto a taxa de juros, novamente impactando a demanda. (MUSGRAVE, 1989, p.12-13).

Embora reconhecendo a importância da história política na explicação da estrutura fiscal de qualquer país, Musgrave (op.cit, p.446) enfatiza

³ Considera que o impacto depende da forma como a expansão do gasto é financiada: se por dívida pública, o aumento da taxa de juros deveria desestimular o gasto privado.

que há boas razões econômicas que sugerem que algumas das funções devam ser desempenhadas pelo nível central e outras de forma descentralizada. O que se discute é a escala espacial mais adequada a uma atuação fiscal eficiente. O grau de descentralização passa, portanto, a estar relacionado ao nível de eficiência econômica.

A temática da descentralização e eficiência desenvolve-se a partir da argumentação de Tiebout sobre as conclusões de Paul Samuelson com relação à eficiência na provisão de bens públicos. Em artigo publicado em 1954, Samuelson argüi a possibilidade de prover bens públicos de forma eficiente, dada a dificuldade em deduzir as preferências dos consumidores em relação aos bens de consumo coletivo (*collective consumption goods*). Para os demais bens na economia, os preços sinalizam qual deve ser a quantidade ótima produzida (quanto maior a quantidade desejada, maior o preço que os consumidores se dispõem a pagar). No entanto, nenhum sistema de preços descentralizado permitirá determinar o nível ótimo de bens de consumo coletivo. Para estes, o consumo por um indivíduo não exclui o consumo da mesma quantidade por outro indivíduo, de forma que a quantidade consumida por toda a coletividade é igual à consumida por qualquer um de seus indivíduos. Por essa razão, pessoas egoístas poderão dar sinais falsos, fingindo menos interesse no bem público do que realmente sentem e, portanto, dispondo-se a pagar um “preço” (imposto) menor por ele. Não haveria, portanto, uma solução de mercado para definir o nível de gastos com bens públicos. (SAMUELSON, 1954).

Tiebout destaca que a “análise, que é válida para despesas federais, não se aplica às despesas locais” (TIEBOUT, 1956, p.416). Desenhando um modelo de federalismo competitivo, argumenta que os governos locais podem ser vistos como ofertantes de bens públicos à comunidade. Os cidadãos, consumidores-eleitores com plena mobilidade, escolherão como local de moradia aquele em que os bens públicos disponibilizados mais se adequarem a sua escala de preferências. Tal como um mercado competitivo, os governos locais competirão para oferecer estes bens. Neste processo, a distribuição espacial da população levará a uma situação eficiente no sentido de Pareto, combinando a maximização de utilidade dos consumidores-eleitores com a eficiência do governo local, que oferece bens públicos em troca de impostos.

Para demonstrar sua tese, Tiebout vale-se, inicialmente, de um modelo cujas hipóteses são bastante rígidas. Entre elas, assume que os consumidores-eleitores têm plena mobilidade e informação perfeita sobre o

padrão de receitas e despesas de cada comunidade; não se consideram restrições quanto a oportunidades de trabalho (os cidadãos vivem de rendas) e os bens públicos oferecidos não apresentam externalidades. Nessas condições, eles “votam com os pés”, mudando-se para a comunidade onde possam melhor satisfazer suas preferências.

Ao relaxar a hipótese referente às externalidades, Tiebout argumenta que, quando as externalidades são significativas, é necessária “alguma forma de integração”. A título de exemplo, afirma que uma comunidade se encontrará em pior situação se sua vizinha não se esforçar para garantir o cumprimento das leis. No entanto, em alguns casos, esta garantia não pode se restringir à ação de governos locais: é necessária uma ação conjunta que, no caso americano, envolveria os *sheriffs*, a polícia federal, a *FBI* e as polícias locais. De acordo com a *Welfare Economics*, a integração municipal só se justificaria quando se pudesse obter mais de algum serviço a um dado custo, sem que qualquer outro serviço fosse reduzido. No entanto, como o próprio autor observa, nem sempre os argumentos em favor da integração poderão se basear em questões puramente econômicas (idem, p.423).

Os argumentos de Tiebout são retomados posteriormente, com a ascensão dos teóricos da Escolha Pública, que destacarão as virtudes do federalismo competitivo. Em um terceiro momento, em que o processo de descentralização é posto em debate, discutem-se as limitações de suas hipóteses, principalmente para o caso de países em desenvolvimento.

Em seu livro clássico sobre federalismo fiscal, Wallace Oates (1972) demonstra que a forma federativa de governo combina as vantagens da organização unitária e de uma estrutura extremamente descentralizada, no que diz respeito ao exercício das funções alocativa, de estabilização e redistributiva, concebidas por Musgrave. A descentralização permite ganhos de eficiência, sempre que a provisão de serviços públicos seja atribuída aos diversos entes da federação de acordo com as preferências de seus cidadãos-consumidores.

Para Oates (1972, p.19), o problema teórico central de federalismo fiscal é a determinação do grau apropriado de descentralização, ou seja, é a determinação da estrutura ótima do setor público, em termos de atribuição de responsabilidades a subconjuntos geográficos adequados da sociedade para tomarem decisões sobre funções específicas. No caso da função alocativa, a Teoria do Federalismo Fiscal prescreve, de acordo com a argumentação de Tiebout que, em casos onde o benefício da pro-

visão de bens públicos se limite à jurisdição em que estes são ofertados, decisões sobre sua oferta e o volume de recursos (impostos) requerido para seu financiamento devem ser de competência da comunidade beneficiada. Haveria, neste caso, uma correspondência perfeita entra a jurisdição que determina o nível de provisão de cada bem público e o conjunto dos indivíduos que consomem o bem. O teorema da descentralização, formulado por Oates, postula que:

Para um bem público – cujo consumo está definido para subconjuntos geográficos do total da população e cujos custos de provisão de cada quantidade do produto, em cada jurisdição, são os mesmos que os do governo central – será sempre mais eficiente (ou ao menos tão eficiente) que os governos locais provejam os níveis de produto Pareto-eficientes a suas respectivas jurisdições do que a provisão pelo governo central de qualquer nível pré-fixado e uniforme para todas as jurisdições (op.cit., p.59).

Oates destaca duas proposições importantes. A primeira é a condição de que os custos de provisão do bem sejam os mesmos para os governos locais que para o governo central, isto é, que não existam economias de escala. Além disso, quanto mais difiram as jurisdições quanto aos níveis eficientes de produto, maior o incentivo à descentralização. Aglomerações urbanas fortemente adensadas poderão se beneficiar de economias de escala na provisão de serviços urbanos, como a coleta e tratamento do lixo⁴. Países com fortes desigualdades regionais como o Brasil tirariam proveito de uma estrutura descentralizada.

O teorema da descentralização permite também concluir que a provisão e o financiamento de bens públicos de âmbito nacional, que afetam de forma significativa o bem estar dos indivíduos de todas as jurisdições – defesa, serviço de alfândega, por exemplo – devam ser da alçada do governo central, financiados por tributos de caráter nacional.

De acordo com a Teoria do Federalismo Fiscal, as demais funções – redistributiva e de estabilização – são da competência do governo central. Apesar de reconhecer que as preferências por uma ou outra estrutura de distribuição de renda possam diferir de uma jurisdição para outra, diversos argumentos privilegiariam o nível central quanto à responsabili-

⁴ Que além disso se justificam pela ocorrência de externalidades: o lixo não tratado numa jurisdição pode atrair doenças que se disseminam além de suas fronteiras.

dade pela redistribuição de renda. Por um lado, a mobilidade de pessoas e de empresas poderia anular políticas que beneficiassem os pobres às custas de maior carga tributária para os ricos e para as empresas⁵. Por outro lado, a alocação dos recursos públicos por meio do orçamento do governo central tem impacto na redistribuição de renda inter-regional e pessoal, dependendo das políticas relativas a competências tributárias e de transferências. Pela ótica da despesa, a redistribuição se processaria na medida em que a cesta de bens ofertados pelo Estado incluísse componentes direcionados principalmente para populações de baixa renda, ou através de transferências diretas de renda.

A função de estabilização só poderia ser desempenhada pelo nível central, dado o estreito relacionamento econômico entre as jurisdições e o fato de haver produtos e serviços cujo mercado não pode ser circunscrito ao nível local (ou mesmo nacional). Além de serem economias abertas, as jurisdições subnacionais não dispõem dos instrumentos essenciais ao controle de variáveis macroeconômicas, como oferta de moeda e a taxa de câmbio.

Não há dúvida que essas recomendações devem ser vistas mais como linhas gerais do que como princípios. Cada vez mais, governos locais assumem responsabilidades relacionadas à redução da pobreza.

O federalismo fiscal busca associar a distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo aos correspondentes instrumentos fiscais: que funções e instrumentos devem ser manejados de forma centralizada e quais devem ser atribuídos aos níveis subnacionais. Do lado dos recursos, além dos oriundos do poder de tributar e da capacidade de endividamento, as unidades pertencentes a um sistema federal contam com transferências intergovernamentais (OATES, 1999, p.1124).

A distribuição de competências tributárias busca minimizar distorções na alocação de recursos e garantir, no que for possível, a compatibilidade entre responsabilidades por gasto e capacidade de arrecadar recursos para seu financiamento. Quanto à base econômica sobre a qual incidem, os tributos distribuem-se em três grupos: tributos sobre o patrimônio, sobre a renda e sobre as vendas de mercadorias e de serviços. Num país federativo, diferentes níveis de governo poderão arrecadar impostos sobre uma mesma base ou ter exclusividade para sua exploração. Austrália e Índia são exemplos de separação de bases tributárias, enquan-

⁵ A baixa mobilidade de pessoas, portanto, justificaria o desenvolvimento de programas distributivos por governos subnacionais.

to, no Canadá, por exemplo, as províncias podem impor uma sobretaxa ao imposto de renda federal.

Como regra geral, a orientação normativa sugere que o governo central deva tributar bases desigualmente distribuídas pelo país, bem como as que apresentam maior mobilidade: a tributação em nível federal evitaria o deslocamento de fatores de produção de uma jurisdição para outra e a competição tributária, conhecida no Brasil como guerra fiscal, que acabam resultando em redução de receitas públicas. Além disso, cabe ao governo central explorar bases mais sensíveis a mudanças no nível de renda⁶. Tributos que incidem sobre diversos estágios da atividade econômica, como os impostos sobre o valor adicionado, dificilmente serão administrados em nível subnacional, sem que se incorra em elevados custos e distorções alocativas. Já tributos que incidem em um só estágio da atividade econômica, ou sobre bases de pouca mobilidade, associados às taxas pela prestação de serviços, devem compor a estrutura de financiamento dos gastos das unidades subnacionais⁷ (TER-MINASSIAN, 1997, p.9-11).

Abandonando um modelo de correspondência perfeita – em que cada bem é oferecido pelo nível de governo responsável pelo subconjunto geográfico beneficiado por esse bem – admite-se que a provisão de um bem possa ser feita por um nível de governo cujo alcance seja mais amplo, ou mais restrito, que o (subconjunto geográfico) relativo à população beneficiada pelo uso do bem. Isto resulta no surgimento de ineficiência. Um mecanismo para reduzir essa perda seria constituído pelas transferências intergovernamentais.

Além de ser um instrumento para a redistribuição de renda (diretamente ou pela prestação de serviços), o sistema de transferências intergovernamentais pode contribuir para aumentar a eficiência na administração tributária, para a implementação de políticas públicas e para a compensação pelo efeito de externalidades. Elas podem ser classificadas em dois grandes grupos: a partilha de receitas, que se propõe a corrigir desequilíbrios verticais – decorrentes da atribuição de responsabilidades

⁶ O governo central dispõe de instrumentos para estabilizar a economia: uma queda no nível de atividade econômica poderia ser amenizada por uma redução da alíquota de imposto de renda.

⁷ No Brasil, impostos sobre o patrimônio, como o IPTU e o ITBI são explorados pelo município, cabendo aos estados o IPVA e o ITCD. Os municípios brasileiros arrecadam montantes razoáveis de taxas pela prestação de serviços – coleta de lixo, iluminação pública (formalmente, uma contribuição) – e pelo poder de polícia- licenciamento de atividades econômicas, por exemplo.

entre os entes da federação vis à vis suas competências tributárias – e horizontais – decorrentes da desigual distribuição das bases tributárias – as demais transferências, de caráter setorial e compensatório. Estas podem ter ou não restrições de uso pelo nível de governo que as recebe.

No caso em que se busca eficiência na gestão tributária, pode-se optar por deixar a arrecadação a cargo de um nível de governo superior⁸, que repassa aos demais parte da receita. Processa-se assim uma verdadeira devolução tributária. No Brasil, um exemplo é a partilha das receitas estaduais do ICMS⁹ e do IPVA¹⁰, com os municípios.

Diverso é o caso das transferências redistributivas, cujo objetivo é reduzir desequilíbrios horizontais, ao beneficiar as unidades da federação que apresentem bases tributárias insuficientes em relação à demanda por bens e serviços públicos. Nesse caso, a equalização fiscal deve se basear em transferências não vinculadas. No Brasil, o FPE e o FPM se propõem a esta finalidade, ressaltando que, embora não vinculados na origem, parte dos recursos do FPE e do FPM devem ser compulsoriamente aplicados em políticas setoriais de educação e saúde pelos estados e municípios. É importante observar que a redistribuição pelo território não necessariamente implica em redistribuir recursos entre grupos sociais. Ao destinar recursos extraídos de jurisdições mais ricas para jurisdições mais pobres, as transferências redistributivas poderão beneficiar pessoas mais ricas de localidades pobres às expensas de pessoas pobres de localidades mais ricas. No Brasil, onde se verifica forte desigualdade intra-urbana, cidades de porte médio nas periferias de regiões metropolitanas são fortemente prejudicadas pelo sistema de transferências, em particular as de cunho redistributivo.

Por fim, as transferências podem visar a compensação pelo efeito de externalidades, que ocorreria, por exemplo, quando o benefício de uma política desenvolvida por um município fosse apropriado pelos residentes de outra jurisdição. Neste caso, recomendam-se transferên-

⁸ Alternativamente ao compartilhamento de bases tributárias, onde dois ou mais níveis de governo se valeriam da mesma base tributária

⁹ De acordo com a Constituição Federal de 1988, cada Estado deve transferir, aos municípios de seu território, 25% do ICMS arrecadado. Deste montante, 75% é partilhado entre os municípios de acordo com sua atividade econômica, constituindo-se na prática numa devolução tributária. Os demais 25% são rateados conforme lei de cada Estado, em geral de caráter redistributivo.

¹⁰ Da receita arrecadada pelo Estado, 50% é transferida ao Município onde houver sido licenciado o veículo.

cias com contrapartida do beneficiário. O nível que transfere – governo federal, por exemplo – estaria, na prática, concedendo um subsídio para o financiamento de parte das despesas do governo subnacional beneficiado, de forma análoga ao imposto Pigouviano¹¹. A construção de um hospital municipal que operasse como referência de uma região deveria contar com recursos transferidos do nível de governo superior, para compensar o benefício apropriado pelos habitantes de outras jurisdições¹².

O Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº14/96 e substituído pelo Fundeb em 2007¹³, redistribui recursos dentro do território de cada estado. Por essa via, compensa, ao menos parcialmente, os municípios que ofereçam ensino fundamental a estudantes de outra jurisdição do mesmo estado. Além disso, ao incluir o governo estadual na partilha, procede a uma redistribuição vertical de recursos que estimula a municipalização do ensino fundamental. Pelo sistema estabelecido, em cada estado constitui-se um fundo, com a vinculação de parte das receitas próprias do estado e de parte das transferências mais significativas recebidas pelo estado e por seus municípios. Os recursos arrecadados são distribuídos de acordo com o número matrículas nas escolas estaduais e municipais¹⁴. Se o montante per capita for inferior ao gasto mínimo estabelecido por lei para o ano, a diferença é suplementada pelo governo federal. Desta forma, o critério busca aproximar a capacidade financeira das unidades da federação para a provisão de educação.

A Escola da Escolha Pública e o federalismo competitivo

Nos países desenvolvidos, o início da década de setenta marca o fim de uma era de expansão de programas sociais. O período de dificuldades que se segue impõe o ajuste a uma atmosfera de austeridade. Embora para alguns governos essa fosse uma difícil adaptação, para outros, a redução do *Welfare State* era um fim em si mesmo (PIERSON, 1994, p.1).

Ao final dos trinta anos gloriosos, as grandes potências capita-

¹¹ Para Pigou (1877-1959) impostos deveriam ser utilizados para corrigir o efeito de externalidades negativas.

¹² Idealmente, estas jurisdições deveriam compensar a que oferece o serviço.

¹³ Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006.

¹⁴ no ensino fundamental, na educação infantil, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – EJA.

listas vêm sua atividade crescer a ritmo cada vez mais lento, com aumento do desemprego e das taxas de inflação. De acordo com Harvey (2002, p.140):

A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da “estagflação” (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político.

Com relação às finanças públicas, o atraso do ajuste nos gastos às receitas em queda levou a déficits significativos. Assim, ainda segundo Harvey (op.cit, p.137): “A forte deflação de 1973-75 indicou que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação”.

Nos anos 70 e 80, a teoria econômica vai dirigir suas críticas à teoria keynesiana e ao fraco resultado de programas de governo desenvolvidos entre os anos 1930 e 1960, cujo objetivo era corrigir desigualdades e atender aqueles que não conseguiam se incluir na onda de progresso que prevaleceu após a 2ª Guerra Mundial. As falhas de mercado agora eram substituídas pelas “falhas de governo” (STIGLITZ, 1999; AFFONSO, 2002).

Entre as principais razões para o fracasso da ação governamental, apontavam-se a informação limitada do governo para desenhar e implementar programas, o controle limitado que tinha sobre as respostas do mercado a suas ações e o reduzido controle sobre a burocracia (STIGLITZ, 1999, p.9). Esta, encarregada de implementar as decisões tomadas pelo legislativo, poderia conduzir sua ação em direção diferente da intenção dos legisladores, seja pela falta de clareza destas decisões, seja pela ineficiência ou mesmo por um cálculo racional desta burocracia, que a levava a buscar o melhor para si própria. Por fim, o próprio processo político trazia complicadores a uma ação eficiente do governo: os parlamentares teriam seu posicionamento frente a certos grupos condicionado à necessidade de garantir apoio em futuras campanhas. Decididos a levar à frente as aspirações de seu eleitorado, poderiam assumir posicionamentos inadequados sempre que o próprio eleitorado não tivesse a visão necessária

à profundidade de problemas que se lhe colocavam. A recomendação natural, a partir dessa visão, é a necessidade de delimitar o papel do Estado na economia. A sociedade deverá definir regras claras que limitem a ação de Estado, evitando que interfira no livre funcionamento do mercado.

Essas colocações evidenciam a ampliação da base analítica, que agora incorpora preocupações da Ciência Política. Apesar de não descartarem as raízes neoclássicas, os teóricos da Escolha Pública estavam preocupados com os processos coletivos de decisão, para os quais buscam novos elementos explicativos. De fato, a teoria neoclássica, que orientava a *Welfare Economics*, analisava a escolha pública (escolha social) com o instrumental da teoria do consumidor, onde a escolha refletia uma escala de preferências individuais restringida pelo orçamento de cada agente (a renda do consumidor, de forma simplificada). Tratava-se agora de discutir como se processava a escolha coletiva, como se decidia que bens públicos seriam oferecidos e em que quantidade, como se decidia sobre as próprias regras que orientavam/ restringiam as escolhas da sociedade. Resume Marcos Moraes (MORAES, 2001,p.39):

De maneira geral, pode-se definir, então, a teoria da Escolha Pública como uma disciplina que se situa entre a economia e a ciência política, e cujo objeto de estudo deixa de ser as decisões individuais dentro do mercado para se transformarem nos processos decisórios coletivos que se dão extra-mercado. (MUELLER, 1989, p.23 apud MORAES)

A teoria da Escolha Pública estuda o processo de escolha da própria ordem político-institucional – ou constitucional, nos termos de Buchanan, um de seus expoentes – sob a qual se processarão as trocas econômicas. Assim,

diferentemente da economia convencional, [...], a Economia Constitucional tem seu domínio na determinação das próprias regras, sendo seu objetivo fundamental estabelecer as instituições sob as quais os participantes das escolhas públicas atuam. (BUCHANAN apud MONTEIRO, 2004:15)

Essa abordagem lida diretamente com questões relativas ao tema do federalismo: a dinâmica da ação coletiva, que se processa através de re-

lações intergovernamentais, está condicionada às regras constitucionais, que definem direitos e atribuições dos entes da federação.

A aplicação da Teoria de Escolha Pública ao federalismo coloca em destaque o federalismo competitivo. Nos Estados Unidos, a ascensão de Reagan aprofunda a tendência à descentralização, estimulando a competição entre os governos subnacionais, que deveriam assumir, “em termos políticos, financeiros e administrativos, a maior parcela das políticas públicas” (ABRUCIO, 2000, p.50). Para o cientista político Thomas Dye, a competição entre os entes da federação pelo controle do poder levaria a uma melhora na qualidade dos serviços públicos ofertados, principalmente em nível subnacional. Essa competição seria saudável para a comunidade, pois restringiria os abusos de governantes. Para Dye, de fato o federalismo norte-americano não teria adotado o modelo competitivo: a pretendida descentralização teria resultado num *marble cake federalism*, onde as responsabilidades da União e dos estados se misturam, tendendo à cooperação em um sistema onde estados e comunidades perseguiriam metas definidas pela União (ABRUCIO, 2000, p.50; AFFONSO, 2002). Como condição para o sucesso do modelo competitivo, Dye assinala a impossibilidade de governos subnacionais transferirem, para o nível central e para os contribuintes, o resultado de decisões erradas. Para o estudo do caso brasileiro, tal condição é extremamente relevante, em face das sucessivas renegociações da dívida de estados e municípios com o Governo Federal.

Affonso (2002,p.69-70) assinala características da abordagem do federalismo pela Teoria da Escolha Pública, que a diferenciam da *Welfare Economics*. O Estado se torna endógeno, alcançando o consumidor-eleitor a partir do comportamento dos agentes públicos – burocratas, políticos; os governos subnacionais têm maior autonomia, prevalecendo uma postulação normativa a favor de forte descentralização, que acaba por conferir ao governo central uma função pouco definida. Nesse contexto, a coordenação da ação pública emergiria da competição entre os entes federativos.

A Nova Economia Institucional – a importância das instituições

Na década de 90, a Teoria da Escolha Pública cede a condição de teoria dominante à Nova Economia Institucional – NEI. De acordo com Richter (2003, p.1), sob esta denominação, reunia-se um diversificado grupo de economistas, que partilhava alguns pontos de vista: instituições

importam; a relação entre a estrutura institucional e o comportamento econômico merece atenção; a teoria econômica pode ser útil à análise dos determinantes das instituições. A NEI não pretendia estabelecer um novo corpo doutrinário em substituição à teoria neoclássica. Em geral, aceita seus princípios fundamentais, mas amplia a abrangência da teoria microeconômica ortodoxa, resgatando aspectos importantes do sistema econômico que consideravam negligenciados (FURUBOTN E RICHTER, 1984 apud RICHTER, 2003, p.4). A discussão sobre a definição, atribuição e garantia de direitos de propriedade e sobre as fontes de custos de transação evidencia a importância das instituições para o funcionamento da economia.

Para Douglas North, instituições são as regras do jogo e podem ser formais ou informais. As regras formais incluem regras políticas e jurídicas, regras econômicas e contratos. Na realidade, constituem uma pequena, porém importante parte das restrições que configuram as escolhas. No dia a dia, as interações humanas são fortemente permeadas por regras informais: códigos de conduta, normas de comportamento e convenções (NORTH, 1990).

A NEI é uma tentativa de incorporar uma teoria das instituições à economia. Ela modifica e amplia a teoria neoclássica, retendo a hipótese fundamental da escassez e da concorrência (NORTH, 1995 apud RICHTER 2003). Compartilha com sua predecessora, a Escola Institucionalista¹⁵, diversas críticas à teoria neoclássica (NABLI, NUGENT, 1989, p.1336):

- sua falta de atenção às instituições e portanto às restrições não orçamentárias;
- sua extrema ênfase na racionalidade do processo decisório, onde os indivíduos disporiam de todas as informações necessárias e de condições para processá-las;
- sua excessiva concentração na abordagem estática, em lugar do desequilíbrio e da dinâmica;
- sua negação de que as preferências possam mudar ou que o comportamento seja repetitivo ou habitual.

Para Nabli e Nugent, podem-se destacar, entre as diversas contribuições que constituem a NEI, duas abordagens gerais e amplas para

¹⁵ Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell e Clarence Ayres são os autores mais referidos

analisar a importância das instituições: a dos custos de transação e de informação e a teoria da ação coletiva. A primeira lida com diversos temas diferentes, porém inter-relacionados: o papel dos custos de transação na organização econômica, a consideração de diferentes sistemas de direitos de propriedade e a influência da informação incompleta e da assimetria de informação no comportamento estratégico das partes engajadas numa transação econômica. No caso da ação coletiva, a questão chave da literatura será explicar os resultados esperados da ação coletiva em função das motivações individuais, ou “explicar a probabilidade de sucesso de um dado conjunto de indivíduos auto-interessados em se engajarem em ações que os possam beneficiar de forma coletiva”. (NABLI, NUGENT, op.cit., p.1338). A análise dos custos de transação, dos custos de informação e das escolhas contratuais e a análise da ação coletiva e dos grupos de pressão desenvolveram-se separadamente, mas não podem ser consideradas independentes. Várias questões tratadas sob a ótica da NEI estão na confluência dessas duas abordagens.

A NEI irá reposicionar o debate sobre o papel do Estado em relação ao mercado, desafiando a ortodoxia. North mostrará que, nas sociedades capitalistas modernas, dada a dificuldade de cooperação espontânea entre os agentes econômicos, não há como conceber o funcionamento do mercado sem o Estado. Além disso, o Estado tem papel fundamental no desenvolvimento econômico, um processo de longo prazo, que requer mudanças das instituições (NABLI, NUGENT, op.cit., p.1339-1340).

A dimensão institucional é elemento essencial para o estudo do federalismo. Sua importância é destacada por Oates:

Grande parte da análise das finanças públicas é feita num vácuo institucional. O estudo da incidência de vários impostos ou da provisão de um bem público muitas vezes (e por uma boa razão) é de caráter geral e formal, com pouco conteúdo institucional. No mundo real, porém, o setor público consiste num conjunto de instituições – e os programas de gastos e tributação são aprovados e funcionam nesse contexto. (OATES, 1994, p.126).

Assuntos que há longo tempo atraem a atenção dos economistas que estudam o setor público, como o tema da centralização *versus* descentralização, passam a ser discutidos considerando o arcabouço institucional

mais apropriado em cada caso. Para Anwar Shah, ao contrário do que comumente se pensa, estruturas fiscais descentralizadas são mais adequadas ao ambiente institucional de países em desenvolvimento, especialmente se há atenção ao desenho de instituições fundamentais para o sucesso das políticas de descentralização. Para o autor, a necessidade de informação é mais facilmente atendida e os custos de transação são minimizados ao deslocar-se o processo decisório para mais perto do cidadão. Além disso, a proximidade estimula a participação, exigindo maior transparência e permitindo a responsabilização (op.cit, p.33).

A abordagem a seguir examina conceitos microeconômicos para, em seguida, derivar o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Esses conceitos nos ajudarão a explorar a importância das instituições para a análise do funcionamento de sistemas federativos. Em particular, estamos interessados no papel das instituições na promoção de cooperação entre os entes de federação, o que permitirá compreender os processos de descentralização ocorridos em diversos países no período recente. No que diz respeito ao caso brasileiro, o conhecimento desse processo permitirá identificar dificuldades e delinear limites para a construção de estruturas de governança metropolitana.

A abordagem dos custos de informação e de transação

A compreensão do papel das instituições na troca econômica requer o exame de alguns conceitos importantes do ponto de vista microeconômico – direitos de propriedade, custos de transação, estruturas de governança. A questão dos direitos de propriedade vem sendo objeto de discussão teórica desde a década de 60, quando Coase examinou o efeito das externalidades sobre a alocação de recursos na economia. Oliver Williamson foi o mais importante teórico de custos de transação, de onde derivou a necessidade de estruturas de governança. A seguir, destacamos, de forma breve, alguns pontos desta discussão.

Enquanto a teoria econômica tradicional considera que as transações econômicas envolvem essencialmente a troca de bens, os teóricos da NEI entendem que o que se troca no mercado, de fato, são direitos de propriedade. Assim, o importante é saber que direitos estão associados aos bens ou serviços envolvidos na transação. Distinguem-se os direitos de propriedade legais – atribuídos aos indivíduos pelo Estado – dos direitos de propriedade econômicos – a capacidade de usufruir de um ativo. Os direitos legais são o meio pelo qual as pessoas buscam adquirir

direitos econômicos sobre ativos (BARZEL, 1997, p.3). Diz-se que um indivíduo tem plenos direitos de propriedade sobre um ativo se ele pode usufruir deste ativo, dele obter renda ou aliená-lo. Em realidade, direitos de propriedade são grandezas multidimensionais (FIANI, 2003, p.188). Um imóvel situado num bairro densamente povoado poderá ter usos bem diferentes de outro com as mesmas características físicas, porém localizado numa região erma. Isso certamente afetará o valor do imóvel.

O conceito de direitos de propriedade está intimamente relacionado com o de custos de transação: as transações – transferências de direito de propriedade – envolvem custos. Barzel (1997, p.4) define custos de transação como os custos associados com a transferência, captura e proteção de direitos de propriedade. A clara definição desses direitos exige que o proprietário, tanto quanto os eventuais compradores do direito, tenham pleno conhecimento de todos os atributos do ativo. Assim, a racionalidade limitada dos agentes, a ocorrência de comportamento oportunista, além da complexidade e incerteza que envolvem as transações e a especificidade dos ativos envolvidos na troca se tornam determinantes dos custos de transação. A racionalidade limitada pode ser definida como um comportamento que é “intencionalmente racional, porém de forma limitada” (SIMON, 1961 apud WILLIAMSON, 1996, p.6). Reconhece-se que os seres humanos têm uma capacidade limitada de receber, armazenar, recuperar e processar informação, o que implica admitir que os contratos são inevitavelmente incompletos. (WILLIAMSON, 1996, p.6). O comportamento oportunista é revelado pela transmissão de informação seletiva, distorcida ou por promessas auto-desacreditadas¹⁶. Quando a informação não está disponível para todos igualmente, uma parte pode se engajar numa estratégia oportunista. A outra parte pode monitorar esta para minimizar sua perda, porém isso tem custo, que será avaliado em relação aos benefícios esperados da transação. Ativos (produtivos) podem ser considerados específicos por diversas razões, como as relacionadas à tecnologia do processo produtivo¹⁷, à especificidade dos recursos humanos requeridos. Na presença de racio-

¹⁶ A informação seletiva difere da informação distorcida, da mentira. Promessas auto-desacreditadas são compromissos assumidos pelos agentes econômicos embora, antecipadamente, sabem que não os cumprirão, diferente do caso em que o não cumprimento resulta de fatos alheios à vontade.

¹⁷ É o caso de máquinas sob encomenda ou com exigências quanto a sua localização (quando as etapas do processo produtivo requerem proximidade física).

nalidade limitada, complexidade, incerteza e oportunismo, a especificidade dos ativos torna os custos de transação uma dimensão economicamente relevante¹⁸.

Custos de transação significativos dirigem a atenção para as estruturas de governança sob as quais a transação é realizada., compreendendo o conjunto de instituições e agentes diretamente envolvidos na realização da transação e na garantia de sua execução (FIANI, 2002, p.223-232). Firmas, mercados e estruturas híbridas são formas alternativas de organização da atividade econômica, a serem escolhidas de acordo com a possibilidade de economizar custos de transação: transações não específicas, por exemplo, serão organizadas de forma eficiente pelo mercado, enquanto transações que envolvem alto grau de especificidade de ativos ocorrerão no interior de firmas verticalmente integradas. Abandona-se, portanto, a idéia de que as transações econômicas ocorrem apenas via mercado competitivo e atomizado, que atua de forma coordenada sob o incentivo de preços. No interior da firma, por exemplo, as decisões são tomadas e processadas a partir de controles hierárquicos: a centralização hierárquica busca essa coordenação. Para Williamson, uma estrutura de governança pode se conceber como o arcabouço institucional no qual as transações são decididas (WILLIAMSON, 1996, p.12).

O problema da cooperação, o papel do Estado e o desenvolvimento econômico

A discussão anterior sobre direitos de propriedade, custos de transação e estruturas de governança permite-nos passar das categorias microeconômicas para as macroeconômicas, questionando a forma pela qual os direitos de propriedade são determinados e discutindo se direitos de propriedade e estruturas de governança tenderão a se constituir e evoluir de forma a garantir o crescimento econômico. Dito de outra forma, quer-se saber se as instituições evoluem naturalmente, de forma a promover o crescimento.

Conforme vimos, para North, instituições são as regras do jogo e podem ser formais ou informais. Regras informais – normas e convenções sociais – emergem espontaneamente e se consolidam em hábitos. Leis e regulamentos são definidos pelo Estado e por ele implementados, fundados no seu poder coercitivo. A questão é saber como as normas evoluem.

¹⁸ Ativos podem ser específicos por diversas razões: fatores de ordem tecnológica locacional,

Axelrod¹⁹ discute como, num mundo de pessoas egoístas, emergirá a cooperação, sem a necessidade de uma autoridade central. Argumenta com base no dilema do prisioneiro, supondo um jogo repetido e conclui que a cooperação social evolui espontaneamente. Outros teóricos chegarão a conclusões semelhantes (T. C. Schelling, R. Sugden) e mostrarão que a cooperação pode emergir espontaneamente, mesmo na presença de comportamento oportunista. A cooperação surge do auto-interesse, dado que as interações são repetidas. A discussão desses autores permitiu identificar situações em que normas e convenções sociais evoluem no sentido de estabelecer direitos de propriedade e estruturas de governança eficientes. No entanto, conforme Fiani, (2002, p.84),

[...]esses modelos de ordem espontânea, baseados em jogos, têm seus limites de validade analítica bastante restritos: na verdade são modelos adequados apenas como representações de pequenos grupos sociais, onde a troca se dá de forma repetida entre os mesmos agentes, os quais possuem a capacidade de se identificar mutuamente e compartilham experiências e valores comuns. Seriam, portanto, inadequados para tratar grande parte das interações que acontecem nas sociedades modernas, de caráter muitas vezes anônimo e não-repetitivo[...]

O problema de cooperação humana está na base da construção teórica em que North busca reconciliar a abordagem neoclássica com uma teoria das instituições. Considera que: “[...] *what has been missing is an understanding of the nature of human coordination and cooperation.*” (1990, p.11)

Para North, a cooperação humana nem sempre emergirá de forma espontânea, favorecendo a troca. Numa comunidade pequena, em que os vínculos entre os agentes econômicos são basicamente de natureza pessoal, vale a pena cooperar e os custos de transação são reduzidos. No entanto, não é isto o que caracteriza a sociedade moderna, onde prevalecem as trocas impessoais, com garantia por uma terceira parte. Nessas

¹⁹ Um trabalho pioneiro no campo da cooperação na interação social foi elaborado por Axelrod e descrito em seu livro de 1984, “The Evolution of Cooperation”. Partindo do dilema do prisioneiro, realizou uma série de simulações em computador de várias estratégias, propostas por especialistas nas mais diversas áreas. O resultado foi que, em praticamente todas as circunstâncias, a estratégia de cooperar, se no movimento anterior o outro jogador cooperou, e não cooperar se no movimento anterior o jogador não cooperou, iniciando por cooperar no primeiro movimento, denominada *tit for tat*, obteve o melhor resultado, mesmo contra estratégias bastante sofisticadas (FIANI, 2002, p.92)

sociedades, ideologia e códigos de conduta podem estimular a cooperação, mas oportunismo e outros comportamentos não cooperativos tendem a aumentar com a complexidade da sociedade. Além disso, é maior o retorno de comportamentos oportunistas, negligentes e trapaceiros. (NORTH, op.cit., p.35). Uma terceira parte com poder de coerção é necessária (NORTH, 1990, p.35). Essa terceira parte será o Estado, cuja análise, para North, não pode ser dissociada do conceito de direitos de propriedade:

[...]a state is an organization with a comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights. (North, 1981, p.21)

North faz uma ponte entre direitos de propriedade, custos de transação e crescimento econômico. Os bens e serviços têm múltiplos atributos, havendo um custo em identificar e medir esses atributos – um custo de informação – que é a chave dos custos de transação, que incluem o custo de medir os atributos do que está sendo trocado, mas também de fiscalizar direitos e garantir acordos (North, 1992, p.27). Altos custos de transação resultarão em frágil especificação de direitos de propriedade, reduzindo o crescimento econômico. É na especificação, atribuição e garantia de direitos de propriedade que o Estado emerge como fundamento das instituições econômicas em sociedades modernas, caracterizadas pelas trocas impessoais. O Estado se torna, assim, responsável pela eficiência dessa estrutura de direitos de propriedade que pode causar crescimento, estagnação ou declínio econômico (NORTH, 1981, p.17).

Os dilemas da ação coletiva

Nabli e Nugent destacam uma segunda abordagem para analisar as instituições, que diz respeito à ação coletiva. A questão chave da literatura da ação coletiva é explicar os resultados esperados da ação coletiva em função das motivações individuais. (HARDIN, 1982 apud NABLI e NUGENT, 1989, p.1338)

Dois pontos merecem atenção para fins deste estudo. Diferentemente da teoria das finanças públicas, que se preocupa principalmente com a oferta de bens públicos como defesa nacional, estradas, educação, contro-

le da poluição, a teoria da ação coletiva inclui também a escolha relativa a bens coletivos²⁰ intangíveis, como taxas de juros, regulação, alíquotas de impostos, políticas públicas em geral. Destaque-se também que, enquanto a teoria das finanças públicas prevê que a oferta de bens seja feita direta ou indiretamente pelo Estado, organizado de forma unitária ou federativa, na teoria da ação coletiva, o estudo está focado na coordenação das ações individuais, na interação entre indivíduos e grupos e no custo desta organização. Desta forma, as instituições de coordenação se tornam endógenas. Os grupos não dependem de um órgão ou de uma instância externa para se organizar. (NABLI e NUGENT, 1989b, p.84)

Antes do desenvolvimento da teoria da ação coletiva nos anos 60, acreditava-se, em geral, que uma vez identificados os interesses comuns aos participantes de um grupo, a racionalidade de seus participantes e do grupo como um todo conduziria as ações na direção do interesse comum. Essa crença alimentava diferentes matrizes teóricas: dos marxistas, que discutiam a ação das classes sociais e de diversas correntes da Ciência Política, que teorizavam sobre a estratégia de grupos de pressão. As políticas de governo resultariam da negociação dos diversos grupos na busca do interesse comum e na solução de seus conflitos. Para saber se haveria sucesso na ação coletiva, aplicava-se o instrumental teórico da análise de custo-benefício: se os benefícios sociais excedessem os custos sociais agregados da provisão de um bem, ou de uma mudança institucional, eles ocorreriam. Caso ocorressem iniquidades distributivas, os ganhadores compensariam os perdedores e o bem seria produzido/a mudança ocorreria.

Foi a partir do clássico livro de Olson, de 1965 – *A Lógica da Ação Coletiva* – e do artigo de Garret Hardin, de 1968 – *A Tragédia dos Comuns* – que se chamou a atenção para o comportamento *free-rider* e como este conduziria o curso da ação em outro sentido. (NABLI e NUGENT, 1989b, p.85)

Olson demonstrou que o indivíduo racional e centrado em seus próprios interesses prefere a força da união a seu esforço isolado, mas buscará, sempre que possível, se beneficiar do resultado da ação coletiva sem incorrer em custo (ORENSTEIN, 1993, p.63). Assim, ao contrário do senso comum, não se pode assegurar que estes indivíduos agirão voluntariamente no sentido de promover os interesses comuns ao grupo, ainda que haja consenso acerca dos benefícios esperados e dos métodos a utilizar para alcançá-los.

²⁰ Ao qualificar como “de caráter coletivo” o bem, deixando de lado o termo “bem público”, visa-se a acentuar que não se trata de um bem de exclusiva competência do Estado

Grupos pequenos poderão prover-se de benefícios coletivos porque alguns de seus membros acreditam que serão recompensados, mesmo que tenham que arcar com todo o custo do bem. Em grupos pequenos, mas muito desiguais, afirma Olson (op.cit., p.46-48), haverá maior probabilidade que os benefícios esperados sejam tão substanciais que estimulem ao menos algum de seus membros a arcar com o custo. De toda forma, o nível dessa provisão ficará aquém do ótimo, a menos que se realizem “determinados acertos institucionais específicos,” que incentivem os membros individuais a adquirir quantidades do benefício coletivo em um nível que satisfaria aos interesses do grupo como um todo” (OLSON, op.cit., p.47). Outro ponto de interesse, neste caso, é que tenderá a haver uma exploração do maior pelo menor. Lembra Olson que governos municipais em áreas metropolitanas que constroem estradas vicinais ou realizam melhorias na área educacional com impactos para além de sua jurisdição, o fazem em quantidades sub-ótimas. Além disso, o ônus tenderá a ser arcado pelos municípios maiores, ou pela cidade núcleo.

Para Olson, o próprio benefício coletivo, que resultaria de um comportamento cooperativo, é visto como um bem público, portanto sujeito à não rivalidade e à impossibilidade (ou extrema dificuldade) de exclusão. Lembremos que são características dos bens públicos a indivisibilidade ou não rivalidade, no sentido de Samuelson – um bem público desfrutado por um indivíduo não exclui que outros dele também desfrutem. Bens públicos também são identificados pela não exclusão, no sentido de Musgrave – uma vez oferecidos a uma população, não se poderia evitar que todos deles desfrutem (ou a exclusão se faria a um custo não desprezível).

Na medida em que o grupo cresce, o retorno que qualquer de seus membros usufrui de um montante adicional de gasto será menor. Além disto, das características do benefício coletivo resulta, mesmo nos grupos menores, a possibilidade de ocorrência do comportamento *free rider*. Assim, “quanto maior o grupo, mais longe ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo”. Para estimular que os membros não cooperativos integrem o esforço de ofertar benefícios coletivos, devem-se instituir os incentivos seletivos:

[...]a ação grupal pode ser obtida somente através de um incentivo que opere, como o próprio benefício coletivo, sobre o grupo como um todo, mas de maneira seletiva em relação a seus membros, e não de forma indiscriminada. O incentivo deve ser “seletivo” no sentido

de que aqueles que não se unam à organização que trabalha pelos interesses do grupo ou não contribuam[...]possam ser tratados de forma diferente[...] (OLSON, op.cit., p.63)

Os incentivos seletivos podem ser positivos ou negativos, recompensando os que cooperarem na obtenção do benefício coletivo ou coagindo os que não se dispuserem a dividir os custos de sua obtenção. Se o grupo não é pequeno, o sucesso da ação coletiva dependerá de soluções externas a esse grupo via coerção ou pelo uso de um sistema eficiente de incentivos seletivos (ORENSTEIN, 1993,p.64).

Pertencer a uma região metropolitana brasileira parece ser visto, por municípios de alguns estados, como integrar um grupo candidato natural a benefícios coletivos, sem que se tenha que arcar, proporcionalmente, com custos. Isto poderia explicar o crescimento do número de municípios integrantes de regiões metropolitanas, sem que se observe o surgimento de uma consciência metropolitana, que conduza a ações políticas de defesa dos interesses deste grupo.

Para Olson e seus seguidores, além do tamanho do grupo, o sucesso da ação coletiva seria tanto mais provável quanto mais homogêneo for o grupo em sua origem, mais antigo ou há mais tempo seus membros tenham estado em contato, além de mais próximos física e socialmente (NABLI e NUGENT, 1989b, p.92). Isso explicaria as diferentes respostas de cada comunidade a políticas públicas, permitindo introduzir na análise o conceito de capital social, que compreende “as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2002, p.177). A pesquisa de Putnam sobre a experiência da Itália com a implantação de governos regionais, a partir da década de setenta, destaca como regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica estimulam a cooperação. O estoque de capital social cresce de importância “num complexo contexto industrializado ou pós-industrializado.” (PUTNAM, 2002, p.187)

Pontos em comum entre a análise dos custos de transação e de informação e da ação coletiva

As duas abordagens para analisar as instituições – a dos custos de transação e de informação e a teoria da ação coletiva – não podem ser consideradas independentes. Elas possuem pontos em comum e podem

se complementar para o tratamento de diversas questões (NABLI e NUGENT, 1989a, p. 1339-1340). Na análise dos custos de transação, como na da ação coletiva, considera-se que prevalece o auto-interesse e a racionalidade limitada, incluindo o oportunismo. Fatores que afetam custos de transação podem impactar os resultados da ação coletiva no sentido análogo: identidade cultural e familiar podem reduzir custos de transação entre membros de uma organização econômica, assim como podem contribuir para resolver os problemas do comportamento *free-rider*, aumentando as chances de sucesso da ação coletiva. Ações do governo afetam os custos de transação e de informação dos agentes econômicos, influenciando suas escolhas com relação à estrutura organizacional (estruturas de governança) e os tipos de contratos sob os quais desenvolverão sua atividade econômica. Por outro lado, os agentes, ou grupos de interesse se organizarão de forma a influenciar as decisões do governo em seu benefício. É importante observar que o Estado, em suas diversas instâncias, também está sujeito a custos de transação e de informação, que afetam a eficiência de sua ação. De fato, o Estado tem, em seu interior, diversas organizações que se aliam entre si ou com organizações externas, em busca de seus objetivos (MIGDAL, 2001, p.16).

As escolhas contratuais ocorrem no interior de um contexto institucional, onde diversas regras estão estabelecidas: os sistemas de direitos de propriedade, a família, normas e convenções, regulamentos de caráter nacional e local, sistema judicial e penal, entre outros. Instituições facilitam a coordenação e cooperação e podem reduzir custos de transação. Um indivíduo ou grupo que considerar as instituições vigentes inadequadas a seus interesses poderá participar de uma ação coletiva para tentar mudar estas instituições. Assim, embora se possa considerar que a ação coletiva começa onde as escolhas contratuais baseadas nos princípios de custos de transação terminam, as duas perspectivas são claramente complementares. Ambas podem ajudar a explicar as instituições e suas mudanças. Contratos podem ser desenhados de forma a desestimular comportamentos *free rider*. Além disso, contratos podem ser redesenhados pela ação coletiva de grupos negativamente afetados por eles.

A mudança institucional: a relação entre instituições e organizações e o conceito de *path dependence*

Em seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), North pretende explicar diferenças radicais de per-

mance econômica entre nações. Em particular, propõe-se a discutir as causas da permanência de direitos de propriedade ineficientes, que impediam o crescimento econômico.

Para North, o custo de produção dos bens é a soma do custo de transformação e do custo de transação. O custo de produção resulta da utilização de insumos – trabalho, terra e capital – na transformação dos atributos físicos dos bens (tamanho, composição química, etc.). Incorre-se em custo de transação para a definição, proteção e garantia dos direitos de propriedade sobre estes bens. Pesquisas do autor nos EUA, nos anos 80, revelaram que os custos de transação eram um componente extremamente significativo do custo total de produção dos bens que chegavam ao mercado e que sua participação crescera significativamente no período de um século (NORTH, *op.cit.*, p.28). As instituições, enquanto regras sob as quais se processa a troca, junto com a tecnologia empregada na produção, determinam os dois componentes do custo de produção. Desta forma, instituições e a tecnologia utilizada colocam oportunidades para a sociedade e afetam o desempenho econômico. (NORTH, *op.cit.*, p.34)

Com estas observações, North busca explicar as diferenças de performance econômica entre nações a partir das diferenças entre instituições e organizações e da interação entre elas. Instituições são as regras do jogo, enquanto as organizações são os jogadores. A relação entre instituições e organizações delineia a direção da mudança institucional. Grupos de indivíduos, reunidos em organizações, buscam aproveitar as oportunidades criadas pelas instituições. Por sua vez, as organizações, ao se desenvolverem, levam a mudanças nas instituições (NORTH, 1990, p.7, 1992, p.10). Assim, as instituições são tanto o produto da estratégia dos atores quanto um constrangimento à mesma. Podem funcionar bem ou mal, tanto como produto de intenções dos atores presentes nas organizações, como de fatos não previstos (MARQUES, 1997, p.77). Instituições existem para reduzir as incertezas envolvidas na interação humana, que resultam tanto da racionalidade limitada, quanto da complexidade dos problemas (NORTH, 1990, p.25). Por isso, elas não são sempre eficientes, ou seja, nem sempre especificam bem os direitos de propriedade, reduzindo custos de transação.

Chega-se, assim, à discussão da permanência de direitos de propriedade que comprometem o crescimento econômico. A passagem das sociedades primitivas para o status das sociedades ocidentais modernas não

foi automática e linear. Ela implicou na ruptura de redes de trocas pessoais e na desarticulação comunidades baseadas em ideologias comuns e em normas aceitas e respeitadas por todos. North se pergunta por que não desenvolvemos, automaticamente, instituições que nos permitam lidar com um mundo de forte especialização e interdependência, onde o bem estar dos indivíduos depende de uma complexa estrutura econômica, que se estende no tempo e no espaço. A passagem abaixo é bastante esclarecedora:

The answer is quite clear: the breakdown of personal exchange is not just the breakdown of a dense communication network, but it is the breakdown of communities of common ideologies and a common set of rules in which all believe. The rise of impersonal rules and contracts means the rise of the state, and with it unequal distribution of coercive power. This provides the opportunity for individuals with superior coercive power to enforce the rules to their advantage, regardless of their effects on efficiency. (NORTH, 1989, p.320-1321)

O Estado pressupõe assimetria de poder, abrindo a oportunidade para indivíduos com maior poder de coerção garantirem regras que lhes são vantajosas. As instituições, ou ao menos as regras formais, são criadas para servir os interesses daqueles que têm poder de barganha para formular essas novas regras. Num mundo de custos de transação positivos, a força da barganha afeta a eficiência dos resultados e configura a mudança econômica no longo prazo (NORTH, 1990, p.16). A trajetória dessa mudança poderá conduzir à perpetuação de direitos de propriedade ineficientes, com prejuízo para o crescimento econômico. Para as instituições, segundo North, verifica-se o fenômeno de *path dependence*.

O conceito de *path dependence* tem sido crescentemente utilizado por cientistas sociais. Paul Pierson traz como exemplo um jogo que ajuda a compreender este processo. Suponha-se que, de uma urna inicialmente contendo duas bolas, uma preta e uma vermelha, sempre que se tirasse uma bola de uma cor, se retornasse esta bola à urna, acompanhada de outra da mesma cor. Combinam-se, no caso, um elemento aleatório – retirar a bola da urna – com uma regra – retornar a bola retirada, juntando outra da mesma cor. Este processo apresenta *feedback* positivo: cada passo traz resultados que aumentam a possibilidade de sua repetição, num ciclo que se auto-reforça (PIERSON, op.cit., p.20). É importante observar que a

seqüência é fundamental e que os eventos iniciais têm efeito significativo sobre o desdobramento do processo.

O fenômeno de *path dependence* foi relatado por Brian Arthur²¹ a partir de estudos em economia da alta tecnologia. Conforme destaca o autor, em condições frequentemente verificadas em setores intensivos em conhecimento, uma tecnologia menos eficiente pode prevalecer sobre as demais, levando ao aprisionamento do progresso tecnológico – uma situação de *lock-in* – e ao fenômeno de *path dependence*: eventos pouco significativos (*small events*) e circunstâncias aleatórias podem determinar soluções que, uma vez prevalecendo, conduzem a uma trajetória particular. Isto se deve ao fato de que, na presença de retornos crescentes, agentes maximizadores resistirão a testar outras alternativas (PIERSON, 2004, P.20). Analisando a permanência do uso do teclado QWERTY das máquinas de escrever, mesmo na presença de alternativas mais rápidas para digitação, David (1985) observou que escolhas tecnológicas tendem a se auto-reforçar: quanto mais se usava este teclado, maior o número de pessoas a ele acostumado.

Margaret Levi utiliza o conceito, sugerindo que, uma vez que um país ou uma região tenham iniciado uma trajetória, os custos de revertê-la são muito altos. Ainda que haja outras escolhas, alguns arranjos institucionais se firmam, reagindo fortemente à mudança. Cada passo condiciona o seguinte, tornando difícil reverter o curso escolhido. Os resultados dos estágios iniciais de uma seqüência se auto reforçam. (PIERSON, 2004, p.22-23).

Referindo-se às conclusões de Arthur sobre a escolha tecnológica, North argumenta que a competição é apenas indiretamente entre tecnologias. Na realidade, ela se dá entre organizações, incorporando tecnologias. A distinção é importante, pois o resultado pode refletir diferentes habilidades organizacionais, tanto quanto os aspectos específicos das tecnologias. Ou seja, o que de fato está em jogo é o processo decisório, daí a propriedade de estender esta argumentação à trajetória das mudanças institucionais que ocorrem em mercados imperfeitos, caracterizados por significativos custos de transação e na presença de retornos crescentes.

²¹ W.Brian Arthur, economista, desenvolve estudos. Para Arthur “High technology operates under increasing returns, and to the degree modern economies are shifting toward high technology, the different economics of increasing returns alters the character of competition, business culture, and appropriate government policies in these economies” in: www.santafe.edu/arthur

Como ocorre no campo da tecnologia, em mudanças institucionais, se verificariam (NORTH, 1990, p.95-96):

- altos custos de implantação (*set up costs*), quando as instituições são criadas;
- significativos efeitos de aprendizado para as organizações, derivados do conjunto de oportunidades oferecido pela estrutura institucional. Como no caso da tecnologia, nada garante que as habilidades adquiridas resultem em aumento da eficiência social;
- efeitos de coordenação, diretamente através de contratos com outras organizações e indiretamente, por investimento em atividades complementares;
- formação de expectativas adaptativas: o aumento do número de contratos baseados numa instituição reduzirá a incerteza quanto à permanência da mesma.

Dessa forma, uma rede interdependente de uma matriz institucional produz retornos crescentes que configuram o crescimento de longo prazo. Dada a característica *path dependent* da mudança institucional, nada garante que as instituições evoluam para uma maior eficiência. É importante observar que *path dependence* é uma forma de ligar as decisões feitas no passado com as do futuro, porém não implica em inevitabilidade, o passado ditando o futuro.

A NEI aplicada ao federalismo

Segundo Affonso (2003, p.145), a corrente teórica dominante do federalismo na segunda metade do século XX oscila entre a centralização e a descentralização, acompanhando a evolução histórica das federações. Após a Segunda Guerra Mundial, prevalece a *Welfare Economics*, em que o governo central assume as funções de distribuição de renda e estabilização da economia e reparte as tarefas de alocação de recursos com governos subnacionais. Os anos 70 e 80 adotam as recomendações do federalismo competitivo, a partir da forte crítica da atuação do Estado na economia. As “falhas de governo” apontadas pela Escola da Escolha Pública recomendam que se aprofunde a descentralização,

ampliando a eficiência alocativa através da concorrência entre jurisdições, como propunha Tiebout e se aproxime o Estado da sociedade, facilitando seu controle.

Nos anos 90, o consenso em torno do papel das instituições no desenvolvimento econômico e em torno do papel do Estado nesse processo alçam a NEI à condição de corrente teórica dominante para a abordagem do federalismo. Em 1994, Oates, um dos principais teóricos do federalismo fiscal, destaca o papel das instituições na análise das finanças pública, considerando que “o setor público consiste num conjunto de instituições – e os programas de gastos e de tributação são aprovados e funcionam neste contexto”(OATES, 1994, p.126)²². Para Oates, de acordo com os princípios tradicionais da Welfare Economics, as instituições são avaliadas por seu impacto sobre a eficiência na alocação de recursos e na distribuição de renda. Reconhece, no entanto, que a escolha de um sistema de governança envolve outros valores: o grau de participação política, a proteção de direitos individuais o desenvolvimento de valores cívicos. (OATES, 1999, p.1137).

Inman e Rubinfeld chamam a atenção para a possibilidade de *trade-offs* a enfrentar na definição de instituições de um sistema federal, uma vez que eficiência, participação e a proteção de direitos individuais são objetivos que podem entrar em conflito.

However one evaluates the economic efficiency performance of federal constitutions, it must be recognized that the federal institutions chosen will have important implications for political participation and the protection of individual rights and liberties. (INMAN, RUBINFELD, 1997, p.54)

A análise neo-institucionalista chamará a atenção para o papel dos fatores institucionais e históricos para a explicação do desenvolvimento dos países e dos setores de sua economia, de suas empresas e de suas regiões. Estes fatores afetam a qualidade das políticas globais. Para Wiesner:

[...]a ênfase na busca do desenvolvimento econômico e social recaiu mais na quantidade dos recursos e sua distribuição que na qualidade

²² Vale recordar que o livro clássico escrito por Wallace Oates, onde desenvolve a Teoria do Federalismo Fiscal, é de 1972.

das políticas globais. Em geral, subestimou-se o papel das instituições e a capacidade das restrições de economia política para limitar a efetividade das políticas. (1996, p.303)

A generalização dos processos de descentralização no último quartel do século XX possui aspectos que ultrapassam a esfera meramente fiscal. As esferas subnacionais passam a administrar cada vez mais serviços, para o que devem desenvolver capacidades específicas. Além da transferência de recursos e responsabilidades, reformas políticas e eleitorais passaram a responsabilizar mais amplamente governadores e prefeitos perante a sociedade. Neste processo, o movimento de descentralização colocou em destaque as relações intergovernamentais (FALETTI, 2005, p.327).

A ampliação e generalização do processo de descentralização fez crescer a preocupação com os “perigos da descentralização”. Dentre a literatura sobre a matéria, destaca-se a publicação do artigo de Rémy Prud’homme (1995) – “*The dangers of decentralization.*” Nele, o autor argumenta que, embora haja forte demanda por descentralização em todo o mundo, os benefícios resultantes não são tão óbvios quanto a teoria do federalismo fiscal sugere, requerendo cuidado especial com o desenho do programa. O importante é saber o que descentralizar, em que setores, em que regiões. Em muitos casos, a questão não é saber que nível de governo deve se encarregar do serviço, mas como organizar o serviço prestado em conjunto por diversos níveis de governo (PRUD’HOMME, 1995, p.201). Assim, admite-se uma distribuição flexível das funções entre os diversos níveis de governo, destacando a importância da coordenação intergovernamental para o sucesso do processo de descentralização. Para países como o Brasil, com distintas realidades regionais, esta observação é de particular importância.

O autor examina os efeitos adversos que um processo de descentralização pode ter sobre as três funções da atuação fiscal do governo: a distribuição de renda, a alocação de recursos e a estabilidade econômica. A descentralização dificultaria a implementação de políticas redistributivas ao tirar, do governo central, capacidade para exercer uma função que prioritariamente lhe cabe, de acordo com a teoria das finanças públicas convencional. Governos locais podem promover, com seus programas, uma melhora na distribuição interpessoal de renda. Isso, no entanto, não implica em diminuição das disparidades entre as jurisdições. A descentralização de receitas e despesas pode até mesmo reforçar disparidades,

criando ilhas de excelência no território de uma nação. Além disto, a competição para atrair investimentos – que no Brasil assumiu a feição de guerra fiscal – pode resultar em perda generalizada para o setor público, sem que consiga mudar de forma significativa a distribuição espacial das atividades econômicas. Já o governo central pode, através do orçamento nacional, subsidiar regiões mais pobres.

Um sistema descentralizado pode reduzir o impacto de políticas de estabilização, campo em que a política fiscal tem papel fundamental²³. Governos locais têm pouco incentivo para reduzir seus gastos com o objetivo de contribuir para políticas de estabilização. O impacto da redução no gasto por um governo estadual, ainda que significativo no contexto nacional, pode ser anulado por déficits realizados por outros governos estaduais. Mesmo se não o fosse, parte do benefício seria apropriada pelos outros, desestimulando que algum estado arcasse com o custo político da contenção orçamentária. Da mesma forma, o efeito de uma política de expansão do gasto público, com a finalidade de estimular a economia, não reverterá em benefício exclusivo para o estado que a implemente: a economia estadual é bem mais aberta que a nacional. Além disso, ciclos políticos – expansão de gastos/ redução de impostos antes do período eleitoral e seu oposto após as eleições – podem se contrapor a tentativas de estabilização da economia pelo governo central.

A descentralização pode contaminar a eficiência econômica, ao contrário do que prescreve a teoria do federalismo fiscal. A crítica toma por base as hipóteses restritivas do modelo, principalmente tendo em vista os países em desenvolvimento. A teoria do federalismo fiscal assume que habitantes de diferentes jurisdições têm preferências diferentes, que seriam mais bem atendidas num sistema descentralizado. Para Prud'homme, no caso de países em desenvolvimento, esta hipótese tem fraca correspondência com o comportamento dos contribuintes-eleitores. As pessoas não dispõem de informações claras e de plataformas bem definidas sobre as quais realizar sua escolha. Prefeitos eleitos têm mandatos vagos e se vêem impedidos de cumprir promessas fundadas em recursos inexistentes. Ainda que assim não fosse, nada garante que conseguissem convencer a burocracia local a segui-lo, composta por agentes pouco motivados e/ou pouco qualificados.

Prud'homme chama a atenção para o fato de se ignorar a geografia

²³ De fundamental importância macroeconômica é também a política monetária, cujos instrumentos, em geral, seriam de operação exclusiva do governo central.

quando se discutem processos de descentralização. A população e a área geográfica são variáveis que ditarão a maior ou menor adequação de um processo de descentralização: países mais populosos e de maior área tirarão mais proveito. Embora não estabelecendo causalidade, sublinha o fato de que a descentralização terá mais sucesso em países de renda mais alta: em países de renda baixa, o processo poderá não passar de retórica. Além disto, cidades de grande porte poderão extrair maiores benefícios da descentralização e, por isto, deveriam ter tratamento diferenciado em relação às pequenas cidades.

O desenho de processos de descentralização deve distinguir entre os diversos serviços prestados pelo governo. Os requerimentos para prestar serviços de educação podem ser diferentes daqueles necessários a atender a demanda por serviços urbanos. A necessidade e intensidade das tarefas a desempenhar pode variar: “[...]da escolha do investimento adequado e supervisão de sua implantação até a operação, regulação e manutenção do sistema e, finalmente, monitoramento e auditoria de seu desempenho” (PRUD’HOMME, 1995, p.217).

Serviços que produzem mais externalidades seriam menos indicados para descentralização. Este é o caso das redes de infra-estrutura urbana, como sistemas de distribuição de água. Projetos de infra-estrutura urbana exibem cada vez maior conteúdo tecnológico, além de serem sujeitos, com frequência, a economias de escala. Embora a execução desses projetos deva ser atribuída à iniciativa privada, sua natureza indica a inadequação de conferir a governos locais, individualmente, a responsabilidade pela contratação e supervisão de grandes obras de infra-estrutura. No caso da regulação, há um importante papel a ser desempenhado pelos governos locais, que detêm mais informações sobre os usuários e as necessidades específicas da provisão de serviços, podendo estabelecer incentivos e definir preços e tarifas. A manutenção é também uma atividade a ser descentralizada, podendo ser executada pelo setor privado. Em resumo,

Para vários – se não a maioria – dos tipos de infra-estrutura, dois ou três níveis de governo terão que se envolver, pois cada um terá diferentes – mas igualmente legítimos – interesses. (PRUD’HOMME, 1995, p.218)

O artigo de Prud’homme recebeu imediatamente fortes críticas (Mc Lure, Sewell), provocando ampla discussão “que relativiza e pondera

as virtudes da descentralização preconizadas pela *Public Choice Theory*” (AFFONSO, 2003, p.163). Essa discussão, da qual resultam prescrições sobre a condução do processo de descentralização, permeia os documentos de órgãos multilaterais e das agências internacionais de crédito – Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Em 1997, o BID publica relatório sobre o progresso econômico e social da América Latina²⁴, discutindo os ganhos que decorrem dos processos de descentralização política²⁵ e fiscal que se vinham produzindo na região. No lado fiscal, destaca que a forma como se processa a descentralização pode ter impacto negativo sobre o equilíbrio fiscal. Para evitá-lo, prescreve medidas que limitam a capacidade de gastos sem cobertura por parte de governos subnacionais, incluindo a limitação à tomada de empréstimos, a revisão da estrutura de transferências intergovernamentais e outras (BID, 1997, p.165-201).

Em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1999/2000²⁶, o Banco Mundial constata a generalização do processo de *localization*, significando que as pessoas demandam maior autodeterminação e influência nas decisões de seus governos. Países por todo o mundo estavam devolvendo poderes políticos, fiscais e administrativos a seus governos subnacionais. No entanto, esse processo não raro era conduzido de forma não planejada e sem controle. Para o Banco, a descentralização não é boa nem má: ela é um meio e não um fim. Se conduzida adequadamente, “melhora a eficiência e a capacidade de resposta do setor público, ao tempo em que acomoda forças políticas potencialmente explosivas.” Processos mal conduzidos

[...]ameaçam a estabilidade econômica e política e causam ruptura na oferta de serviços públicos. O desenho do processo de descentralização é crucial na determinação do nível e qualidade dos serviços que chegarão aos cidadãos. Transferir poder para governos locais não significa que todos os grupos de interesse locais possam ser representados: a transferência pode se dar apenas de elites nacionais para elites locais (THE WORLDBANK, 2000, p.107-109).

²⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Progreso Económico e Social en América Latina – América Latina* trás uma década de reformas. 1997

²⁵ A descentralização política se revela não apenas pelo retorno a regimes democráticos, mas pelo fato que cada vez mais as autoridades publicas subnacionais são escolhidas pelo voto, em lugar de nomeadas pelo governo central. Este processo se acelera na década de 90.

²⁶ The WORLDBANK *World Development Report 1999/2000.- Entering the 21st century*. New York. Oxford University Press, 2000.

As prescrições normativas incluem medidas para evitar o desequilíbrio fiscal, incluindo a clara delimitação de funções a serem desempenhadas por cada nível de governo, entre outras.

É importante o destaque ao papel das instituições, observando a percepção de que o caminho trilhado pelos processos de descentralização varia em função da diversidade de realidades institucionais próprias a cada país, o que traz ao debate as especificidades dos países em desenvolvimento, onde o Banco Mundial e o BID atuam.

Para Wiesner, a compreensão dos processos de descentralização, que em última instância implicam em reforma do Estado, requer atenção ao papel das instituições:

Em resumo, a economia institucional sustenta que, entre os mercados e sua suposta eficiência, de uma parte, e entre a intervenção e sua suposta equidade, de outra, estão as instituições. São estas últimas que definem o quanto funcionam os mercados e o quanto redistribui a intervenção. Mas, além de estudar as instituições, para entender melhor o processo, elas devem ser analisadas para incorporá-las ativamente aos processos de reforma e modernização[...] elas devem ser incorporadas ao processo de descentralização. (1999, p.310-311)

A importância dos aspectos institucionais no processo de descentralização possibilita analisar as especificidades de países em desenvolvimento. Reconhece-se que muito da literatura sobre descentralização baseia-se em países industriais desenvolvidos, desconsiderando que, nos primeiros, algumas instituições fundamentais são frágeis. A eficiência que se alcançaria, por exemplo, pela atribuição de algumas funções a governos locais, tal como postulada por Tiebout, é relativizada. Por dificuldades institucionais, governos locais nem sempre são passíveis de responsabilização (*accountable*) perante seus cidadãos e há falta de transparência no processo decisório. São limitadas as oportunidades de *voice* – escolha democrática pelos cidadãos – e *exit* – possibilidade de deixar sua localidade, quando a carga tributária e os serviços públicos prestados não atendem as preferências individuais. Os sistemas democráticos são, em vários casos, frágeis e a mobilidade é frequentemente restringida por informação limitada, falta de infra-estrutura e de normas legais, que afetam negativamente os mercados de trabalho, de terra e de capital (LITVACK et al, 1998, p.2).

O processo normalmente denominado como descentralização pode

assumir formas diversas, com variadas dimensões. Podem-se distinguir os processos de desconcentração, delegação e devolução. A desconcentração do governo central para suas ramificações regionais não implica em transferência de poder para níveis inferiores de governo, ao contrário dos demais casos. Pela delegação, o governo central transfere a responsabilidade decisória e administrativa a esferas subnacionais ou mesmo a organizações semi-autônomas sobre as quais tem ascendência legal, embora não necessariamente o controle. Já a devolução é uma forma ampliada, que envolve a transferência de autoridade decisória, financiamento e administração para unidades quase- autônomas de governo local (LITVACK et all, 1998, p.4-6). A ação coordenada sobre a infra-estrutura urbana requer uma combinação entre essas diversas modalidades de divisão de atribuições. O conceito de descentralização não se restringe à transferência, em maior ou menor grau, de poderes políticos, fiscais e administrativos para unidades subnacionais de governo, podendo incluir a privatização. (WORLD BANK, 2000, p.108).

A teoria neo-institucionalista trata o tema do federalismo a partir dos processos de descentralização. O papel do governo central na abordagem neo-institucionalista deve ser qualificado. Nenhum processo de descentralização terá sucesso sem a participação efetiva dos governos locais. Por isso, é necessário conhecer em maior profundidade como os processos econômicos e políticos se desenvolvem a nível local. Para Wiesner:

Em geral, a escola neo-institucional concentrou sua análise nas instituições públicas e privadas sem distinguir entre as nacionais, de uma parte, e as territoriais, de outra. Sem dúvida, da perspectiva da qualidade de vida dos cidadãos e da governabilidade democrática, as instituições locais poderiam ser mais decisivas. (WIESNER, 1996, p.299)

Assim, o desenho de políticas públicas em países federativos, em particular de políticas de descentralização, deverá fortalecer o processo político local, de forma que a comunidade participe deste processo, não apenas em termos de eleição de prioridades, mas de controle dos bens e serviços ofertados. Para Wiesner (grifos nossos):

O fator crucial, que define a estratégia para tornar mais eficiente o processo de descentralização e para fortalecer a governabilidade, é a mudança das condições baixo as quais se geram, utilizam e transferem

recursos. Este enfoque parte da premissa institucional de que é a origem do financiamento que determina, mais que qualquer outro fator, se uma estrutura institucional tende a ser positiva ou adversa à efetividade de uma dada política. (WIESNER, 1996, p.336, grifo nosso)

A forma de financiamento das políticas determina em que medida se gerarão os demais fatores institucionais responsáveis por seu sucesso: fortalecimento institucional, melhora dos sistemas de informação, transparência nos processos políticos e fiscais e capacidade de fazer avaliações realistas do desempenho da gestão pública (1996, p.321). Assim, a composição das fontes de financiamento passa a ser fator fundamental pelo sucesso das políticas. Para Wiesner, quanto maior a participação de receitas próprias no financiamento da oferta de bens públicos, mais se desenvolverão os fatores institucionais locais. Cria-se assim um mercado público local, que vincula os bônus – benefícios derivados da oferta de bens públicos – aos ônus – pagamentos de impostos pelo contribuinte-consumidor.

A participação majoritária das transferências no financiamento do gasto local requer atenção, de forma a evitar que desincentivem a busca de receitas próprias. A clareza das regras e a estabilidade dos fluxos facilita o planejamento e evita a transferência de responsabilidades por frustração de expectativas (muitas vezes irrealistas). No campo das funções de gasto, a abordagem neo-institucionalista adota uma posição bem mais flexível do que o federalismo fiscal. Em lugar de uma distribuição rígida de encargos, na presença de uma situação de federalismo assimétrico, desenvolver-se-ia um processo de descentralização assimétrica. Importante observar aqui a importância que ganham as instituições de coordenação.

Conclusão – a identificação dos obstáculos à cooperação metropolitana

Este capítulo buscou subsídios teóricos que ajudem a identificar os obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas brasileiras para a formulação e implementação de políticas voltadas para suprir o déficit de infra-estrutura urbana. Essa discussão, acreditamos, deverá considerar as características próprias ao arranjo federativo brasileiro. Reconhecendo o caráter interdisciplinar necessário ao estudo do federalismo, buscamos contribuições da ciência política, para então nos debruçarmos sobre as

principais correntes da teoria econômica da segunda metade do século XX, de forma a compreender o papel do Estado no processo de troca econômica e sua forma federativa de organização.

A ciência política considera que o federalismo, enquanto forma específica de organização político-territorial do poder, envolve a combinação de autonomia com parceria. A qualidade dos arranjos federativos depende não apenas das regras que regulam as relações intergovernamentais, como da existência de instâncias de coordenação governamental para a discussão e negociação de soluções para problemas comuns e resolução de conflitos. Além disso, a flexibilidade do arranjo facilita a adaptação a mudanças nas condições econômicas (MORAES, 2001).

A discussão dos obstáculos à cooperação metropolitana tomará como referencial maior a ciência econômica, fundamentando-se na teoria do federalismo fiscal e na Nova Economia Institucional – NEI.

A teoria do federalismo fiscal, como enunciada nos anos 70, considera o federalismo como a forma de organização que permite ao governo desempenhar melhor suas funções básicas, garantindo a eficiência na alocação de recursos, a equidade e operando os instrumentos de estabilização econômica. A determinação do grau adequado de descentralização se torna o problema teórico central do federalismo fiscal. A análise da estrutura fiscais brasileira – receitas e despesas públicas, as regras que conformam as transferências intergovernamentais, a estrutura de financiamento dos investimentos – desenvolvida sobretudo no quarto capítulo buscará elementos dessa teoria para construir uma metodologia de avaliação da situação fiscal dos municípios e seu relacionamento com o governo central e estadual. Essa metodologia, aplicada aos municípios metropolitanos, permite identificar alguns dos obstáculos à cooperação.

A análise, no entanto, não pode se deter unicamente na ótica fiscal, sob o perigo de cair num vácuo institucional, conforme alerta Oates. As contribuições teóricas da NEI ampliam a compreensão da natureza dos obstáculos identificados com base na teoria do federalismo fiscal. A teoria da ação coletiva explica os resultados esperados da ação coletiva em função das motivações de grupos com interesses diversos. Uma região metropolitana é formada por municípios que têm diferentes portes e podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema. Por isso, eles atribuem importância diferenciada a sua resolução, ponderando o ônus que prevêem arcar pela ação cooperada *vis-à-vis* sua situação fiscal. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que ofereçam

os incentivos seletivos – positivos ou negativos – que estimulem a ação coordenada. A construção destas instituições, por sua vez, é afetada pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais.

Instituições podem facilitar a coordenação e cooperação e reduzir custos de transação. A cooperação entre jurisdições para o desenvolvimento de atividades que apresentem ganhos de escala ou gerem externalidades dependem também de regras claras. A solução de problemas metropolitanos, no entanto, não se restringe à ação do governo. É necessária a participação da sociedade e do setor privado. Para Jouve e Lefèvre, o monopólio dos atores públicos na conduta das políticas foi posto em questão: o acento passou a recair sobre as noções de parceria, de negociação e de mobilização dos atores locais – passa-se da era do governo à da governança (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p.20). Essa concepção orientará o exame da evolução da legislação metropolitana, no capítulo 3, de forma a avaliar sua capacidade de estimular a construção de estruturas de governança contemporâneas.

A participação do setor privado, direta ou indiretamente na produção de bens de consumo coletivo, depende de como é conduzida a atividade regulatória do governo. As parcerias público-privadas e a associação entre unidades do mesmo nível ou de diferentes níveis de governo, como os consórcios, requerem o desenvolvimento de instituições que reduzam os custos de transação.

O conceito de *path dependence*, estendido por North à mudança institucional, pode esclarecer a trajetória seguida pelo tratamento da questão metropolitana no Brasil. O legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas.

A expansão dos processos de descentralização no último quartel do século XX colocou em destaque o ambiente institucional em que ocorrem, ampliando a análise para além das questões fiscais. Resultados válidos para países desenvolvidos poderiam não se verificar para países em desenvolvimento. O desenho do processo de descentralização pode determinar seu sucesso ou insucesso: que atividades descentralizar, qual a condição de uma jurisdição para assumi-las, de que forma essas atividades serão acompanhadas pela sociedade, qual a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, que atividades podem ser conduzidas pelo setor pri-

vado, são algumas perguntas que recebem respostas variadas de um país para outro. A forma de financiamento das políticas tem papel decisivo no desenvolvimento de fatores que contribuam, a nível local, para seu sucesso: fortalecimento institucional, melhora na transparência dos processos políticos e fiscais e capacidade de avaliar o desempenho da gestão pública.

Em diversos países da América Latina, o retorno à normalidade democrática é contemporâneo do processo de descentralização. No Brasil, a crise fiscal do governo central nos anos 80 acentua o redirecionamento da demanda por serviços públicos para o nível subnacional, em particular para os municípios. O novo pacto federativo que se estrutura com a Constituição de 1988 não abre espaço para uma discussão da gestão metropolitana, transferindo aos estados a responsabilidade pela criação de regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, pela primeira vez na história constitucional brasileira, atribui-se ao município competência para auto-organização, vedando ao estado qualquer disposição a respeito. (FERRARI, 2003, p.154). Além disso, os estados entram em crise fiscal por um período que consome a maior parte da década de 90. Dificuldades de ordem econômica e política contribuíram para tirar a questão metropolitana da agenda pública. O final da década de 90 assiste ao acirramento das dificuldades econômicas e sociais das regiões metropolitanas, com índices de crescimento do PIB per capita baixos ou negativos, aumento da violência e inchaço das periferias.

A análise desse processo pela ótica neo-institucionalista coloca em evidência, ao lado de fatores econômicos e de sua expressão fiscal, os condicionantes históricos e aspectos institucionais que permitem compreender os obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas. Além disso, traz à cena novos atores: a sociedade em geral, o setor privado – que atua no espaço regional.

O capítulo que se segue desenvolve as bases teóricas do conceito de governança, associando modelos de governança a seus aspectos fiscais e identificando as condições para a ação cooperativa.

Governança Metropolitana

Introdução

Aglomerados urbanos metropolitanos são espaços urbanos²⁷ que se caracterizam pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que as constituem. Da continuidade desse espaço econômico e social, resultam geralmente fortes externalidades econômicas, que enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições e chamam a atenção para a importância da cooperação, que permita aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos.

De acordo com Rojas, uma das características do desenvolvimento recente da América Latina e do Caribe é a alta taxa de urbanização da região e a emergência de elevado número de cidades com características metropolitanas. Nesse processo, as cidades latino-americanas observam o deslocamento de indústrias e a instalação de serviços na periferia: ao ampliar-se, a área urbanizada ocupa novos territórios em espaços por vezes de baixa densidade, com alto custo de deslocamento da população e de mercadorias e de oferta e manutenção de serviços públicos. Nessas áreas metropolitanas, concentra-se fortemente a capacidade de produção nacional, respondendo por parcela substancial da produção de bens e serviços (ROJAS, 1993, p.35).

O Brasil não foge a essa regra. Em 2005, 42,8% da população vivia nas RMBs²⁸. Em 2005, mais da metade do PIB foi gerado nesses ter-

²⁷ Espaços urbanos são conjuntos representativos da concentração espacial do fenômeno urbano, definidos pela continuidade e extensão do espaço construído (BRANCO et al., 2004:VII).

²⁸ Observe-se que as regiões metropolitanas brasileiras comportam municípios com graus diferentes de integração à dinâmica da aglomeração. No entanto, as 15 maiores regiões,

ritórios. O acelerado processo de urbanização ocorreu em paralelo ao processo de globalização e de formação de blocos econômicos regionais, implicando numa nova divisão internacional do trabalho. Nesse contexto, as cidades ganham expressão e passam a constituir “a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também de sua economia” (DEÁK; SCHIFFER, 2004, p.12). Para Ribeiro, as metrópoles brasileiras “são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs do interesse político” (RIBEIRO, 2004, p.23). Apesar de sua importância, essas áreas não se constituem em territórios de desenvolvimento de políticas públicas específicas.

Isso põe em relevo a discussão das ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, permitindo estruturar e implementar políticas públicas e ações coletivas para seu desenvolvimento. Trata-se portanto da discussão de possíveis modelos de governança local e metropolitana, necessários para garantir a governabilidade desses territórios (LEFÈVRE, 2005, p.195-196).

A discussão toma por base construções teóricas da ciência econômica e da ciência política, à luz das quais se busca examinar modelos que vêm sendo adotados para a gestão metropolitana. Partimos da hipótese de que a viabilidade de qualquer modelo está relacionada à história do país, da qual emerge sua forma de organização político-territorial de poder, em que o federalismo é uma das alternativas. Como se verá, no entanto, não há sistemas rígidos: a área metropolitana de Toronto evoluiu para um governo metropolitano exclusivo para esse território, ainda que num país federativo, como o Canadá. Os exemplos aqui apresentados da experiência européia e americana apenas servem como ilustração, não havendo a pretensão de fazer um estudo comparativo, mas apenas de enriquecer a base para a reflexão sobre o caso brasileiro. Reserva-se aos capítulos seguintes deste livro o exame do caso brasileiro, ao qual aqui será apenas feita breve referência.

A primeira seção deste capítulo busca referenciais para o estudo da governança local e metropolitana nas teorias sobre a economia do setor público, objeto do capítulo precedente. Além disso, agrega contribuições da ciência política ao debate, que têm a virtude de complementar a abordagem do tema, reunindo novos elementos para a análise das condições de eficiência e equidade. A segunda seção parte da hipótese de

que de fato exibem as características de metropolização (BRANCO et al.,2004) , correspondem a cerca de 90% dos indicadores aqui assinalados.

que o relacionamento entre governos locais é elemento fundamental na construção de estruturas de governança e busca identificar as condições para a cooperação entre governos locais visando a solução de problemas comuns. A terceira seção acompanha a evolução do debate sobre governança local e metropolitana e a quarta apresenta os principais modelos que vêm sendo adotados. A quinta seção destaca os principais obstáculos à construção de estruturas que garantam a governabilidade das áreas metropolitanas e evidencia a importância das políticas públicas como instrumento para conferir legitimidade aos arranjos metropolitanos. A sexta seção conclui.

Governo e governança local e metropolitana

Desde o final da década de 50, economistas e cientistas políticos têm voltado sua atenção para o debate das estruturas de governança local e metropolitana. Na ciência econômica, o desenvolvimento das teorias sobre a economia do setor público é o ponto de partida para o tratamento do tema. O foco varia segundo as diversas linhas teóricas, ora se voltando principalmente para a questão da eficiência econômica e destacando as virtudes da competição e da descentralização, como no caso da escolha pública ou do federalismo fiscal, ora destacando a importância dos custos de transação na delimitação das jurisdições próprias à prestação dos diversos serviços públicos, como na Nova Economia Institucional – NEI.

Olson (1969, p.479) argumenta que, embora a teoria econômica oferecesse a base para decisões sobre a produção de bens – se pelo mercado ou pelo governo – ela não esclarecia que tipo de organização governamental deveria se responsabilizar pelas atividades que requeressem a ação coletiva. Discutindo as condições necessárias para a eficiência alocativa na provisão de bens coletivos, define o princípio da equivalência fiscal, pelo qual os limites políticos de uma jurisdição devem coincidir com a área de benefício dos serviços prestados: igualando benefício marginal ao custo marginal, elimina-se o problema do *free rider*. Para tal, são necessárias múltiplas jurisdições, que podem inclusive se sobrepor, como os governos locais²⁹, as comissões metropolitanas de transportes, as agên-

²⁹ No caso americano, poderíamos citar *municipal governments*, *county governments*, entre outros.

cias responsáveis pela administração portuária, distritos de conservação do solo, entre outras.

Os teóricos do federalismo contribuem para a discussão, buscando a distribuição ótima de responsabilidades entre os diversos níveis de governo e a forma como estes devem interagir. Para Oates, há diversos fatores a considerar para definir a jurisdição apropriada para a prestação de um determinado serviço público. Além disso, a importância de um fator pode variar, de forma que um serviço prestado de forma mais eficiente pelo governo local num país possa ser responsabilidade do governo central em outro³⁰. Como na abordagem anterior, no modelo ideal deve haver uma correspondência entre a jurisdição que determina o nível de provisão de cada bem e o conjunto de indivíduos que o consome: também neste caso, um grande número de jurisdições coexistirão e poderão se sobrepor (OATES, 1972, p.31). Assumindo que os governos locais são os mais aptos a compreender as demandas da população, Oates argumenta que a responsabilidade pela oferta de cada bem público deve caber à jurisdição que tem controle sobre a menor área geográfica que internalize os benefícios e custos de sua provisão.

Shah destaca a contribuição da Nova Economia Institucional – NEI para analisar mecanismos de governança local. De acordo com a NEI, os diversos níveis de governo são agentes, criados para servir os interesses dos principais (os cidadãos). O desenho jurisdicional deve assegurar que esses agentes sirvam o interesse público, minimizando os custos de transação para os principais. A otimização não é alcançada porque os principais têm racionalidade limitada: embora façam a melhor escolha a seu alcance – escolha racional – eles não dispõem de informação suficiente sobre o governo. Aumentar esse conhecimento implica em custos de transação, que nem sempre os cidadãos estão dispostos a incorrer. Os custos de transação incluem custos de participação e monitoramento, custos legislativos e outros incorridos para induzir os agentes a cumprir os compromissos, além de eventuais custos de incerteza, associados a regimes políticos instáveis. Os agentes (as diversas organizações governamentais de todos os níveis) estão mais bem informados que os principais (os cidadãos), mas

³⁰ Podemos supor que programas sociais de cunho nacional em países de grande extensão e com governos locais desiguais em termos de capacidade técnica possam, inicialmente, ser desenvolvidos pelo governo central, que constrói o cadastro de beneficiários e define regras de implementação e de avaliação. Dependendo da evolução do processo, eles passam a ser executados de forma descentralizada.

eles têm um comportamento oportunista. Assim, os principais têm apenas um contrato incompleto com seus agentes. A NEI evidencia, desta forma, a importância de considerar os custos de transação no desenho da jurisdição própria aos diversos serviços e na escolha de mecanismos de governança competitivos (SHAH, 2006, p.18-19).

A formulação de corte neo-institucionalista aproxima economistas de cientistas políticos. Utilizando os conceitos de North, podemos conceber os governos locais e metropolitanos como organizações ou conjuntos de organizações – grupos de indivíduos unidos por algum propósito – para as quais se definem estruturas de governança. Assim, modelar organizações é analisar suas estruturas de governança.

De acordo com Shah (2006, p.1-2), governança local é a formulação e execução da ação coletiva no nível local, na qual têm papel direto e indireto as instituições formais do governo local e as normas informais, as redes, as organizações comunitárias, as associações de bairro. A partir delas, desenvolve-se a ação coletiva, pela qual se define a estrutura para as interações cidadãos-cidadãos e cidadãos-Estado para a tomada de decisão sobre a provisão de serviços públicos locais. A existência de uma vasta rede de organizações engajadas na prestação de serviços locais torna pouco realista considerar o governo local como uma única entidade.

No campo da ciência política, a organização do governo local em áreas metropolitanas está no centro das preocupações da política urbana. A discussão em torno de governos centralizados e fragmentados³¹ identifica outros elementos que vão além da eficiência. “A organização dos governos numa área metropolitana tem implicações sobre a governança democrática, o crescimento econômico, as externalidades ambientais e a equidade” (FEIOCK, 2004, p.4). No nível local, governança engloba não apenas as instâncias de governo local³², mas também as organizações voluntárias, as sem fins lucrativos e as privadas, além das relações intergovernamentais.

Para Oakerson, governança pode ser definida como o processo pelo qual os seres humanos regulam suas interdependências no contexto dos ambientes em que se inserem. Cada ambiente é uma fonte de valores à disposição dos membros de uma comunidade. A esse conjunto de valo-

³¹ O termo “fragmentados” é aqui utilizado em contraposição aos governos centralizados. Numa região metropolitana, seriam os governos locais, que poderiam conviver com estruturas mais centralizadas – os governos metropolitanos. As áreas metropolitanas podem envolver estruturas de governança sem necessitar de um governo metropolitano.

³² No original, as instâncias citadas são “*city or county governments*”

res, os republicanos clássicos denominavam *res publica* – a esfera pública. A governança tem assim por objeto a proteção e melhora da esfera pública, nela incluídos aspectos materiais – ruas, fontes de recursos naturais, os mercados e as instalações e, como elementos intangíveis, a paz e a prosperidade .

A governança lida com os problemas da partilha de recursos comuns, um tema complexo, como enfatizado pelos estudos sobre a ação coletiva. Um ambiente comum comporta múltiplos valores sobre os quais a sociedade deve deliberar. Essa deliberação envolve escolhas: “A governança, como processo, está fundamentalmente preocupada em fazer essas escolhas” (OAKERSON, 2004, p.20). O processo de governança inclui todo o conjunto de ações necessárias para consolidar as regras que realmente regulam o comportamento. Identificando-se com Lefèvre, Oaker-son considera que

O desenho institucional – que é o processo de articular uma configuração de regras – visa reduzir a severidade das escolhas, dos dilemas (trade-offs) entre múltiplos valores, configurando incentivos que encorajem os comportamentos desejáveis (OAKERSON, 2004, p.20).

Governos são um elemento necessário à governança, mas não suficiente. Estruturas de governança vão além de governos: elas se formam a partir da sociedade civil. A estrutura de governo, no entanto, tem forte impacto sobre a estrutura de governança. “A variável que conecta a estrutura de governo à estrutura de governança é o custo de acessar o governo – o que destaca a importância dos custos de transação” (OAKERSON, 2004, p.20-21).

Governança e cooperação intergovernamental local³³

Governos locais e a forma como se relacionam entre si e com os demais entes da federação são elementos importantes na construção de estruturas de governança. A cooperação entre governos locais pode ser chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica. No entanto, os mecanismos para estimular essa cooperação são alvo de am-

³³ Esta seção toma por referência basicamente Post, 2004 e Feiock, 2004 e agrega elementos de interesse para a análise do caso brasileiro.

plo debate. A maioria dos estudiosos acredita que, em geral, existe alguma forma de cooperação que é do interesse dos aglomerados urbanos metropolitanos. Por isso, é importante identificar as condições para promover a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos, podendo incluir acordos formais ou informais e fluxos financeiros entre as unidades (POST, S., 2004, p.67-69).

Pode-se entender que um grupo de organizações trabalhando de forma coordenada para desenvolver políticas visando objetivos comuns engaja-se numa ação coletiva institucional – AIC. Ao considerar a cooperação intergovernamental local, formal ou informal como AIC, estabelece-se a estrutura teórica para a compreensão de um sistema de governança sem um governo metropolitano. Essa teoria postula que “os governos locais podem agir coletivamente para criar uma sociedade civil que integra uma região a partir de múltiplas jurisdições, através de uma rede de acordos e associações voluntários e escolhas coletivas pelos cidadãos”. Para o autor, “AIC pode oferecer a ‘cola’ que une uma comunidade institucionalmente fragmentada” (FEIOCK, p.6).

A partir das teorias da ação coletiva no plano individual, pode-se derivar uma teoria da AIC. A cooperação entre governos locais deve ser vista como uma extensão da ação coletiva a organizações governamentais, que desejam obter um benefício coletivo que não alcançariam através da ação individual: se um governo local percebe que ações desenvolvidas por seus vizinhos o beneficiam, ele pode querer contribuir para a expansão das mesmas, o que estimula a ação coletiva. A cooperação ocorrerá quando os benefícios esperados são maiores que os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir os contratos políticos que se firmam entre os governos.

Da mesma forma que para a cooperação individual, as condições para AIC incluem considerações sobre o tamanho do grupo e a diversidade de suas preferências, a identidade de objetivos nas políticas a desenvolver, a presença de um líder forte, a necessidade de coerção ou de incentivos seletivos.

O número de jurisdições que podem desenvolver a AIC e o tamanho e grau de heterogeneidade de sua população são elementos importantes na determinação dos custos de transação. Quanto maior o número de governos locais, maior a necessidade de monitoramento. Por outro lado, os governos locais são uma agregação de preferências individuais. Se há uma grande diversidade de preferências, será mais di-

fácil para o agente político atender a todas, dificultando a cooperação (POST, 2004, p.71).

Políticas com objetivos comuns incentivam a cooperação entre governos locais, que acreditem que extrairão benefícios líquidos. A ação coordenada pode resultar em redução de custos na provisão do serviço, resultante de economias de escala que derivam do uso mais intensivo de capacidade produtiva. Os atributos dos bens ou serviços a oferecer são importantes. Bens e serviços que requerem altos custos fixos para sua oferta estimularão mais a cooperação: a necessidade de aportar elevados montantes de capital pode se constituir em barreiras à entrada para pequenos municípios, que devem optar entre não oferecê-los ou se associar com unidades de maior porte. Um serviço pode comportar a cooperação apenas em algumas de suas atividades. A cooperação na prestação de serviços de saúde, por exemplo, será mais freqüente nos serviços de alta complexidade, que requerem maior quantidade de capital físico e humano (habilidades específicas). Já as atividades preventivas e as de atenção básica, como as vacinas e acompanhamento de doenças crônicas – diabetes, hipertensão – podem ser desenvolvidas pelas unidades locais de forma independente. É importante observar que, num ambiente de divisão parcial do trabalho, a falha de um governo em cumprir suas responsabilidades pode onerar o conjunto: se a prevenção à saúde é deficiente, os males se agravam e sobrecarregam as unidades de alta complexidade.

A cooperação entre governos locais pode resultar da iniciativa de líderes inovadores, que buscam tirar vantagem das oportunidades que se apresentam, percebidas como possibilidade de ganho pessoal, a exemplo dos empresários privados. Esses ganhos de capital político tomam a forma de poder, prestígio político. Schneider, Teske e Mintrom (1995, apud POST) denominam estes líderes “empresários políticos”, que operam em arenas políticas, ou “mercados”. Os líderes podem ser fundamentais na resistência aposta por servidores ou sindicatos à possibilidade de cooperação, que poderia significar transferir a produção do bem ou serviço para outro município ou contratar, em conjunto, uma empresa privada (POST, 2004, p.79).

De acordo com Olson, a ação coletiva voluntária desenvolve-se em pequenos grupos porque os custos de transação – de monitorar e fazer cumprir os acordos – são menores. Quando o grupo se expande, é necessária uma terceira parte para absorver os custos de organização, aplicar a coerção ou oferecer incentivos seletivos que reduzam os custos

de transação (OLSON, 1965 apud FEIOCK, 2004). Num país federativo, a coordenação entre unidades governamentais não pode se restringir ao nível local, mas deve incluir os demais entes da federação, com quem os governos locais partilham receitas e atribuições sobre a prestação de serviços. O governo central e os governos estaduais podem ter um papel importante induzindo a cooperação, através de incentivos seletivos positivos, ou pela coerção. Políticas setoriais federais ou estaduais em áreas em que as ações têm fortes externalidades ou apresentam economias de escala, como na infra-estrutura, podem ser positivamente incentivadas por transferências intergovernamentais ou linhas especiais de crédito, que lhes assegurem recursos ao longo do prazo para a implantação dos projetos.

Os custos de transação da AIC podem ser reduzidos por regulação estadual e federal. No Brasil, alguns estados privilegiam, na distribuição de parte de sua receita de ICMS, os municípios que preservam o meio ambiente, o que pode induzir a ação coletiva nesta função de governo. A redução de custos de transação pode derivar ainda do aumento da comunicação direta entre líderes dos governos vizinhos e entre os servidores. Fóruns de discussão de problemas e programas regulares de treinamento desenvolvidos por associações de governos locais criam uma rede de cooperação informal que reforça a confiança mútua, elemento essencial para o estabelecimento compromissos. Um excesso de regulação, por outro lado, pode desestimular a cooperação, aumentando os custos de transação

AIC pode incluir também organizações privadas ou sem fins lucrativos: parcerias público-privadas regionais. Os atores privados que tenham interesses em negócios que ultrapassem as fronteiras de uma jurisdição agirão no sentido de facilitar a cooperação. Poderão ser eles a terceira parte que estimulará a cooperação: uma câmara de comércio, de indústria, uma grande firma estabelecida no local, por exemplo (FEIOCK, 2004, p.9).

Os fatores acima apresentados – o tamanho do grupo e a diversidade de suas preferências, a identidade de objetivos de políticas, a presença de liderança, a necessidade de coerção ou de incentivos seletivos – operam no sentido de estimular ou de desestimular a ação coletiva. A resultante final dependerá da força e sentido em que operam. Uma área muito fragmentada, de municípios desiguais quanto às condições sócio-econômicas e quanto a sua capacidade fiscal, terá mais dificuldade de cooperar. Essa dificuldade poderá ser amenizada pela presença de líderes fortes ou de

incentivos conferidos pela União (POST, 2004, p.82). A presença de líderes fortes, no entanto, não pode se tornar o elemento decisivo do sucesso, pois claramente teríamos uma situação de instabilidade.

Evolução do debate sobre governança local e metropolitana

O avanço da urbanização e a evolução dos territórios funcionais – em que se desenvolvem as atividades econômicas e sociais – coloca em discussão a organização institucional das cidades, considerada um instrumento central para garantir sua governabilidade.

Nos últimos 50 anos, diversos países reformaram seu sistema institucional territorial. Os anos 60 e 70 registraram grandes mudanças: foram palco de experiências o Reino Unido, França, Holanda, Canadá, Estados Unidos, Escandinávia, entre outros. Após o retrocesso dos anos 80, em que foram abolidos os condados metropolitanos britânicos e as jurisdições de Rijnmond e Eindhoven, na Holanda, as mudanças foram retomadas nos anos 90. As reformas institucionais têm agora uma especificidade: não é mais o Estado, unitário ou federativo, quem decide sobre a reorganização. As mudanças são negociadas, não apenas entre as entidades públicas, mas também com os atores econômicos locais, públicos e privados. Diferentemente dos anos 60 e 70, assiste-se a uma mobilização sobre a questão institucional (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p.1-2).

No Brasil, a aceleração do processo de urbanização na década de 60 coloca na ordem do dia o debate sobre problemas urbanos e, em particular, sobre o processo de metropolização. As iniciativas de gestão partem de estados e mesmo de municípios. A solução institucional encontrada pelo governo central no período autoritário foi a criação de estruturas baseadas nos estados, porém sob forte tutela federal. Com a crise fiscal e política do governo ditatorial nos anos 80, essas estruturas se enfraquecem, ou mesmo desaparecem. A Constituição de 1988 transferiu aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas. Como se verá no capítulo a seguir, as RMBs padecem de fragilidade institucional para estruturar mecanismos de governança adequados para lidar com a gravidade dos problemas dessas áreas.

O debate dos anos 60 na Europa e nos Estados Unidos contrapôs duas escolas de pensamento. De um lado, os reformadores americanos – Robert Wood e Advisory Commission on Intergovernmental Relations

(ACIR)³⁴ consideram que deve haver instituições metropolitanas poderosas cobrindo as áreas funcionais urbanas. De outro, na linha teórica da escolha pública, Ostrom, Tiebout e Warren (1961) argumentam que a fragmentação permitiria uma competição entre coletividades locais e a livre escolha individual. Os modelos propostos por reformadores e adeptos da escolha pública partem de valores e princípios diferentes quanto ao papel e às funções de uma coletividade local.

Os reformadores argumentam que o modelo metropolitano permitiria uma visão de conjunto da área urbana, evitando a diferenciação, que poderia favorecer a segregação. Os partidários da escolha pública defendem a liberdade individual de escolha e a concorrência, a proximidade do governo com seus cidadãos, que facilitaria a responsabilização do poder político. Para os reformadores americanos, grandes unidades seriam mais eficientes, pois podiam se apropriar de ganhos de escala, por operarem em territórios mais amplos e mais populosos. Além disto, grandes estruturas favoreceriam o planejamento e a melhor localização dos equipamentos, das atividades, das residências. A multiplicação de órgãos de gestão descordenados acarretaria sobrecustos significativos – as cidades núcleo acabariam arcando com os encargos, enquanto as periféricas agiriam como *free riders*. Com relação aos argumentos políticos e sociais, a justificativa mais freqüente é que grandes estruturas seriam mais difíceis de serem capturadas por pequenos grupos. Seriam mais abertas à participação política e teriam mais transparência (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p.9-20). As afirmativas dos reformadores e de seus sucessores têm pouca comprovação empírica, não oferecendo apoio que suporte suas prescrições (KEATING, 1995; NEWTON, 1982, apud JOUVE; LEFÈVRE, 1999; FEIOCK, 2004, p.5).

Ostrom et al (1961) argumentam que há um equívoco em supor que, por princípio, cada unidade de governo local atue de forma independente, sem atenção aos interesses da comunidade metropolitana. O padrão tradicional de governo numa área metropolitana, com suas diversas jurisdições, pode ser considerado um sistema político policêntrico, ou multinucleado. Neste sistema, os diversos centros de poder decisório são formalmente independentes. Eles podem se comportar de forma independente ou relacionar-se no âmbito de um sistema interdependente.

³⁴ A ACIR é uma agência americana intergovernamental independente, criada por lei em 1959, cuja missão é fortalecer o sistema federativo americano e aumentar a capacidade dos governos federal, estaduais e locais para trabalharem de forma cooperativa.

Na medida em que eles compitam entre si, tomando em consideração as possíveis reações dos demais, ou se engajem em relações formais de cooperação ou se relacionem a algum órgão central para a resolução de conflitos, pode-se dizer que funcionam como um sistema, onde as diversas unidades políticas – as jurisdições – interagem de acordo com padrões de comportamento previsíveis. Para compreender o desempenho do governo numa região metropolitana – a forma como ele lida com os diversos problemas dessa comunidade – dever-se-ia buscar compreender a estrutura e o comportamento desse sistema político policêntrico. Os autores consideram que as unidades formais de governo metropolitano são organizações, tais como as firmas de uma indústria, cujo “negócio” é prover bens e serviços públicos. As unidades de governo podem colaborar complementando ou suplementando a ação das demais. A competição, por outro lado, pode gerar uma tendência à auto-regulação, operando como uma “mão invisível”(OSTROM et al, 1961, p.832).

Os partidários da escolha pública criticam a dificuldade de mensuração dos benefícios em estruturas consolidadas, que se distanciariam muito dos cidadãos. Seria preferível a cooperação horizontal entre coletividades locais do que a criação de uma estrutura pesada, um governo metropolitano. De modo consistente com o debate no campo do federalismo fiscal, propõem uma organização político-institucional com grande número de unidades, organizadas em torno da prestação de serviços. A fragmentação político-institucional e a pequena dimensão manteriam a competição, que levaria à busca da eficiência, na medida em que garantisse o “voto com os pés”.

Nos anos 60, a discussão das reformas institucionais foi colocada como uma adaptação do território funcional – a cidade, ao institucional – as coletividades existentes. Para Olson, como visto, não existe um território funcional de referência – há uma infinidade de territórios funcionais, de acordo com o bem público considerado.

Foram, no entanto, as idéias dos reformadores que prevaleceram nos anos 60 e 70, período em que a maior parte das reformas institucionais de áreas urbanas foi feita por países unitários. Este foi o caso do Greater London Council (1963) e dos condados britânicos (1972), da França (1966), com as comunidades urbanas (*communautes urbaines*), algumas em grandes cidades – Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg. Reformas ocorridas na Holanda – Rotterdam e Eindhoven e nos países escandinavos se somaram, acumulando experiências que comportaram

fusões, instituição de autoridades em dois níveis (um metropolitano, em paralelo com os governos locais), estruturas de cooperação. (JOUVE; LE-FÈVRE, 1999, p.1-20).

O problema metropolitano foi definido como o problema da fragmentação política e institucional das áreas urbanas. A imposição de um governo metropolitano visava a eliminar essa fragmentação, seja por fusão ou por consolidação. Na Europa, as estruturas metropolitanas foram introduzidas, em geral, pelo governo central. A legislação era nacional e definia os territórios, competências e formas de governo de modo rígido, sem considerar as particularidades locais e sem a participação dos governos envolvidos. Além da reprovação natural pelos adeptos da Escolha Pública, as novas estruturas metropolitanas acabaram por sofrer diversas críticas. Por um lado, as políticas públicas foram de alcance reduzido, não correspondendo às demandas. Por outro lado, reclama-se de um déficit democrático das autoridades metropolitanas. Em alguns casos, os governos metropolitanos entraram em conflito com as comunidades, em outros, se omitiram, para evitar confronto. Os anos 80 e 90 iriam desafiar esta forma de abordar o governo urbano.

O avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional – o espaço metropolitano – e o institucional – as jurisdições aí inseridas. As instituições incumbidas de gerir os serviços e as políticas eram consideradas, muitas vezes, pouco democráticas. A legitimidade política de seus dirigentes provinha, em geral, das jurisdições³⁵ que enviavam seus representantes aos conselhos de administração metropolitanos. A isto se juntava a pouca identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano que ia além de sua jurisdição.

As autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas de seus territórios. Mudar este estado de coisas implicava em profunda redefinição de relações intergovernamentais, cujas possibilidades variavam muito de um país a outro, conforme sua organização federativa ou unitária e de acordo com o grau de descentralização e de autonomia dos governos locais.

Mas não apenas ao nível governamental se exigiam mudanças. O monopólio dos atores públicos na conduta das políticas foi posto em questão: o acento passou a recair sobre as noções de parceria, de negocia-

³⁵ Correspondendo em geral, no caso brasileiro, a municípios,.

ção e de mobilização dos atores locais – passa-se da era do governo à da governança (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p. 20).

As políticas de desregulamentação e de privatização impulsionaram as parcerias entre o Estado e outros atores. A parceria público-privada foi inicialmente concebida como uma solução que teria vantagens: além de aportar recursos financeiros, poderia dar mais eficiência às ações. A concepção sobre a importância da parceria evoluiu: os aspectos financeiros, sempre essenciais, cederam lugar a considerações sobre o papel de cada parte e sobre a forma de administrar o relacionamento.

Como corolários da parceria, multiplicaram-se procedimentos contratuais que implicam em negociação entre diversas instituições. O conteúdo das políticas públicas, seus objetivos, foram discutidos. Sendo a parceria um elemento considerável da negociação, necessitava-se de bases para seu desenvolvimento: a contratualização e os procedimentos. As políticas se tornaram cada vez mais o resultado de contratos entre o Estado e as coletividades locais, entre as autoridades públicas e seus parceiros. Ao mesmo tempo, elas eram objeto de procedimentos institucionalizados, que compreendiam a discussão de seu conteúdo, sua aprovação, implantação e avaliação.

A reforma da organização institucional das cidades e a transformação dos modos de produção da ação coletiva são considerados instrumentos da governabilidade. As discussões passam a se concentrar nas estruturas de governança, na estruturação da ação coletiva que garantisse a governabilidade das áreas metropolitanas. A construção de uma boa governabilidade metropolitana não se resume a mudanças rápidas, que visem implantar sistemas de planejamento e gestão metropolitanas com eficiência e equidade. As mudanças têm forte conteúdo político e requerem o envolvimento das partes interessadas desde o início do processo (KLINK, 2005, p.136).

Para Lefèvre, a governança metropolitana deve ser entendida como o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o valor da negociação, parceria, participação e flexibilidade na constituição de novas estruturas. É uma idéia radicalmente diferente em termos de construção institucional, de longo prazo de implementação, porém com mais chance de sucesso, de vez que sua legitimidade vai sendo constituída pelos atores envolvidos. Para Klink, , em lugar de reformas definidas de forma autoritária, a criação de redes de política horizontal e vertical implica em mudanças incrementais de baixo para cima.

Modelos de governança metropolitana

A caracterização dos diversos modelos de governança metropolitana varia entre autores, conforme os atributos destacados. Klink parte dos critérios usuais na teoria econômica para avaliar marcos institucionais – eficiência e equidade – e agrega o atributo de voz (*voice*) para comparar experiências. A partir destes três critérios, distingue dois grandes tipos de estrutura de governança metropolitana³⁶: as que se caracterizam pela fragmentação e as consolidadas. As estruturas consolidadas seriam preferíveis onde se valorizassem mais os quesitos de eficiência e equidade: permitiriam captar economias de escala e minimizar externalidades, além de melhor distribuir os ônus e benefícios da provisão de serviços públicos por toda a área metropolitana. As estruturas fragmentadas, por outro lado, propiciariam voz aos cidadãos, pela maior transparência e prestação de contas. (KLINK, 2005, p.137-8). Observe-se que aqui, como em todo este capítulo, o termo “fragmentada” é utilizado em contraposição à consolidação, a qual remete a estruturas de governo específicas para o território metropolitano, ainda que elas convivam com os governos locais.

Lefèvre (2005, p.200) diferencia os modelos de governança pela capacidade de dotar as áreas metropolitanas de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que estes territórios sejam governáveis. Distingue duas grandes categorias de governança: a que se produz a partir da construção institucional³⁷ e a governança por meio de arranjos em que, embora não se constituindo como unidades de governo, formalizam-se através de procedimentos precisos e instrumentos específicos de cooperação.

A solução de governança metropolitana varia de um país para o outro, em função de sua história e cultura. Em países como França, Alemanha, Itália, Canadá, pensa-se em construção institucional – estabelecimento de autoridades metropolitanas. Nos EUA e na Inglaterra, a preferência recai sobre ordenamentos de cooperação ou associação. É consenso que cada estrutura de governança metropolitana tem características próprias, pois

Como ocorre freqüentemente, com as questões de desenho institu-

³⁶ Klink usa o termo governabilidade.

³⁷ O autor utiliza o termo instituição com o sentido de autoridades públicas metropolitanas, aí compreendidas unidades de governo local ou um organismo de cooperação formal entre governos locais com força suficiente para atuar sobre um setor de política ou sobre toda a área metropolitana.

cional, embora as questões a tratar pareçam universais, as respostas são invariavelmente específicas para o contexto em que se inserem. (BIRD;SLACK, 2005, p.267)

Bird e Slack analisam, sob a perspectiva fiscal, as diferentes formas sob as quais se estruturam as áreas metropolitanas no mundo. Discutem como estes modelos se desenvolvem sob os aspectos da eficiência, da equidade e da transparência.. Quanto à eficiência, além de verificar de que forma cada modelo permite coordenar a provisão de serviços na área metropolitana, captando economias de escala e minimizando externalidades, observam como se comportam os custos de provisão de serviços quando se passa de uma situação a outra. Para Bird e Slack,

A perspectiva fiscal é importante...é indiscutível que o dinheiro importa: quem o tem, de onde vem, baixo que condições pode ser gasto e por quem. A forma de financiamento do gasto público afeta diretamente a viabilidade de qualquer proposta de desenvolvimento ou objetivo de prestação de serviço e, por isto, é sempre uma questão chave em qualquer estratégia de cidade ou área metropolitana. A experiência sugere, em particular, que a capacidade de “autofinanciamento” – quer dizer, estar livre, até certo ponto, em relação aos caprichos e desejos de terceiros – torna-se um fator crítico na determinação de que instituições metropolitanas vivem e prosperam e quais desaparecem ou morrem pela disputa entre os mantenedores financeiros em luta. (BIRD; SLACK, 2003, p.265)

Trabalham basicamente com a governança por construção institucional, de Lefèvre, distinguindo modelos de um nível, de dois níveis e a o de cooperação intermunicipal voluntária. Finalmente, os “distritos de propósito especial”, usuais nos Estados Unidos, caracterizam-se como “autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais”, de Lefèvre.

Governança metropolitana através da construção institucional³⁸

Os modelos de governança por construção institucional definidos por Lefèvre podem compreender arranjos supra-municipais, normal-

³⁸ Esta seção traz elementos de LEFÈVRE, 2005 e BIRD, SLACK, 2005

mente com a instituição de um novo escalão de governo, independente das unidades locais. É o chamado “modelo metropolitano”, menos frequente. Alternativamente, podem se constituir arranjos intermunicipais, com a criação de uma instituição que não é um novo escalão de governo e depende, para seu funcionamento e financiamento, das unidades de governo existentes – normalmente os municípios. Embora o autor não explicita, o papel de outros níveis de governo pode ser essencial para definir o sucesso de um arranjo.

Os arranjos supra-municipais podem ser avaliados (Sharpe, apud Lefèvre) de acordo com a legitimidade política da autoridade metropolitana – que resultaria de sua escolha mediante eleições diretas – e com sua legitimidade funcional. Além disso, uma característica fundamental para a força do arranjo é sua capacidade para obter recursos financeiros próprios e dispor de recursos humanos para planejar e executar políticas, de forma a garantir substancial autonomia tanto em relação aos governos superiores quanto aos poderes locais.

O território jurisdicional sob comando da autoridade metropolitana deve se aproximar do território funcional, onde a organização metropolitana acumula a competência nas áreas impactadas pelo fenômeno metropolitano (planejamento estratégico territorial, administração de redes de transporte, água, esgoto e disposição de lixo, entre outros). Ter legitimidade funcional e não ter legitimidade política pode levar a conflito de competências. Em 1963, como resultado dos estudos de uma comissão especial, foi instituído o governo metropolitano Greater London Council – GLC, que tinha jurisdição próxima à área funcional de Londres – o Condado da Grande Londres, incluindo 32 condados e a Cidade de Londres, dispunha de recursos próprios, além de financiamento do governo nacional³⁹ e de pessoal. A Greater London Authority – GLA, criada em 2000⁴⁰, tem a mesma jurisdição, mas a área funcional de Londres se expandiu. Além disso, não dispõe de recursos e de pessoal em níveis adequados. O GLC tinha legitimidade funcional, mas não política. Com a GLA, cujo Prefeito é eleito diretamente, ocorre o inverso.

Para Bird e Slack, o “modelo metropolitano” de Lefèvre seria uma forma de organização eficiente, na medida em que os gastos regionais do

³⁹ Usamos o termo nacional, diferente do termo central, visto que se trata de um país unitário.

⁴⁰ O GLC foi extinto em 1986, durante a gestão de Margaret Thatcher.

nível superior permitam internalizar externalidades e gerar economias de escala. Quanto à equidade, a redistribuição se faria a partir de uma combinação da estrutura tributária com a alocação espacial dos gastos. Impostos com alíquotas uniformes implicam em que cada município contribui para a instância de nível superior de acordo com sua base fiscal. Através do gasto, distribuído de acordo com a necessidade das jurisdições, se promove a equidade. Para isto, o nível superior de governo – um governo regional ou uma área metropolitana institucionalizada que se estende por ampla área geográfica – deve ser responsável por ampla gama de serviços de serviços de âmbito regional, enquanto municípios ou estruturas menores se responsabilizariam por serviços de natureza local, seguindo o princípio da subsidiariedade⁴¹. Quanto à transparência, pode ser mais difícil para o cidadão identificar responsabilidades. Cabe observar que a existência de serviços tipicamente metropolitanos – sujeitos a economias de escala e a externalidades – exige que os cidadãos tenham clareza quanto ao fenômeno metropolitano.

No Canadá, a Região Metropolitana de Toronto, instituída em 1954, foi a primeira experiência federativa do mundo ocidental, reunindo o Município de Toronto e as doze cidades periféricas. A solução federativa, recomendada pelo Conselho de Municipalidades, foi estabelecida por lei Província de Ontário, precedida de referendun. Embora mantendo a autonomia municipal, criou um governo metropolitano, composto por um Conselho Metropolitano, cujos membros – o Presidente e funcionários eleitos pelos municípios – variavam em número, de acordo com a população (SOUZA, 1985, p.69; Slack, 2006, p.116). Em 1998, essa estrutura dual foi consolidada na nova Cidade de Toronto. As razões apontadas eram a economia de custos, evitando duplicação na provisão de serviços e conferindo maior clareza à responsabilidade dos agentes públicos. A fusão permitiu transferir ao governo metropolitano, cuja base tributária foi ampliada, o financiamento de serviços antes a cargo do governo provincial. A reestruturação resultou de uma lei da província e não de iniciativa de governos locais, havendo muita oposição. O governo metropolitano se financia principalmente por impostos sobre a propriedade, além de contar com transferências da província. De acordo com Slack, a consolidação, embora provavelmente não tenha permitido reduzir o custo da prestação de serviços, resultou em

⁴¹ De acordo com o qual a tributação, despesa e regulação devem ser competência dos níveis mais baixos do governo.

partilha mais justa das bases tributárias e permitiu aos habitantes desfrutar um nível de serviços similar em todo o território da cidade-região (Slack, 2006, p.113).

Segundo estudo de Bahl e Linn de 1992, citado por Bird e Slack, os governos consolidados de um único nível seriam mais eficientes. A maior coordenação de serviços lhes permite aproveitar economias de escala e a área territorial ampliada torna possível internalizar externalidades. Quanto à equidade, a base fiscal mais ampla confere mais flexibilidade. Do ponto de vista estritamente financeiro, os modelos de um só nível têm maior capacidade fiscal e para contratar empréstimos. Quanto à transparência, a ampliação da jurisdição pode aumentar a burocracia e reduzir a prestação de contas e o acesso à informação. Quanto ao aspectos de custos, é importante observar que a constituição de governos de um nível pela fusão de unidades não necessariamente implicaria em redução de custos, uma vez que se pode adotar, para a nova unidade territorial, o padrão de custo mais alto que prevalecia em algumas das áreas reunidas.

Os arranjos intermunicipais, outra modalidade de governança por construção institucional, são os mais freqüentes. Podem se constituir, segundo Lefèvre, pela cooperação voluntária ou obrigatória, não se instituindo como novo nível de governo e dependendo, para suas operações e financiamento, dos municípios constituintes. Compreendem 3 categorias. A primeira – as autoridades conjuntas intermunicipais com sentido metropolitano – são arranjos mais completos, porém mais limitativos para os municípios. São muito próximas do modelo de governo metropolitano, salvo que o corpo que as administra não é eleito diretamente. Têm legitimidade funcional, capacidade para obter recursos financeiros próprios, responsabilidade e competências relevantes e recursos humanos para planejar e executar políticas e ações. As *communautés urbaines* e as *communautés d'agglomération* se distribuem por todo o solo francês, administrando quase todas as 150 áreas urbanas definidas pelo Instituto Nacional de Estatísticas – INSEE. As *communautés urbaines* compreendem áreas com população superior a 500.000 habitantes e as *communautés d'agglomération* administram comunidades com população entre 50.000 e 500.000 habitantes. São dirigidas por conselhos eleitos indiretamente, uma vez que seus membros são representantes dos municípios. A cooperação se dá de forma obrigatória, sendo responsáveis por funções relevantes, como o transporte público, meio ambiente, habitação social, planejamento, desenvolvimento econômico, esgoto e coleta de lixo, cul-

tura, entre outros. Para financiar suas atividades, dispõem de imposto próprio e recebem transferências do governo central e dos municípios (LEFÈVRE, 2005, p.208-9).

A segunda categoria compreende as autoridades conjuntas intermunicipais infra-metropolitanas, que têm jurisdição limitada a uma parte da área metropolitana. São exemplos a Agência de Desenvolvimento do Norte de Milão, com 4 municípios e o Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista.

Por fim, as autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais, embora se constituam com foco em setores específicos, podem evoluir, expandindo sua competência. É o caso das *mancomunidades*, na Espanha e dos distritos de propósito especial, nos EUA. As Federações de Trânsito, em quase todas as grandes áreas urbanas da Alemanha, mas também na Áustria e Suíça, são um caso interessante: agrupam diferentes níveis de governo e cobrem a área metropolitana funcional. São responsáveis pelo planejamento e gestão do transporte público na área metropolitana, fixando tarifas e administrando subsídios. Além do controle do trânsito público e privado, alguns administram estacionamento e participam do planejamento do uso do solo urbano, com poderes para vetar licenças de construção e para assentamentos aos quais fosse difícil, ou caro, prover transporte público.

Para Bird e Slack (2005, p.280-282), a cooperação voluntária apresenta, como vantagem, o fato de manter a autonomia municipal. Além disso, por não terem um status legal permanente, são mais fáceis de criar e de dissolver. Quanto à eficiência, os municípios cooperados conseguem economias de escala e internalização de externalidades. Acordos intermunicipais podem ter sucesso na coordenação de serviços específicos, mas podem não ser efetivos para uma coordenação sustentável de toda a região. A equidade não fica garantida, até mesmo pelo pouco formalismo que prevalece em alguns casos. Também a transparência pode ser prejudicada quando serviços são oferecidos por outro município.

A cooperação voluntária varia entre os países, podendo tomar a forma de consórcios, agências conjuntas, organizações públicas em geral. Na Espanha e na Bélgica, desenvolveram-se como autoridades intermunicipais conjuntas. Na Itália, firmou-se, em 1994, o *Accordo per la Città Metropolitana*, reunindo 48 municípios e a província.

Na cidade-região de Vancouver, Canadá, o governo da Província de British Columbia instituiu, em 1967, o Distrito Regional do *Grand Vancou-*

ver – DRGV, integrado por 18 municípios e 3 zonas, sem personalidade jurídica. Os membros do conselho diretor do DRGV são eleitos em seus municípios para suas câmaras locais e então designados representantes de suas localidades. É interessante observar que os municípios membros podem participar apenas de um sub-conjunto de funções desenvolvidas pelo DRGV. O voluntariado e a busca de consenso caracterizam esta organização (BIRD; SLACK, 2003, p.63).

Para Bird e Slack (2005, p.286-288), o modelo voluntário depende muito da conjuntura política – funciona bem quando os formuladores de política têm os mesmos objetivos. A cooperação normalmente implica em negociação e alguns municípios metropolitanos podem não ter muito o que negociar. As áreas metropolitanas latino-americanas têm problemas de tal magnitude – concorrência global, disparidades fiscais – que levam a crer na necessidade de estruturas de governança que incluam governos com *status* legal institucional permanente. Apesar disso, a cooperação voluntária pode ser uma opção válida, dada a rigidez da estrutura legal que prevalece em muitos países.

Governança metropolitana não institucional

Para Lefèvre, os modos de governança não institucional buscam melhorar a coordenação de políticas em diferentes setores e com sentido local. Estes arranjos se formalizam através de procedimentos precisos e instrumentos específicos, compreendendo duas categorias. A primeira lida com estruturas existentes em áreas metropolitanas em que não há instituição metropolitana, sendo as políticas públicas desenvolvidas por órgãos mono ou pluri-setoriais, mas infra-metropolitanos. A cooperação visa superar estas limitações. Este é o caso de quase todas as grandes áreas metropolitanas britânicas. Desde a década de 80, as cidades britânicas ficaram cobertas por estruturas de associações público-privadas. Isto implica em grande fragmentação, pois em geral são mono-setoriais e de alcance espacial limitado (LEFÈVRE, 2003, p.18). A segunda categoria compreende instrumentos específicos desenvolvidos por diferentes países para a coordenação de políticas e cooperação entre atores públicos. São acordos formalizados com restrições setoriais e alcance espacial limitado. É o caso dos *Accordi di programma*, na Itália, para facilitar a cooperação entre as autoridades públicas e destas com o setor privado. Outro exemplo é a cooperação entre a cidade – estado de Berlim e o Estado de Brandem-

burgo, para o planejamento do espaço. Eles criaram um departamento de planejamento conjunto, que apresentou um plano diretor em 1998, que obriga os municípios.

A construção da governança metropolitana

Obstáculos à construção de estruturas de governança

Os diversos modos pelos quais os países vêm buscando lidar com o fenômeno da metropolização reiteram a inexistência de modelo único. As razões do fracasso de uma estrutura de governança em um país não necessariamente se repetem em outros contextos. No entanto, alguns fatos têm se constituído freqüentemente em obstáculos à construção de estruturas que garantam a governabilidade das áreas metropolitanas.

A imposição, pelo governo central, de modos de governança institucional resultou na definição de regras homogêneas e rígidas, que descon sideram as especificidades locais. Para Lefèvre, isto ocorre mesmo nas leis mais recentes da França e da Itália. A exceção apontada é a Greater London Authority, cuja organização e funcionamento foram aprovados em referendo.

As estruturas de governança continuam, no essencial, baseadas na legitimidade funcional, mas as áreas metropolitanas carecem de legitimidade política: falta-lhes autonomia frente aos governos locais e frente ao governo central. As diversas formas de arranjo metropolitano têm dificuldade de definir e executar suas próprias políticas, ficando ora à mercê do governo central, ora dependente dos governos locais. Além disto, o peso das cidades-núcleo pode implicar em desequilíbrio nas estruturas decisórias. Na Europa, governos locais sempre foram desfavoráveis ao surgimento de novas estruturas políticas com autonomia e poder para competir em seu território. O processo de descentralização transferiu poder para os municípios sem observar as unidades de gestão metropolitanas. Para Lefèvre,

A legitimidade jurídica e política dos municípios que se encontram na maioria dos países da Europa e da América do Norte é um dos principais obstáculos para implantar arranjos de governança metropolitana. (LEFÈVRE, 2005, p.219)

O modelo de governança inter-municipal foi a forma de amenizar este problema, porque a legitimidade fica com os as autoridades dos governos locais. Na França e na Itália, a descentralização favoreceu os governos locais e reforçou sua posição contrária à criação de governos metropolitanos. Em todos os casos, a legitimidade do governo metropolitano dependeu da capacidade do governo central de lidar com a resistência dos governos locais (LEFÈVRE, 1999).

A falta de legitimidade política resulta também da ausência de identidade das áreas metropolitanas e de não serem elas territórios de referência para a sociedade. Esta identidade teria que ser construída como um produto da história.

Na Europa e nos EUA, os partidos políticos se organizam tendo como referência províncias ou o Estado nacional, não áreas metropolitanas. Grupos de interesse, como partidos, associações e a Igreja consideram as reformas territoriais uma ameaça, pois eles freqüentemente são organizados em outra escala – menor, como a do município, ou maior, como a da província. No caso de partidos políticos, a fragmentação pode ser útil à manutenção de relações clientelistas. Bruno Dante (apud LEFÈVRE, 1999) demonstrou que na Itália, onde a legitimidade de partidos se baseia fortemente em relações clientelistas, interessa a fragmentação, que permite que o maior número de partidos seja representado.

A própria população muitas vezes desconhece ou contesta os governos metropolitanos. As pessoas também não sabem quais os poderes da estrutura metropolitana.

A resistência dos níveis de governo em transferir responsabilidades implica em que as estruturas de governança não assumam as competências necessárias para lidar com as funções metropolitanas. Além disto, falta-lhes recursos humanos especializados e recursos financeiros. No caso de arranjos intermunicipais, os municípios resistem a transferir recursos de forma automática.

Políticas públicas e legitimidade dos arranjos metropolitanos

As políticas públicas desenvolvidas a partir de iniciativas locais ou do nível nacional podem legitimar a existência de arranjos metropolitanos. Isto foi o que ocorreu com algumas cidades italianas, como Bolonha (LEFÈVRE, 2003, p.35). O *Accordo per la Città Metropolitana* firmado entre a Cidade de Bolonha e a Província de Bolonha tinha por objetivo estabe-

lecer uma autoridade metropolitana futura. Através de corpos técnicos específicos, desenvolveram políticas que permitiram aos cidadãos reconhecer o território metropolitano, onde podiam, independente de seu município de origem, desfrutar de serviços produzidos em decorrência do Acordo. Na França, a criação das novas *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* foi acompanhada pela possibilidade de receberem subsídios federais, em caso de estabelecerem acordos e projetos específicos no âmbito da comunidade. Esses acordos devem envolver, também, as regiões onde estão situadas as aglomerações, que serão co-financiadoras das ações. Com essa finalidade, os diversos níveis de governo firmam um *Contract de Plan*, por um período de 5 anos. O governo central dos países unitários ou o governo federal, em estados federados, podem incentivar a criação de estruturas de governança metropolitanas por meio de políticas públicas específicas para os problemas metropolitanos.

É consenso que as estruturas de governança atualmente existentes em aglomerados urbanos metropolitanos são inadequadas em relação à complexidade das funções a desempenhar, não apenas no Brasil e em países latino-americanos em geral, mas também em países membros da OCDE. Em extenso relatório sobre o tema da governança metropolitana, a OCDE considerava lentos os progressos na direção de melhores estruturas de governança, devido a diferenças de opinião fortemente enraizadas sobre a natureza e extensão das reformas institucionais e financeiras requeridas. E destacava, entre os obstáculos a vencer, a fragmentação administrativa, que resultava em desconexão entre os territórios administrativo e funcional, as pressões sobre a capacidade fiscal e financeira das autoridades constituintes de regiões metropolitanas e a falta de transparência dos processos decisórios e de responsabilização sobre os impactos das ações resultantes. (OCDE, 2001, p.12).

No caso do Brasil, a trajetória do movimento municipalista e a associação entre autonomia e democracia que acompanha o processo de descentralização na década de 80 e culmina com a Constituição de 1988, restringem as escolhas quanto a modelos de governança metropolitana. Abrucio e Soares destacam que mais da metade dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 1997 tinham, nesse ano, até 5.000 habitantes e 95 % tinham até 20.000 habitantes. Esse processo de fragmentação contraria a tendência internacional: em 14 dos (então) 15 países da União Européia, houve redução no número de comunas e agregação de poderes locais, “significando muitas vezes a criação de níveis intermediários

entre o regional e o municipal” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.75). Se considerarmos adicionalmente o frágil papel de coordenação dos estados sobre os municípios, resta pouca esperança, ao menos a médio prazo, na viabilidade política de governos metropolitanos, sugerindo que a atenção se concentre no exame de estruturas de cooperação menos formalizadas e no desenho e implementação de políticas públicas que confirmem legitimidade aos arranjos específicos.

Conclusão

Modelos de governança metropolitana compreendem, de acordo com Lefèvre, as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis. Sua construção deve ser vista como o desenvolvimento de ação institucional coletiva, que envolva não apenas as organizações de governo, mas também as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e seus beneficiários – a sociedade civil. A estrutura de governo tem forte impacto sobre a estrutura de governança. Em países federativos, a discussão sobre a governança metropolitana requer que se considerem não apenas os problemas e a forma de reação de cada governo local, mas também a forma como estes se relacionam com as demais esferas de governo.

Entre os modelos de governança metropolitana, o modelo de governo de um só nível é o que parece melhor atender aos preceitos da teoria, seja pela maior eficiência, seja pela possibilidade de aproveitar economias de escala e internalizar externalidades. Com uma base fiscal mais ampla, poderia distribuir melhor o ônus fiscal promovendo a equidade, além de alavancar recursos para o financiamento de suas ações, incluindo a infra-estrutura, a ser atendida com recursos de longo prazo⁴². Já a transparência pode ser prejudicada pela ampliação da burocracia. É consenso, no entanto, que o desenho institucional mais adequado deve variar em função da história e da cultura locais.

Na Europa, as estruturas metropolitanas introduzidas na década de 60 e 70 foram produto de modelos definidos, em geral, pelos governos centrais, sem consideração das especificidades locais e das preferências

⁴² Conforme visto no capítulo anterior, investimentos em infra-estrutura geram benefícios usufruídos por diversas gerações. Por esta razão, recursos de empréstimos permitiriam distribuir no tempo o ônus por seu financiamento.

dos cidadãos, a serem vocalizadas por seus governos. Compreende-se assim a fraca identificação desses cidadãos com os espaços metropolitanos. A avaliação apresentada indica o pobre resultado do modelo.

Nos anos 80 e 90, a reformulação dessas estruturas destaca a importância da parceria, da negociação e de mobilização dos atores locais. Além da legitimidade funcional – a autoridade metropolitana deve atuar sobre as áreas de fato impactadas pelo fenômeno metropolitano – torna-se evidente a importância da legitimidade política. Além disso, destaca-se a capacidade de gerar recursos para financiar suas atividades, que confere maior autonomia e capacidade de atender as demandas específicas dos cidadãos.

Modelos mais flexíveis que o governo metropolitano, como a co-operação voluntária, ganham prestígio, por manter a autonomia dos governos locais. As formas adotadas variam entre os países. No caso brasileiro, destaca-se a experiência do Grande ABC, que reúne atributos favoráveis à cooperação no que diz respeito ao tamanho do grupo, à identidade de objetivos de políticas, à presença de lideranças, à coordenação com outros entes da federação – o Estado de São Paulo. Dela participam sete municípios, um número reduzido face à maioria das regiões metropolitanas brasileiras, o que facilita a ação institucional coletiva. Observe-se que o Grande ABC não é uma região metropolitana criada por lei e sim um subconjunto da Região Metropolitana de São Paulo, compreendendo os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A rede cooperativa se inicia em 1990 em torno de questões ambientais, onde era evidente para os municípios e para os demais atores locais que o custo da ação solitária era altíssimo. Foi a clara identidade econômica regional que permitiu identificar objetivos comuns quando essa região industrial passou por grave crise socioeconômica, ampliando a mobilização inicial para outros problemas, com a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994. Nesse ano, por ocasião das eleições para o legislativo e executivo federal estaduais, deflagrou-se a campanha “Vote no Grande ABC”, envolvendo órgãos de imprensa, associações comerciais, profissionais liberais e sindicatos, entre outros, com o objetivo de fortalecer o diálogo com outros níveis da federação. A eleição de 1996 destacou a importância do papel das lideranças locais: os sete prefeitos eleitos se haviam comprometido com o projeto regional. Outro ponto importante para o desenvolvimento da ação coletiva na experiência do Grande ABC foi a criação da Câmara

Regional do Grande ABC, a partir de iniciativa estadual, que permitiu estender a rede de cooperação federativa, antes restrita ao âmbito municipal. Da Câmara participam o governo estadual, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, parlamentares – deputados estaduais e federais com base regional e presidentes das Câmaras Municipais e organizações representativas de setores econômicos, incluindo as dos trabalhadores (ABRUCIO;SOARES, 2001).

A ação coletiva dos governos locais pode ser estimulada (POST, 2004,p.80) por incentivos seletivos ou por regulação federal ou estadual. Os incentivos seletivos podem tomar a forma de transferências voluntárias da União que estimulem a ação conjunta.

No Brasil, a política de saúde federal estimula a formação de consórcios e a cooperação, criando instâncias de discussão intergovernamental – as comissões bipartites e tripartites. Já a regulação estadual para estimular a ação coletiva nas diversas funções de governo praticamente não tem espaço, dada a pouca legitimidade dos estados para ditar normas aos governos locais. A força do movimento municipalista e a associação entre autonomia e democracia a partir da década de 80 reforçaram a postura autárquica dos municípios. A legitimidade jurídica e política dos municípios, consagrada pela Constituição de 1988 acaba dificultando a implantação de arranjos de governança metropolitana. De acordo com Ferrari (p.267):

A supremacia da constituição estadual é totalmente esvaziada pela restrição de seu conteúdo, [...] Assim:

- no âmbito da competência legislativa privativa, a constituição estadual está limitada à matéria de competência estadual (que é uma competência residual), não podendo tratar de matérias federais ou municipais;
- no âmbito da competência concorrente, as normas da carta estadual devem obediência às leis federais de normas gerais, podendo inclusive ser revogadas por estas.

A fragilidade do papel dos estados para coordenar políticas de âmbito metropolitano indicam que o foco se volte para estruturas de cooperação menos formalizadas e/ou para o desenvolvimento de instrumentos específicos e de políticas públicas que incentivem a cooperação. Quanto a instrumentos, destaca-se a recente edição da Lei nº 11.107, em 06 de abril

de 2005, que estabelece uma base jurídica mais sólida para a contratação de consórcios públicos, que podem envolver todos os entes federativos.

Regiões Metropolitanas – Evolução Institucional e Perfil Sócio-Econômico e de Gestão

Introdução

Este capítulo discute a evolução institucional e delineia um perfil sócio-econômico das RMBs⁴³, apresentando o pano de fundo sobre o qual se analisará, no próximo capítulo, a situação fiscal e as limitações ao investimento metropolitano.

No capítulo anterior, verificamos que, entre outros fatores, o tamanho do grupo, a diversidade de suas preferências e a identidade de objetivos das políticas a desenvolver têm papel fundamental para o sucesso da cooperação na ação coletiva. Neste capítulo, examinaremos a composição das RMBs quanto ao número e características de seus municípios. Tomamos por hipótese que diferenças quanto a indicadores sociais e econômicos indicam preferências diversificadas quando a serviços públicos. Considerando o ambiente democrático, supomos que os governos, ainda que em diferentes graus, buscarão desenvolver políticas para atender a essas preferências, priorizando a superação de carências de serviços específicos – coleta de lixo, distribuição de água, iluminação pública, por exemplo. Ou seja, diferenças sócio-econômicas poderão resultar em diferenças quanto aos objetivos de políticas entre os membros do grupo – os municípios de uma região metropolitana⁴⁴. Além disso, um peso demo-

⁴³ Incluindo o conjunto das 29 regiões metropolitanas criadas por leis federais ou estaduais até 31.12.2005 e a RIDE DF, como definido no capítulo introdutório.

⁴⁴ A capacidade de atingir esses objetivos dependerá da estrutura fiscal dos municípios, objeto do capítulo seguinte. Como veremos, a própria priorização de políticas públicas

gráfico e econômico muito acentuado da cidade-núcleo frente à região a que pertence conspira contra o equilíbrio político de possíveis arranjos de governança.

A pesquisa que realizamos tomou, como unidade de trabalho, o município: como ocorrerá na análise dos aspectos fiscais, este perfil é construído exclusivamente com informações e indicadores para os quais se dispõe de dados individualizados em nível municipal. Dados de Censo, pesquisas do IBGE com recorte municipal, estão entre as bases selecionadas. A necessidade de individualização implicou em não dispormos de todos os dados para um único período, mas cremos que o conjunto de resultados não é afetado: os dados se referem basicamente ao período 1999 a 2004. A Cidade-Estado de Brasília será tratada como município metropolitano. Para comparar dados em diferentes anos, consideramos sempre a composição que cada região metropolitana apresentava em 31 de dezembro de 2005. Como exemplo, tomemos a Região Metropolitana do Sudoeste do Maranhão, para as quais apresentamos informações de 1999 a 2004, embora só se tenha constituído em novembro de 2005, com 8 municípios. Ao longo da pesquisa, incluem-se os dados destes municípios, mesmo em épocas em que a região ainda não havia sido constituída.

O capítulo está dividido em três seções. Após esta Introdução, apresenta-se um breve histórico do debate e da experiência de gestão metropolitana no Brasil, seguido pelo exame da evolução das normas jurídicas para a constituição e operação das RMBs. Embora não se tenha elementos para uma análise completa das estruturas de governança metropolitana, que incluiriam o papel de outros atores que não apenas as organizações governamentais, consideramos que o exame das estruturas de governo voltadas para a gestão metropolitana permite apreender os grandes traços das estruturas de governança e sua capacidade para resolver problemas comuns aos municípios metropolitanos.

Na segunda seção, delinea-se um perfil sócio-econômico dos municípios pertencentes às RMBs., compreendendo aspectos demográficos, da atividade econômica, da disponibilidade de serviços urbanos e de educação e qualificação da mão de obra, de renda e condições de vida e da gestão pública.

Para compor o perfil, buscaram-se aspectos que têm rebatimento

depende da disponibilidade de recursos, dado o alto grau de vinculação que caracteriza o orçamento público no Brasil.

na questão fiscal: um baixo nível de atividade econômica resulta em frágil base tributária. Já uma elevada carência de serviços urbanos e atraso no processo de municipalização do ensino fundamental denotam pressões sobre o orçamento público. No conjunto, os resultados deste perfil permitirão qualificar os aspectos fiscais, objeto do capítulo seguinte, dimensionando, por um lado, a demanda a ser atendida pelo gasto público, por outro, a possibilidade de dispor, ao menos parcialmente, dos recursos para o financiamento deste gasto. A terceira seção conclui, destacando aspectos que impactam a estrutura de governança metropolitana e as possibilidades de cooperação para a solução de problemas comuns.

A questão metropolitana no Brasil – experiência de gestão e evolução institucional

No Brasil, os debates sobre a questão metropolitana e as experiências concretas de gestão se desenvolvem a partir de meados da década de 60. Nesta primeira fase, merecem atenção o desenho institucional adotado pela Constituição Federal de 1967 para as regiões metropolitanas e o planejamento para o desenvolvimento nacional⁴⁵, com as políticas setoriais em que se desdobrava.

As regiões metropolitanas instituídas pelo governo federal em 1974-5, em obediência à Constituição de 1967, assim como as estruturas estaduais criadas para sua gestão, entram em crise a partir de 1979. De acordo com estudo do IPEA, as políticas setoriais implementadas não eram compatíveis em termos espaciais: não havia coordenação intersetorial, interurbana e intra-urbana das ações e dos investimentos realizados (IPEA, 1976, p.13). Era necessário evoluir, a exemplo do que se via França e na Inglaterra, com o exemplo da Greater London Authority,

de um estágio de pura constatação de problemas específicos e de uma extrapolação de tendências existentes em certos setores – habitação, saneamento, etc. – para um estágio de prospecções integradas...para que se possa responder à grave crise urbana que ameaça (as grandes cidades) em seus equilíbrios fundamentais. (IPEA, 1976, p.6)

⁴⁵ Através de Planos Nacionais de Desenvolvimento, entre outros.

A Constituição de 1988 transferiu para os estados a competência para instituir regiões metropolitanas. Não criou, no entanto, mecanismos institucionais que permitissem construir sistemas de governança adequados ao tratamento dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Em particular, destaque-se a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articulasse a União, os estados e os municípios em torno de projetos de interesse comum. As mudanças institucionais ao longo da década de 90 e sua expressão financeira – aumento das transferências da União para estados e municípios – concentraram-se na área das políticas sociais, em particular da saúde e educação, não contribuindo para reverter o comportamento não cooperativo em ações na área urbana.

A experiência de gestão metropolitana sob o regime autoritário

Nas décadas de 60 e 70, o processo de urbanização se acelera. Em 1970, o Brasil se revela ao Censo como predominantemente urbano: 55,9% da população vive em área urbana, percentagem que alcança 72,7% na Região Sudeste.

O debate em torno dos problemas urbanos permeia as discussões da academia e dos órgãos de pesquisa, como também de partidos políticos e órgãos de governo, abrangendo uma vasta temática, que inclui questões práticas da gestão: planos e programas que dessem conta dos problemas criados pelo deslocamento acelerado de pessoas em busca das áreas de maior dinamismo, aí incluídas as regiões metropolitanas (SOUZA, 2003, p.137). A busca de soluções aponta para a necessidade de ações cooperativas: em 1963, o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE propunham, ao final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, a criação de órgãos que administrassem, de forma consorciada, os problemas comuns de municípios (ARAÚJO FILHO, 1996, p.54)

No âmbito dos estados, busca-se responder ao fenômeno metropolitano, desenvolvendo experiências de planejamento e gestão, seja de cunho abrangente, seja de alcance setorial. Não apenas dos estados era a iniciativa: em Porto Alegre, os municípios tomaram a frente do processo e, em Belém, a Prefeitura se articulou com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU para o planejamento metropolitano. No Rio de Janeiro, onde os municípios metropolitanos se distribuíam em

dois estados, o governo federal criou o Grupo de Estudos da Área Metropolitana – GERMET.

Após 1964, a ação na área urbana, coordenada pelo governo federal, se insere no contexto mais amplo do planejamento regional voltado para o desenvolvimento econômico (ARAÚJO FILHO, 1996, p.55). No âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, criou-se o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, atual IPEA. Em 1967, a Área de Desenvolvimento Regional e Social ganhou um núcleo dedicado aos estudos urbanos. A ação é executada através de políticas setoriais operadas por empresas públicas, subordinadas a diversos ministérios, com garantia de recursos e agilidade em sua alocação, como o Banco Nacional de Habitação – BNH.

Para o IPEA, a aceleração do processo de urbanização teria levado à formação de aglomerações urbanas onde, em torno de uma unidade central – uma grande cidade – se reuniam núcleos urbanos que cresciam e se desenvolviam sob a influência do núcleo metropolitano, evidenciando carências a serem atendidas: sistemas de transportes deficientes, insuficiência de equipamentos básicos e de unidades habitacionais. Os problemas se acentuam devido ao fluxo migratório, que requeria a geração de novos empregos e a que os limites das jurisdições não mais coincidiam com sua área de influência econômica. Ficava claro que problemas desta ordem não poderiam ser tratados pelos governos locais de forma isolada, até pela fraca autonomia que detinham. Conforme o IPEA:

As aglomerações metropolitanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionado isoladamente pelas autoridades municipais ou por entidades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística mas econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação de melhores condições para o encaminhamento de soluções cabíveis. (IPEA, 1969, p.5)

Caberia, assim, ao governo federal tomar a iniciativa de integrar, de forma planejada, a ação de estados e municípios nessas regiões. A percepção da importância econômica e política das áreas metropolitanas levou à constitucionalização da matéria, conferindo à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, por meio de Lei Complementar. É o que dispunha o parágrafo 10 do Art.157, da Constituição de 1967. Tal

determinação impediu que se desse curso ao Anteprojeto de Lei Complementar incumbido ao jurista Hely Lopes Meirelles, que previa a promulgação de leis complementares específicas para cada região, cuja instituição poderia caber à União como aos estados (SERFHAU apud ARAÚJO FILHO, 1996, p.58). Também não prosperou a proposta do Ministério da Justiça, onde a instituição das regiões seria de iniciativa da União, através de decreto, em “caso de interesse nacional, ou por solicitação dos estados ou dos municípios interessados”. O planejamento e a administração das obras e serviços de interesse comum ficariam a cargo de uma entidade metropolitana, organizada pelo estado e dirigida por um Conselho Metropolitano e por uma Diretoria Executiva. No Conselho, além de representantes dos três níveis de governo, poderiam ter assento “representantes de Associações com atuação na respectiva Região”.

Foram necessários sete anos para que a Lei Complementar nº 14, de 08/06/1973, definisse as regras básicas de constituição de regiões metropolitanas, sobrepondo-se às experiências em curso. Assim, a Lei:

- criou oito regiões metropolitanas, definindo os municípios constituintes e dando-lhes um tratamento simétrico;
- definiu os serviços de interesse comum, independente de peculiaridades regionais: saneamento básico, transportes e sistema viário, aproveitamento dos recursos hídricos entre outros. A escala da definição era bastante ampla, indo da produção e distribuição de gás combustível canalizado até “planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social” (IPEA, 1976, p.153) ;
- subordinou o uso do solo metropolitano a esse planejamento;
- definiu a estrutura de gestão – Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo – a ser mantida com recursos estaduais. O Conselho Deliberativo seria nomeado pelo governador do estado. Um membro representaria o município da capital e outro, os demais municípios. O Conselho Consultivo, composto por representantes dos municípios, seria presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo que o poder decisório se mantivesse com o governo estadual;
- elencou mecanismos de coordenação de programas e projetos, que deveriam, sempre que possível, buscar a unificação dos serviços comuns. A operação desses serviços poderia ser feita através de concessão a entidade estadual, de constituição de empresa me-

- metropolitana para atuação setorial, ou por convênios;
- priorizou, para fins de acesso a recursos federais e estaduais, inclusive a empréstimos, os municípios que participem de projetos integrados e dos serviços comuns.

Por meio de Decreto nº 72.800, de 14/09/73, restringe-se o acesso a recursos para infra-estrutura urbana a projetos compatíveis com os planos formulados para a região. Através do Decreto Federal nº 73.600, de 08/02/74, é alocado um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados para o financiamento dos projetos comuns.

Posteriormente, pela Lei Complementar nº 20, de 01/07/74, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, simultaneamente à fusão com o Estado da Guanabara. Importante observar, tanto na Lei Complementar nº 14, como nesta, a preocupação com a garantia de recursos, dado o processo de estruturação do novo ente da federação. Foi criado fundo contábil para o desenvolvimento da região, contando com recursos federais e do novo estado e mesmo do nascente Município do Rio de Janeiro.

Ao atribuir à União a competência para criar regiões metropolitanas, a Lei Complementar nº 14 subordinou as políticas de investimento em infra-estrutura urbana ao controle federal, reafirmando o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país e eliminando canais de representação da sociedade civil. Para isto contava com mecanismos financeiros vigorosos para financiar a infra-estrutura e os serviços urbanos. Para o IPEA, do ponto de vista setorial, o BNH era o mais importante instrumento federal. Em estudo apresentado em 1976, apontava que os empréstimos previstos para 1973/75 correspondiam a mais do dobro do orçamento do Estado de São Paulo em 1972 e a 84,0% do orçamento da União para o mesmo ano. Sua atuação se ampliou, passando do financiamento da habitação para o do saneamento e atuando através de diversos fundos urbanos (IPEA, 1976, p.76-81).

A definição das regiões metropolitanas foi seguida da criação dos instrumentos institucionais específicos que dessem suporte ao “planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social” concebido para a área. A Comissão Nacional de Política Urbana – CNPU (06/1974) deveria apoiar a implantação das entidades metropolitanas, propor diretrizes de política de desenvolvimento metropolitano e avaliar a experiência. Em lugar de recursos dos orçamentos federais destinados em base

anual, o financiamento das ações passava a contar com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, criado pela Lei 6.256, de 22/10/1975. Isto conferia maior flexibilidade à alocação de recursos: o Fundo destinava recursos, preferencialmente pela modalidade não reembolsável, a projetos de desenvolvimento urbano de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Sua abrangência setorial era ampla, incluindo projetos voltados para a área social.

Araújo (1996, p.65) aponta, no entanto, a contradição da ação federal: apesar da preocupação com a constituição de uma base institucional e organizacional para o planejamento urbano, a alocação de recursos era afetada pelas pressões e alianças políticas, além de interesses setoriais “que encontravam espaço na própria fragmentação administrativa do Estado Brasileiro”. O processo de mediação entre o Estado e a sociedade, tal como descrito por Hagopian (1994), conferia às demandas clientelistas nova roupagem, sob o manto do exame técnico conduzido pela burocracia estadual, em atendimento aos chefes do Poder Executivo dos estados. A articulação dos programas setoriais no espaço, inicialmente atribuída ao SERFHAU, com o apoio Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, acaba se submetendo à lógica dessas ações setoriais, apoiadas pelo Ministério do Interior. Em 1974, a recém criada CNPU assume parte das funções do SERFHAU, que se torna uma carteira do BNH (ARAÚJO FILHO, 1996, p.53).

A partir de 1979, mudou o critério de aporte de recursos do Tesouro ao Fundo, através do Decreto-Lei nº 1.754, fixando o ano de 1983 para a extinção do Fundo, quando se voltaria a depender de aportes orçamentários anuais, claramente incompatíveis com projetos de longo prazo que demandam maior volume de recursos.

Apesar das dificuldades e contradições apontadas, é importante observar que o período mais fecundo da atuação das entidades metropolitanas coincide com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Com a crise política do regime militar, que comandava a dinâmica das ações metropolitanas, perde-se o foco no planejamento e escasseiam os recursos para a área urbana. De fato, o planejamento governamental entra num período de crise: à abrangência do II PND, de 1974 a 1979, seguem-se o III PND, que não saiu do papel e o I PND da Nova República, que também não foi implantado. Passa-se, em lugar disso, a viver uma fase de sucessivos planos de estabilização, na tentativa de controlar a instável situação macroeconômica. Entre as manifestações

da crise, destaca-se a inflação, que por fases sai de controle, corroendo não só a moeda, mas também a capacidade de planejar e deixando sem utilidade os orçamentos, instrumentos por excelência de implementação do planejamento.

A gestão metropolitana e as mudanças no sistema federativo – a Constituição de 1988

Nova tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana é feita com a Constituição de 1988. A responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados. De acordo com o § 3º do Art. 25,

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Por outro lado, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos estados, sepultando – ou ao menos fortemente dificultando – a legitimação dos estados como órgão de coordenação de ações metropolitanas. Além disso, as mudanças no sistema de federalismo fiscal implicaram – ao menos de imediato – em maior autonomia para os governos estaduais e municipais na arrecadação de impostos e na utilização da parcela dos principais impostos federais com eles partilhados. (REZENDE; GARSON, 2006).

A passagem, aos estados, da competência para instituir regiões metropolitanas não teve efeitos imediatos significativos: os estados apenas adequaram seus textos constitucionais, para acolher as determinações da nova Constituição federal. Numa perspectiva mais ampla, no entanto, a gestão metropolitana ganhou complexidade adicional, entre outros fatores, em virtude de efeitos perversos decorrentes da grande autonomia municipal após a Constituição de 1988: a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional. O neolocalismo dos anos 90 deslegitimou o planejamento metropolitano como prática autoritária, e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos (ou quase todos) os problemas podem ser resolvidos localmente (MELO, 2002, p.19).

A implementação de uma agenda de reformas sociais na década de 90, dando cumprimento às determinações da Constituição de 1988, provocou mudanças na gestão municipal, porém focadas nas políticas de saúde, assistência social e programas de transferência de renda. Embora o processo de urbanização prosseguisse – a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2% entre 1991 e 2000 – pouca atenção se deu ao desenvolvimento de políticas voltadas para a solução dos crescentes problemas urbanos: alguns municípios, principalmente grandes metrópoles, implantaram ações voltadas ao desenvolvimento urbano, porém de forma isolada. O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, aplicou US\$ 300,0 milhões na urbanização de favelas, entre 1995 e 2000. Apesar da forte correlação entre o processo de favelização e a precariedade dos sistemas de transportes coletivos, não houve nenhuma ação conjugada entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro e entre este e os municípios metropolitanos do entorno, no sentido de reverter as causas desse processo.

Embora a cooperação na gestão inter-municipal através de consórcios venha se ampliando, estes são arranjos ainda sensíveis à volatilidade de alianças políticas e eleitorais. Vale observar, no entanto, a novidade trazida pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre consórcios públicos. Pelo Decreto, as transferências voluntárias dos órgãos e entidades federais se destinarão preferencialmente a estados, ao Distrito Federal e a municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

A legislação metropolitana – dos anos 60 aos dias atuais

O exame da evolução, a partir dos anos 60, das normas jurídicas relativas à constituição e operação de regiões metropolitanas no Brasil traz valiosas contribuições ao conhecimento dos obstáculos à cooperação para a solução dos problemas comuns a estas áreas. Por esta razão, examinamos a legislação federal e a estadual de cada uma das trinta Regiões, abrangendo dezoito estados e o Distrito Federal. Iniciou-se o estudo pelos dispositivos constitucionais que atribuem, inicialmente à União e depois aos estados, competência para criar regiões metropolitanas. A isso seguiu-se o exame dos dispositivos que atribuem, à União, competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, base da criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs. Prosse-

guimos percorrendo o caminho da legislação infraconstitucional – Leis Complementares, Leis Ordinárias e Decretos, de forma a compreender como evoluiu, em cada estado, o tratamento da matéria. Os documentos foram obtidos em endereços eletrônicos da União, do Poder Executivo de estados e das respectivas Assembléias Legislativas, bem como pelo contato direto com órgãos estaduais.

De imediato, cabe observar que, dos 18 estados brasileiros que já constituíram regiões metropolitanas⁴⁶, apenas o Estado do Amapá não incluiu, em sua Constituição, menção ao dispositivo constitucional federal de 1988 – Art. 25, §3º, que autoriza os estados a instituírem, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Dentre outros oito estados que não constituíram regiões⁴⁷, os Estados do Acre, Rondônia e Roraima não fazem qualquer menção a matéria metropolitana. O Estado do Tocantins faz breve referência ao tema, atribuindo à Assembléia Legislativa competência para apreciar planos de desenvolvimento e programas de obras de regiões metropolitanas. Os Estados do Amazonas e do Mato Grosso inseriram dispositivo específico em suas Constituições e este último instituiu, em 2001, o Aglomerado Urbano Cuiabá/Várzea Grande. Já o Mato Grosso do Sul, apesar da menção constitucional e da sanção, em 1997, de lei detalhada sobre a criação de regiões metropolitanas, prioridade retomada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, ainda não criou unidade regional metropolitana⁴⁸.

A não especificação, na Constituição do estado, de diretriz sobre a instituição de regiões metropolitanas não impede, sob o ponto de vista jurídico, sua criação. No entanto, denota a fraca importância conferida à matéria⁴⁹. Questão diversa, no entanto, é a profundidade com que o assunto deva ser tratado no texto constitucional. Diversos estados, ao revisarem suas Constituições em 1989 para adaptá-las ao novo regramento federal, limitaram-se a reproduzir o conteúdo do Art. 25, §3º, da Constituição federal. A nosso ver, esta foi uma atitude prudente, que evitou um tratamento rígido sobre a matéria em estados onde, ou a questão metropolitana ainda não se colocava como relevante, ou estava cercada de forte

⁴⁶ AL, AP, BA, CE, ES, GO, MA, MG, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SE, SC, SP.

⁴⁷ AC, AM, MS, MT, PI, RO, RR, TO.

⁴⁸ Não foi aprovada, até maio de 2006, qualquer nova Lei Complementar sobre a matéria. Não há também registro, no endereço eletrônico da Assembléia Legislativa do Estado, de Lei Ordinária para instituir região metropolitana.

⁴⁹ Que pode se justificar em estados em que o processo de urbanização ainda é pouco intenso.

incerteza sobre a abordagem adequada. Cabe lembrar que as estruturas de gestão metropolitana, em geral, entraram em crise na década de 80 e se encontravam fortemente desarticuladas ao final desta década. Além disto, a própria Constituição federal indicava que o detalhamento se fizesse em Lei Complementar.

Partindo de estruturas de gestão que se foram delineando ao final dos anos 60 – como no caso de São Paulo, Belém, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador, e do modelo desenhado pelo governo federal no início dos anos 70 – Leis complementares nº 14/73⁵⁰ e 20/74⁵¹ – os estados em geral dotaram suas regiões metropolitanas, a partir da Constituição federal de 1988, de estruturas que podiam incluir Conselhos Deliberativos, Conselhos Consultivos, órgãos estaduais específicos, ainda que não apenas voltados para a problemática metropolitana, bem como fundos financeiros. Com maior ou menor precisão e abrangência, definiram as funções comuns⁵² e especificaram direitos e deveres do estado e dos municípios participantes. O exame da legislação de cada estado coloca em evidência algumas questões comuns, com destaque para:

- a existência de casos em que a lei estadual subordina a efetiva composição da região metropolitana à concordância dos municípios, apesar da autorização constitucional para que os estados as instituam. Esse é o caso dos Estados do Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Sul e Sergipe. Na prática, a preocupação de afirmar a autonomia municipal leva a que o estado delegue aos municípios sua competência, em lugar de utilizá-la como um instrumento para seu planejamento territorial. Cria-se assim situações onde a recusa de um ou mais municípios em participar da unidade regional pode inviabilizar a região, caso se rompa a continuidade territorial exigida⁵³ ou, no mínimo, dificultar fortemente sua gestão (a descontinuidade territorial pode inviabilizar a região metropolitana, dada a exigência constitucional de que as unidades constituintes sejam limítrofes);

⁵⁰ Instituiu regiões metropolitanas de Salvador/ BA, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Belém/PA, Recife/PE, Curitiba/PR, Porto Alegre/ RS e São Paulo/ SP.

⁵¹ Rio de Janeiro/RJ.

⁵² Como visto anteriormente, a LCF 14 definia, para todas as regiões metropolitanas, os serviços comuns de interesse metropolitano, a estrutura de gestão – Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo – e seu funcionamento.

⁵³ A Constituição federal determina que os municípios sejam limítrofes.

- as estruturas de gestão e, em particular, a composição dos Conselhos Deliberativos, que têm capacidade de decisão, passaram por mudanças em direções nem sempre coincidentes. Em geral, as novas composições refletem um amadurecimento, passando de estruturas de representação de governos para estruturas de governança mais estáveis e com efetiva participação da sociedade civil. Entre os representantes de governos presentes nos Conselhos, vale examinar o caso de Minas Gerais, que recentemente passou a conferir tratamento assimétrico aos municípios. Com base na Constituição estadual de 1989, a Região Metropolitana de Belo Horizonte RMBH passou a ter um sistema de gestão que contava com uma Assembléia Metropolitana – AMBEL controlada por alianças dos pequenos municípios, que se opunham aos de maior expressão – Belo Horizonte, Betim e Contagem. Estes, por sua vez, esvaziavam a AMBEL, assegurando comparecimento às assembléias apenas para tratar do aumento das tarifas de ônibus. O novo marco regulatório estadual para a RMBH aprovado no início de 2006 – Lei Complementar nº 89 – busca minimizar a sub-representação dos maiores municípios, ampliando a presença de Belo Horizonte, Betim e Contagem no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Outro caso em destaque é o do Espírito Santo, onde a evolução do arcabouço legal para a gestão metropolitana evidencia a busca de afirmação do papel do estado na coordenação metropolitana e de legitimidade para o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT. Partindo de uma situação em que o Governador se colocava em pé de igualdade com os Prefeitos⁵⁴, que poderiam assumir a Presidência do Conselho, o sistema de gestão evoluiu, buscando assegurar papel de coordenação ao estado. Por outro lado, os representantes da sociedade civil no Conselho são eleitos e não mais indicados ou escolhidos pelo Governador. As formas de participação social se ampliam e passam a incluir a representação em Câmaras Temáticas, audiências públicas e o acesso aos planos, projetos e estudos antes da votação no Conselho, bem

⁵⁴ Em realidade, o governo do Estado se colocava em minoria. O Conselho Metropolitano da Grande Vitória – CMGV, criado quando da instituição da Região Metropolitana, era constituído pelo Governador do Estado e pelos (cinco) Prefeitos dos Municípios então integrantes da RMGV.

como às atas das reuniões e deliberações. No sentido oposto, num primeiro momento, a Constituição gaúcha de 1989 determinava que as regiões metropolitanas dispusessem de órgão de caráter deliberativo, composto exclusivamente por Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores. Em 2001, Emenda Constitucional revoga esta determinação, remetendo a Lei Complementar a definição das atribuições e composição deste órgão. No caso do Estado do Sergipe, a reformulação da estrutura do Conselho, em 2005, resultou em forte desbalanceamento contra os municípios: de seus dezoito 18 membros, doze representam o Poder Executivo estadual. Os municípios detêm pouco mais de 20% dos votos do Conselho, o que pode gerar insegurança e dificultar o processo de integração pretendido pelo estado.

- há casos em que o tratamento da questão metropolitana pelo estado é transferida de uma Secretaria para outra com alguma frequência, o que dificulta a constituição de uma burocracia especializada, tal como requerida para o trato das matérias complexas envolvidas no planejamento urbano. Embora esta burocracia possa estar lotada em órgão específico – uma autarquia, por exemplo – a mudança de subordinação deste órgão provavelmente requer adaptação a novas orientações, o que, de forma freqüente, implica em descontinuidade e pode revelar desprestígio. É comum, nas estruturas estaduais, atribuir competência para o tratamento dos assuntos metropolitanos à Secretaria de Planejamento ou órgão similar, enquanto as atividades de interesse comum estão subordinadas a outra(s) Secretaria(s), requerendo forte articulação interna ao governo estadual, o que nem sempre ocorre. No Rio Grande do Norte, por exemplo, a matéria transita entre órgãos estaduais e a composição do Conselho da Região Metropolitana de Natal é freqüentemente revista.
- a trajetória dos órgãos estaduais de gestão metropolitana se diferencia. Em geral, entraram em crise na década de 80 – é o caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana – FUNDREM, do Rio de Janeiro e da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, extintas após um processo de desestruturação do planejamento metropolitano. Diferente, no entanto, foi a trajetória da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). De acordo com Souza (2004,

- p.89-90), o tratamento da questão metropolitana no estado ficou fortemente atrelado à conjuntura de forças políticas. Durante a fase da redemocratização, a CONDER, órgão criado para gerir a Região Metropolitana de Salvador, se fortaleceu e foi responsável pela condução de importantes projetos, marcando a presença do governo estadual em áreas de oposição política como a capital, Salvador. No final dos anos 90, quando estado e prefeitura foram administrados pelo mesmo partido político, a CONDER, apesar de ter sua competência ampliada, passando a coordenar toda a política de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do Estado da Bahia, deixou de participar de importantes projetos.
- as funções públicas de interesse comum a uma região metropolitana nem sempre envolvem todos os seus municípios. Na RMBH, diversos consórcios têm reunido subconjuntos de municípios em torno de problemas específicos de proteção ambiental, de disposição final do lixo, de gestão de recursos hídricos. Diversa é a situação em que há superposição de unidades regionais, a exemplo do que ocorre com a Região Metropolitana de Goiânia – RMGo e a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – RDIGo, o que, na falta de clareza na definição de competências, pode dificultar o planejamento e a execução de atividades para a solução dos problemas metropolitanos, além de trazer prejuízos à transparência e responsabilização (*accountability*). Criada em 1999, a RMGo chega ao final de 2005 com treze municípios e a RDIGo com dezesseis municípios, dos quais sete pertencem também à RMGo.
 - a definição das funções comuns a serem objeto de ação cooperativa de âmbito metropolitano varia bastante de uma região para outra, havendo casos em que praticamente todos os serviços públicos são considerados metropolitanos, a critério, em geral, do Conselho Deliberativo da Região, como em Pernambuco, a partir de 1994. Reconhecendo a importância da mobilização para aumentar a competitividade dos territórios metropolitanos, outras funções vêm sendo consideradas de interesse metropolitano: o desenvolvimento econômico torna-se uma meta para cujo alcance se requerem ações cooperativas. Em Minas Gerais, os planos diretores dos Municípios devem se orientar pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Socioeconômico da respectiva Região Metropolitana.

- estruturas estaduais inicialmente voltadas apenas para a questão metropolitana vêm tendo suas competências ampliadas, passando a lidar com uma ampla gama de atividades: é o caso da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM, que passou a ser responsável pela produção de estatísticas e informações para o planejamento de todo o Estado de Pernambuco. Se, por um lado, isto pode permitir uma visão mais ampla do Estado sobre o prisma do desenvolvimento regional, por outro pode dispersar a atenção sobre a questão metropolitana.
- entre as funções que têm de fato sido objeto de alguma coordenação metropolitana, destacam-se as atividades no setor de transportes. No Estado de São Paulo, a Secretaria de Transportes Metropolitanos, criada em 1991, executa a política estadual de transportes urbanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trolebus e demais divisões modais de interesse metropolitano. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a BHTRANS tem compartilhado a administração de serviços de táxi e de transporte escolar com diversas prefeituras da RMBH. Em Pernambuco, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos é uma empresa pública responsável por gerenciar o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR. No setor transportes, vale observar, são bastante claras as atribuições do estado e do município, além de ser um setor onde as externalidades são evidentes. Isto, supõe-se, facilita a percepção da necessidade de cooperar.
- a estrutura de financiamento das ações, quando prevista em lei, normalmente compromete os orçamentos do estado e dos municípios com o aporte de recursos para as atividades e projetos de interesse comum, sem especificar, muitas vezes, como as despesas serão rateadas ou, então, onerando mais os maiores municípios. Na prática, no entanto, este é um ponto de extrema fragilidade. De imediato, porque se pode considerar que avança na autonomia municipal. Além disso, os fundos financeiros eventualmente criados levam longo tempo para serem, de fato, postos a operar (quando o são). A regulamentação é lenta e não há transparência de suas contas: dificilmente se encontram seus demonstrativos financeiros nos endereços eletrônicos que re-

portam atividades do estado em regiões metropolitanas. Ainda quando o Fundo se constitui, o aporte de recursos é pouco significativo. É o caso da Região Metropolitana de Campinas. O montante de recursos carreado ao Fundo é pouco significativo. Entre 1999 e 31/01/2006, a arrecadação de quotas-partes e os rendimentos financeiros alcançavam apenas R\$ 21,0 milhões, dos quais apenas metade havia sido aplicada.

É importante observar a existência de estados que, tendo mais de uma Região Metropolitana, definiram tratamento específico a cada uma, enquanto outros procederam à unificação dos dispositivos básicos sobre a gestão e o financiamento metropolitano, facilitando a interface do Estado com os municípios pertencentes a cada unidade regional. O Estado do Maranhão instituiu, em 2005, a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, sob normas legais diferentes das que regem a Região Metropolitana da Grande São Luís. Outro foi o caminho do Estado de Minas Gerais que, em 2006, estabeleceu novo marco regulatório para as regiões metropolitanas, a partir do qual definiu diretrizes para a RMBH e para Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA por Leis Complementares específicas.

O cumprimento das leis esbarra, muitas vezes, em compromissos políticos que afetam a identidade da região metropolitana. Mesmo quando há clara e detalhada especificação dos requisitos necessários à caracterização de municípios metropolitanos, a incorporação de municípios a regiões metropolitanas previamente constituídas é, muitas vezes, efetuada sob frágeis justificativas, permitindo supor que haja, ao menos, a expectativa de benefícios pela participação.

Na RMBH, os pleitos encaminhados à Assembléia Legislativa pareciam estar de fato motivados por benefícios imediatos para alguns grupos (GOUVÊA, 2005, p.105). O mesmo ocorre na Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA. No Rio Grande do Sul, todos os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa no período 1990-2000, relativos à inclusão de municípios na RMPA foram favoráveis, sem que qualquer estudo técnico os respaldasse. Essa posição foi contrária, em todos os casos, à da METROPLAN, responsável pela análise técnica dos processos. O próprio governo gaúcho se manifesta, alertando sobre as conseqüências negativas para a gestão dos problemas efetivamente metropolitanos, dificultando o desenho de políticas adequadas e de estruturas de cooperação para o conjunto heterogêneo que se constituía a

partir desta prática (OLIVEIRA FILHO, 2003, p.126). Processo inverso, porém de consequências também negativas para a gestão metropolitana, ocorre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ onde, desde 1990, quatro municípios optaram por sair da região metropolitana. À falta de qualquer projeto que os incentive a pertencer à Região, buscam outras alternativas, que poderiam resultar, por exemplo de sua integração a regiões de forte apelo turístico.

Das observações acima pode-se concluir que a liberdade dada aos estados para criarem regiões metropolitanas por leis complementares resultou na criação de estruturas reguladas de forma muito diferenciada. Além disso, o tratamento do tema, permeado, por vezes, por fortes pressões políticas, gerou regiões com grande número de municípios e extremamente heterogêneas quanto ao grau de integração desses municípios ao fenômeno metropolitano. Grupos grandes e heterogêneos dificilmente cooperarão de forma voluntária, requerendo incentivos seletivos que os estimulem a agir de forma coordenada.

A legislação metropolitana faria supor uma cooperação compulsória, a ser liderada pelos estados. Estes, por outro lado, além de contestação legal, enfrentam o habitual comportamento autárquico dos municípios brasileiros e a fraca, se não inexistente, cultura metropolitana brasileira. Vale observar, no entanto, que no período recente – 2005 e 2006 – tem-se assistido a um renovado interesse pela questão metropolitana: diversos estados reviram sua legislação, unificando o tratamento do problema no estado, sem desrespeitar as diferenças entre as unidades regionais.

Municípios metropolitanos – perfil sócio-econômico e gestão pública

Aspectos demográficos

Em 2000, a população brasileira totalizou aproximadamente 170 milhões de pessoas, conforme apurado pelo Censo Demográfico do IBGE. Em relação a 1991, o crescimento anual médio foi de 1,63%, ritmo que se mantém no período 2000/2005, quando a população estimada pelo Instituto teria alcançado 184 milhões de pessoas⁵⁵.

⁵⁵ Até o encerramento da coleta de dados para este estudo, não estavam disponíveis os dados da contagem rápida da população em 2007, feita pelo IBGE.

A evolução da população residente nos municípios metropolitanos encontra-se na TABELA 3.1 abaixo, que permite acompanhar a participação de cada região metropolitana no total do respectivo estado entre 1991 e 2005. Incluem-se no conjunto metropolitano todos os municípios que, em dezembro de 2005, faziam parte de regiões metropolitanas ou da RIDE DF, independentemente da data a partir da qual passaram a integrar estas regiões⁵⁶.

No conjunto, os municípios metropolitanos cresceram mais rapidamente que os municípios não metropolitanos, passando de 40,6% da população brasileira em 1991 para 42,8% em 2005. Neste ano, em 10 estados, mais de 40,0% da população morava em municípios metropolitanos. A expansão se dá principalmente nas áreas de periferia⁵⁷, exceção feita às Regiões Metropolitanas de Maceió, Macapá e Florianópolis. Entre 1991 e 2000, os municípios periféricos cresceram à taxa média de 2,8% a.a., praticamente mantida em 2000/2005. As cidades núcleo cresceram em ritmo próximo à metade da periferia. Em 1991, a população dos municípios núcleo correspondia a 24,0% da população brasileira e, em 2005, a 23,3%. Já os municípios periféricos passaram de 16,7% para quase 20,0% do total. Em alguns casos, a diferença de ritmo é muito alta. A periferia teve forte expansão em algumas regiões metropolitanas, com destaque para as de Goiânia, Belém, Foz do Itajaí, Aracaju, Grande São Luís e Curitiba. Nas quatro primeiras, a taxa média superou 5,0% a.a. no período 1991-2005.

Entre 1991 e 2005, foram instalados no Brasil 1.073 novos municípios, passando o total de 4.491 para 5.564. Dos 463 municípios metropolitanos, 63 foram instalados após 1991. São, em média, cidades menos populosas – 75% têm menos de 20.000 habitantes. Muitos desses novos municípios são vizinhos ou estão muito próximos do município núcleo. Em geral, estas áreas cresceram aceleradamente, pleiteando sua autonomia política. Exemplo deste processo se encontra na Região Metropolitana de Curitiba, que em 2005 agrupava vinte e seis municípios, dos quais seis instalados na década de 90. Destes, três eram fronteiriços ao núcleo

⁵⁶ Os dados para 1991, obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, desenvolvido pelo Ipea, PNUD e FJP, reproduzem para este ano a malha municipal de 2000, viabilizando a comparação. Os dados para 2005 são os estimados pelo IBGE. A população do Município de Mesquita, instalado em 2001, foi estimada para 1991 e 2000 pela Fundação Cide.

⁵⁷ Distinguimos, nas regiões metropolitanas, o município núcleo e os “demais municípios”, a que denominamos periféricos.

metropolitano. A população dos 8 municípios vizinhos a Curitiba passou de 538 mil habitantes em 1991 para mais de um milhão em 2005, com um crescimento médio de 4,8% a.a. no período.

TABELA 3.1
**Evolução da População – Brasil, Unidades da Federação e
Municípios Metropolitanos**
Participação da População Metropolitana no Total Estadual – 1991-2005

1.000Hab

UF/RM	1991		2000		2005		
	Pop	%	Pop	%	Pop	%	Muni- cípios
Total Brasil	146.825	100,0	169.799	100,0	184.184	100,0	5.564
Total população metropolitana	59.650	40,6	71.471	42,1	78.869	42,8	463
Mun. núcleo	35.151	58,9	39.932	55,9	42.920	54,4	30
Demais mun.	24.499	41,1	31.538	44,1	35.949	45,6	433
Alagoas	2.514	100,0	2.823	100,0	3.016	100,0	102
Região Metropolitana de Maceió	787	31,3	989	35,0	1.116	37,0	11
Amapá	289	100,0	477	100,0	595	100,0	16
Região Metropolitana de Macapá	220	76,0	364	76,3	454	76,4	2
Bahia	11.868	100,0	13.070	100,0	13.815	100,0	417
Região Metropolitana de Salvador	2.497	21,0	3.022	23,1	3.351	24,3	10
Ceará	6.367	100,0	7.431	100,0	8.097	100,0	184
Região Metropolitana de Fortaleza	2.402	37,7	2.985	40,2	3.350	41,4	13
Espírito Santo	2.601	100,0	3.097	100,0	3.408	100,0	78
Região Metropolitana da Grande Vitória	1.137	43,7	1.439	46,4	1.628	47,8	7
Goiás	4.019	100,0	5.003	100,0	5.620	100,0	246
Região Metropolitana de Goiânia	1.254	31,2	1.673	33,4	1.935	34,4	13
Maranhão	4.930	100,0	5.651	100,0	6.103	100,0	217
Regiões Metropolitanas ¹	1.132	23,0	1.396	24,7	1.558	25,5	12
Minas Gerais	15.743	100,0	17.891	100,0	19.237	100,0	853
Regiões Metropolitanas ²	4.404	28,0	5.382	30,1	5.995	31,2	74

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

Pará	4.950	100,0	6.192	100,0	6.971	100,0	143
Região Metropolitana de Belém	1.401	28,3	1.796	29,0	2.043	29,3	5
Paraíba	3.201	100,0	3.444	100,0	3.596	100,0	223
Região Metropolitana de João Pessoa	785	24,5	946	27,5	1.045	29,1	9
Pernambuco	7.128	100,0	7.918	100,0	8.414	100,0	185
Região Metropolitana do Recife	2.920	41,0	3.338	42,1	3.599	42,8	14
Paraná	8.449	100,0	9.563	100,0	10.262	100,0	399
Regiões Metropolitanas ³	3.105	36,8	3.964	41,4	4.502	43,9	47
Distrito Federal*	1.601		2.051		2.333		1
Região Metropolitana ⁴	2.155		2.958		3.461		23
Rio de Janeiro	12.808	100,0	14.391	100,0	15.383	100,0	92
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	9.689	75,6	10.711	74,4	11.352	73,8	17
Rio Grande do Norte	2.416	100,0	2.777	100,0	3.003	100,0	167
Região Metropolitana de Natal	884	36,6	1.116	40,2	1.261	42,0	9
Rio Grande do Sul	9.139	100,0	10.188	100,0	10.845	100,0	496
Região Metropolitana de Porto Alegre	3.196	35,0	3.719	36,5	4.043	37,3	31
Santa Catarina	4.542	100,0	5.356	100,0	5.867	100,0	293
Regiões Metropolitanas ⁵	2.621	57,7	3.306	61,7	3.736	63,7	95
Sergipe	1.492	100,0	1.784	100,0	1.968	100,0	75
Região Metropolitana de Aracaju	530	35,5	676	37,9	767	39,0	4
São Paulo	31.589	100,0	37.032	100,0	40.443	100,0	645
Regiões Metropolitanas ⁶	18.531	58,7	21.694	58,6	23.675	58,5	67
Estados c/ Regiões Metropolitanas	135.645		156.142		168.976		4832
Demais Estados*	11.181		13.657		15.208		732

Fonte: IBGE – Censo 2000 e estimativa 2005, Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD-IPEA_FJP -1991 e Fundação CIDE (Município de Mesquita/RJ, para estimativas da autora-1991 e 2000), Elaboração própria

¹ Grande São Luís (4 mun.) e Sudoeste do Maranhão (8 mun.)

² Belo Horizonte (48 mun, inclui Colar Metropolitano) e Vale do Aço (26mun)

³ Curitiba (26 mun.), Londrina (8 mun.) e Maringá (13 mun.)

⁴ Além do núcleo, Brasília, inclui 3 municípios de Goiás e 19 de Minas Gerais, não fazendo sentido calcular participação na pop. estadual

⁵ Florianópolis (22 mun.), Foz do Itajaí (9 mun.), Norte/Nord Catarinense (20 mun.), Tubarão (18 mun.), Vale do Itajaí (16 mun.), Carbonífera (10 mun.)

⁶ São Paulo (39 mun.), Baixada Santista (9 mun.), Campinas (19 mun.)

Para avaliar se os municípios metropolitanos de fato podem ser considerados como pertencentes a aglomerados urbanos metropolitanos, utilizamos outros indicadores demográficos, entre os quais a taxa de urbanização, a densidade demográfica, os deslocamentos para trabalho ou estudo, a participação de pessoas naturais sobre a população total.

Os municípios metropolitanos são essencialmente urbanos. Ao longo do 1991- 2000, metade da população brasileira residente em área urbana se encontrava nesses municípios: 42% deles têm mais de 92% de sua população em área urbana. Além disso, é nas regiões metropolitanas que se concentram os municípios de maior densidade demográfica do respectivo Estado.

Entre municípios metropolitanos, é intenso o deslocamento diário para trabalho ou estudo: em 120 dos 463 municípios metropolitanos, mais de 20% das pessoas que trabalham ou estudam, o fazem em outro município do próprio estado, destinando-se principalmente a locais na própria região metropolitana. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, isto ocorre em quase toda a região – dos 16 municípios periféricos, em 14 o deslocamento é maior ou igual a 19,5%. Na RIDE DF⁵⁸, esta proporção oscila entre 30,0% e 45,0% em seis cidades vizinhas a Brasília. Há, no entanto, regiões metropolitanas com grau de integração muito baixo entre os municípios, sendo o deslocamento inexpressivo: é o caso da Região Metropolitana do Sudoeste do Maranhão e da Região Metropolitana de Macapá. Tal fato confirma a não rara dissociação entre a condição legal de município metropolitano e as condições econômico-sociais que caracterizam um espaço urbano como metropolitano.

Regiões metropolitanas são pólos de atração de migrantes, o que explica a elevada proporção de municípios onde o contingente de pessoas naturais é menor que 50,0% da população. Nos municípios metropolitanos, isto ocorre em 37,0% dos casos, enquanto nos não metropolitanos, a incidência é de 23%. Muitos desses migrantes, uma vez localizados em municípios periféricos, buscam as localidades vizinhas, em geral o município núcleo, para trabalho, explicando a elevada movimentação de pessoas por esse motivo.

Complementamos os indicadores demográficos com a razão de

⁵⁸ No caso da RIDE DF, computamos, para os municípios de Goiás e de Minas Gerais, a soma das pessoas que trabalham em outro município e as que trabalham em outra unidade da federação. No caso de Brasília propriamente dita, as que trabalham em outra unidade da federação.

dependência,⁵⁹ expressa o peso de crianças e idosos sobre a população em condição ativa. Em 2000, para cada 100 brasileiros em condição ativa, havia 55 crianças e idosos. Nas Regiões Norte e Nordeste, esse número era mais alto – 69 e 64, respectivamente, refletindo a maior participação de população rural, onde a dependência é maior. Diferenças na razão de dependência mostram diferenças na demanda por serviços públicos. Um elevado contingente de idosos requer mais atenção em saúde e transferências direta de renda. Elevada presença de crianças aumenta a demanda por serviços prioritariamente municipais, de atenção à educação infantil – creche – e ensino fundamental.

Como base de comparação, calculamos a média simples da razão de dependência encontrada para os municípios não metropolitanos e para os municípios metropolitanos em cada Estado⁶⁰, destacando o município núcleo. A TABELA abaixo apresenta os resultados. Em todas as regiões metropolitanas, é na cidade núcleo que se encontra o menor valor do indicador. Em quase todos os casos, os municípios metropolitanos periféricos apresentam índices menores que a média dos não metropolitanos. No caso dos municípios metropolitanos do Norte e do Nordeste, esta diferença é maior, face à distância que guardam com os demais municípios de seus Estados em termos de taxa de urbanização⁶¹. Mesmo assim, os índices são muito altos em relação ao Sul e Sudeste. Nos municípios periféricos da Região Metropolitana de Fortaleza, em média há 68 idosos ou crianças para cada 100 cidadãos em condição ativa. A relação recua para 54% na Região Metropolitana de Belo Horizonte e 48% no Vale do Itajaí.

⁵⁹ Calculada dividindo a população teoricamente em condição inativa – zero a quatorze anos e sessenta e cinco anos ou mais – pela população potencialmente em idade ativa.

⁶⁰ A média simples dos índices municipais difere do índice médio do Estado, que seria influenciado pelo peso dos maiores municípios.

⁶¹ A razão de dependência na área rural é maior que na urbana. Em 2000, ela era de 83,9 no Norte rural e 63,4 na área urbana. No Nordeste rural, era de 75,2 e na área urbana de 58,2. Nestas Regiões, prevaleciam as menores taxas de urbanização: cerca de 70%.

TABELA 3.2:
Razão de Dependência – média por estado
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000

UF	Municípios não metropolitanos	Municípios metropolitanos		
		Região metropolitana	Município núcleo	Demais municípios
AL	77, 0	Maceió/AL	52, 7	66, 9
AP	89, 1	Macapá	66, 8	77, 0
BA	68, 9	Salvador/BA	44, 3	54, 5
CE	75, 0	Fortaleza	52, 6	67, 9
DF		RIDE DF	46, 5	60, 4* e 59, 4**
ES	56, 0	Grande Vitória	43, 7	51, 1
GO	53, 3	Goiânia/GO	43, 3	53, 9
MA	81, 7	Grande São Luís	52, 1	65, 4
		Sudoeste do Maranhão	60, 2	78, 3
MG	59, 2	Belo Horizonte/MG	43, 9	54, 1
		Vale do Aço/MG	45, 7	60, 4
PA	80, 3	Belém/PA	49, 8	64, 0
PB	70, 5	João Pessoa	49, 8	63, 3
PE	70, 4	Recife/PE	48, 5	54, 5
PR	56, 9	Curitiba	44, 1	59, 4
		Londrina/PR	47, 6	53, 6
		Maringá/PR	43, 9	50, 6
RJ	51, 5	Rio de Janeiro/RJ	46, 4	51, 0
RN	69, 1	Natal/RN	51, 0	67, 3
RS	52, 0	Porto Alegre/RS	45, 8	50, 0
SC	55, 7	Carbonífera/SC	48, 5	51, 1
		Florianópolis	42, 0	53, 1
		Foz do Itajaí	49, 2	52, 6
		Norte/Nord Catarinen- se/SC	47, 3	55, 3
		Tubarão/SC	45, 1	53, 4
		Vale do Itajaí	44, 4	48, 1
SE	70, 7	Aracaju	48, 2	61, 4
SP	52, 3	Baixada Santista/SP	44, 6	52, 4
		Campinas/SP	44, 0	47, 2
		São Paulo	45, 5	51, 5

Fonte: IBGE; Elaboração própria

*Demais Municípios de GO; **Demais Municípios de MG

Atividade econômica

O Produto Interno Bruto é uma variável importante para o estudo das finanças públicas. A partir de sua composição, constitui-se a base tributária, sobre a qual o governo arrecada as diversas categorias de impostos: impostos sobre a renda, sobre a venda de mercadorias e serviços e sobre o patrimônio. Um alto nível de atividade econômica poderá gerar uma base tributária extensa, de onde se extraem recursos para financiar a oferta de bens e serviços à população. O volume e a composição da demanda, por sua vez, variarão em função de características demográficas e da condição de vida da população – o contingente populacional, a densidade demográfica, o nível de renda, entre outros.

Em parceria, o IBGE, órgãos de estatística e secretarias estaduais de governo desenvolveram metodologia de cálculo do PIB municipal⁶². A TABELA 3.3 apresenta a trajetória do PIB e da população, no período 1999-2003, evidenciando a participação dos municípios metropolitanos no total nacional e destacando os municípios núcleo dos demais.

No conjunto, os municípios metropolitanos perderam expressão na geração do PIB Brasileiro. Isto se deve, principalmente, à diminuição da importância das cidades núcleo, que experimentaram queda relativa em todos os anos do período, embora seu contingente populacional se estabilizasse ao redor de 23,0% do total nacional. O conjunto dos municípios periféricos tem ligeira expansão, porém as trajetórias individuais diferem bastante.

⁶² No momento da coleta de dados para este estudo, ainda não estava disponível o cálculo do PIB com a nova metodologia, abrangendo o período 2002-2005. Por essa razão, e para compatibilidade com as demais informações, usamos os dados para 1999-2003.

TABELA 3.3:
Regiões Metropolitanas
Produto Interno Bruto e População – 1999-2003
Município Núcleo e Outros Municípios

	PIB (em R\$ milhões 2003)									
	1999		2000		2001		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total Brasil	1.436.056	100,0	1.498.650	100,0	1.518.343	100,0	1.547.663	100,0	1.556.182	100,0
Total RMs	793.522	55,3	828.212	55,3	826.294	54,4	808.055	52,2	803.103	51,6
Mun. Núcleo	465.299	32,4	480.973	32,1	474.485	31,3	458.862	29,6	437.700	28,1
Outros Mun.	328.224	22,9	347.239	23,2	351.809	23,2	349.194	22,6	365.403	23,5

	População (em 1.000 Hab)									
	1999		2000		2001		2002		2003	
	Hab	%	Hab	%	Hab	%	Hab	%	Hab	%
Total Brasil	168.754	100,0	171.280	100,0	173.822	100,0	176.391	100,0	178.985	100,0
Total RMs	70.484	41,8	72.116	42,1	73.421	42,2	74.740	42,4	76.072	42,5
Mun. Núcleo	39.447	23,4	40.238	23,5	40.772	23,5	41.304	23,4	41.841	23,4
Outros Mun.	31.037	18,4	31.878	18,6	32.649	18,8	33.436	19,0	34.231	19,1

Fonte: IBGE – Produto Interno dos Municípios 1999-2003; Elaboração própria.

Observações: a população em 2000 difere da encontrada no Censo Demográfico; valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB

A TABELA 3.4 apresenta a trajetória de cada Região entre 1999 e 2003. Destaca-se a participação do município núcleo e dos periféricos na respectiva região e desta em seu estado. Além disso, apresenta-se o crescimento real do PIB estadual⁶³.

De imediato, fica evidente a importância dos municípios metropolitanos em alguns estados do Norte e Nordeste. No Amapá, mais de 80% da atividade econômica concentrava-se em Macapá e Santana, que constituem a Região Metropolitana de Macapá – RMM. No Ceará, Alagoas e Pernambuco, esse percentual superava 60,0%. No Rio de Janeiro, apesar da forte redução na participação estadual – de 69,3% para 55,7% – a região metropolitana ainda predominava. Cotejando a trajetória da região metropolitana com o crescimento econômico de estado, observa-se que, em quase todos os casos em que o estado cresceu mais de 10,0% no período, a região metropolitana perdeu participação. As exceções foram a Região Metropolitana de João Pessoa, a Grande Vitória e regiões do litoral catarinense.

Estudando a trajetória intra-regional, verifica-se que em apenas 4 dentre as 30 regiões, o município núcleo ampliou sua participação. Destaca-se o Município de Maceió, que alcançou 88,3% do PIB regional em 2003. O Estado de Alagoas, no entanto, teve uma das menores taxas de crescimento no período, comparada às demais unidades da federação.

⁶³ O IBGE passou a estimar as Contas Regionais a partir de 2000, calculando o crescimento real do PIB de cada estado a partir de 2001. Para compor o período 1999 a 2003, utilizamos o crescimento real do Valor Adicionado Bruto em 2000/1999 e do PIB Estadual de 2001 a 2003.

TABELA 3.4:
Municípios Núcleo e demais Municípios
Participação no Produto Interno Bruto da Região Metropolitana e
do Estado – 1999 e 2003

Em %

Região metropolitana	1999			2003			Total RM/Estado		PIB Estado crescim. real* 1999-2003
	Total RM	Mun. Núcl/ RM	Dem mun/ RM	Total RM	Mun. Núcl/ RM	Dem mun/ RM	1999	2003	
Aracaju	100,0	84,1	15,9	100,0	82,4	17,6	50,1	40,4	9,7
Baixada Santista/SP	100,0	31,0	69,0	100,0	30,2	69,8	3,1	3,7	5,9
Belém/ PA	100,0	81,6	18,4	100,0	80,8	19,2	34,2	30,8	20,2
Belo Horizonte/ MG	100,0	42,1	57,9	100,0	39,6	60,4	36,6	37,7	8,7
Campinas/ SP	100,0	35,3	64,7	100,0	28,9	71,1	8,2	9,1	5,9
Carbonífera/SC	100,0	51,1	48,9	100,0	45,1	54,9	5,3	5,4	12,6
Curitiba	100,0	57,0	43,0	100,0	46,9	53,1	35,3	33,3	17,5
Florianópolis	100,0	52,7	47,3	100,0	50,6	49,4	12,9	11,9	12,6
Fortaleza	100,0	73,9	26,1	100,0	72,7	27,3	62,5	62,4	6,8
Foz do Itajaí	100,0	49,5	50,5	100,0	57,7	42,3	5,1	5,2	12,6
Goiânia / GO	100,0	76,0	24,0	100,0	69,2	30,8	37,8	30,1	20,8
Grande São Luís	100,0	95,8	4,2	100,0	95,6	4,4	43,0	38,4	15,5
Grande Vitória	100,0	44,7	55,3	100,0	43,7	56,3	61,7	64,1	13,9
João Pessoa	100,0	63,0	37,0	100,0	63,4	36,6	39,3	44,5	16,4
Londrina/ PA	100,0	66,5	33,5	100,0	65,6	34,4	7,0	6,3	17,5
Macapá	100,0	79,5	20,5	100,0	79,3	20,7	82,7	81,0	23,0
Maceió/ AL	100,0	84,9	15,1	100,0	88,3	11,7	55,7	63,7	6,8
Maringá/ PR	100,0	69,3	30,7	100,0	66,4	33,6	5,1	4,5	17,5
Natal/ RN	100,0	70,8	29,2	100,0	70,5	29,5	51,8	49,6	12,1
Norte/Nord Catarinense/SC	100,0	50,3	49,7	100,0	44,2	55,8	21,1	22,4	12,6
Porto Alegre / RS	100,0	34,7	65,3	100,0	29,1	70,9	41,9	39,4	14,1
Recife/ PE	100,0	52,2	47,8	100,0	47,6	52,4	64,0	63,4	12,5
RIDE DF	100,0	91,9	8,1	100,0	89,9	10,1	-	-	10,4
Rio de Janeiro/RJ	100,0	68,2	31,8	100,0	63,8	36,2	69,3	55,7	8,5
Salvador/ Ba	100,0	43,6	56,4	100,0	31,5	68,5	52,5	52,0	8,5
São Paulo	100,0	62,2	37,8	100,0	60,1	39,9	53,2	49,4	5,9
Sudoeste do Maranhão	100,0	79,4	20,6	100,0	77,0	23,0	6,1	5,8	15,5
Tubarão/ SC	100,0	33,6	66,4	100,0	29,9	70,1	4,2	3,9	12,6
Vale do Aço/ MG	100,0	56,3	43,7	100,0	57,5	42,5	4,2	4,7	8,7
Vale do Itajaí	100,0	53,7	46,3	100,0	46,8	53,2	14,2	12,1	12,6

Fonte: IBGE; Elaboração: Própria

*variação real do Valor Adicionado Bruto em 2000 e do PIB Estadual de 2001 a 2003.

Apesar do processo em curso de desconcentração espacial da produção, o Sul e o Sudeste ainda respondem por parcela significativa da produção nacional: em 2003, quase três quartos da produção era gerada nesses territórios. É neles também que se situam as regiões onde é mais intenso o processo de metropolização: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre⁶⁴. Em conjunto, estas 4 regiões representam 57,0% do PIB metropolitano.

A TABELA 3.5 apresenta o PIB do conjunto de municípios de cada região em 2003, o PIB per capita do município núcleo e a média simples do indicador para os municípios periféricos, com o respectivo coeficiente de variação⁶⁵, que indica a dispersão dos valores em torno da média.

Além de diferenças quanto à expressão estadual, as regiões metropolitanas se diferenciam fortemente quanto ao PIB per capita. As diferenças inter-regionais se reproduzem, em geral, no interior de cada região. Em quase todas, o município núcleo tem PIB per capita superior à média simples dos municípios periféricos. O Município de São Luís por exemplo, distancia-se fortemente de sua periferia, bastante homogênea, cuja média de PIB per capita é a menor dentre todas as regiões.

Em regiões onde a média do indicador para a periferia é maior, geralmente há apenas um ou dois municípios que se destacam, demonstrado pelo elevado coeficiente de variação. É o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, por força de Cubatão, da Região Metropolitana de Curitiba, com Araucária, da Região Metropolitana de Porto Alegre, com Triunfo, da Região Metropolitana de Campinas, com Paulínia. Nestes dois últimos casos, a maior parte dos municípios periféricos tem PIB per capita superior ao da capital. Neles, em geral, predomina a atividade industrial, enquanto o núcleo regional concentra-se em Serviços. Triunfo e Paulínia estão entre os quatro primeiros municípios em PIB per capita do Brasil. A Região Metropolitana de Salvador apresenta a maior desigualdade em termos de PIB per capita: São Francisco do Conde tem o maior indicador no Brasil e Camaçari ocupa o 18º lugar. Já o valor referente à capital está entre os 3 menores da região, constituída por 10 municípios.

⁶⁴ De acordo com pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles – hierarquização de espaços urbanos (BRANCO et al., 2004).

⁶⁵ Calculamos o PIB per capita de cada município periférico, extraímos a média simples e o coeficiente de variação.

TABELA 3.5:
Regiões Metropolitanas
Produto Interno Bruto e PIB per capita – 2003
Município Núcleo e Demais Municípios

Região metropolitana	PIB (R\$ milhões)			PIB per capita		
	Total RM	Município núcleo	Demais municípios	Município núcleo	Demais municípios	
					Média	Coefic. variação (%)
Aracaju	4.732	3.898	834	8.034	4.334	55,8
Baixada Santista/SP	18.540	5.602	12.937	13.396	12.592	158,1
Belém/ PA	9.013	7.287	1.726	5.355	2.801	12,5
Belo Horizonte/ MG	54.459	21.566	32.893	9.272	7.601	82,6
Campinas/ SP	44.955	13.006	31.950	12.774	27.301	150,4
Carbonífera/SC	3.356	1.515	1.841	8.413	12.964	40,1
Curitiba	32.930	15.445	17.485	9.105	9.567	115,2
Florianópolis	7.385	3.738	3.648	9.912	7.744	59,2
Fortaleza	17.732	12.884	4.848	5.625	5.061	76,1
Foz do Itajaí	3.233	1.867	1.366	11.766	5.268	22,4
Goiânia / GO	11.082	7.671	3.411	6.601	5.975	61,0
Grande São Luís	5.376	5.140	237	5.470	1.030	5,0
Grande Vitória	18.577	8.112	10.465	26.534	7.355	48,1
João Pessoa	6.103	3.868	2.235	6.062	5.583	50,5
Londrina/ PA	6.221	4.081	2.140	8.620	8.546	30,5
Macapá	2.496	1.980	516	6.010	5.612	0,0
Maceió/ AL	6.578	5.806	772	6.710	3.047	63,3
Maringá/ PR	4.454	2.958	1.496	9.603	8.599	35,6
Natal/ RN	6.787	4.783	2.003	6.340	3.935	39,7
Norte/Nord Catari-nense/SC	13.932	6.163	7.769	13.142	11.450	79,8
Porto Alegre / RS	50.412	14.655	35.757	10.437	19.011	195,2
Recife/ PE	26.792	12.747	14.044	8.655	9.101	122,3
RIDE DF	41.986	37.753	4.233	16.920	5.328	59,5
Rio de Janeiro/RJ	106.039	67.604	38.436	11.251	6.413	59,5
Salvador/ Ba	38.052	11.968	26.085	4.624	49.071	182,7
São Paulo	244.358	146.855	97.503	13.661	10.688	78,0
Sudoeste do Maranhão	810	624	187	2.692	1.978	32,3
Tubarão/ SC	2.440	729	1.712	7.902	7.860	51,7
Vale do Aço/ MG	6.759	3.886	2.874	17.233	4.801	119,7
Vale do Itajaí	7.514	3.514	4.000	12.473	10.881	29,4
Total RM	803.103	437.700	365.403			

Fonte: IBGE – Produto Interno dos Municípios 1999-2003; Elaboração própria

No que diz respeito à composição setorial do PIB, os municípios metropolitanos foram responsáveis, em 2003, por 52,1% do Valor Agregado Bruto da Indústria e quase 60,0% do Setor Serviços. Diferenças na composição do Produto Interno Bruto têm impacto na receita própria dos municípios. Nos municípios núcleo de regiões metropolitanas, prevalecem em geral as atividades do Setor Serviços, o que lhes garante recursos provenientes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

Entre os municípios metropolitanos, oitenta e nove – quase 20% – tiveram mais de 60,0% do Valor Adicionado Bruto – VAB oriundo da indústria. São, em geral, municípios de elevado PIB per capita: em quase 80,0% deles, o indicador superava R\$ 10.000,00.

Do conjunto metropolitano, 114 municípios quase 25% – tiveram mais de 60,0% do Valor Adicionado Bruto – VAB oriundo do Setor Serviços. No entanto, aproximadamente metade destes tem sua economia fortemente dependente da Administração Pública⁶⁶. Nestes municípios, essas atividades representam mais de 35,0% do PIB municipal. Excetuando Macapá e Brasília, o PIB per capita médio é de R\$ 2.518,00.

Cabe reconhecer, no entanto, que os municípios metropolitanos, excetuando Brasília, são relativamente menos dependentes da administração pública. Em 2003, Brasília respondia por 10,4% do valor adicionado bruto na administração pública. Os demais municípios metropolitanos eram responsáveis por outros 41,5%. No Brasil, em quase 50,0% dos municípios, a administração pública representa mais de 25% do PIB municipal. A dependência é maior nas Regiões Norte e Nordeste e no norte de Minas Gerais (IBGE, 2005, p.69). Nas regiões metropolitanas, isto ocorre em apenas 25% dos casos. Em quase 50% dos municípios, o valor adicionado na administração pública é menor que 15% do PIB.

Carência de serviços urbanos

De acordo com a teoria econômica, os governos locais devem ser, em princípio, responsáveis pela prestação de serviços públicos urbanos. Na medida em que os benefícios desses serviços se circunscrevam a uma determinada jurisdição, os cidadãos que nela residem estariam propensos a pagar por eles. No caso das regiões metropolitanas, o problema da prestação de serviços urbanos é mais complexo: o forte adensamento

⁶⁶ A partir de agora, a referência “administração pública” incluirá seguridade social e defesa

populacional e a integração econômica diluem as fronteiras jurisdicionais. A responsabilidade pela oferta desses serviços impacta as finanças municipais em dois aspectos: além dos investimentos necessários à ampliação da cobertura, não raro elevados, requer-se uma despesa permanente com a manutenção de serviços como coleta e disposição do lixo, iluminação pública, conservação de logradouros e galerias pluviais, entre outros. Em regiões metropolitanas, as escalas espaciais se ampliam e o adensamento populacional aumenta a exigência de recursos financeiros para investimento, requerendo coordenação e suporte financeiro federal e estadual

No Brasil atual, essa coordenação e suporte financeiro são reduzidos e descontínuos. O crescimento acelerado da população metropolitana e a proliferação de municípios, em geral desaparelhados tecnicamente para lidar com a complexidade da prestação desses serviços em ambiente complexo, são fatores adicionais a retardar os investimentos para a cobertura das carências. Por outro lado, a manutenção dos serviços existentes dificilmente é financiada apenas pela cobrança de taxas específicas⁶⁷, absorvendo outros recursos do orçamento municipal.

Para avaliar a demanda não atendida em regiões metropolitanas, calculamos, com dados do Censo 2000, a parcela dos domicílios particulares permanentes que apresentava carência de serviços urbanos, entendendo como deficientes:

- em abastecimento de água, os que recorriam a poço ou nascente na propriedade ou outra forma. Excluem-se, portanto, os domicílios ligados à rede geral, associados a uma melhor qualidade de vida, não apenas pelo maior conforto, como porque, potencialmente, dispõem de água de melhor qualidade⁶⁸;
- em esgotamento sanitário, os que se serviam de fossa rudimentar ou jogavam o esgoto diretamente em vala, rio, lago ou mar, ou não dispunham de instalações sanitárias. Excluem-se os domicílios ligados à rede geral ou com fossa séptica;

⁶⁷ A inadimplência, não raro, é alta. Os sistemas de cobrança são deficientes. Fora isto, a recuperação de créditos é de difícil execução, dado o alto custo de exclusão de algum contribuinte inadimplente: na prática, não haverá como cortar a coleta de lixo de um subconjunto de domicílios distribuídos no território.

⁶⁸ IBGE, 2000, p.56, in: Censo Demográfico 2000 – Características da população e dos domicílios – resultados dos domicílios – Rio de Janeiro, IBGE, 2001

- em iluminação pública, os que se situavam em localidades onde não existia iluminação pública. Excluem-se não apenas os domicílios que dispunham do serviço, mas também os sem declaração;
- em calçamento/pavimentação, os que se situavam em localidades onde não existia calçamento/pavimentação. Excluem-se os domicílios que dispunham desta estrutura e os sem declaração;
- em coleta de lixo, os que queimavam ou enterravam o lixo na propriedade, jogavam-no em terreno baldio, logradouro, rio, lago ou mar ou lhe davam outro destino. Excluem-se os domicílios que dispunham do serviço.

A TABELA a seguir apresenta o total de domicílios particulares permanentes apurado pelo Censo 2000 para o Brasil, distinguindo os situados na área urbana e rural. Além disso, diferenciamos os metropolitanos dos não metropolitanos. De acordo com os conceitos acima, destacamos os que apresentavam deficiências para cada serviço.

Como regra geral, a carência de todos os serviços se agrava profundamente na área rural. Na área urbana, no entanto, há ainda um número considerável de domicílios a atender: 27,9 % dos domicílios urbanos não dispõe de condições adequadas de esgotamento sanitário e em 25,9% não há calçamento ou pavimentação (não necessariamente os mesmos domicílios). A maior taxa de urbanização dos municípios metropolitanos resulta num quadro de carências mais brando, mas ainda assim preocupante, em particular em esgotamento sanitário e calçamento/pavimentação.

TABELA 3.6:
**Domicílios com Deficiência de Serviços Urbanos por situação
 Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000**

Em 1.000 domicílios particulares permanentes

Domicílios	Total	Urbana	Rural	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
Total	44.795	37.335	7.460	100,0	100,0	100,0
Metropolitanos	19.691	18.908	782	100,0	100,0	100,0
Não Metropolitanos	25.104	18.427	6.678	100,0	100,0	100,0
Deficiências*						
Água	9.934	3.821	6.113	22,2	10,2	81,9
Metropolitanos	2.079	1.616	463	10,6	8,5	59,1
Não Metropolitanos	7.855	2.205	5.650	31,3	12,0	84,6
Esgoto	16.933	10.435	6.498	37,8	27,9	87,1
Metropolitanos	4.111	3.638	473	20,9	19,2	60,4
Não Metropolitanos	12.822	6.796	6.025	51,1	36,9	90,2
Iluminação pública	6.396	1.798	4.597	14,3	4,8	61,6
Metropolitanos	1.189	888	301	6,0	4,7	38,5
Não Metropolitanos	5.206	910	4.296	20,7	4,9	64,3
Calçamento e pavimentação	16.073	9.666	6.407	35,9	25,9	85,9
Metropolitanos	4.825	4.266	559	24,5	22,6	71,5
Não Metropolitanos	11.248	5.400	5.848	44,8	29,3	87,6
Lixo coletado	9.401	2.932	6.468	21,0	7,9	86,7
Metropolitanos	1.247	853	394	6,3	4,5	50,4
Não Metropolitanos	8.154	2.079	6.074	32,5	11,3	91,0

Fonte: IBGE, Censo 2000; Elaboração: Própria

* Percentuais calculados para cada categoria: TOTAL METROPOLITANO e NÃO METROPOLITANO.

No Brasil, a disponibilidade de serviços urbanos varia consideravelmente de um estado para outro. Tomando apenas a área urbana de cada estado, embora o número de domicílios não ligados à rede geral de abastecimento de água correspondesse em média a 10,2% do total nacional, no Estado do Ceará essa participação dobrava. Em todos os estados do Nordeste, Centro-Oeste e Norte, à exceção de Roraima, o percentual de domicílios urbanos sem condição adequada de saneamento superava 40,0%. No Rio Grande do Sul, não havia calçamento/pavimentação no entorno de 31,0 dos domicílios urbanos. Em média, 7,9% dos domicílios

urbanos brasileiros não tinham serviço de coleta de lixo. Na Bahia, esse percentual era de 14,4% e, no Maranhão, alcançava 45,5% dos domicílios.

Quando se coloca o foco nos municípios metropolitanos, observa-se que, em diversos casos, a área urbana do conjunto dos municípios periféricos de regiões metropolitanas tem um grau de carência maior que a área urbana dos municípios não metropolitanos do mesmo estado. Já nos domicílios rurais de regiões metropolitanas, embora em franca minoria, a situação se inverte, indicando que eles se beneficiam ao pertencerem a municípios densamente urbanizados. Ambas as situações se verificam com todos os indicadores da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e de forma mais aguda nos domicílios urbanos da Região Metropolitana do Vale do Aço, no mesmo Estado. A situação se repete na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: 39,5% dos domicílios urbanos da periferia não têm calçamento/pavimentação, índice que se reduz a 21,9% para os domicílios urbanos não metropolitanos fluminenses. Salvo no abastecimento de água, em que os indicadores se igualam, este também é o caso da Região Metropolitana do Recife. Em São Paulo, embora as carências sejam em geral menores que em outras regiões, as condições do conjunto dos domicílios urbanos dos municípios periféricos das três regiões metropolitanas são piores em praticamente todos os serviços. As distâncias são maiores no caso do esgotamento sanitário.

A diversidade de situações entre os estados se reproduz entre os municípios de uma mesma região metropolitana. Municípios de menor porte tendem a apresentar um quadro de carências mais grave. As regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Florianópolis atestam isso. Na primeira, 17 de seus 48 municípios (incluindo o Colar Metropolitano) têm menos de 10.000 habitantes. Em Confins, com cerca de 5.000 habitantes, quase todos os domicílios utilizam fossa rudimentar para o esgotamento sanitário. Na Região de Florianópolis, 12 de seus 22 municípios com menos de 10.000 habitantes apresentam carências bastante ampliadas em relação aos demais, em parte devido a sua relativamente baixa taxa de urbanização.

Em regiões mais pobres, o crescimento acelerado da população mantém a baixa qualidade de vida de municípios de maior porte: é o caso de Marituba, instalado em 1997 na Região Metropolitana de Belém, que possui cerca de 45.000 habitantes e tem crescido a uma taxa média superior a 5,0% a.a. Cerca de 80,0% dos domicílios apresentam deficiência no abastecimento de água e não dispõem de calçamento/pavimentação. O

esgotamento sanitário é inadequado em 41,0% dos domicílios e 51,0% não tem coleta de lixo. Mesmo em estados mais ricos, o crescimento acelerado reforça as carências de municípios pequenos, como Campo Magro e Mandirituba, na Região Metropolitana de Curitiba.

A diversidade de situações entre municípios de uma mesma região determina diferentes escalas de prioridades para as autoridades locais. Na ausência de incentivos que estimulem cooperação em problemas comuns, as administrações municipais restringem suas ações a problemas imediatos nos respectivos limites territoriais. O atendimento de demandas por serviços que ultrapassam os limites territoriais resulta em perda de eficiência no uso de recursos públicos, quando os projetos se restringem a cada jurisdição.

Educação

De acordo com o Censo Escolar de 2004⁶⁹, o setor público respondia por 90% do total das matrículas no ensino fundamental no Brasil. De acordo com a Constituição Federal, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os estados, no ensino fundamental e médio. A participação dos municípios na rede pública era de 58,5% das matrículas do ensino fundamental. Os estados ainda tinham forte presença – 41,5% do total – principalmente no Sul e Sudeste: no Estado de São Paulo, 60% das matrículas eram estaduais. O Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996⁷⁰ e substituído pelo Fundeb em 2007, busca, entre outros objetivos, estimular a municipalização do ensino fundamental, pela garantia de recursos. A total municipalização, no entanto, é ainda um objetivo longínquo.

Para avaliar a presença dos municípios metropolitanos na área da educação, em particular no ensino fundamental, calculamos, para cada um, o número de matrículas públicas e privadas, distinguindo, dentre as atendidas pela rede pública, as municipais, estaduais e federais. Além disso, com dados do Censo 2000 do IBGE, buscamos indicadores para qualificar a carência de serviços educacionais: a taxa de analfabetismo de

⁶⁹ O Censo escolar é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, do Ministério da Educação (Inep/MEC). As informações foram obtidas das bases ESTATCART, do IBGE.

⁷⁰ O Fundef foi substituído pelo Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007.

crianças com 10 anos e a parcela da população com 15 anos ou mais que tinha menos de 4 anos de estudo.

No que diz respeito à distribuição das matrículas entre o setor público e privado, em 75% dos municípios metropolitanos, a rede privada não alcança 10% das matrículas no ensino fundamental. Em áreas mais pobres, ela praticamente inexistente. Na Região Metropolitana do Vale do Aço, apenas em três de seus 26 municípios, o setor privado responde por mais de 2,0% das matrículas. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 23 dos 48 municípios, há apenas escolas públicas estaduais e municipais. Destes, 15 municípios têm população inferior a 10.000 habitantes e elevada porcentagem de população com baixo nível de estudo. Situação semelhante ocorre nas regiões de Curitiba, Maringá, Vale do Aço, RIDE DF e Sudoeste do Maranhão. No entanto, nem sempre é este o caso: em Belford Roxo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 18,0% das matrículas se encontra em escolas privadas. Neste município, a proporção de pobres⁷¹ alcançava, em 2000, 30% da população, o que sugere haver significativa demanda por ensino público ainda não atendida.

Quanto à distribuição de responsabilidades entre os entes da federação, apenas um terço dos municípios metropolitanos respondia por 60% ou mais da rede pública de ensino fundamental. Entre as regiões metropolitanas e dentro de uma mesma região, as situações são bastante diferentes quanto ao grau de municipalização do ensino fundamental. Na Região Metropolitana de São Paulo, o Município de Santana do Parnaíba, com quase 94,0 mil habitantes, havia assumido plenamente o ensino fundamental. No município do Rio de Janeiro, 93% do ensino fundamental público era municipal. Em regiões metropolitanas do Nordeste, como Fortaleza, Maceió e Salvador, o ensino fundamental já estava também fortemente municipalizado.

A presença do analfabetismo de crianças de 10 anos sinaliza claramente uma clientela não atendida (ou mal atendida) pela rede municipal. Em 86 municípios metropolitanos, principalmente na Região Nordeste e Norte, a taxa superava 10,0% em 2000. Em 6 dos 8 municípios da Região Metropolitana de Natal, a taxa era maior que 20%. Em 9 dos 11 municípios da Região Metropolitana de Maceió a taxa era igual ou superior a 30%.

Em 2000, aponta o IBGE, 28,2 % dos brasileiros com 15 anos ou

⁷¹ Percentual de pessoas com renda per capita domiciliar abaixo de meio salário mínimo.

mais tinha menos de 4 anos de estudo. Enquanto em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina esse percentual se avizinha dos 18%, na maioria dos Estados do Nordeste, é de cerca de 40%. A parcela da população com 15 anos ou mais e com menos de 4 anos de estudo indica, além da carência de serviços educacionais, o grau de preparação para o mercado de trabalho: pouca preparação indica menor rendimento familiar e maior dependência de serviços públicos em geral.

Além da pressão pela municipalização do ensino fundamental, os municípios continuarão a enfrentar uma demanda crescente por atendimento em creches e pré-escola. Pelo Censo de 2000, havia 23,1 milhões de crianças com menos de 6 anos (18,0 milhões em área urbana). No entanto, apenas 6,2 milhões de crianças eram atendidas – 1,1 milhão de em creches e 5,1 milhões no pré-escolar e em classes de alfabetização.

Se dividirmos o número de crianças com atendimento educacional pelo número de crianças por faixa idade⁷², verificamos que apenas 12,0% das crianças de 0 a 3 anos de áreas urbanas eram atendidas. O percentual se elevava para 53,0% aos 4 anos e a 71,5% na faixa de 5 a 6 anos, evidenciando que a maior carência se encontra na área de creches. A instituição recente do Fundeb⁷³ permitirá aportar recursos adicionais ao ensino infantil, principalmente para creches. Diferentemente do ensino fundamental, onde praticamente a totalidade das crianças encontra matrícula, nas creches e pré-escola há ainda uma considerável demanda a atender.

Renda e condições de vida

Para compor o panorama das condições de vida em regiões metropolitanas, listamos os valores do IDH de cada município em 1991 e 2000, verificando a posição que ocupam os municípios metropolitanos em relação aos demais do respectivo estado. Além disso, acompanhamos a evolução, no período, da taxa de mortalidade infantil. Um terceiro indicador utilizado foi a proporção de pobres – pessoas com renda per capita domiciliar abaixo de meio salário mínimo.

⁷² Consideramos, no quociente, apenas as crianças que habitavam áreas urbanas, supondo que todo o atendimento é feito em área urbana, o que pode implicar em alguma superestimativa.

⁷³ No Fundef, o rateio de recursos de cada fundo estadual considerava apenas as matrículas do estado e de cada município no ensino fundamental. No caso do Fundeb, o rateio considera também outras categorias, como o ensino médio e ensino infantil.

Quanto à evolução do IDH no período 1991-2000, destacam-se principalmente os municípios nordestinos, das regiões metropolitanas de Fortaleza, Natal, Maceió, João Pessoa e Sudoeste do Maranhão. Embora, em geral, permaneçam abaixo da média metropolitana, tiveram progresso superior a 18%.

A TABELA a seguir apresenta a média simples dos IDH dos municípios de cada região metropolitana em 2000, comparada à dos municípios não metropolitanos do mesmo estado. O mesmo exercício é feito para a taxa de mortalidade infantil e para a proporção de pobres. Em todos os casos, os municípios metropolitanos oferecem condição de vida melhor que os demais de seu estado. A diferença aumenta em estados mais pobres, onde os não metropolitanos são relativamente menos urbanizados.

TABELA 3.7:

IDH-M, Mortalidade Infantil e Proporção de Pobres
Média por Estado – Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos – 2000

UF	Municípios Metropolitanos			Municípios Não Metropolitanos		
	IDH-M	Mortalidade infantil	Proporção de pobres	IDH-M	Mortalidade Infantil	Proporção de pobres
AL	0,644	41,92	62,64	0,576	53,28	76,62
AP	0,757	29,59	43,94	0,689	38,29	60,77
BA	0,736	36,39	46,04	0,623	50,27	67,92
CE	0,690	39,12	58,56	0,627	47,89	72,06
DF	0,844	22,67	16,07	-	-	-
ES	0,780	27,46	24,37	0,725	29,42	36,81
GO	0,734	24,16	35,36	0,735	24,76	37,03
MA	0,648	51,45	63,85	0,577	62,16	77,21
MG	0,738	30,54	36,92	0,717	31,19	42,56
PA	0,740	36,22	45,54	0,668	35,82	62,92
PB	0,648	50,11	55,00	0,590	57,46	68,94
PE	0,729	33,12	48,08	0,618	61,03	67,45
PR	0,755	20,00	27,57	0,738	21,35	35,97
RJ	0,766	22,88	24,54	0,759	20,24	26,76
RN	0,692	39,86	52,67	0,633	49,10	66,63
RS	0,806	15,37	15,89	0,782	16,37	26,73
SC	0,806	15,79	15,35	0,783	18,39	27,91
SE	0,716	40,61	44,61	0,616	52,67	67,60
SP	0,801	16,36	16,76	0,777	15,34	21,27

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD-IPEA-EJP; Elaboração própria

A proporção de pobres impacta a demanda por serviços públicos e, ao menos parcialmente, a capacidade para seu atendimento. Municípios com elevada parcela da população em condições de pobreza terão, provavelmente, menor potencial de exploração do IPTU. Cidades-dormitório não costumam abrigar serviços avançados ou ter níveis razoáveis de atividade de construção civil, resultando em menor base tributária também para o ISS. O menor nível de atividade econômica, por sua vez, reduz a transferência do ICMS, já que grande parte dela se baseia no valor adicionado na área do município⁷⁴.

Gestão Pública

O IBGE tem disponibilizado informações cobrindo diversos aspectos da gestão municipal, com base em questionário aplicado a todas as prefeituras do país. Para este perfil dos municípios metropolitanos, selecionamos dados relativos à estrutura de pessoal e a instrumentos de administração tributária⁷⁵, obtidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública 2004. Essa seleção buscou levantar questões que têm impacto sobre a estrutura fiscal.

O quadro de pessoal e sua composição – ativos e inativos – é elemento importante para determinar a capacidade de oferta de serviços públicos. A relação entre o número de funcionários ativos e a população municipal pode ser um primeiro indicador da capacidade de atendimento aos cidadãos⁷⁶. Cabe qualificar esta relação, uma vez que os serviços públicos diferem quanto à intensidade do uso de mão de obra: uma maior participação do município na educação poderá explicar um quadro de pessoal

⁷⁴ Cada estado deve distribuir, a seus municípios, 25% da arrecadação do ICMS. Deste total, 75% são rateados de acordo com o valor adicionado fiscal no território do Município. Os demais 25% são distribuídos de com critérios estabelecidos por lei estadual.

⁷⁵ A pesquisa, extremamente inovadora, parece se defrontar ainda com problemas de qualidade de algumas informações fornecidas. Na área de pessoal, nem sempre os dados são consistentes, o que nos leva a abandonar resultados muito dissonantes. As informações obtidas pelo IBGE foram confrontadas com outras fontes de dados: há municípios para os quais o número de inativos informado ao IBGE é zero. No entanto, encontram-se despesas com aposentadorias informadas à Secretaria do Tesouro Nacional (informações dos arquivos FINBRA/ STN).

⁷⁶ Municípios do interior ou afastados da capital estadual poderão ter que suprir a fraca presença de funcionários estaduais/federais. Além do quantitativo de pessoal, a qualificação do funcionalismo é determinante na produtividade e qualidade dos serviços prestados. Não temos, no entanto, elementos para considerar a relevância destes pontos.

maior e resultar em maior número relativo de inativos⁷⁷. Do lado fiscal, um maior quadro de pessoal pode implicar em despesas mais elevadas e de difícil compressão, limitando a expansão de serviços e a disponibilidade de recursos para investimentos.

O número de funcionários ativos por habitante varia em função da população do município. Para os municípios não metropolitanos, a média simples do indicador é 40/1000. No caso dos municípios metropolitanos, essa média cai para 30/1000. Há, no entanto substanciais diferenças numa mesma região. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a cidade núcleo, com 2,4 milhões de habitantes, tinha, em 2004, 14 funcionários por 1000 habitantes, enquanto no Município de Fortuna de Minas, 201 funcionários municipais atendiam a população de 2.515 habitantes – indicador de 80/1000. Um elevado valor para o indicador pode sugerir relações clientelistas, onde o emprego público atende a outros objetivos além da prestação de serviços.

Embora se possa considerar que há um ganho de escala na administração pública, resultando em valores mais baixos para o indicador em municípios de maior porte, outros fatores podem ser importantes. Municípios de capital tendem a se beneficiar de maior disponibilidade de serviços estaduais ou mesmo federais em funções concorrentes como saúde, o que pode reduzir o indicador. Uma maior participação no ensino fundamental, intensivo em pessoal, eleva o indicador, como vimos acima. Um nível elevado de terceirização de serviços públicos deve implicar num indicador menor, sem que necessariamente se tenha menor despesa pública.

O Município do Rio de Janeiro, com 6,0 milhões de habitantes em 2004, exibia o indicador de 15/1000, superando Belo Horizonte – 14/1000 – com população 60% menor. O Rio de Janeiro, no entanto, era responsável por 70% do ensino fundamental, enquanto Belo Horizonte cobria 39,6% da rede de ensino fundamental⁷⁸. A Prefeitura de São Paulo, com 11 milhões de habitantes e praticamente a mesma participação na rede de ensino fundamental que Belo Horizonte, tinha todos os serviços de limpeza pública terceirizados, inclusive a coleta de lixo, fortemente intensiva em pessoal. Ainda assim, apresentava indicador igual ao de Belo Horizonte.

⁷⁷ O corpo docente é majoritariamente composto por mulheres, que se aposentam aos 25 anos de serviço. Além disso, as mulheres têm esperança de vida mais alta.

⁷⁸ Composta por unidades federais, estaduais, municipais e privadas.

O ônus com o pagamento de inativos, de difícil compressão a curto prazo, absorve recursos que seriam, no presente, direcionados à prestação de serviços. O quadro de pessoal de municípios metropolitanos revela uma participação mais elevada de inativos nas cidades núcleo. Como regra geral, este número supera 10,0 % do total (ativos e inativos). Em Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro, essa participação é maior que 20,0%. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, além da cidade núcleo, cinco dos dezesseis municípios periféricos têm participação de inativos relativamente elevada – 18,0%, em média, do quantitativo de pessoal. Essas cidades abrigam elevado contingente populacional – média de 546 mil habitantes. Embora não se possa afirmar que esses números sejam preocupantes, há que considerar que tendem a se agravar à medida que os municípios assumam o ensino fundamental e se expanda a educação pré-escolar.

Com relação a instrumentos de administração tributária, a pesquisa do IBGE informa sobre a qualidade dos cadastros de contribuintes. A disponibilidade de cadastros informatizados e atualizados pode indicar que o município já está explorando suas bases tributárias. Por outro lado, isso sinaliza uma menor margem de crescimento da receita própria.

Os cadastros do IPTU estão informatizados em praticamente todas as prefeituras metropolitanas, excetuando-se as de alguns poucos municípios de porte bem reduzido (em torno de 5000 habitantes). Em geral, a revisão cadastral foi realizada em período recente. Dos 462 municípios metropolitanos, 250 haviam atualizado seus cadastros, no máximo, há três anos⁷⁹. Não há informação, no entanto, sobre a parcela dos imóveis recadastrada. Em grandes municípios, dificilmente se faria o recadastramento geral em prazo curto (três anos, por exemplo). No caso do ISS, os cadastros haviam sido revisados por 276 municípios, no mesmo período.

Conclusão

Ao longo deste capítulo, examinamos a evolução institucional e traçamos um perfil sócio-econômico e de gestão dos municípios das RMBs. Buscamos, dessa forma, destacar a importância desses territórios e identi-

⁷⁹ Referindo-se a 2004, significa terem recadastrado os imóveis a partir de 2001. Brasília não faz parte dessa pesquisa, que é exclusivamente municipal. Daí falarmos em 462 municípios.

ficar alguns dos fatores que dificultam a cooperação na ação coletiva – o tamanho do grupo, a diversidade de suas preferências, de que decorreriam as prioridades na definição de políticas públicas e a capacidade de coordenação dos estados, que adquiriram a competência para instituir regiões metropolitanas a partir da Constituição de 1988.

Para analisar a dimensão institucional da questão metropolitana, incluímos seções específicas sobre a experiência de gestão metropolitana no Brasil e sobre o desenvolvimento da legislação das RMBs. A experiência de gestão metropolitana iniciada na década de 60 e que, sob os auspícios do governo autoritário, teve seu auge na segunda metade da década de 70, perde força ao longo da década seguinte, quando se desarticula o sistema de planejamento idealizado pelo governo central, principal articulador e provedor de recursos para os projetos metropolitanos. Nova tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana é feita com a Constituição de 1988. O clima, no entanto, é francamente desfavorável a qualquer possibilidade de coordenação pela União, transferindo-se a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas para os estados. Simultaneamente, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos estados, sepultando – ou ao menos fortemente dificultando – a legitimação destes como instância de coordenação de ações metropolitanas. Perde-se assim um instrumento de redução de custos de transação da ação institucional coletiva – a regulação estadual.

O resultado foi a proliferação de regiões metropolitanas – às nove criadas por lei federal acrescentaram-se, a partir de 1995, outra 20, constituídas por municípios não raro pouco articulados. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, instituiu 3 regiões metropolitanas em 1998 e outras 3 em 2002. Além disso, o número de municípios das antigas regiões e mesmo das recém criadas cresceu, agregando unidades com graus muito diferenciados de integração.⁸⁰ O número de municípios de uma região varia de 2 – na Região Metropolitana de Macapá – a 39, na Região Metropolitana de São Paulo. Em Belo Horizonte, se considerarmos o Colar Metropolitano, alcançamos 48. De acordo com pesquisa do Observatório das Metrôpoles,

⁸⁰ Em parte, esse crescimento se deve ao forte processo de desmembramento que se verifica após 1988.

Algumas (aglomerações)... além de municípios fortemente integrados, agregam municípios com níveis mais fracos de integração a essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado. Mesmo quando todo o conjunto de municípios incorporado à unidade regional está articulado à dinâmica da aglomeração, há diferenças entre eles que podem ser captadas por indicadores de fluxos de deslocamentos pendulares, densidade, características ocupacionais etc. que tornam claras as funções que assumem nessa dinâmica. (BRANCO et al.,2004, p.142)

Mais do que conhecer a regulação sobre a matéria, o exame da legislação revelou importantes aspectos sobre o tratamento dado à questão metropolitana pelo governo federal e, mais recentemente, pelos governos estaduais. A importância da questão metropolitana oscila no tempo e entre os estados, transferindo-se com certa frequência a competência da gestão metropolitana de um órgão para outro dentro do mesmo estado. As estruturas de gestão passam, no entanto, por um processo de amadurecimento em relação à composição de forças, por um lado, e em relação ao reforço do processo democrático na escolha de representantes, por outro. Os instrumentos de financiamentos, quando existem, parecem ser frágeis e de pouca relevância, dificilmente havendo informações claras sobre eles.

O perfil sócio-econômico descortinou diferenças entre regiões e intra-regionais, que, como supusemos anteriormente, devem levar a diferentes prioridades de políticas públicas, dificultando a cooperação. Para compor o perfil sócio-econômico, escolhemos variáveis que têm correspondência com a situação fiscal dos municípios, que será examinada no capítulo seguinte.

O estudo dos aspectos demográficos revelou o crescimento acelerado e contínuo da população, principalmente dos municípios periféricos, levando à constituição de municípios onde o crescente quadro de carências contrasta com a fraca base tributária e, em geral, reduzida capacidade técnica do corpo funcional. Demonstra ainda que as regiões metropolitanas são pólos de atração de migrantes, onde a intensa movimentação diária para trabalho ou estudo requer o equacionamento de políticas de habitação e de transporte.

A atividade econômica distribui-se desigualmente pelo território de

cada região metropolitana: coexistem municípios de diferentes portes em termos de PIB e população, implicando em diferenças na demanda por serviços públicos e na capacidade fiscal para seu atendimento.

O exame da disponibilidade de serviços urbanos permitiu demonstrar que a área urbana dos municípios periféricos tem, por vezes, um grau de carência maior que a área urbana dos municípios não metropolitanos do mesmo estado. Na ausência de um fluxo estável de investimentos e de disponibilidade de recursos para a manutenção de novos equipamentos urbanos, a situação tende a se agravar.

No campo da educação, a assunção da responsabilidade pelo ensino fundamental é ainda um objetivo longínquo para a grande maioria dos municípios. Além disso, a presença de analfabetismo em crianças de 10 anos demonstra claramente a dimensão das demandas a atender. A pressão crescente pela ampliação de vagas em creches e pré-escolas é outro fator a disputar o orçamento municipal. A substituição do Fundef pelo Fundeb, iniciada em 2007, incentiva a expansão de vagas em creches municipais. No entanto, a ampliação necessariamente requererá aportes adicionais dos próprios municípios, antes que venham a se beneficiar de maior participação no rateio do Fundeb de seu estado⁸¹.

Quanto aos indicadores de renda e condições de vida, observamos que os municípios metropolitanos oferecem condição de vida melhor que os demais de seu estado. No entanto, há estados em que a proporção de pobres em áreas metropolitanas é extremamente elevada.

Os indicadores de gestão pública apontam o ônus com inativos, que se avoluma nas cidades núcleo das regiões metropolitanas. Quanto aos servidores ativos, a proliferação de municípios levou à perda de escala, uma vez que, em pequenas unidades, o número de servidores por habitante tende a ser bem superior ao de municípios de maior porte.

Os aspectos institucionais, econômicos e sociais abordados neste capítulo deixaram claro que as regiões metropolitanas atualmente constituídas são compostas por municípios bastante diferenciados e desiguais, em termos de demanda por serviços públicos e potencial para enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns. À desigualdade intra-regional, somam-se diferenças acentuadas entre as unidades regionais,

⁸¹ O rateio dos recursos do Fundeb constituído em cada estado é feito com base nas matrículas apuradas pelo censo escolar do ano anterior. Logo, para que possa ampliar sua participação na distribuição dos recursos, o município precisará demonstrar que o número de crianças em creche se expandiu.

o que indica que uma política para as regiões metropolitanas de caráter nacional não pode ignorar a multiplicidade de situações que prevalecem nesses territórios. Além disso, a falta de legitimidade dos estados para usar mecanismos de coerção – leis estaduais e outros instrumentos que levem a uma ação coordenada – reforça a necessidade de buscar incentivos que estimulem a cooperação.

Para compor o perfil sócio-econômico, escolhemos variáveis que têm correspondência com a situação fiscal dos municípios, objeto do próximo capítulo, onde examinaremos a estrutura fiscal dos municípios com o objetivo de avaliar sua capacidade de atender as demandas dos cidadãos, aqui identificadas ⁸².

⁸² Não há dúvida de que a capacidade fiscal é apenas um dos atributos necessários a atender essas demandas. A capacidade do corpo técnico municipal seria mais um dentre os muitos outros elementos importantes.

O Regime Fiscal Federativo e o Financiamento dos Municípios Metropolitanos

Introdução

Este capítulo analisa as características da estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, com o objetivo de avaliar em que medida elas constituem obstáculos à cooperação para a formulação e implementação de políticas para a solução de problemas comuns, em particular os relacionados ao déficit de infra-estrutura urbana⁸³. Examinaremos inicialmente como o conjunto dos municípios se insere, sob o ponto de vista fiscal, no contexto da federação brasileira. Em seguida, focalizaremos as finanças dos municípios metropolitanos, com especial atenção ao financiamento dos investimentos.

De acordo com a teoria do federalismo fiscal, cabe aos governos locais prioritariamente oferecer serviços públicos⁸⁴ cujo benefício se limite à jurisdição em que estes são ofertados. Assim, decisões sobre a composição e a quantidade dos serviços devem ser de competência da comunidade beneficiada, que pagará por eles. A composição da oferta de serviços tem estrita correspondência com a forma de seu financiamento. Serviços como a coleta de lixo, cujos beneficiários podem ser claramente identificados, deverão ser financiados por taxas cobradas aos cidadãos que recebem o serviço. Já a iluminação pública, que tem inclusive impac-

⁸³ Não há dúvida de que a capacidade fiscal é apenas um dos atributos necessários a atender essas demandas. A capacidade do corpo técnico municipal seria mais um dentre os muitos outros elementos importantes.

⁸⁴ Quando nos referimos a serviços públicos, incluímos bens públicos.

to sobre a segurança, e a pavimentação de vias de circulação e limpeza de galerias pluviais seriam mais adequadamente cobertas por impostos sobre a propriedade. O imposto sobre imóveis, além de sua base claramente identificável com o território e com os residentes (beneficiários), é indicado pela relação entre esses gastos e a valorização da propriedade.

Outro aspecto diz respeito à distribuição temporal dos benefícios de um serviço. As despesas realizadas com a manutenção corrente dos serviços – o funcionamento das escolas, dos hospitais, entre outros – deve ser financiado pelas receitas tributárias e de transferências com que conta normalmente o governo ao longo do exercício fiscal: os impostos, as taxas, as transferências fiscais atreladas ao orçamento do ano. Já os investimentos em infra-estrutura, ou a construção de um campo de futebol, que fará a alegria de muitas gerações de torcedores, deverão ser financiados também com operações de crédito. Dessa forma, o ônus do financiamento se distribui ao longo do tempo, sendo arcado pelos atuais e pelos futuros beneficiários.

No que diz respeito à alocação de responsabilidades pela prestação de determinado serviço, Bird e Slack (2005, p.293) chamam a atenção para o fato de que a teoria econômica dos governos locais não distingue grandes zonas metropolitanas de municípios médios e estes dos pequenos. Uma alocação simétrica de responsabilidades tenderá a se restringir aos serviços passíveis de serem prestados pelas menores unidades, ou evidenciará a limitação destas, no caso se lhes atribuírem serviços relativamente complexos. Como contra-exemplo, os autores destacam o caso das cidades-estado alemãs – Berlim, Bremen e Hamburgo, cujas responsabilidades são mais amplas que as de outros grandes municípios, que por sua vez podem absorver responsabilidades de condados.

Atraindo populações de diversas faixas de renda, as grandes cidades metropolitanas vêem-se forçadas a assumir funções diferenciadas, sem contar com a possibilidade de dispor de recursos específicos. Para promover a expansão de atividades de alta tecnologia, devem oferecer condições para a instalação de sofisticadas redes de comunicações. Para atrair mão de obra qualificada, um parque educacional diversificado e variedade de atividades culturais se tornam indispensáveis. Segurança é pré-requisito, não apenas para o ambiente de negócios, como também pela importância na qualidade de vida. Por outro lado, a força de atração dessas cidades pela possibilidade de oferecer empregos diferenciados resulta no crescimento das áreas periféricas em ritmo superior a sua capacidade de prover

serviços públicos, acrescentando responsabilidades de atendimento à cidade núcleo (BIRD;SLACK, 2005:p.293-295).

O capítulo está dividido em sete seções. Após esta Introdução, apresenta-se a evolução recente da estrutura fiscal da União, dos estados e dos municípios, situando estes no âmbito das relações federativas. Especial atenção é dada à evolução das transferências intergovernamentais no período que se seguiu ao Plano Real. A segunda seção focaliza o nível municipal, distinguindo os municípios metropolitanos dos não metropolitanos. A terceira seção se detém na análise da evolução das finanças metropolitanas, considerando os municípios núcleo e os demais, que denominaremos periféricos. A quarta seção traça um perfil da receita fiscal dos municípios metropolitanos, cuja composição condiciona fortemente as prioridades do gasto. Com base nos conceitos utilizados para o desenho desse perfil da receita, construímos, na quinta seção, indicadores para medir o grau de autonomia das unidades que compõem as regiões metropolitanas, para estimar em que medida elas dependem de variáveis fortemente relacionadas a seu território, ou da conjunção de forças econômicas e políticas em nível nacional e para avaliar a garantia legal de recursos para planejar o longo prazo. Do lado da despesa, além da distribuição por grupos (pessoal, investimentos, etc.) dimensionamos seu grau de rigidez e a prioridade da alocação de recursos por funções de governo (educação, saúde, etc.). Para subsidiar o debate sobre as limitações ao investimento metropolitano, acompanhamos, na sexta seção, a evolução do montante de investimentos e inversões no período 1998 a 2003, demonstrando a estrutura de fontes para seu financiamento. Em seguida, com dados de um painel de municípios, estudamos a prioridade setorial na alocação dos investimentos. A sétima seção conclui.

Estrutura fiscal e relações federativas – evolução recente

O último quartel do século XX, segundo Fiori, é permeado por uma nova era de descentralização. Como assinala o autor, embora por razões diferentes, ocorrem reestruturações no sentido da descentralização das atividades de governo. Em paralelo, assiste-se a “um *revival* do projeto federalista de organização territorial do poder político dos Estados nacionais” (FIORI, 1995:20). Entre as experiências recentes, o Brasil se inclui-

ria na versão de um federalismo “pragmático” ou “reativo”, onde federalismo se identificava com o processo de redemocratização, requerendo a definição de regras que permitissem a descentralização de atividades. Este é o propósito das mudanças constitucionais de 1988.

Num contexto de enfraquecimento do poder central e de recuperação da força política dos governos subnacionais, as discussões da Assembléia Nacional Constituinte unem governadores e prefeitos na luta por maior participação nas receitas públicas. A distribuição de encargos entre as unidades da federação não recebeu a mesma atenção. De fato, na pauta da Assembléia Nacional Constituinte colocou-se a discussão do processo a ser adotado para a descentralização, contando inclusive com a constituição de fundo financeiro para apoiar a transferência de responsabilidades do governo federal para estados e municípios. No entanto, a matéria acabou não sendo incluída no projeto final, permanecendo, até o momento, pendente de Lei Complementar.

Como expressão concreta do aprofundamento do processo de descentralização, o fluxo de transferências intergovernamentais se expande, principalmente no sentido União – municípios. Sem clareza de atribuições e na ausência de instituições que estimulassem a cooperação intergovernamental, a descentralização prosseguiu de forma desordenada. O longo período de instabilidade macroeconômica, com altas taxas de inflação, contribuiu também para destruir a capacidade de planejamento e de implementação de políticas públicas, num ambiente em que sequer os instrumentos orçamentários e as demonstrações financeiras foram adequados⁸⁵. A cooperação na provisão de serviços públicos, cabe lembrar, dificilmente se restringiria a um único exercício financeiro, requerendo comprometimento orçamentário por diversos exercícios. A falta de coordenação acabou por inviabilizar ações cooperativas. Deve ficar claro que a existência de regras e de instrumentos para alocar responsabilidades de gastos não deveria implicar em uniformidade pura e simples, principalmente num país com tais dimensões e diversidade de situações. Ao contrário, arranjos específicos para cada caso poderiam evitar o desperdício de recursos escassos.

As dificuldades institucionais – falta de coordenação dos entes fe-

⁸⁵ Vale lembrar que a Lei nº4320, que dispõe sobre a elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, é de 1964 e não sofreu qualquer alteração. No caso do setor privado, as demonstrações financeiras foram sucessivamente aperfeiçoadas, de forma a minimizar o impacto da inflação.

derativos e inexistência de mecanismos de cooperação – continuaram sem resolução após a Constituição de 1988. Como assinala Rezende, a tentativa, naquela ocasião, de solução do conflito regional pela transferência de receitas do governo federal para os governos subnacionais, embora tendo contribuído para reduzir o desequilíbrio vertical, acabou por ampliar os desequilíbrios horizontais. Desenvolvimentos posteriores, via elevação da carga tributária, permitiram praticamente recompor a participação da União na receita disponível. No entanto, os desequilíbrios horizontais permanecem, impedindo que os recursos de transferência componham um conjunto de instrumentos de financiamento de gastos consistente com a localização espacial da demanda por serviços públicos (REZENDE, 1995, p.248).

Observa Fiori que nos anos 90, recém-iniciada a descentralização, estabelece-se um “federalismo pragmático”, não submetido a um princípio de solidariedade ou do compartilhamento de responsabilidades governamentais, de modo que as negociações federativas se fazem muitas vezes para atender a interesses imediatos e privados (FIORI, 1995, p.22-23).

Nessas circunstâncias, as relações que se estabelecem entre os entes da federação passam a depender mais fortemente de arranjos políticos de conveniência, onde estão ausentes os requisitos republicanos. A fragilidade desse ambiente institucional tem impacto direto sobre a gestão metropolitana, dificultando a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a solução dos problemas comuns.

Estrutura fiscal da União, dos estados e dos municípios – as contas públicas no pós Real

Esta seção aborda aspectos da evolução da estrutura fiscal da União, dos estados e dos municípios, no período 1995-2003. O objetivo é situar o conjunto dos municípios no âmbito das relações fiscais federativas, antes de detalhar as contas metropolitanas. Para tal, usam-se as bases de dados do IBGE – Regionalização das Transações do Setor Público – RTSP – disponíveis até 2000, complementadas pelas Pesquisas Finanças Públicas do Brasil 2001-2002 e 2002-2003, do mesmo Instituto.

As pesquisas apresentam informações sobre a estrutura das receitas e despesas públicas no âmbito federal, estadual e municipal, bem como sobre os dados consolidados. No caso do governo federal, os dados compreendem a administração direta e indireta e são obtidos a partir do

Balanço Geral da União, dos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e de balanços dos órgãos da administração indireta. Os dados dos estados, do Distrito federal e de municípios são coletados a partir de formulários próprios da pesquisa. No caso dos municípios, o IBGE estima o universo a partir de dados de todas as capitais e de uma amostra dos municípios situados em regiões metropolitanas especificadas em cada publicação. Observe-se que, nesta pesquisa do IBGE, Brasília encontra-se classificada junto aos estados.

As estimativas do IBGE para o nível municipal, como ficará evidenciado mais adiante, são extremamente consistentes com dados fiscais disponibilizados pela STN, a partir de contas individualizadas por município. Isto nos animou a explorar essas bases, que cobrem período mais longo, antes de analisar, na seção 4.2, a situação fiscal dos municípios metropolitanos entre 1998 e 2003, onde as bases da STN por município e para Brasília (na base por estado), nos permitirão distinguir os municípios metropolitanos dos demais e apontar especificidades em nível de município⁸⁶. A TABELA 4.1 abaixo apresenta a estrutura de receita e da despesa primária por nível de governo⁸⁷, expressas como fração do PIB, bem como as contas consolidadas nos anos 1995 e 2003.

⁸⁶ Na seção 4.2, consideraremos, como no perfil sócio-econômico, as 29 regiões metropolitanas instituídas até dezembro de 2005, criadas por leis federais ou estaduais e a RIDE do Distrito Federal e Entorno – RIDE DF, comportando 463 municípios, o que inclui Brasília. Reiteramos que, para garantir a comparabilidade, consideramos os 463 municípios em todos os anos analisados, independente da data de sua inclusão na RMB, ou mesmo da criação da Região.

⁸⁷ A Receita Primária foi obtida por: Receita Total – (Receita de Juros + Outras Receitas Patrimoniais + Amortização de Empréstimos Concedidos+ Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional+Alienação de Bens). Para os anos de 1999 a 2003, acrescentamos, à Receita da União, estimativa de Receitas Patrimoniais não financeiras, como a proveniente de indenização pela utilização de recursos hídricos, minerais, petróleo, etc, que se tornaram mais significativas. Para os anos anteriores, o dado não estava disponível. A Despesa Primária foi obtida por: Despesa Total – (Juros + Amortização da Dívida Pública + Inversões Financeiras).

TABELA 4.1:
Receita e Despesa Primária 1995 e 2003
União, Estados, Municípios e Contas Consolidadas

em% do PIB

RUBRICA	1995				2003			
	Conso- olidado	União	Estados	Muni- cípios	Conso- olidado	União	Estados	Muni- cípios
Receita Primária	32,3	20,1	12,2	6,0	39,6	26,7	13,0	7,7
Receita Tributária	21,1	11,6	8,1	1,4	25,8	14,9	9,1	1,9
Receita de Contribuições*	7,2	6,7	0,4	0,1	9,0	8,2	0,6	0,2
Receita de venda de bens e serviços	2,1	0,9	0,8	0,5	0,7	0,2	0,2	0,2
Transferências Intergovernamentais	-	0,0	2,3	3,7	-	0,0	2,7	5,0
Outras Receitas Correntes e de Capital	1,9	0,9	0,7	0,3	4,1	3,3	0,5	0,4
Despesa Primária	33,7	20,9	12,3	6,4	34,8	23,1	11,7	7,6
Pessoal/benefícios servidores	15,1	6,0	6,4	2,8	15,2	5,1	6,4	3,7
Outras despesas de custeio	6,1	2,1	2,0	2,1	6,5	1,6	2,0	2,9
Transferências intergovernamentais	-	3,8	2,2	0,0	-	5,4	2,3	0,0
Transferências de assistência e previdência	8,2	7,7	0,5	0,0	10,6	10,4	0,1	0,0
Outras despesas correntes e de capital	1,6	0,7	7,0	0,3	0,9	0,4	3,6	0,1
Despesas de capital fixo	2,5	0,6	0,6	1,3	1,7	0,3	0,6	0,8
Resultado Primário	(1,4)	(0,8)	(0,1)	(0,5)	4,8	3,5	1,2	0,1

Fonte: IBGE- Contas Nacionais (PIB) e Pesquisas Regionalização das Transações do Setor Público - Atividade da Administração Pública 1995 a 2000, Finanças Públicas do Brasil 2001-2002 e 2002-2003: Elaboração própria

* no caso da União, INSS, FGTS, PIS-PASEP e Contribuições do Servidor Público. No caso de estados e municípios, Contribuições Previdenciárias.

Alguns pontos merecem destaque. Não apenas a União, como também os estados e os municípios tiveram acréscimo de Receita Tributária, sendo a União a mais beneficiada, devido principalmente ao crescimento de contribuições atreladas ao Orçamento da Seguridade, como a CO-

FINS, CPMF, CSLL. As Transferências Intergovernamentais cresceram, beneficiando particularmente os municípios. Entre 1995 e 2003, a Receita Primária dos municípios passa de 6,0% para 7,7% do PIB. Desse aumento, três quartos resulta de expansão nas transferências.

Pelo lado das despesas, embora haja crescimento relativo no caso da União e dos municípios, a partir de 1999, os três níveis de governo passaram a gerar superávit primário⁸⁸. Cabe lembrar que em 1999, próximo ao final do processo de renegociação de dívidas dos estados com a União ao abrigo da Lei nº 9496/97, abriu-se essa possibilidade para os municípios, sendo as operações de refinanciamento concluídas nos anos 1999-2000. Esse processo requereu a geração de um fluxo permanente de resultado primário para cumprir os compromissos da dívida⁸⁹. No caso da União, as despesas crescem sobretudo pelas Transferências de Assistência e Previdência, consequência principalmente dos pagamentos a segurados do INSS e das transferências intergovernamentais, pela ampliação do processo de descentralização, principalmente na área da saúde. Os gastos de consumo – pessoal e outros custeios – retraem-se, bem como as Despesas de Capital Fixo, mas não compensam a expansão dos demais.

Financiados por transferências crescentes, os municípios ampliam a prestação de serviços, despendendo mais recursos em pessoal e outros gastos de custeio. Apesar da redução das despesas com capital fixo, de forma consolidada, os municípios mantêm-se na liderança.

Relações federativas – as transferências intergovernamentais

No Brasil, a ampliação do processo de descentralização prescindiu da figura dos estados como unidades de coordenação das ações públicas. Essa característica institucional do federalismo brasileiro tem plena correspondência com as relações fiscais intergovernamentais. A TABELA

⁸⁸ Os cálculos apresentados na TABELA 4.1 diferem dos usualmente apresentados em estudos sobre resultados fiscais, onde se costuma trabalhar com o conceito “abaixo da linha”. Além disso, não estamos considerando as empresas públicas, mas apenas aquelas diretamente incluídas na pesquisa, pelo IBGE: entidades que, embora apresentem a forma jurídica de empresas, exercem funções típicas das administrações públicas. Por fim, a Receita Primária da União pode apresentar, em 1995-1998, alguma sub estimativa – vide Nota 87. Vale observar que a pesquisa do IBGE apresenta, em separado, os dados para as demais empresas públicas, cuja consideração, no entanto, não é de interesse deste estudo.

⁸⁹ Isto não quer dizer que os entes não possam se comportar segundo um ciclo político, gerando superávits num ano para gastos em final de mandato, por exemplo.

4.3 demonstra com clareza o aprofundamento do relacionamento direto da União com os municípios, comparando os fluxos de transferências intergovernamentais em 1995 com 2003. As despesas com transferências por cada nível de governo são desdobradas por destinatário. Da mesma forma, as receitas são identificadas pelo doador. Para simplificar, supusemos que as despesas realizadas pelos municípios se destinam aos estados e, no caso dos estados, aos municípios. A última coluna apresenta as taxas de crescimento real das principais rubricas no período.

TABELA 4.2:
Receitas e Despesas com Transferências Intergovernamentais – 1995 e 2003
União, Estados, Municípios

Valores em R\$ Milhões de 2003*

RUBRICA	1995		2003		Crescim. Médio anual
	VALOR	%	VALOR	%	
Despesas– Transf.Intergovernamentais	-		-		
da União	51.360	100,0	83.369	100,0	6,2
para os Estados	30.453	59,3	41.437	49,7	3,9
para os Municípios	20.908	40,7	41.932	50,3	9,1
dos Estados	29.240	100,0	36.142	100,0	2,7
para a União *	2	0,0	195	0,5	
para os Municípios	29.237	100,0	35.947	99,5	2,6
dos Municípios, para os Estados	20	100,0	223	100,0	
-					
Receitas – Transf.Intergovernamentais			-		
da União	2	100,0	195	100,0	
dos Estados	30.473	100,0	41.661	100,0	4,0
recebidas da União	30.453	99,9	41.437	99,5	3,9
recebidas dos Municípios	20	0,1	223	0,5	
dos Municípios	50.145	100,0	77.880	100,0	5,7
recebidas da União	20.908	41,7	41.932	53,8	9,1
recebidas dos Estados	29.237	58,3	35.947	46,2	2,6
erros e omissões			1	-	

Fonte: IBGE- Contas Nacionais (PIB) e Pesquisas Regionalização das Transações do Setor Público – Atividade da Administração Pública 1995 a 2000, Finanças Públicas do Brasil 2001-2002 e 2002-2003: Elaboração própria;

*utilizado o deflator implícito do PIB

O sistema de transferências é um importante referencial sobre a forma de relacionamento federativo. Sob a ótica das despesas, verifica-se que as transferências dos estados para os municípios apresentam o menor crescimento anual – 2,6%, em média⁹⁰. As transferências estaduais para municípios se restringem, basicamente, a partilhas constitucionais de receitas e à redistribuição determinada pelo Fundef. Eventualmente, em função de arranjos políticos específicos, o estado pode repassar recursos para os municípios. Dificilmente, no entanto, essas transferências estão atreladas ao desenvolvimento de políticas públicas numa perspectiva de longo prazo. De fato, o crescimento das receitas é compatível com a expansão da arrecadação do ICMS no período – 2,2% e a do IPVA, 4,9% (médias anuais). Além disso, a ampliação da municipalização do ensino fundamental resultou em apropriação de parcelas crescentes do Fundef pelos municípios. Em 1998, os municípios receberam 38,2% dos recursos do Fundo, parcela que se eleva ano após ano, alcançando 50,8 % do total distribuído em 2003⁹¹. Cabe observar, no entanto, que os estados têm aportado a maior parcela dos recursos do Fundo: em 2003, eles financiaram 66,0% do montante recolhido ao Fundo⁹².

As despesas da União com transferências se expandiram, absorvendo parcela crescente de sua Receita Tributária (TABELA 4.1). Em 1995, 32,8% da Receita Tributária federal era transferida aos governos subnacionais. Em 2003, as transferências absorvem 36,2% dessas Receitas. Os destinatários prioritários são os municípios, que receberam, em 2003, o dobro do montante de 1995. Desta forma, ao final do período, 53,8% das transferências recebidas pelos municípios originam-se do governo federal, em lugar dos 41,7% que prevaleciam em 1995. As transferências do SUS foram, de longe, as que apresentaram maior crescimento – mais de 600% entre 1995 e 2003, passando de R\$ 1,5 bilhão em 1995 para R\$ 10,4 bilhões, em 2003 (sempre a preços de 2003). Nesse período, além

⁹⁰ Como os valores estão a preços constantes, as taxas de crescimento são reais.

⁹¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização do Ensino Fundamental – Fundef, substituído em 2007 pelo Fundeb, era constituído, em cada estado, por parcela de recursos do próprio estado e de seus municípios,. São destinados, à formação do fundo estadual, 15% do FPM, FPE, LC87/96, IPI-Ex e da arrecadação do ICMS. Além disso, a União aporta recursos para suplementar estados/municípios que não conseguiram dispor do mínimo por aluno estabelecido para o ano. A parcela da União não é significativa – representou, em 2003, cerca do 3% do total.

⁹² Principalmente a partir dos 15% da parcela que lhes cabe da arrecadação do ICMS (correspondente a 75% do total arrecadado) e de 15% de sua cota-parte do FPE.

da municipalização das ações de saúde, diversos municípios assumiram a gestão plena de ações de saúde em seu território, podendo receber recursos também para pagamento aos credenciados do SUS, em geral: rede privada, filantrópica e outras. Assim, cerca de 42,6 % do aumento das transferências se refere ao SUS (o FPM responde por outros 28,4% desse aumento⁹³).

A importância das transferências do SUS no conjunto das receitas é evidente: em 2003, elas já representam 25,0 % das transferências intergovernamentais e mais da metade dos recursos do FPM. Nos municípios de porte médio e nos de maior porte, freqüentemente elas superam o FPM.

Vale observar que em 2003, embora as transferências do Fundef aos municípios tenham alcançado R\$ 12,8 bilhões, superando em 18% as transferências da União à conta do SUS, cerca de dois terços desses recursos seriam aportados aos municípios mesmo se o Fundo não tivesse sido instituído, seja pela União a título de FPM, LC 87⁹⁴ ou IPI-Ex⁹⁵, seja pelos estados, como cota-parte do ICMS.

Como o crescimento das transferências intergovernamentais baseou-se principalmente em transferências vinculadas na origem pelo ente doador, como o SUS e o Fundef, os orçamentos dos entes receptores adquiriram maior rigidez. Isto decorre não apenas de passarem a ter maior parcela de recursos vinculados, mas porque passaram freqüentemente a ter que aportar uma fatia de suas receitas próprias, antes recursos de livre utilização, como contrapartida às transferências recebidas. No caso do SUS, há forte restrição a pagamento de pessoal. Por isso, a expansão das despesas com pessoal em ações e serviços de saúde acabou sendo coberta pelos estados e municípios com suas receitas próprias e de transferências, atendendo à exigência de aporte da Emenda Constitucional nº 29/2000⁹⁶.

⁹³ Compararmos aqui, em termos reais o montante do FPM em 1995 com o total transferido em 2003. Deste total, os municípios cederam 15% para a constituição do Fundef em seu respectivo estado.

⁹⁴ A transferência decorrente da Lei Complementar n.º 87/ 1996 compensa estados e Distrito federal pela desoneração do ICMS nas transações de produtos destinados à exportação, e sobre os bens de capital, a energia elétrica e os bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas. Da receita estadual, 25% são distribuídos aos municípios.

⁹⁵ A transferência visa compensar Estados e Distrito Federal pelas perdas de receita decorrentes da imunidade do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI nas exportações desses produtos. Da receita estadual, 25% são distribuídos aos municípios.

⁹⁶ A Emenda Constitucional nº29/2000 vincula receitas federais, estaduais e municipais

Finanças municipais – municípios metropolitanos e não metropolitanos

Após situar os municípios no contexto das relações fiscais federativas, nos deteremos na estrutura fiscal desse nível de governo, distinguindo os municípios metropolitanos dos não metropolitanos. Os dados fiscais em nível de município foram obtidos preliminarmente junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, abrangendo o período 1998 a 2003. O banco de dados foi complementado, de forma a conter as contas de todos os municípios metropolitanos em todos os anos⁹⁷. Este fato pode implicar em alguma superestimativa da posição dos municípios metropolitanos em relação ao total. No entanto, os municípios não metropolitanos ausentes da amostra são, em geral de porte bastante reduzido. Em 1998 e 1999, a cobertura abrange 79% dos municípios, compreendendo mais de 87% da população estimada pelo IBGE. No período 2000 a 2003 dispõe-se de informações para mais de 90,0% dos municípios, contemplando mais de 95,0% da população. Conforme observado, os dados municipais assim obtidos são consistentes com os do IBGE, utilizados na seção anterior.

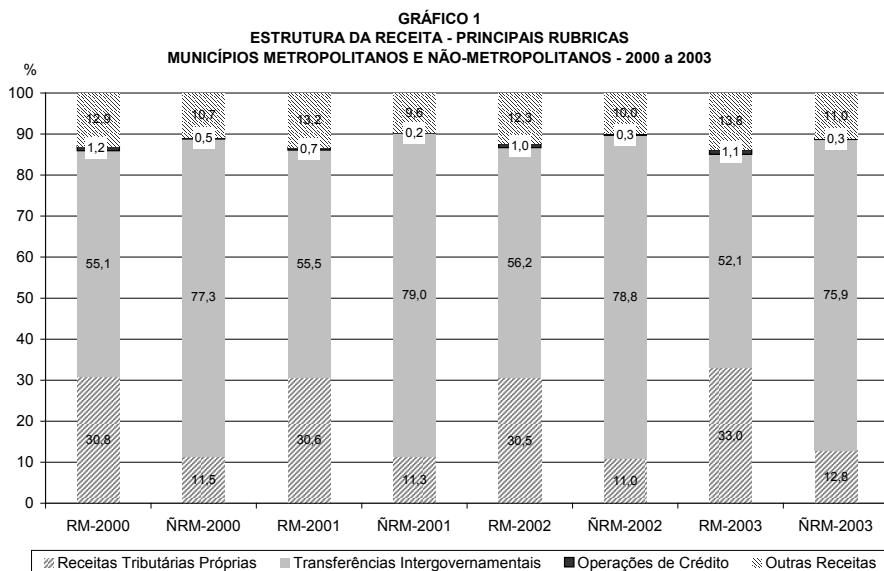
O corte em 2003 se deveu à insuficiência, à época da pesquisa, de informações para 2004-2005, principalmente para municípios metropo-

para o financiamento conjunto de serviços de saúde básicos e atendimento médico. Todo ano, os gastos do governo federal devem crescer em valor equivalente à taxa de crescimento nominal do PIB em relação às despesas do exercício fiscal anterior. O governo municipal deve gastar 15% e os estados e o Distrito Federal, 12%, de suas receitas próprias mais as transferências constitucionais (FPE, FPM, ICMS etc.).

⁹⁷ Para complementar a série histórica dos Municípios Metropolitanos, utilizamos informações do IBGE para 1998 e 1999, de Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, de Secretarias Estaduais de Fazenda e do Ministério da Saúde. A complementação permitiu a correção de dados inconsistentes, principalmente no caso das transferências do SUS, bem como a estimativa da estrutura fiscal de municípios que não apresentaram contas à STN. No caso do SUS, comparamos o montante de transferências recebidas apresentado pelos municípios à STN e outras fontes, como Tribunais de Contas com os valores de transferências federais registrados pelo DASTASUS/MS. Sempre que possível, a correção foi feita. Nos casos em que as contas de algum ano não estavam disponíveis, procedeu-se a sua estimativa, a partir das transferências federais, em www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp e, se possível, estaduais. Em geral, estes são municípios em que as receitas próprias, pouco significativas, podem ser estimadas com base em anos próximos. As despesas foram calculadas com base no histórico disponível. Há casos, também, em que os balanços foram obtidos na forma impressa junto a Tribunais de Contas (Pernambuco), ou por meio eletrônico e mediante pesquisa nos respectivos sites (Bahia, Santa Catarina, Goiás, por exemplo).

litanos. Por outro lado, o efeito de mudanças importantes que afetaram recentemente a estrutura fiscal dos municípios e as relações fiscais intergovernamentais são captadas no período estudado. Entre os eventos que poderiam impactar a situação fiscal, estão a implantação do Fundef, em 1998, a renegociação de dívidas municipais com a União, concluída em 2000, a vinculação de receitas da União, dos estados do Distrito Federal e dos municípios à saúde por emenda constitucional – EC nº 29/2000 e a limitação de gastos do Poder Legislativo dos municípios – EC nº 25/2000.

Para caracterizar os municípios metropolitanos face aos demais municípios brasileiros, escolhemos o período 2000 a 2003, onde o grau de cobertura é semelhante. Os gráficos abaixo destacam os principais grupos de receita e de despesa para o período.

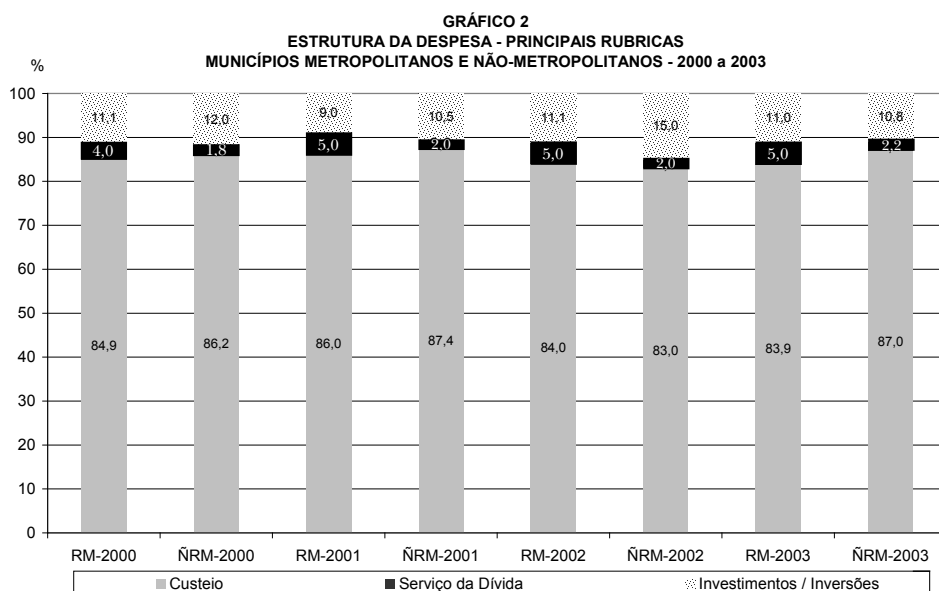


Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda; :Elaboração própria

No tocante às receitas, é evidente a importância da receita própria para os municípios metropolitanos. Isto resulta, em parte, das características dos impostos municipais. Além do IPTU, o ISS é eminentemente urbano. A arrecadação deste imposto é tanto maior quanto mais se desenvolvem serviços avançados, o que é característico dos grandes centros urbanos. No caso do IPTU, municípios de maior porte e nível de renda

pessoal mais alta tendem a ter imóveis mais valorizados, além de maior parcela do território considerado como urbano, ampliando a base tributária. Além disso, ambos os impostos requerem recursos de administração tributária que normalmente não estão à disposição em pequenos municípios: cadastros atualizados, corpo técnico de fiscalização, sistemas informatizados de controle da arrecadação. A par das dificuldades que decorrem das características dos impostos e de requerimentos em termos de administração tributária, há fortes indícios de menor esforço tributário nos municípios de menor porte ou mais distantes dos centros dinâmicos. A simples observação de seus balanços indica, por anos seguidos, arrecadação irrisória até mesmo do IPTU. Fragilidade jurídica do código tributário municipal, em particular no que diz respeito às taxas, plantas de valores dos imóveis sem atualização são outros fatores que concorrem para a baixa arrecadação.

Vale observar que, em desacordo com as prescrições da teoria de finanças públicas, o ISS é municipal, apesar de incidir sobre base intangível, dificuldade que se exacerba com o desenvolvimento da tecnologia de informação. Tal fato tem levado ao acirramento da guerra fiscal, apesar da recente mudança legal, que determinou a cobrança no destino em maior número de atividades do setor Serviços (anteriormente já havia casos).



Fonte: Finbra - STN/Ministério da Fazenda, Datusus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda.

Do lado das despesas, a estrutura não apresenta diferença significativa quando se consideram os principais grupamentos, à exceção do serviço da dívida. Cabe observar o restrito número de municípios em que esta rubrica é de fato importante⁹⁸. Nestes casos, em geral municípios de grande porte, o serviço da dívida pode alcançar montante próximo ao dos investimentos no exercício fiscal.

As TABELAS 4.3 e 4.4 detalham as contas de receita e de despesa dos municípios em 2000 e 2003. Além disso, apresentam a composição percentual, em 2003, da receita e despesa de cada subgrupo – metropolitanos e demais, deixando clara a importância dos municípios metropolitanos, avaliada por sua participação por rubrica de receita e despesa (observa-se que não houve mudança significativa em relação a 2000).

No período 2000-2003, a receita municipal praticamente não se altera. O crescimento médio real da Receita Tributária – 2,6%a.a. – é próximo ao da população – 1,8%a.a. Para o conjunto das regiões metropolitanas, onde a população dos municípios periféricos se expandiu acima da média nacional, a receita tributária per capita se mantém constante.

A redução das transferências intergovernamentais é explicada basicamente pela eliminação de transferência específica da União para Brasília. No que diz respeito às transferências do SUS, o crescimento aparente resulta, de fato, de aprimoramento do registro contábil.⁹⁹ Informações do DATASUS revelam que, após acelerado crescimento entre 1995 e 2000, as transferências do SUS para a totalidade dos municípios praticamente se mantiveram, em termos reais: incluindo Brasília, elas passaram de R\$ 10,5 bilhões em 2000 para R\$ 11,0 bilhões em 2003 (a preços deste ano), dos quais, em média, 49,2% destinaram-se aos municípios metropolitanos. Já o Fundef manteve acelerada expansão. Pelos dados da STN para todos os municípios brasileiros, o total transferido passou de R\$ 10,7 bilhões em 2000 para R\$ 12,8 bilhões em 2003, com crescimento real médio de 6,2% a.a.

No que diz respeito à importância dos municípios metropolitanos, destaca-se sua participação na arrecadação de impostos – quase três quartos do total, vis à vis sua população. Entre as transferências, a presença

⁹⁸ Em dezembro de 2003, o estoque da dívida dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador era superior a 75% do endividamento municipal, o que gera um maior comprometimento do orçamento municipal com o serviço da dívida – amortização e juros.

⁹⁹ Por força de controles resultantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, os registros contábeis têm se aprimorado. O crescimento aparente da receita SUS tem como contrapartida, em parte, a redução em “Outras Transferências Intergovernamentais”, onde era registrada, em diversos casos.

metropolitana é mais significativa onde os critérios de partilha levam em conta a atividade econômica no município, como no ICMS e no IPVA. Já os municípios não metropolitanos têm nas transferências redistributivas, principalmente o FPM, sua fonte mais expressiva. Transferências setoriais são significativas para ambos os grupos: o Fundef se iguala às receitas tributárias dos municípios não metropolitanos. No caso das transferências de capital, muitas vezes originadas de emendas de parlamentares, o mais beneficiado é também este grupo, com unidades de menor porte, em média.

Como observado anteriormente, a distribuição dos recursos por grupo de despesa, apresentada na TABELA 4.4, mostra-se bastante homogênea. Num caso como no outro, parcela razoável do gasto destina-se a investimentos, diferindo no entanto quanto às fontes de seu financiamento: em 2003, as transferências de capital responderam por 6,4% dos investimentos e inversões dos municípios metropolitanos. Nos não metropolitanos, a participação foi de 18,2%. Em 2000, ano de eleições municipais, as transferências sustentam parcelas maiores das despesas de capital dos dois grupos – 11,4% e 27,8%, respectivamente.

A destinação de recursos por função de governo apresenta particularidades. Os gastos com habitação e urbanismo são naturalmente mais expressivos nos municípios metropolitanos. Em 2002, os municípios adotaram a nova classificação de despesas por funções¹⁰⁰. Entre outras mudanças, os transportes coletivos urbanos passaram a ser classificados em Urbanismo, o que explica a redução das despesas em transportes. Somados estes gastos com os de habitação e urbanismo, entre 2000 e 2003 não há mudança real relevante. Outro destaque é o maior peso da previdência em municípios metropolitanos. Em geral, são municípios de maior porte instalados de longa data, como São Paulo e têm redes de ensino mais extensas, como no caso do Rio de Janeiro. Nos municípios não metropolitanos, a prioridade é a educação, fortemente apoiada em transferências do Fundef – elas financiaram 46,0% da despesa com a função educação em 2003. Como visto anteriormente, a distribuição de matrículas do ensino fundamental público mostra que municípios da região Nordeste, por exemplo, têm presença bem maior nesta área do que os do Sul e Sudeste. Nos estados nordestinos, a presença municipal varia entre 60% e 85% da rede pública: no Sul e Sudeste, em geral, fica abaixo de 50%, à exceção do Rio de Janeiro, por causa da capital.

¹⁰⁰ Portaria SOF nº 42/99. Esta classificação havia sido adotada pela União e pelos estados já em 2000, concedendo-se prazo maior para os municípios se adaptarem.

TABELA 4.3:
Receita Municipal 2000 e 2003
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos

DESCRICAO	Receita Municipal 2000 e 2003 (em RS MM de 2003*)						Estrutura da Receita Municipal 2003 (%)			Participação na Pop. e Receita Mun. Total 2003	
	2000			2003			2003			2003	
	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO
População (em milhares de Hab)**	164.854	71.471	93.383	171.407	76.193	95.214				44,4	55,6
Receita Total	123.382	62.399	60.983	122.593	62.521	60.072	100,0	100,0	100,0	51,0	49,0
Receita Corrente	118.035	60.531	57.504	119.296	60.854	58.442	97,3	97,3	97,3	51,0	49,0
Receitas Tributárias Próprias	26.227	19.224	7.003	28.322	20.605	7.717	23,1	33,0	12,8	72,8	27,2
IPITU	7.350	5.453	1.897	8.030	6.171	1.859	6,6	9,9	3,1	76,9	23,1
ISS	8.873	6.763	2.110	9.682	7.414	2.268	7,9	11,9	3,8	76,6	23,4
ITBI	1.544	1.045	498	1.596	1.040	556	1,3	1,7	0,9	65,2	34,8
ICMS / Impostos DF	2.704	2.704	-	2.402	2.402	-	2,0	3,8	0,0	100,0	0,0
Outras Receitas e Dívida Ativa	5.756	3.260	2.497	6.613	3.579	3.034	5,4	5,7	5,1	54,1	45,9
Transferências Intergovernamentais	78.920	33.714	45.205	76.501	32.125	44.377	62,4	51,4	73,9	42,0	58,0
FPM/FPE	18.979	4.154	14.825	18.285	4.276	14.009	14,9	6,8	23,3	23,4	76,6
ICMS	26.408	12.678	13.730	24.471	11.989	12.482	20,0	19,2	20,8	49,0	51,0
IPVA	3.653	2.200	1.453	3.703	2.310	1.392	3,0	3,7	2,3	62,4	37,6
IRRF	2.255	1.601	654	2.597	1.847	749	2,1	3,0	1,2	71,1	28,9
SUS	8.477	4.908	3.569	9.499	5.066	4.434	7,7	8,1	7,4	53,3	46,7
Fundef	9.380	3.219	6.162	11.918	4.434	7.484	9,7	7,1	12,5	37,2	62,8
Outras Transf. Intergov.	9.768	4.955	4.812	6.029	2.203	3.826	4,9	3,5	6,4	36,5	63,5
Rec. Valores Mobiliários	971	650	321	2.602	1.731	871	2,1	2,8	1,5	66,5	33,5
Demais Rec. Corr.	11.917	6.943	4.974	11.870	6.393	5.477	9,7	10,2	9,1	53,9	46,1
Receitas de Capital	5.347	1.868	3.479	3.297	1.667	1.630	2,7	2,7	2,7	50,6	49,4
Operações de Crédito	1.035	734	301	899	699	200	0,7	1,1	0,3	77,8	22,2
Transf. Intergov Capital	2.621	684	1.937	1.641	452	1.189	1,3	0,7	2,0	27,6	72,4
Outras Rec. Capital	1.691	450	1.241	757	516	242	0,6	0,8	0,4	68,1	31,9

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus / Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda;

*Utilizado o deflator implícito do PIB

Elaboração própria

TABELA 4.4:
Despesa Municipal por Grupo e por Função 2000 e 2003
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos

DESPESA POR GRUPO	Despesa Municipal 2000 e 2003 (em RS MM de 2003*)						Estrutura da Despesa Municipal 2003 (%)			Participação na Despesa Municipal Total 2003	
	2000			2003			2003			2003	
	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO
Despesa Total	119.251	59.326	59.924	124.030	63.654	60.376	100,0	100,0	100,0	51,3	48,7
Despesa Corrente	103.827	51.915	51.912	108.272	55.430	52.842	87,3	87,1	87,5	51,2	48,8
Pessoal	57.216	29.162	28.053	56.290	28.913	27.377	45,4	45,4	45,3	51,4	48,6
Juros e Encargos da Dívida	1.821	1.536	285	2.304	2.006	297	1,9	3,2	0,5	87,1	12,9
Outras Despesas Correntes	44.790	21.216	23.574	49.678	24.510	25.168	40,1	38,5	41,7	49,3	50,7
Despesa de Capital	15.424	7.411	8.012	15.758	8.224	7.534	12,7	12,9	12,5	52,2	47,8
Investimento + Inversão	12.952	5.978	6.974	13.546	7.021	6.525	10,9	11,0	10,8	51,8	48,2
Amortização da Dívida	1.639	837	802	2.213	1.203	1.010	1,8	1,9	1,7	54,4	45,6
Outras Despesas de Capital	834	597	236	0	0	-	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

DESPESA POR FUNÇÃO	Despesa Municipal 2000 e 2003 (em RS MM de 2003*)						Estrutura da Despesa Municipal 2003 (%)			Participação na Despesa Municipal Total 2003	
	2000			2003			2003			2003	
	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	BRASIL TOTAL	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO	MUN. METRO	MUN. NÃO METRO
Despesa por Função	119.251	59.326	59.924	124.030	63.654	60.376	100,0	100,0	100,0	51,3	48,7
Legislativa	4.566	2.336	2.230	4.235	2.067	2.168	3,4	3,2	3,6	48,8	51,2
Adminis- tração e Plane- jamento	19.860	8.525	11.335	23.582	12.236	11.346	19,0	19,2	18,8	51,9	48,1
Transporte	7.149	3.657	3.492	4.064	1.946	2.118	3,3	3,1	3,5	47,9	52,1
Assistência Social/ Direitos da Cidadania	11.706	7.539	4.166	4.101	1.734	2.367	3,3	2,7	3,9	42,3	57,7
Previdência	-	-	-	5.993	4.498	1.495	4,8	7,1	2,5	75,1	24,9
Saúde	24.947	12.785	12.162	25.706	12.914	12.792	20,7	20,3	21,2	50,2	49,8
Saneamento/ Gestão Ambiental	-	-	-	4.324	2.136	2.188	3,5	3,4	3,6	49,4	50,6
Educação	31.537	13.143	18.394	30.052	13.818	16.234	24,2	21,7	26,9	46,0	54,0
Urbanismo	13.656	7.752	5.904	14.248	8.352	5.895	11,5	13,1	9,8	58,6	41,4
Habitação	-	-	-	1.015	632	383	0,8	1,0	0,6	62,3	37,7
Outras	5.830	3.590	2.240	6.710	3.319	3.390	5,4	5,2	5,6	49,5	50,5

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda

* utilizado o deflator implícito do PIB

Finanças metropolitanas – municípios núcleo e demais municípios

Nesta seção, focalizamos exclusivamente os 463 municípios das 30 RMBs estudadas, distinguindo os 30 municípios núcleo dos demais, que denominamos periféricos. A evolução das finanças metropolitanas no período 1998/2003 apresenta particularidades que merecem consideração. Em 1999 e 2000, diversos municípios renegociaram dívidas com a União. Entre os metropolitanos, destacam-se Rio de Janeiro e São Paulo, que detinham substanciais montantes de dívida mobiliária, cerca de um terço da qual era refinanciada anualmente¹⁰¹. De acordo com princípios contábeis, a rolagem da dívida é contabilizada simultaneamente como receita e despesa de operações de crédito. Por essa razão, preferimos iniciar a abordagem das finanças metropolitanas pelas receitas não financeiras, ou seja, pela estrutura das Receita Fiscal¹⁰², apresentada na TABELA 4.5.

Os dois subconjuntos de municípios metropolitanos – núcleo e periféricos – diferenciam-se quanto a aspectos econômicos, com reflexo em sua estrutura fiscal. Os municípios núcleo têm maior população e atividade econômica intensa, em particular no Setor Serviços. Isso lhes garante uma base tributária mais ampla e maior receita própria (em geral, a base tributária é também melhor explorada). Já os municípios periféricos têm quase um terço de sua receita fiscal oriunda de transferências estaduais do ICMS e do IPVA. Para ambos os grupos, quase duplicou a importância do SUS e Fundef. A redução de Outras Transferências Intergovernamentais, como já comentado, resulta de refinamento do registro contábil e da perda de transferência federal por Brasília.

No período, os municípios núcleo tiveram fraco desempenho – sua Receita Fiscal cresceu bem menos que a população – 6,0% contra 10,3 % – em função, principalmente da fraca expansão da atividade econômica nas grandes metrópoles, como visto no capítulo anterior. No que diz respeito aos tributos municipais, a contestação da legalidade jurídica de algumas taxas sobre a prestação de serviços, como a de

¹⁰¹ Além destes, tinham dívida imobiliária Osasco, Guarulhos e Campinas.

¹⁰² Na TABELA 4.5, a Receita Fiscal é calculada extraindo, da Receita Total da TABELA 4.7, as Receitas de Valores Mobiliários e de Operação de Crédito, bem como a de Alienação de Ativos (ali incluída em Outras Receitas de Capital).

iluminação pública¹⁰³, implicou na impossibilidade de sua cobrança, levando alguns municípios a tentarem compensar a perda com o aumento do IPTU. O montante das transferências praticamente se manteve, amparado principalmente pela já comentada expansão do Fundef e do SUS. A aparente redução de “Outras Transferências Intergovernamentais” deve-se ao aperfeiçoamento de lançamentos contábeis, principalmente no SUS e Fundef.

Os municípios periféricos tiveram melhora. A Receita Fiscal expandiu-se em 23,4%, superando o forte crescimento populacional – 16,3%. Eles não só conseguiram expandir sua arrecadação própria em 18,4% (enquanto o PIB cresceu 11%), como se beneficiaram do substancial crescimento do FPM, além do SUS e do Fundef. Também a transferência do ICMS experimentou forte expansão – cerca de 23,0% reais, enquanto nos municípios núcleo o crescimento foi de 4,5%. O crescimento da transferência de ICMS recebida por um município pode resultar da economia estadual, da economia municipal ou dos critérios de rateio da lei estadual. Se a arrecadação estadual cresce, em princípio, todos os seus municípios serão beneficiados. Se a economia municipal prospera, o ganho vai para o município onde isso ocorreu, por causa dos critérios de rateio da cota-parte de cada município. Se a lei estadual muda o cálculo de rateio, atribuindo maior participação a um município, sua transferência cresce¹⁰⁴.

¹⁰³ O Código Tributário Nacional restringe a cobrança de taxas pela prestação de serviços aos casos em que os mesmos são divisíveis, o que permite identificar o benefício auferido pelo contribuinte. Diversas taxas, como a de iluminação pública, limpeza pública e outras fragilmente amparadas em termos jurídicos tiveram que ser eliminadas, procurando-se compensar a perda por meio dos impostos, que têm caráter geral. Em dezembro de 2002, a Emenda Constitucional nº 39 instituiu a cobrança de Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP, que aos poucos recupera a receita anterior.

¹⁰⁴ Da parcela do ICMS que cada estado transfere a seus municípios – 25% da arrecadação estadual, 3/4 são rateados em proporção ao valor adicionado no território de cada município e 1/4, de acordo com critérios da lei estadual, geralmente de viés redistributivo. A cada exercício fiscal, cada município tem um índice de participação no rateio, o IPM, com duas componentes: a do valor adicionado e a da lei estadual. Se o valor adicionado num município cresce em relação aos demais, seu IPM deve aumentar.

TABELA 4.5:
Estrutura da Receita Fiscal dos Municípios Metropolitanos
Município Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003

DESCRICAO	1998		2003	
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Receita Fiscal (em RS MM de 2003)*	36.557	17.127	38.751	21.157
Estrutura da Receita Fiscal (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas Tributárias Próprias	39,9	24,3	40,5	23,3
Imp.Sobre a Prop.Pred.e Territorial Urbana – IPTU	8,9	8,3	11,6	7,9
Imp.Sobre Serviços – ISS	14,9	6,8	15,0	7,6
Imp.Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	221	1,3	2,1	1,2
ICMS e Outros Impostos DF	6,1	-	6,2	-
Outras Receitas e Dívida Ativa	7,9	7,9	5,7	6,5
Transferências Intergovernamentais	47,3	62,4	46,6	66,5
FPM/FPE	4,2	11,1	4,6	11,8
ICMS	15,7	28,5	15,4	28,4
IPVA	4,4	2,9	4,3	3,0
IRRF	2,8	1,9	3,8	1,8
Sistema Único de Saúde – SUS	4,2	3,4	9,8	6,0
Fundef	4,0	5,3	5,7	10,5
Outras Transferências Intergovernamentais	12,1	9,2	2,9	5,0
Demais Receitas Correntes	11,5	10,3	11,8	8,7
Transferências Intergov de Capital	0,3	2,3	0,5	1,2
Outras Receitas de Capital	1,1	0,8	0,7	0,3

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE; Elaboração própria

* Utilizando o deflator implícito do PIB

A estrutura da despesa fiscal , a seguir, não apresenta mudança significativa no período. Registra-se apenas a maior concentração em custeio – outras despesas correntes, o que é compatível com o substancial ingresso de recursos do SUS, basicamente destinado a este tipo de despesa. A área de saúde foi beneficiada também pela EC nº 29, que aumentou a vinculação de recursos próprios, os quais devem ser destinados sobretudo a gastos de pessoal com a rede ampliada, competindo com as demais prioridades de governo.

TABELA 4.6:
Estrutura da Despesa Fiscal dos Municípios Metropolitanos
Município Núcleo e Outros municípios – 1998 e 2003

DESCRICAO	1998		2003	
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Despesa Fiscal (em RS MM de 2003)*	36.482	17.778	39.332	21.113
Estrutura da Despesa Fiscal (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal	51,6	50,3	47,2	49,0
Outras Despesas Correntes	37,0	35,3	41,8	38,3
Investimento + Inversão	10,0	13,7	11,0	12,7
Outras Despesas de Capital	1,5	0,7	-	0,0

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE. Elaboração própria

* Utilizando o deflator implícito do PIB

A TABELA 4.7 detalha a receita por rubrica e a despesa por grupo em 1998 e 2003, apresentando o crescimento no período. O elevado montante de receitas de operações de crédito em 1998, principalmente nos municípios núcleo, resulta de rolagem de dívidas, que afeta também as despesas com o serviço da dívida. Por esta razão, perde sentido calcular a variação destas rubricas bem como dos totais afetados por elas.

TABELA 4.7:
Receita por Rubrica e Despesa por Grupo dos Municípios Metropolitanos
Municípios Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003

RECEITA POR RUBRICA	RECEITA (Em R\$ MM 2003*)				ÍNDICE ANO BASE 1998 = 100	
	1998		2003			
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
População (em mil Hab)	37.932	29.536	41.841	34.352	110	116
Receita Total	41.320	17.435	40.803	21.718		
Receita Corrente	36.408	16.713	39.559	21.295	109	127
Receitas Tributárias Próprias	14.574	4.154	15.685	4.921	108	118
Imp.Sobre a Prop.Pred.e Territorial Urbana – IPTU	3.247	1.416	4.499	1.672	139	118
Imp.Sobre Serviços – ISS	5.421	1.168	5.797	1.617	107	138
Imp.Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	788	215	795	245	101	114
ICMS e Outros Impostos DF	2.238	-	2.402	-	107	-
Outras Receitas e Dívida Ativa	2.879	1.355	2.192	1.387	76	102
Transferências Intergovernamentais	17.283	10.686	18.052	14.073	104	132
FPM/FPE	1.540	1.907	1.779	2.497	116	131
ICMS	5.724	4.889	5.983	6.006	105	123
IPVA	1.617	503	1.675	635	104	126
IRRF	1.039	318	1.459	388	140	122
Sistema Único de Saúde (SUS)	1.533	585	3.798	1.268	248	217
Fundef	1.408	913	2.220	2.214	158	243
Outras Transferências Intergovernamentais	4.423	1.571	1.138	1.065	26	68
Receitas de Valores Mobiliários	377	117	1.266	465	336	398
Demais Receitas Correntes	4.174	1.756	4.557	1.836	109	105
Receitas de Capital	4.912	723	1.244	423		
Operações de Crédito	4.024	147	642	57		
Transf. Intergov. de Capital	116	394	198	255	171	65
Outras Receitas de Capital	773	182	404	112	52	61

DESPESA POR GRUPO	DESPESA (Em R\$ MM 2003*)				ÍNDICE ANO BASE 1998 = 100	
	1998		2003			
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Despesa Total	41.477	18.291	41.943	21.711		
Despesa Corrente	33.563	15.468	36.822	18.608		
Pessoal	18.812	8.935	18.570	10.343	99	116
Juros e Encargos da Dívida	1.268	255	1.826	180		
Outras Despesas Correntes	13.483	6.279	16.426	8.084	122	129
Despesa de Capital	7.914	2.823	5.121	3.103		
Investimento + Inversão	3.639	2.433	4.336	2.685	119	110
Amortização da Dívida	3.727	258	785	418		
Outras Despesas de Capital	548	131	-	0	-	0

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE;Elaboração própria

*utilizando o deflator implícito do PIB

Os valores das despesas função – TABELA 4.8 – são influenciadas por mudança de registros contábeis¹⁰⁵. De toda forma, algumas mudanças se destacam. A redução das despesas com o Legislativo pode ser uma resposta, ao menos em parte, aos limites impostos pela EC nº25, de fevereiro de 2000, que estabeleceu um teto para estes gastos, em função da receita. A aparente redução de despesas com administração e planejamento nos municípios núcleo resulta sobretudo da eliminação da rolagem de dívidas (o serviço da dívida era classificado nessa função)¹⁰⁶. Tudo considerado, confirma-se que a função de governo que mais se expande é a de saúde. A soma dos gastos com transporte e urbanismo tem pequena queda real: eles passam de R\$ 10,5 milhões em 1998, para R\$ 10,3 milhões em 2003.

¹⁰⁵ A função Assistência e Previdência de 1998 foi desdobrada, assim como Saúde e Saneamento, entre outras. Despesas antes classificadas na função Transportes, passaram a ser registradas em Urbanismo, por se relacionarem com serviços de trânsito (manutenção de sinais e controle de trânsito, por exemplo).

¹⁰⁶ Por outro lado, tudo indica que diversas despesas, antes classificadas em outras funções de governo, passaram a ser registradas em administração e planejamento, seguindo o disposto na Resolução 42/99. Os gastos nessa função aumentaram 24% em termos reais, em 2002, ano limite para os municípios se enquadrarem às novas disposições.

TABELA 4.8:
Despesa por Função dos Municípios Metropolitanos
Municípios Núcleo e Outros Municípios – 1998 e 2003

DESCRICAO	RECEITA (Em R\$ MM 2003*)				ÍNDICE ANO BASE	
	1998		2003		1998 = 100	
	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN	MUN NÚCLEO	OUT MUN
Despesa por Função	41.477	18.291	41.943	21.711	101	119
Legislativa	1.516	931	1.321	746	87	80
Administração e Planejamento	9.029	3.606	7.883	4.353	87	121
Transporte	2.648	938	1.483	463	56	49
Assistência Social/Direitos da Cidadania	5.828	1.264	1.117	618	19	49
Previdência	-	-	3.877	621	-	-
Saúde	7.988	3.753	8.409	4.505	105	120
Saneamento/Gestão Ambiental	-	-	1.425	711	-	-
Educação	7.692	4.738	8.238	5.580	107	118
Urbanismo	4.589	2.407	5.412	2.940	118	122
Habitação	-	-	506	126	-	-
Outras	2.185	653	2.272	1.047	104	160

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/ Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda e IBGE; Elaboração própria

*Utilizando o deflator implícito do PIB

Municípios metropolitanos – perfil da receita

No Capítulo 3, ao traçarmos o perfil econômico-social e institucional dos municípios metropolitanos, buscamos demonstrar que se trata de um grupo bastante heterogêneo. Tal fato tem implicações diretas sobre a demanda por serviços públicos e sobre a capacidade fiscal para seu atendimento. As seções anteriores deste capítulo situaram os municípios no contexto das relações fiscais federativas para, em seguida, detalhar as contas metropolitanas. Nesta seção, nos detemos sobre a receita, cuja estrutura subordina fortemente as prioridades da ação municipal. De fato, pode-se dizer que os municípios gastam em função da receita de que dispõem, em lugar de adequar sua estrutura de recursos às necessidades de gasto para atender as demandas dos cidadãos, como prescreve a Teoria do Federalismo Fiscal.

A Receita Fiscal Líquida¹⁰⁷ compõe-se de três grupos de recursos: as receitas tributárias próprias – impostos, taxas e receita da dívida ativa¹⁰⁸, as transferências intergovernamentais e o conjunto das outras receitas fiscais originadas da fruição de bens patrimoniais (aluguéis, concessão de serviços públicos, entre outras), de transferências de outras origens, da compensação financeira pela extração de recursos minerais, hídricos e de petróleo, das receitas agropecuárias, industriais e de serviços.

O segundo grupo, das transferências intergovernamentais, merece uma atenção especial, uma vez que devem ser diferenciadas por sua motivação. Em profundo estudo sobre o sistema de partilha de recursos na federação brasileira, coordenado por Sérgio Prado (PRADO, 2003-a), foi construída uma tipologia que permite analisar as transferências intergovernamentais e as relações fiscais federativas no Brasil. Partimos agora dessa tipologia para, com as necessárias adaptações, detalhar as receitas de transferências.

Um primeiro subgrupo compreende as transferências cujas razões estão ligadas à eficiência na administração tributária, onde um nível de governo superior se responsabiliza pela totalidade da arrecadação de um imposto cuja base territorial é bem definida e transfere, às diversas jurisdições, a parcela associada ao território destas. No caso brasileiro, enquadram-se nessa categoria a parcela do ICMS rateada de acordo com a atividade econômica municipal – 75% dos 25% distribuídos pelo estado a seus municípios – assim como as transferências do IOF-ouro, IPVA e do ITR. Da arrecadação desses impostos, parte pertence aos municípios, de acordo com a parcela da base tributária localizada em seu território (Constituição Federal, Art.153, parágrafo 5º e Art.158). Por essa razão, os recursos repassados aos municípios devem ser considerados devolução tributária, identificando-se mais propriamente como um subconjunto de receitas próprias (como os impostos diretamente arrecadados pelos municípios). No caso do IRRF, o ganho de eficiência na administração

¹⁰⁷ Recordemos que a receita fiscal exclui os componentes financeiros, que podem variar muito, como as receitas de alienação de ativos e as receitas de aplicações financeiras ou que têm destinação específica, como as receitas de operações de crédito. Tomamos o valor líquido da Receita Fiscal, ao excluir a Receita de Contribuições Sociais que se compõe de contribuições previdenciárias, não podendo portanto financiar a provisão de serviços públicos.

¹⁰⁸ Difícilmente se consegue destacar, do total da receita da dívida ativa, a parcela relativa à dívida tributária. Como, em geral esta prevalece fortemente, consideramos como tributária o total da receita da dívida ativa.

tributária resulta de atuar o município como contribuinte substituto, uma vez que retém o tributo federal, evitando que vá para os cofres da União, para em seguida retornar como transferência.

Um segundo subgrupo abrange as transferências com motivação redistributiva, onde o montante atribuído a cada jurisdição independe de sua base tributária. Parte desses recursos aporta nos municípios sem vinculação por parte do ente que processa a transferência, como a parcela do ICMS distribuída de acordo com lei estadual (25% dos 25% rateados entre os municípios), o FPM (e o FPE, no caso de Brasília) e as transferências compensatórias pela desoneração de impostos sobre as exportações: LC-87 e IPI-ex¹⁰⁹. Observe-se que, para os municípios, estas duas últimas são redistributivas, no sentido aqui descrito. Os montantes que cabem a cada jurisdição independem da sua base tributária, pois não haveria como identificar, em nível de cada município, a perda decorrente da desoneração desses impostos. Outra parcela, que assume por vezes valores extremamente relevantes, corresponde às transferências vinculadas na origem, destinadas a financiar sistemas de cooperação para a provisão de serviços, em geral de caráter meritório (*merit goods*), como educação – Fundef e saúde – SUS. Incluem-se também como redistributivas vinculadas na origem as transferências do FNDE, inclusive do salário-educação, do FNAS e da CIDE.

O terceiro subgrupo abrange as transferências discricionárias, de caráter mais instável e que podem atender a objetivos de execução descentralizada de ações setoriais através de convênios entre entes da federação, ou simplesmente a oportunidades políticas, inclusive as emendas de parlamentares federais e estaduais aos respectivos orçamentos, com o objetivo de atender demandas de suas bases eleitorais.

Os componentes da Receita Fiscal Líquida estão discriminados no Quadro 1, no ANEXO. Com base nesses componentes, calculamos a composição da Receita Fiscal Líquida de cada município, identificando, no Quadro 2 do ANEXO, seis categorias. Partimos Do valor per capita da Receita Tributária Própria (R1) e sucessivamente agregamos as transferências por devolução tributária (R2), as redistributivas não vinculadas na origem (R3), as vinculadas na origem (R4), as discricionárias (R5), totalizando a Receita Fiscal Líquida com a adição das demais receitas fiscais (R6).

¹⁰⁹ A não vinculação na origem não exime os municípios dos mínimos constitucionais de aplicação em saúde e na educação.

Para comparações, distinguimos o município núcleo dos periféricos. No caso destes, calculamos a média de cada categoria e seu coeficiente de variação. Desta forma, podemos comparar municípios quanto à dependência em relação aos diversos componentes da receita. O resultado está detalhado na Tabela A.1 do ANEXO.

Os valores encontrados permitem algumas observações de ordem geral. No caso dos municípios periféricos, o coeficiente de variação em torno da média da receita per capita diminui, em geral, quando se passa da primeira categoria – a Receita Tributária Própria – para o total da Receita Fiscal Líquida, última categoria. Ou seja, à medida em que se agregam principalmente as transferências redistributivas e discricionárias, os municípios se aproximam em termos de capacidade de gasto e mesmo diminuem a diferença em relação ao núcleo metropolitano. O sistema de transferências gera no entanto situações como em Maceió, em que o município núcleo dispõe de menos recursos per capita que os periféricos, embora tenha que sustentar a atividade econômica que ali se desenvolve, sob pena de perder a parcela de sua receita que se origina de tributos municipais e de devolução tributária.

Comparando o município-núcleo com a média das receitas dos periféricos, fica evidente a importância das receitas próprias e de devolução tributária para o núcleo metropolitano. Em geral, este se distancia razoavelmente de seu entorno em termos de atividade econômica, o que lhe confere maior receita tributária e retorno de impostos por devolução tributária. Exceção a essa regra, a Baixada Santista, apresenta valores similares para R2 no núcleo e periféricos. Se examinarmos o PIB per capita da região, vemos que o município núcleo e a média dos periféricos se aproximam (embora com alta dispersão). Também em Campinas os valores de R2 se aproximam, em função de Paulínia, que tem elevadíssima receita per capita decorrente das transferências de ICMS por devolução tributária. Outro exemplo é a Região Metropolitana de Salvador, com municípios periféricos cujo PIB per capita estão entre os maiores do Brasil, ficando a capital em franca desvantagem.

O componente mais importante da devolução tributária é a parte do ICMS rateada de acordo com a atividade econômica municipal, aferida pelo valor adicionado em seu território¹¹⁰. Em municípios de menor

¹¹⁰ A cada exercício fiscal, os contribuintes do ICMS apresentam, à Secretaria de Fazenda do Estado, declaração do valor adicionado em cada município. Estas declarações servem de base para calcular parte do índice de participação do município – IPM. A outra parcela

porte, porém de intensa atividade econômica, como Vitória, a devolução tributária é o item mais importante do total de sua receita.

Em municípios mais pobres, as receitas redistributivas sem vinculação na origem, com destaque para o FPM – passagem de R2 para R3 – constituem o maior componente da Receita Fiscal Líquida. Na região de Carbonífera, por exemplo, a R3 dos municípios periféricos supera a do município-núcleo e garante uma receita final maior.

Para municípios de porte médio e grande, as transferências redistributivas vinculadas na origem, que se somam em R4, superam as não vinculadas na origem em importância. Muitos desses municípios dispõem de redes amplas de saúde e têm um situação superavitária no Fundef. Um forte componente desta categoria de receita, como se observou, aumenta a rigidez orçamentária.

As transferências discricionárias, que entram no cálculo de R5, beneficiam sobretudo os pequenos municípios, aproximando o conjunto regional. São, no entanto, de caráter instável e sua disponibilidade se resume ao exercício financeiro. Finalmente, as outras receitas fiscais líquidas, agregadas para o cálculo de R6, são mais expressivas em municípios de maior porte, distanciando-os dos menores no contexto de sua região.

Municípios metropolitanos – indicadores financeiros da receita e da despesa

A análise da situação fiscal dos municípios metropolitanos pode ser aprofundada com o uso de indicadores. Tomando por base as categorias que compuseram o perfil da receita, construímos indicadores que permitem aferir o grau de autonomia e de estabilidade das diversas fontes de recursos, bem como a liberdade para sua utilização. Do lado da despesa, de-

é calculada pelos critérios da lei estadual. Para este estudo, pesquisamos as leis estaduais, de forma a calcular, a cada exercício financeiro, o componente de valor adicionado e o componente da lei estadual no IPM de cada município. Salvo raras exceções em que os dados não foram encontrados – Maranhão e Sergipe (estimados), os dados foram obtidos em sites das Secretarias Estaduais de Fazenda ou nos foram enviados por técnicos destes órgãos. Em alguns estados, a lei estadual determina que a parcela das transferências distribuída de acordo com o valor adicionado superior ao mínimo de 75% estabelecido pela Constituição Federal. Mesmo nestes casos, consideramos como devolução tributária o mínimo de 75% do valor rateado, tratando qualquer outro montante como transferência redistributiva.

finimos indicadores que demonstram a utilização dos recursos por grupo de despesa e avaliam o grau de rigidez do gasto público. Além disso, dimensionam as prioridades na alocação dos recursos por função de governo.

Embora dispondo de dados para o período 1998 a 2003 para o cálculo dos indicadores de cada município, nos restringimos ao período 2002-2003, utilizando a média dos valores encontrados, de forma a garantir a comparabilidade dos resultados encontrados para as diversas unidades. Diferentemente dos dados agregados para o conjunto dos municípios, a comparabilidade dos indicadores por município a cada ano pode ser afetada não apenas por mudanças institucionais, como pela adoção de novos critérios de classificação contábil. O cálculo da média 2002-2003 atende plenamente aos objetivos deste trabalho, retratando a situação fiscal dos municípios metropolitanos após a implantação da Lei de Responsabilidades Fiscal e das diversas mudanças institucionais implantadas a partir de 1998.

A seguir, explicamos a construção dos indicadores e analisamos os resultados obtidos. A memória e o cálculo dos indicadores encontra-se no ANEXO – Quadros 3 a 5 e Tabelas A.2 e A.3.

Indicadores da receita

- Autonomia Tributária – é a relação entre a Receita Tributária e a Receita Total¹¹¹, que exprime a dependência de fontes tributárias diretamente administradas pelo município, sobre as quais ele pode empreender seu esforço de arrecadação. Os resultados obtidos evidenciam a superioridade das cidades núcleo. Mesmo entre estas, há grandes diferenças: na região Sudeste, o indicador supera 30%, podendo alcançar 45,3% em São Paulo e 52,4% em Santos, sendo que este município, além do ISS, se destaca pela arrecadação de IPTU. Brasília apresenta alto valor para o indicador por ser cidade-estado: os estados, em geral, têm autonomia tributária muito superior à dos municípios, por lhes competir o ICMS, maior tributo da federação brasileira (mais de 20,0% da carga tributária em 2005). Na Região Sul, as regiões metropolitanas de fraca integração de Santa Catarina têm diversas cidades núcleo com autonomia tributária ao redor de 20%, nível próximo ao de Fortaleza, João Pessoa e São Luis. Em

¹¹¹ Observe-se que agora incluímos, no denominador, todas as receitas e não mais apenas as receitas fiscais.

quase todas as regiões estudadas, a diferença entre o indicador da cidade núcleo e das cidades periféricas é substancial, embora entre elas haja situações bastante distintas, denotado pelo alto coeficiente de variação.

- **Autonomia por Base Territorial** – é a relação entre a Receita Própria somada às oriundas de devolução tributária e a Receita Total, que basicamente segue a mesma lógica do indicador anterior. A valia-se aqui a parcela da receita cujo desempenho depende da atividade econômica em território do município. Cidades de maior porte, em geral, têm atividade mais intensa, o que lhes garante maior participação em transferências orientadas pela devolução tributária – ICMS e IPVA, por exemplo;
- **Segurança Legal de Receitas** – apresenta a parcela da Receita Total que se origina, não apenas da Receita Tributária e das transferências por devolução tributária, mas também das transferências redistributivas não vinculadas na origem, com destaque para o FPM e para a parcela do ICMS distribuída sob os critérios de leis estaduais. Em muitos casos, os indicadores dos municípios núcleo são menores que os dos municípios periféricos. Além disso, a diferença entre estes diminui bastante. Observe-se que este conjunto de receitas está sujeito basicamente às vinculações constitucionais para a saúde e educação, independentemente do porte do município¹¹².
- **Segurança Legal de Receitas Ampliada** – ao se acrescentarem as transferências vinculadas na origem (pela instância transferidora), com destaque para o SUS e Fundef, chega-se, na maioria dos casos, a mais de 85,0% da Receita Total (líquida de Contribuições Sociais). Há, no entanto, diversos casos em que mais de 30% das transferências tem vinculação na origem, o que implica não apenas em restringir seu uso a uma determinada função de governo, como a elementos de despesa específicos: os recursos do SUS, como já citado, praticamente não podem ser usados para pagamento de pessoal, o que, mesmo antes da EC nº 29/2000, sempre exigiu contrapartidas de receita própria para compor o gasto na saúde.

¹¹² Os impostos municipais e as principais transferências (como o ICMS e o FPM/FPE) incluídas neste grupo de receitas estão na base das vinculações para a educação (25%) e para a saúde (15%).

Após a Constituição de 1988, as receitas do Imposto de renda e do IPI, base das transferências federais do FPM e do FPE a estados, municípios e ao Distrito Federal, perderam participação relativa, uma vez que o aumento da carga tributária se concentrou nas Contribuições Sociais – COFINS, CPMF e outras. Por outro lado, expandiram-se as transferências vinculadas, para atender à execução descentralizada de políticas sociais reguladas em lei, como a Lei nº 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde e a Lei 8.742/93 -Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Altos valores para os indicadores de segurança legal de receitas indicam, ao menos a curto prazo, maior estabilidade da receita. Por outro lado, um alto grau de vinculação resulta em rigidez da despesa.

- Dependência de Fontes Financeiras – demonstra a participação relativa das receitas não fiscais – de valores mobiliários, de operações de crédito, de alienação de ativos e de amortização de empréstimos. Em geral, os municípios metropolitanos, seguindo a regra geral, têm baixíssima dependência de fontes financeiras. Há apenas alguns casos em que essas receitas se destacam. Porto Alegre, por exemplo, financiou mais de 40% de seus investimentos no período 2000 a 2003 com operações de crédito. Em 2003, São Paulo baseou-se nesta fonte para realizar 30% de seus investimentos. Em Joinville, núcleo da Região Norte-Nordeste Catarinense, as Receitas de Valores Mobiliários alcançaram 7% da Receita Total Líquida em 2003. No Rio de Janeiro, este percentual superou 10% em 2002-2003. Os demonstrativos financeiros em que nos baseamos – Finbra/STN seguem a Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, consolidam também as contas previdenciárias. Assim, pode-se supor que parte destas receitas financeiras, como no caso do Rio de Janeiro, esteja associada ao fundo previdenciário, o que explica, do lado das despesas o elevado montante de inversões financeiras¹¹³;
- Vinculação Efetiva da Receita Fiscal – o indicador estima a parcela da Receita Fiscal composta por transferências vinculadas na origem (FNAS, CIDE, transferências discricionárias) e a efetivamente aplicada nas funções educação e saúde. A aplicação efetiva nestas funções (avaliada pela despesa com estas funções) mostra

¹¹³ Fundos de previdência podem ter elevado montante de recursos aplicados em inversões financeiras, das quais extraem receitas de aplicações financeiras.

que, em muitos casos, a despesa supera o piso constitucional. No caso da saúde, diversos municípios de grande porte, além de receberem recursos do SUS para despesas com suas unidades de saúde, operam como agentes do Ministério da Saúde para a gestão da rede conveniada. Para isso, recebem recursos do SUS, que repassam a entidades filantrópicas, unidades privadas em geral e outras, aumento a despesa municipal no setor. Em alguns casos, a Lei Orgânica Municipal pode instituir pisos de aplicação em saúde e educação maiores que os constitucionais. A vinculação efetiva da receita fiscal é, em geral maior nas cidades periféricas, impulsionada pelas transferências discricionárias (transferências de capital oriundas de emendas aos orçamentos da União e dos estados);

Indicadores de despesa e prioridade de gasto

- Estrutura da Despesa – apresenta a estrutura da despesa por grupos, entre os quais as despesas de pessoal e o serviço da dívida são de difícil redução. As despesas de pessoal, em geral, estão controladas, raramente superando metade do gasto total¹¹⁴. Nesse item, os municípios se encontram em situação superior à dos estados, o que lhes permite investir maior parcela de seus recursos – em geral, mais de 10% da despesa se destina a investimentos e a outras despesas de capital. Os municípios periféricos investem relativamente mais que os núcleos, financiados por parcela razoável de transferências discricionárias. O serviço da dívida é significativo no Rio de Janeiro e São Paulo, podendo, no entanto, superar 15,0% da despesa, como em Cubatão, na Baixada Santista, entre 2001 e 2003. Exceto nos gastos com o serviço da dívida, as diferenças de estrutura de despesa entre os municípios metropolitanos não são significativas;
- Rigidez do Orçamento Total – ao lado das obrigações de despesa nas funções saúde e educação, o gasto público se orienta para a aplicação dos recursos vinculados à execução de políticas

¹¹⁴ A Lei de Responsabilidade Fiscal fixa em 60% o limite para as despesas de pessoal (líquidas de contribuições sociais) sobre a Receita Corrente Líquida. Se considerarmos um orçamento equilibrado, onde a Receita Corrente Líquida alcance 96% da Receita Total, o teto se traduz por um limite de gastos de pessoal igual a 57,6% da despesa total.

públicas e de transferências discricionárias, geralmente destinadas à execução de investimentos específicos. Além dessas restrições, o administrador é constrangido por despesas de difícil compressão- serviço da dívida, legislativo e despesas de pessoal das demais áreas. O indicador avalia a parcela da Receita Total consumida com esses grupos de despesas, que podemos considerar como permanentes. O elevado nível de vinculação de receitas e a participação na execução de políticas federais descentralizadas, aliados à intensa prestação de serviços, em geral intensivos em mão de obra, resultam em forte rigidez do gasto, ainda que o gasto de pessoal esteja sob controle. Na maior parte das regiões metropolitanas, o indicador supera 70%. Vale lembrar que, além das despesas aqui contempladas, existem serviços urbanos de competência municipal, que absorvem recursos por vezes substanciais, registrados sobretudo como “Outras despesas Correntes”: iluminação pública, custeio da coleta de lixo, operação do trânsito. Tais obrigações acabam por consumir parcela também importante dos recursos remanescentes, deixando muito pouca liberdade de escolha ao administrador municipal.

- Prioridade de Gasto – conforme visto, as vinculações de recursos, que condicionam fortemente o gasto, destinam-se, em geral, à área social, o que explica que a prioridade de gasto com as atividades ligadas à seguridade social – Assistência Social, Previdência Social e Saúde – prevaleça na maior parte dos casos. A parcela de gastos direcionados à área urbana – Transporte, Saneamento, Gestão Ambiental, Urbanismo e Habitação – que, em alguns casos, até mesmo supera a seguridade social, é composta sobretudo por despesas com serviços urbanos – coleta de lixo, iluminação pública, operação do trânsito e manutenção de logradouros públicos e de galerias pluviais. Apesar de serem os municípios, em geral, responsáveis por mais da metade do gasto público com habitação, esta função ainda absorve poucos recursos, na maioria dos casos. Da mesma forma, a área de saneamento não se insere entre as prioridades, com algumas exceções.

Investimento – fontes de financiamento e prioridades setoriais

Municípios metropolitanos – o financiamento do Investimento

Os municípios metropolitanos são responsáveis por parcela substancial dos investimentos municipais. Entre 2000 e 2003, cerca de 50% dos investimentos ficaram a cargo de municípios metropolitanos, dos quais em média 60% foram implementados pela cidade núcleo regional. A composição das fontes de financiamento é elemento chave para avaliar a sustentabilidade desse investimento e a possibilidade de cooperação entre municípios metropolitanos e destes com os demais entes da federação. Projetos conjuntos de longo prazo exigem garantia de fontes de recursos. Além disso, os municípios, ao decidirem participar desses projetos, buscarão se prevenir contra um comportamento *free-rider* de algumas jurisdições beneficiárias das ações.

Em nossa análise, consideramos que os municípios contam com três grupos de fontes de recursos para o financiamento dos investimentos e inversões líquidas¹¹⁵:

- os recursos de geração externa – obtidos com operações de crédito e transferências de capital;
- os recursos de geração interna – que, além das demais receitas de capital, incluem o saldo do Resultado Corrente após a amortização da dívida, que denominamos Poupança Corrente. Deste saldo, destacamos o componente da Receita de Valores Mobiliários (Poupança Corrente excl. Rec.Val.Mob.)¹¹⁶;
- os déficits fiscais – entende-se que, em equilíbrio orçamentário, os investimentos e inversões se restringiriam à soma dos recursos de geração externa e de geração interna. No entanto, um montante de investimentos e inversões superior pode ser realizado, caso se

¹¹⁵ Investimentos incluem “Outras Despesas de Capital”; Inversões líquidas= Inversões – Receita de Amortização de Empréstimos Concedidos.

¹¹⁶ Resultado Corrente = Receita Corrente – Despesa Corrente; Poupança Corrente = Resultado Corrente – Despesa com Amortização da Dívida; A Receita de Valores Mobiliários é uma das parcelas que compõem a Receita Corrente e, portanto, inclui-se na Poupança Corrente. Dada sua importância, destacamos esta parcela, restando a Poupança Corrente excl. Rec.Val.Mob.. Observe-se que parte da Poupança Corrente pode não ser utilizada no exercício, traduzindo-se em superávit orçamentário.

incorra em déficit no exercício fiscal. Nesse caso, parte do investimento estaria sendo voluntária ou involuntariamente financiada por credores do município (empreiteiros de obras, fornecedores em geral ou mesmo servidores com salários em atraso).

A Tabela 4.9 apresenta os investimentos e inversões realizados pelos municípios brasileiros em 2000 e 2003, destacando a parcela de responsabilidade dos municípios metropolitanos e a estrutura de financiamento por fontes.

TABELA 4.9:
Investimentos e Inversões Municipais – 2000 e 2003
Estrutura de Financiamento
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos

Em R\$ milhões/2003*

DESCRICAO	2000					2003				
	Brasil Total	Rm			Mun Não Metro	Brasil Total	Rm			Mun Não Metro
		Total	Mun Núcleo	Out Mun			Total	Mun Núcleo	Out Mun	
Investimentos/ Inversões	13.785	6.575	4.136	2.438	7.210	13.437	6.933	4.253	2.680	6.503
Uso de Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Investimentos ⁽¹⁾	96,1	94,7	92,4	98,5	97,4	94,8	91,8	87,7	98,2	98,0
Inversões Financeiras ⁽²⁾	3,9	5,3	7,6	1,5	2,6	5,2	8,2	12,3	1,8	2,0
Fontes de Recursos (D=A+B+C)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Geração Externa(A)	30,9	24,5	27,3	19,9	36,7	19,3	16,9	20,1	11,8	21,8
Operações de Crédito	7,5	11,2	15,3	4,2	4,2	6,7	10,1	15,1	2,1	3,1
Transferências de Capital	23,4	13,4	12,0	15,7	32,5	12,6	6,8	5,0	9,7	18,8
Geração Interna(B)	69,1	75,5	72,7	80,1	63,3	70,0	66,8	53,1	88,2	73,5

Alienação de Ativos	3,4	0,8	0,3	1,7	5,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,7
Diversas Rec. Capital	4,5	3,0	4,3	0,8	5,9	2,9	4,5	5,8	2,5	1,2
Receita de Valores Mobiliários	7,0	9,9	12,1	6,1	4,5	19,4	25,0	29,8	17,3	13,4
Poupança Corrente Excl. Receitas Valores Mobiliários ⁽³⁾	54,2	61,7	55,9	71,5	47,3	46,2	35,9	16,1	67,1	57,2
Déficit Exercício Fiscal(C)⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	10,7	16,3	26,8	-	4,7

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda;Elaboração própria

* Deflator implícito

⁽¹⁾ Inclui Outras Despesas de Capital

⁽²⁾ Exclui a Receita de Amortização dos empréstimos concedidos

⁽³⁾ Parcela da poupança corrente, exclusive Receita de Valores Mobiliários, aplicada em investimentos e inversões líquidas

⁽⁴⁾ Exercícios fiscais em que houve superávit são designados por “-”

Quanto à composição das fontes de recursos, verifica-se que os investimentos municipais são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente. Em algumas cidades metropolitanas, as receitas de aplicações financeiras são uma fonte essencial para o financiamento. Embora haja grande concentração – 75% da receita de R\$ 1,2 bilhão em 2003 pertencem ao Rio de Janeiro e a São Paulo – cidades como Porto Alegre e Recife tiveram não menos de 30% de seus investimentos baseados nessas receitas em 2002 e 2003. No caso de Salvador, a participação foi de cerca de 20%. A distribuição de receitas e despesas dos municípios ao longo do exercício permite supor a existência de saldos financeiros ao longo do ano, uma vez que é freqüente o incentivo aos contribuintes para que antecipem o pagamento do IPTU. Além disso, a transferência do IPVA costuma ingressar no primeiro semestre. Por fim, a arrecadação do ICMS sobre as vendas de fim de ano se dá, em grande parte, em janeiro. Como anteriormente assinalado, os dados dizem respeito às contas consolidadas, ou seja, incluem as contas previdenciárias e, portanto, as inversões financeiras e o resultado da aplicação financeira de fundos de previdência municipal. De fato,

as inversões financeiras têm importância crescente no período, podendo explicar parte do crescimento das receitas de valores mobiliários.

As operações de crédito têm utilização limitada a alguns grandes municípios metropolitanos. Em 2003, São Paulo foi responsável por 58% dessas receitas em municípios metropolitanos. Se acrescentarmos os montantes recebidos por Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre, alcançamos 88% do total das cidades núcleo. Já as transferências de capital, de caráter discricionário e geralmente restritas ao exercício fiscal, são mais importantes em municípios periféricos e em municípios não metropolitanos.

O déficit orçamentário pode se constituir em fonte expressiva em um exercício, porém não deve se perpetuar. Vale observar que, como estamos trabalhando com dados orçamentários, a ocorrência de déficit num exercício não necessariamente significa uma situação fiscal ruim, uma vez que pode estar sendo financiado por recursos acumulados em exercícios anteriores;

As observações acima permitem concluir que parcela não desprezível dos investimentos é financiada com fontes não asseguradas no longo prazo, seja por dependerem fortemente dos resultados fiscais do exercício ou de fatores conjunturais – as taxas de juros, que compõem a receita de valores mobiliários, seja por sua característica discricionária – transferências de capital. O quadro abaixo, em caráter complementar, apresenta a participação de municípios metropolitanos e não metropolitanos no montante de investimentos e inversões e a parcela que absorvem das fontes de financiamento mais expressivas. Enquanto as operações de crédito são claramente absorvidas pelos municípios núcleo, as transferências de capital se dirigem preferencialmente a municípios metropolitanos.

TABELA 4.10:
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos
Participação em Investimentos e Inversões
Principais Fontes de Financiamento – 2000 e 2003

Em R\$ milhões/2003*

DESCRIÇÃO	2000					2003				
	BRASIL TOTAL	REGIÃO METROPOLITANA			MUN NÃO METRO	BRASIL TOTAL	REGIÃO METROPOLITANA			MUN NÃO METRO
		TOTAL	MUN NÚCLEO	OUT MUN			TOTAL	MUN NÚCLEO	OUT MUN	
Investimentos e Inversões ⁽¹⁾	100,0	47,7	30,0	17,7	52,3	100,0	51,6	31,7	19,9	48,4
Operações de Crédito	100,0	70,9	61,1	9,8	29,1	100,0	77,8	71,5	6,3	22,2
Transferências de Capital	100,0	27,3	15,4	11,9	72,7	100,0	28,0	12,6	15,4	72,0
Receita de Valores Mobiliários	100,0	66,9	51,6	15,3	33,1	100,0	66,5	48,6	17,9	33,5
Poupança Corrente Excl. Rec. Val. Mob. ⁽²⁾	100,0	61,5	43,3	18,2	38,5	100,0	40,1	11,0	29,1	59,9

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda; Elaboração própria

* Deflator implícito

(1) Investimentos incluem Outras Despesas de Capital; Inversões Financeiras excluem Receita de Amortização de Empréstimos Concedidos

(2) Parcela da poupança corrente, exclusive Receita de Valores Mobiliários, aplicada em investimentos

A Tabela 4.11 apresenta os investimentos e inversões *per capita* no período 2000 a 2003. Em nenhum caso o valor aplicado supera R\$ 100,00. Embora o montante a cada ano oscile bastante, os municípios núcleo lideraram no período, à exceção de 2002.

TABELA 4.11:
Investimentos e Inversões Per Capita – 2000 A 2003
Municípios Metropolitanos e Não Metropolitanos

ANO	DESCRIÇÃO	BRASIL TOTAL	REGIÃO METROPOLITANA			MUN NÃO METRO
			TOTAL	MUN NÚCLEO	OUT MUN	
2000	Investimentos ⁽¹⁾	81	87	96	76	75
	Inversões ⁽²⁾	3	5	8	1	2
2001	Investimentos ⁽¹⁾	67	71	72	70	64
	Inversões ⁽²⁾	3	5	7	2	2
2002	Investimentos ⁽¹⁾	96	92	94	89	99
	Inversões ⁽²⁾	4	6	9	2	2
2003	Investimentos ⁽¹⁾	74	83	89	77	67
	Inversões ⁽²⁾	4	8	13	1	1

Em R\$ 2003*

Fonte: Finbra – STN/Ministério da Fazenda, Datasus/Ministério da Saúde, Tribunais de Contas, Secretarias Estaduais de Fazenda(para dados); IBGE(para população);Elaboração própria

* Deflator implícito

(1) Inclui Outras Despesas de Capital

(2) Exclui a Receita de Amortização dos empréstimos concedidos

Estrutura funcional do investimento

As informações disponibilizadas pela STN/Ministério da Fazenda, base desta pesquisa, incluem a distribuição da despesa total de cada ente da federação por funções de governo. No entanto, não discriminam em que categorias econômicas se distribui o gasto em cada função (pessoal, outras despesas de custeio, investimento, etc). Entre os problemas comuns a municípios de áreas metropolitanas, destacam-se os relativos às áreas de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento e transportes, onde há fortes externalidades e a necessidade de altos montantes de investimento, tornando essencial a conjugação de esforços. Nesse sentido, o estudo da distribuição do investimento metropolitano por função pode trazer subsídios para a discussão de possibilidades de cooperação metropolitana.

Para analisar a distribuição das despesas com investimento, utilizamos as pesquisas Despesas Por Funções 1996-1998 e Despesas Por Funções 1999-2002, do IBGE. Os resultados divulgados pelo Instituto referem-se às despesas orçamentárias de estados e do Distrito Federal e de municípios. Os resultados são consolidados, incluindo as administrações centrais e descentralizadas. A classificação funcional utilizada pelo IBGE pode ser

facilmente identificada com as utilizadas pela administração pública no período 1998-2002¹¹⁷. No caso dos municípios, a pesquisa trabalha com um painel, composto por municípios metropolitanos e algumas unidades que, embora fora dessas regiões, foram incluídas por sua importância em relação ao valor total do orçamento do estado em que se situam.

Comparando os municípios incluídos nesse painel e os municípios metropolitanos com que estamos trabalhando, ficou clara a validade de utilizar as informações dessas pesquisas. Nos 18 estados que têm regiões metropolitanas e no Distrito Federal, objeto de nosso estudo, o painel do IBGE inclui 213 municípios metropolitanos, além de Brasília e 32 não metropolitanos¹¹⁸. As maiores regiões metropolitanas estão muito bem representadas: em diversos casos, todos os seus municípios estão incluídos. Entre 1998 e 2002, os municípios incluídos no painel são praticamente os mesmos, o que também autoriza a comparação. Por meio de tabulação especial, o IBGE desdobrou as informações de 2001 e 2002, destacando as relativas às capitais estaduais¹¹⁹.

Na Tabela abaixo, apresentamos a distribuição por funções das despesas com capital fixo, computando exclusivamente as realizadas pelo municípios do painel IBGE que se situam nos 18 estados que têm regiões metropolitanas e pelo Distrito Federal. Essa categoria de despesa identifica-se com a rubrica “Investimentos” com que temos trabalhado.

¹¹⁷ Nas publicações, o IBGE utiliza a *Classification of the Functions of Government – COFOG*, desenvolvida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, que mantém coerência com os conceitos do *System of the National Accounts – SNA* e permitem comparabilidade internacional. As atividades governamentais são classificadas em dez funções principais. As administrações públicas brasileiras utilizaram, entre 1998 e 2002, a Portaria nº 9/ 74, do antigo Ministério do Planejamento e Coordenação e a Portaria nº 42/99, do então Ministério do Orçamento e Gestão (atualmente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Esta foi adotada pela União e estados a partir de 2000 e pelos municípios a partir de 2002.

¹¹⁸ Vale lembrar que estamos trabalhando, em nosso estudo, com a posição de dezembro de 2005, quando o Brasil contava com 29 regiões metropolitanas criadas por leis federais ou estaduais. Além destas, incluímos RIDE do Distrito Federal e Entorno – RIDE DF. As regiões metropolitanas e a RIDE DF comportavam então 463 municípios, distribuídos em 18 estados e no Distrito Federal. Em nosso cômputo, incluímos os colares metropolitanos e as áreas de expansão, o que explica a diferença de número de municípios metropolitanos em relação às pesquisas do IBGE. Além disso, no caso da RIDE DF, que tem 23 municípios, apenas o DF está incluído na pesquisa IBGE.

¹¹⁹ A tabulação por nós solicitada buscava destacar todas as cidades núcleo de regiões metropolitanas, como por exemplo São Paulo, Campinas e Santos, em SP. Por motivos técnicos, só foi possível discriminar os dados dos municípios de capitais.

TABELA 4.12:
Despesas de Capital Fixo – Distribuição for Funções 1998-2002
Municípios selecionados*

DESCRIÇÃO	TOTAL 1998	TOTAL 1999	TOTAL 2000	Valores em R\$ milhões/2003**					
				2001			2002		
				TOTAL	Capitais	Demais Municípios	TOTAL	Capitais	Demais Municípios
Total Geral	5.261 100,0	4.856 100,0	5.486 100,0	4.943 100,0	2.383 100,0	2.559 100,0	6.617 100,0	3.436 100,0	3.181 100,0
Legislativo	0,7	0,4	0,4	1,0	0,5	1,5	0,7	0,4	1,1
Fisc.Financ Orçamentária	7,2	7,1	5,4	9,8	6,8	12,5	7,2	7,0	7,4
Defesa nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordem Segurança Pub	0,4	0,5	0,9	1,0	1,9	0,2	1,7	2,6	0,6
Administração e suporte	2,5	1,2	0,7	0,6	0,2	1,0	2,2	2,8	1,6
Defesa ambiental	1,6	1,9	1,5	1,1	0,9	1,3	2,6	4,0	1,2
Habitação	7,9	5,9	5,1	6,1	8,9	3,6	7,0	10,3	3,5
Transporte	24,8	23,2	26,1	20,7	22,1	19,4	6,0	5,5	6,6
Desenvolvimento urbano	22,9	25,9	29,9	25,1	32,9	17,8	33,9	31,5	36,4
Saneamento	11,1	12,2	9,2	6,9	5,6	8,2	8,9	11,3	6,3
Saúde	4,4	4,8	5,6	7,0	5,3	8,6	6,6	5,5	7,7
Educação	11,7	12,8	10,5	16,7	12,3	20,8	17,5	15,4	19,8
Adm e Suporte Prot Social	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2
Trabalho	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Assistência social	0,9	0,8	0,9	1,0	0,7	1,3	0,6	0,4	0,8
Previdência social	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1
Outras	3,3	2,8	3,4	2,8	1,9	3,7	4,5	2,5	6,6
Infra-estrutura e Serviços urbanos ***	68,2	69,1	71,8	60,0	70,3	50,3	58,5	62,6	54,0

Fonte: IBGE – Despesas Por Funções 1996-1998 e Despesas Por Funções 1999-2002;Elaboração própria

* Compreende 213 municípios metropolitanos, além de Brasília e 32 não metropolitanos, situados nos 18 estados que, em dezembro de 2005, possuíam regiões metropolitanas: AL,AP,BA,CE,ES,GO,MA,MG, PA,PB,PE,PR,DF,RJ, RN,RS,SC,SE,SP. Apenas a partir de 2001 há informações para as capitais.

** Deflator implícito

*** Inclui Defesa Ambiental, Habitação, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento

A distribuição das despesas com capital fixo no período 1998 a 2002 deixa clara a perda de espaço das ações voltadas para a infra-estrutura e os serviços urbanos, aí compreendidas a defesa ambiental, habitação, transportes, desenvolvimento urbano e saneamento. A participação dessas funções cai quase 10 pontos percentuais entre 1998 e 2002 passando de 68,2% para 58,5% da despesa com capital fixo¹²⁰. Após alcançar uma alta participação em 2000, o que seria de esperar em final de administração, os gastos diminuem e cedem espaço às áreas de educação e saúde. Como visto anteriormente, essas áreas tiveram significativos aportes de recursos. No caso da infra-estrutura urbana, os recursos de multas de trânsito transferidos às Prefeituras em consequência do novo Código Nacional de Trânsito – Lei 9.503/97 não parecem ter impacto, ao menos sobre o investimento. As transferências de parte da arrecadação da CIDE, instituída pela Lei nº10.336/2001 ainda não tem representatividade. Observe-se que a redução em Transportes de 2001 para 2002 tem mais a ver com a reclassificação de funções da Portaria SOF nº 42 que transferiu, para os serviços urbanos (desenvolvimento urbano), a maior parte das despesas. De toda forma estas áreas – Transportes e Desenvolvimento Urbano – concentram as maiores perdas. A abertura das despesas sob responsabilidade das capitais demonstra que despesas com habitação estão essencialmente a seu encargo.

Conclusão

Neste capítulo, examinamos a estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, com vistas a identificar obstáculos a uma ação cooperativa em políticas urbanas. Tomando como referência, inicialmente, o período 1995 a 2003, acompanhamos como os municípios em geral se inseriram nas relações fiscais federativas. Com receitas próprias e transferências crescentes, eles ampliam a prestação de serviços, despendendo mais recursos em gastos correntes – pessoal e outros gastos de custeio. No entanto, apesar da liderança municipal, o investimento público se retrai.

O sistema de transferências é um importante indicador da forma de relacionamento federativo. A evolução das transferências 1995 a 2003 evidencia o aprofundamento da relação direta da União com os municípios.

¹²⁰ Tanto 1998 quanto 2002 são segundos anos de administrações municipais, o que diminui a possibilidade da variação se dever a ciclo político.

As transferências estaduais, restritas basicamente à partilha obrigatória pela Constituição, deixam clara a fraca presença do estado na condução sistemática de políticas junto aos municípios.

Em seguida, nos detivemos sobre as finanças municipais, contrastando o subconjunto metropolitano com os demais municípios ao longo do período 2000 a 2003, onde o grau de cobertura da amostra é similar: estão presentes mais do 90% dos municípios, com mais de 95% da população brasileira. A estrutura de receitas municipais varia em função do porte populacional. Assim, municípios de maior porte, em geral os municípios núcleo das regiões metropolitanas, se financiam mais com tributos locais e transferências resultantes de partilhas de receitas fortemente atreladas ao nível de atividade econômica em seu território e de renda de sua população. Já os pequenos municípios dependem substancialmente de transferências redistributivas. Além de transferências por partilha de receitas, das quais 40% são vinculadas à saúde e educação, assistiu-se, no período, a uma forte expansão das transferências setoriais vinculadas, onde o SUS e o Fundef preponderam – 16,0% da receita fiscal, em média – resultando em reduzido grau de liberdade no manejo do orçamento municipal. Tal fato cria uma situação em que os municípios gastam em função da receita de que dispõem, em lugar de adequar sua estrutura de recursos às necessidades de gasto para atender as demandas dos cidadãos, como prescreve a teoria do federalismo fiscal. Chama a atenção o caso dos municípios de porte médio, cuja presença relativa é maior em regiões metropolitanas. Funcionando muitas vezes como cidades-dormitório e habitados pela população mais pobre, têm frágil base tributária. Por outro lado, beneficiam-se menos das transferências redistributivas, como o FPM, que prestigia os pequenos municípios de regiões político-administrativas mais pobres.

Focalizando exclusivamente os 463 municípios das 30 RMBs, distinguimos seus municípios núcleo dos demais, que denominamos periféricos. A evolução das receitas no período 1998 a 2003 demonstra a perda de capacidade fiscal dos municípios núcleo, função da fraca expansão de sua atividade econômica, como registrado no capítulo anterior. A situação se agrava se consideramos o maior comprometimento destes municípios núcleo com compromissos assumidos no passado: dívida e previdência de servidores.

A evolução das despesas por função permite avaliar as prioridades de alocação de recursos pelos municípios metropolitanos, evidenciando a

fraca atenção aos gastos com infra-estrutura e serviços urbanos: os gastos com urbanismo e transportes praticamente se mantiveram no período e as despesas com saneamento e habitação são inferiores a 5,0% do total. Como observamos anteriormente, a expansão de transferências vinculadas às áreas sociais absorve eventuais ganhos de receitas próprias, como contrapartida, restringindo o crescimento das aplicações em outras áreas.

Para avaliar a estrutura da receita per capita dos municípios metropolitanos, traçamos um perfil de sua receita fiscal, desdobrando-a em diversas categorias. Comparando municípios núcleo e periféricos, observa-se a longa distância entre eles no que diz respeito à importância das receitas próprias e de devolução tributária. Os valores de receita per capita se aproximam à medida em que se acrescentam as transferências redistributivas. Em municípios mais pobres, as transferências sem vinculação pelo ente doador, como o FPM, acabam preponderando, o que pode lhes dar mais liberdade de administrar o próprio orçamento (por outro lado, é muito frágil sua posição de receitas próprias). As transferências discricionárias beneficiam sobretudo os pequenos municípios, porém se restringem em geral ao exercício fiscal, o que demonstra seu caráter instável.

Com base no perfil da receita, construímos indicadores para avaliar o grau de autonomia e de estabilidade das fontes de recursos, bem como a liberdade para sua utilização. Do lado da despesa, os indicadores evidenciam as prioridades de gasto, resultantes do elevado grau de rigidez do gasto público, anunciado pela própria composição das receitas.

Municípios de maior porte, em geral, têm atividade econômica mais intensa, o que lhes garante maior autonomia de base territorial, avaliada pela parcela de receita própria e de transferências que depende da atividade econômica em seu território. Por essa razão, eles estarão preocupados com os impactos de políticas públicas sobre seu território, podendo assumir uma posição competitiva e não cooperativa, à falta de incentivos em outra direção.

A rigidez do gasto não se limita às obrigações que resultam das vinculações de receita. Outras despesas de difícil compressão – serviço da dívida, legislativo e despesas com pessoal estatutário – restringem a liberdade do administrador. Na maior parte das regiões metropolitanas, mais de 70% dos gastos possuem forte inércia, aí não incluídas as despesas de competência municipal estrita como o custeio da iluminação pública e da coleta de lixo e a operação do trânsito.

O estudo das fontes de financiamento para o investimento metropolitano traz importantes elementos para a delimitação dos obstáculos à cooperação em políticas urbanas, objeto deste livro. Como vimos anteriormente, as ações na área de política urbana têm um forte componente de investimentos, implementados em prazos longos e que requerem aporte de recursos distribuídos no tempo, de forma não linear. A composição das fontes de financiamento do investimento evidencia a forte dependência de resultados fiscais do exercício, ou seja, da poupança corrente. Em particular, parcela não desprezível constitui-se de recursos não assegurados no longo prazo, seja por sua característica discricionária – transferências de capital, ou pela dependência de fatores conjunturais – as taxas de juros, que compõem a receita de valores mobiliários. Apenas um pequeno grupo de municípios tem de fato acesso a operações de crédito. A forte restrição fiscal que orienta a política macroeconômica, exigências quanto ao cumprimento de limites fiscais e dificuldades de ordem burocrática se unem para restringir o crédito municipal, independente do grau de endividamento.

A distribuição das despesas de capital fixo entre 1998 e 2002, de um painel de municípios selecionado pelo IBGE, basicamente metropolitanos, evidencia a perda de prioridade da infra-estrutura urbana, aí compreendidas a defesa ambiental, habitação, transportes, desenvolvimento urbano e saneamento. A participação dessas funções cai quase 10 pontos percentuais entre 1998 e 2002 passando de 68,2% para 58,5% da despesa com capital fixo, cedendo espaço para investimentos em educação e saúde. Vale observar que nem mesmo os recursos adicionais de multas de trânsito transferidos às Prefeituras por determinação do Código Nacional de Trânsito – Lei 9.503/97 parecem ter impacto.

Os resultados a que chegamos são consistentes com as conclusões de Afonso e Biasoto Jr. (2006), de queda do investimento público em infra-estrutura entre 1995 e 2003. Segundo os autores, que se baseiam nas Contas Nacionais, o investimento público (incluindo a administração direta e as empresas estatais) caiu de 4,75% para 2,96% do PIB, sendo que a participação da infra-estrutura (não apenas a urbana) caiu de 56,4% em 1995 para 37,5% em 2003. Consideram que a situação se agrava pelo fato da maior parcela dessas despesas públicas ser descentralizada, enquanto os governos subnacionais não têm competência para conceder, regular e executar funções em grande parte dos serviços classificados como de infra-estrutura, em geral sob responsabilidade do governo federal. De

fato, não apenas compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, telecomunicações, trânsito e transporte (Art.22 da Constituição Federal), mas “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Art.21). Assim, argumentam que “os governos brasileiros investem pouco, e, além do mais, como o fazem de modo bastante descentralizado, gastam proporcionalmente menos ainda em infra-estrutura.”(*idem*,p.3).

Um exemplo claro da dificuldade de estabelecer políticas coordenadas em regiões metropolitanas é o conflito, não superado nem mesmo pela Lei nº 11.445, que estabeleceu o novo marco regulatório do saneamento. Discutida por mais de 20 anos, a lei foi aprovada em janeiro de 2007, deixando para o Supremo Tribunal Federal -STF a definição da titularidade dos serviços em região metropolitana. A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº1842 movida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 1998 ainda tramita – seu movimento mais recente ocorreu em agosto de 2006¹²¹.

¹²¹ Ver tramitação em www.stf.gov.br/processos/processo, último acesso em 08.08.2007

Considerações Finais

Este livro discute a problemática das regiões metropolitanas brasileiras, território de indiscutível importância econômica e onde os problemas sociais mostram sua face mais cruel: a da violência que germina em áreas de intensa pobreza. Apesar de próximas do núcleo mais dinâmico da economia, as periferias metropolitanas – e áreas dentro dos próprios núcleos regionais – reproduzem, ou mesmo exacerbam o quadro de forte desigualdade da sociedade brasileira, com poucos similares em nível mundial. A questão metropolitana vem sendo crescentemente percebida pelos que têm influência na vida política nacional – aí incluídos não apenas os agentes públicos, mas também o setor privado e a sociedade em geral que vive nos grandes centros. No entanto, apenas em poucos casos as políticas públicas se estruturam com visão territorial, sendo a política de saúde a única que até o momento se pode citar.

Como contribuição ao debate da questão metropolitana, o livro discute os obstáculos institucionais e fiscais que dificultam a cooperação dos municípios metropolitanos no desenho e implementação de políticas urbanas. Nosso estudo acompanhou a evolução da experiência de gestão e da legislação metropolitana, para avaliar problemas de ordem institucional, entre os quais o de definição da identidade das atuais regiões metropolitanas; desenhou perfil sócio-econômico e de gestão pública e dimensionou a carência de serviços públicos, concluindo não só pela forte heterogeneidade entre as regiões metropolitanas mas também no interior de cada uma; desenvolveu análise da estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, destacando a forte vinculação de receitas que, ao lado de outros aspectos legais, conduz a uma excessiva rigidez do gasto público, deixando pouco espaço fiscal para os investimentos em políticas urbanas; abordou aspectos do federalismo brasileiro e sua evolução recente: a au-

tonomia política municipal, a relação direta e crescente do governo federal com os municípios na esfera fiscal, a falta de legitimidade e de instrumentos que permitam aos estados coordenar ações no território e a falta de fóruns de discussão e coordenação federativa; reviu o debate sobre governança metropolitana e os modelos praticados em países da OCDE e examinou a experiência do grande ABC para explorar, ainda que de forma preliminar, alternativas de modelos de governança metropolitana no Brasil que permitam contornar, se não eliminar, os obstáculos à cooperação metropolitana para a implementação de políticas urbanas.

O estudo abrangeu os 463 municípios que integravam as 29 regiões metropolitanas brasileiras existentes em dezembro de 2005 e a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF. Em 2005, parcela considerável do PIB – 57,5% foi gerado nestes territórios, onde vivia cerca de 42,0% da população. Em 2004, entre as 500 maiores empresas brasileiras, 402 aí mantinham suas sedes.

Para conduzir nossa reflexão sobre o tema metropolitano, e reconhecendo seu caráter interdisciplinar, buscamos contribuições da ciência política, embora nos fixássemos em maior detalhe no exame das respostas que as principais correntes teóricas da economia ofereceram ao estudo das relações intergovernamentais em países federativos e dos dilemas da cooperação nas transações econômicas. Consideramos de particular importância para nosso estudo a Teoria do Federalismo Fiscal, em que nos baseamos para a análise da situação fiscal dos municípios e de sua posição nas relações intergovernamentais. A comparação das prescrições do federalismo fiscal com nossa prática trouxe à tona as dificuldades de nossos municípios metropolitanos em atender demandas, acrescidas pelo fato de não se circunscreverem aos limites jurisdicionais.

A análise, no entanto, não poderia se desenvolver num vazio institucional, como reconhece Oates, um dos principais teóricos do federalismo fiscal. As contribuições da Nova Economia Institucional – NEI ampliam a compreensão da natureza dos obstáculos identificados pela Teoria do Federalismo Fiscal. Elas destacam o papel de fatores históricos, institucionais e políticos na eficiência dos arranjos federativos e aproximam economistas de cientistas políticos, incorporando outros elementos à análise das condições de eficiência e equidade. A teoria da ação coletiva permitiu-nos prosseguir na identificação dos obstáculos à cooperação metropolitana, considerando que os municípios são organizações, no sentido de North, que podem se engajar numa ação coletiva institucional – AIC,

trabalhando de forma coordenada para desenvolver políticas visando objetivos comuns. O sucesso da AIC dependerá sobretudo do tamanho do grupo e da diversidade de suas preferências (de que deveriam resultar prioridades no desenvolvimento de políticas públicas) e da existência de mecanismos de coerção ou de incentivos seletivos.

Para situar a questão num contexto histórico, percorremos a experiência de gestão metropolitana no Brasil, onde destacamos três momentos principais. Consideradas prioritárias pelo governo autoritário e com recursos assegurados para projetos setoriais, as nove primeiras regiões metropolitanas foram criadas por leis federais em 1973-74. As políticas a elas direcionadas, assim como as estruturas estaduais criadas para sua gestão, entraram em crise a partir de 1979. Sob um clima avesso à criação de instâncias de coordenação de governos locais, vistas como continuação do período autoritário, os constituintes de 1988 transferiram para os estados a competência para instituir regiões metropolitanas, ao mesmo tempo em que alçavam os municípios à condição de ente da federação, com competência para sua auto-organização. Sem legitimidade para exercer a coordenação metropolitana e sujeitos, principalmente em meados da década de 90, a forte crise fiscal, os estados se ausentaram do trato da questão, retomada principalmente a partir de 1998, quando são criadas diversas regiões metropolitanas em diferentes estados. Apesar desse aparente interesse pelo tema, a questão metropolitana continua órfã de políticas específicas que ajudem a remover, ou ao menos a minimizar, os obstáculos à cooperação para a solução de problemas comuns.

O estudo da história institucional das regiões metropolitanas foi enriquecido, examinando a legislação de todas elas, a partir de suas primeiras experiências, na década de 60. Entre outras conclusões, consideramos que a competência conferida aos estados para instituírem regiões metropolitanas resultou em estruturas reguladas de forma muito diferenciada, com frequência sem definição clara das características dos municípios metropolitanos. Em alguns casos, a inclusão de municípios atendeu a pressões políticas. Esta trajetória acabou por constituir um dos muitos obstáculos à cooperação: grupos grandes e heterogêneos dificilmente cooperam de forma voluntária. Não se pense aqui que postulamos tratamento simétrico para situações diferenciadas, mas alguns requerimentos básicos há que considerar para que a região metropolitana adquira sua identidade, entre eles uma caracterização mínima do que é um município, de fato, integrado a um aglomerado urbano metropolitano.

Este livro trata de cooperação metropolitana em políticas urbanas, ou seja da provisão de bens e serviços públicos. É necessário, portanto, indicar demandas a serem atendidas e, por outro, a capacidade de atendê-las. Para dimensionar essas demandas, buscamos indicadores demográficos, indicadores de renda e de condições de vida das populações de cada município. Além disso, verificamos as carências de serviços urbanos e de educação. Para avaliar a capacidade de atendimento, iniciamos por indicadores de atividade econômica e de gestão pública, para só então passar à análise das questões fiscais.

O perfil sócio-econômico contemplou, sobretudo, variáveis que têm correspondência com a situação fiscal dos municípios. A análise da estrutura fiscal permitiu então identificar as dificuldades de atender as carências encontradas. Em diversos municípios periféricos, a população cresce aceleradamente, acolhendo pessoas que vêm em busca de trabalho, com baixo nível de renda e fraca qualificação. Embora na média os municípios periféricos tenham expandido suas receitas per capita, em muitos desses territórios, de frágil base tributária, as transferências intergovernamentais – base de sua receita – não acompanham essa dinâmica populacional. Por outro lado, as cidades núcleo de regiões metropolitanas, que vieram perdendo expressão econômica e base tributária, continuam a sofrer externalidades negativas do crescimento regional não planejado.

No campo da educação, apesar de desembolsarem parcela substancial de seus recursos por determinação constitucional, os municípios metropolitanos ainda estão longe de assumir prioritariamente o ensino fundamental e de dar cobertura à imensa demanda insatisfeita por educação infantil – creches e pré-escolas, conforme prescreve a Constituição. Além disso, elevados percentuais de crianças de 10 anos ainda analfabetas, às vezes próximos a 50%, indicam insuficiência de oferta de vagas ou má qualidade do ensino, pressionando, no primeiro caso, por mais recursos.

Quanto aos serviços urbanos, em diversos casos, a área urbana da periferia metropolitana apresenta maior carência de serviços – água, esgoto, calçamento e pavimentação, coleta de lixo – que a área urbana dos demais municípios do mesmo estado. Apesar disso, entre 1998 e 2002, os investimentos em infra-estrutura urbana em municípios metropolitanos perderam prioridade frente às demais funções de governo. Nisso, seguem a tendência nacional de queda do investimento público em infra-estrutura. Observe-se que os municípios responderam, em média, por 42% do investimento público entre 1995 e 2003 (em todas as áreas).

A composição da oferta de serviços tem estreita correspondência com a forma de seu financiamento. Um aspecto que distingue os gastos em infra-estrutura urbana de atividades na área social, como a saúde e educação é a categoria econômica do gasto. Enquanto na saúde e educação, por exemplo, preponderam os gastos correntes – com pessoal, manutenção dos equipamentos públicos e outras despesas correntes com a atividade, a infra-estrutura urbana é intensiva em gastos de capital – investimentos, distribuídos desigualmente e por prazos longos, em geral. A distribuição temporal dos benefícios de cada atividade deve determinar a forma de financiamento dos gastos. O financiamento das despesas necessárias à prestação de serviços de educação e saúde – manutenção das escolas e hospitais, por exemplo – deve se basear em receitas tributárias e de transferências, atreladas ao orçamento do ano. Já os investimentos em infra-estrutura deverão contar também com recursos assegurados ao longo de sua implantação, como as operações de crédito, que permitem distribuir o ônus do financiamento pelos atuais e pelos futuros beneficiários de estradas, sistemas de saneamento e outros.

A percepção dessa diferença é fundamental para a discussão da cooperação em políticas urbanas. Tomemos como exemplo os serviços urbanos, como a coleta e disposição do lixo. A coleta de lixo, um serviço em que se pode identificar claramente o beneficiário, poderá ser financiada pelo usuário do serviço em cada município, com o pagamento de taxa. Já a construção de aterros sanitários, e de usinas de tratamento do lixo poderão atender diversos municípios e exigirão investimentos que não devem se restringir a um exercício fiscal, partilhados por todos os que se utilizarem desses equipamentos.

O exame da situação fiscal dos municípios metropolitanos evidenciou a diferença na capacidade de atender demandas de acordo com as funções de governo. Enquanto a saúde e educação dispõem de recursos assegurados constitucionalmente a cada exercício fiscal, a maior parte dos serviços urbanos é financiada com os tributos remanescentes. Além disso, como constatado pelos indicadores fiscais, os investimentos têm sido financiados principalmente pela poupança realizada em cada exercício fiscal. Nos municípios de maior porte, as receitas de aplicações financeiras são importantes, porém lembre-se que elas variam com a taxa de juros (e o montante aplicado). No caso dos menores municípios, as transferências de capital se destacam, mas estão atreladas ao exercício fiscal, podendo

dar cobertura a pequenas obras e a compras de equipamentos, passíveis de fracionamento em muitos casos, mas não a uma obra de maior porte ou de prazo mais longo de execução. As receitas de operação de crédito têm sustentado cerca de 14% do investimento dos municípios núcleo. No entanto, a restrição ao endividamento de governos subnacionais – estados e municípios – devida às exigências do equilíbrio macroeconômico tornam esta fonte extremamente seletiva, apesar do endividamento municipal total ser menos que 5% da dívida pública líquida e extremamente concentrado em poucos municípios grande porte, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Nos municípios de porte médio e nos pequenos, cujas dívidas são em geral baixas em relação à receita corrente, exigências quanto à apresentação do projeto e requerimentos de ordem burocrática constituem verdadeiras barreiras ao acesso a esses recursos.

O descompasso entre os limites jurisdicionais, os quais determinam a competência para tributar e para arrecadar outras receitas, como as de transferências intergovernamentais e a distribuição territorial da demanda, que ignora esses limites, torna-se um fator de desequilíbrio permanente em regiões metropolitanas, a ser minorado por algum sistema de compensações ou de cooperação intergovernamental que permita internalizar efeitos positivos e negativos da prestação de serviços públicos e, quando for o caso, reduzir custos, aproveitando economias de escala. A ação cooperativa em territórios ampliados para além das jurisdições municipais é particularmente importante no caso dos serviços de infraestrutura, onde claramente se manifestam economias de escala. Numa situação de excessiva rigidez do gasto, a insuficiência de fontes adequadas e sua instabilidade revela-se um obstáculo às ações cooperadas.

O instrumental teórico ofereceu-nos referenciais para o estudo da governança metropolitana, entendida como o conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitam desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios.

Estruturas de governança não se restringem às ações e às instituições formais de governos, incluindo todo o conjunto de organizações engajadas na prestação de serviços públicos e beneficiárias destes. Embora reconhecendo a importância de ampliar o âmbito do estudo, de forma a captar os outros elementos que influenciam as estruturas de governança metropolitana, optamos aqui pelo foco nos governos municipais e em suas relações com as demais esferas da federação. Além de evitar o perigo da abrangên-

cia excessivamente ampla, o fizemos por considerar que, numa federação, a estrutura dos governos locais, a forma como se relacionam entre si e com os demais entes da federação são elementos essenciais na definição estruturas de governança. Essas propriedades ganham maior dimensão se considerarmos a importância do município na federação brasileira.

A forte heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto a indicadores econômicos, sociais e fiscais, acima apontada, foi reforçada nas regiões metropolitanas, à medida que passaram a incluir municípios com pálida integração ao núcleo metropolitano. Em alguns casos, as regiões se configuram de fato como aglomerados urbanos metropolitanos, ou não o são em sua totalidade, assim entendidos os espaços urbanos onde há forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas e cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem. Assim, as regiões metropolitanas oficiais carecem, em muitos casos, de identidade funcional, a partir da qual se poderiam de fato identificar problemas comuns a todos – ou ao menos à grande maioria – dos municípios. Essa dificuldade se agrega à falta de legitimidade política, exacerbada pela autonomia municipal consagrada pela Constituição de 1988. Se, por um lado, a categoria “região metropolitana”, tal como hoje constituída, não pode ser tomada como um referencial claro para a construção de políticas, por outro não há como ignorar sua existência. Por essa razão, acreditamos que os desenhos de políticas metropolitanas não apenas deverão atender especificidades do setor ou setores a que se apliquem, mas também da configuração institucional de cada região.

Ainda que se considerem, em cada região, apenas municípios que de fato pertencem ao aglomerado urbano metropolitano, a decisão de participar de projetos para a solução de problemas comuns dependerá da avaliação que cada um faz dos custos e benefícios esperados, tendo em vista sua restrição orçamentária. Instituições que ofereçam incentivos seletivos – positivos ou negativos – tornam-se importantes para estimular a cooperação metropolitana.

A ação coletiva voluntária em pequenos grupos tem menores custos de transação, relativos a monitorar e fazer cumprir os acordos. Quando o grupo se expande, é necessária uma terceira parte, que absorva custos de organização, aplique a coerção ou ofereça incentivos seletivos. Tratando-se de um sistema federativo, poder-se-ia esperar que o governo federal e os governos estaduais assumissem esse papel, induzindo a cooperação. No entanto, a inexistência de políticas federais, a falta de legitimidade e

de instrumentos que permitam aos estados coordenar ações no território metropolitano indicam exatamente o contrário.

A complexa rede de transferências intergovernamentais e a crescente ampliação da relação direta dos municípios com o governo federal é outro elemento que pode dificultar a gestão metropolitana. Poder-se ia contrapor a essa afirmação a cooperação entre estados e municípios forçada pelo Fundef e agora pelo Fundeb, que se contrapôs ao efeito perverso da vinculação uniforme de 25% dos orçamentos municipais à educação, anteriormente independente de qualquer parâmetro relativo à efetiva demanda pelos serviços. Ao promover a redistribuição de recursos tributários e de algumas transferências recebidas por estados e municípios em função do número de matrículas na rede pública de ensino, permitiu que o recurso vá onde está o beneficiário. No entanto, a cooperação nem sempre se estendeu às ações de educação desenvolvidas pelo estado e seus municípios, apesar de, num mesmo município, coexistirem escolas estaduais e municipais. De acordo com a Pesquisa Gestão Pública 2005, do IBGE, 22,6% dos municípios metropolitanos participavam de consórcios na área de educação onde estava presente também o estado.

Como regra geral, as relações dos governos estaduais com os seus municípios não prevêm qualquer ingerência em políticas municipais nas diversas funções de governo, o que faz com que os estados fiquem sem instrumentos para coordenar políticas de interesse metropolitano.

Na área urbana, as transferências vinculadas não ajudaram na coordenação intergovernamental e não parecem ter contribuído sequer para expandir os serviços. A transferência da CIDE para projetos de transportes não traz benefício adicional, quando utilizada para substituir recursos do tesouro municipal que antes já eram aportados ao setor. Aliás, este é o melhor exemplo do desperdício de boas oportunidades. A CIDE, instituída em 2001, passou, a partir de 2004, a ser rateada parcialmente com estados e o DF (25% da arrecadação). Da transferência estadual, deve o estado apartar 25%, distribuindo-os aos municípios para o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. O critério de rateio define que 50% dos recursos sejam distribuídos de acordo com a população e, de forma despropositada, os demais 50% de acordo com os critérios do FPM, que beneficiam os pequenos municípios. Perdeu-se, talvez, a última fonte orçamentária para infra-estrutura. Os recursos poderiam contribuir para estruturar uma política com participação das três esferas de governo, distribuídos aos municípios como incentivo à participação em

projetos definidos em conjunto com o estado. Em lugar da pulverização da quota municipal com critérios bizarros, os recursos poderiam ser direcionados para os territórios metropolitanos, onde, de fato, há maior adensamento da demanda por transportes.

Numa área como a urbana, onde as externalidades são evidentes, ações desenvolvidas pelos entes federativos de forma solitária resultam em desperdício de recursos escassos. O conceito de *path dependence* (dependência à trajetória) estendido à mudança institucional, ajuda a esclarecer a trajetória que percorreu a questão metropolitana no Brasil a partir de 1988. O legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas. A desconfiança de que mecanismos de coordenação estadual sejam um primeiro passo para ofuscar a autonomia municipal adicionam-se aos obstáculos à cooperação já discutidos. A identificação da autonomia municipal com a descentralização leva a que sequer se questione se uma jurisdição tem, de fato, condição de assumir determinada tarefa. Ainda que os municípios metropolitanos estivessem individualmente capacitados em assumir tarefas mais complexas (sua heterogeneidade sugere que não todos), o adensamento econômico e populacional traz conseqüências sobre o território e exigências de gestão urbana que diferem de áreas onde o fenômeno metropolitano não se apresenta: externalidades, possibilidades de economias de escala, necessidade de coordenação em ações que se desenvolvem em prazo longo são algumas delas. Os municípios metropolitanos seguem trabalhando de forma autárquica e sem qualquer instância de coordenação. Tal como no caso do teclado QWERTY das máquinas de escrever, que permaneceu em uso mesmo na presença de alternativas mais rápidas para digitação, a escolha por esta forma de comportamento se perpetua de forma ineficiente.

O caso da gestão do saneamento é emblemático. A titularidade do serviço em áreas metropolitanas – se estadual ou municipal – ainda depende de definição pelo STF, apesar do longo período de tramitação da Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu o novo marco regulatório do saneamento.

Relatando as experiências de gestão do Estado do Ceará entre 1986 e 1994, Judith Tandler contesta a rejeição do pensamento hegemônico sobre reforma do setor público e descentralização. Tal corrente de pen-

samento tende a minimizar a possibilidade de que governos centrais, aí incluídos os estaduais, possam ter um papel ativo de coordenação na prestação de serviços descentralizados, acreditando que os governos locais, a sociedade civil e as organizações não governamentais sejam melhores no fornecimento de grande parte dos serviços públicos. Acreditar que a descentralização permitiria melhores práticas, ao colocar os governos locais e a sociedade civil numa saudável relação de transparência e responsabilização, resulta em atribuir uma função passiva aos governos estaduais. A experiência cearense, segunda a autora, revela que a atuação do governo estadual em diversos programas – de medicina preventiva, de combate à seca, de extensão rural e de compras governamentais – fortaleceu a sociedade civil, protegendo os direitos dos cidadãos e melhorou os governos municipais.

O estudo dos diversos modelos de governança metropolitana demonstrou que a solução varia em função da história e da cultura de cada país. França, Alemanha, Itália e Canadá têm experiências de constituição de autoridades metropolitanas com atribuições específicas sobre o território conurbado, convivendo ou não com governos locais (dois níveis). A atual Cidade de Toronto, no Canadá, evoluiu do governo de dois níveis para o governo metropolitano. Já nos EUA e na Inglaterra, prevalecem estruturas extremamente flexíveis de cooperação. A viabilidade dos diferentes modelos está diretamente relacionada aos instrumentos de financiamento disponíveis – ou passíveis de serem criados. Fontes específicas para a gestão metropolitana podem ter papel decisivo no incentivo à ação coordenada.

Não há espaço, neste livro, para uma avaliação acurada dos diversos modelos de governança à luz de nossa história institucional, o que requereria inclusive substancial aprofundamento nas experiências internacionais. Acreditamos, no entanto, que o exame dos aspectos fiscais dos municípios metropolitanos, o desenho do perfil desses municípios – com indicadores sociais e econômicos e de gestão pública – e as revelações proporcionadas pelo estudo da gestão metropolitana no Brasil permitem já algumas incursões nesse campo.

De imediato, arriscamos que os arranjos supra municipais, com instituição de um novo escalão de governo, carecem de viabilidade no caso brasileiro, ao menos no médio prazo, face à trajetória do movimento municipalista e à associação entre autonomia a descentralização, que culmina com a Constituição de 1988. Arranjos mais flexíveis que o governo me-

tropolitano, como a cooperação voluntária, trazem a vantagem de manter a autonomia dos governos locais. Entre as diversas categorias de arranjos intermunicipais – os quais são constituídos por cooperação voluntária e dependem dos municípios constituintes para suas operações – pode-se citar a experiência brasileira do Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista, que desenvolveu uma identidade funcional sobre uma extensão limitada a uma parte da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Entre os atributos favoráveis à cooperação, está o tamanho do grupo – 7 municípios e não os 39 que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. Outro atributo é a identidade de objetivos de políticas, que resulta da percepção de que unida, esta região industrial poderia superar a grave crise socioeconômica decorrente da abertura dos mercados à concorrência internacional, da reestruturação produtiva e da desconcentração industrial. O compromisso das lideranças – em particular o Fórum do Grande ABC, instituído em 1995, com mais de 80 entidades da sociedade civil e os prefeitos eleitos em 1996 – impulsionaram o projeto, que ampliou sua abrangência, a partir da temática ambiental do início da década de 90. Um componente de grande importância para o desenvolvimento da ação coletiva foi a criação da Câmara Regional do Grande ABC, a partir de iniciativa estadual, que permitiu estender a rede de cooperação federativa, incluindo não apenas o Fórum da Cidadania do Grande ABC, mas também parlamentares – deputados estaduais e federais com base regional e presidentes de Câmaras Municipais – e outras organizações representativas de setores econômicos, incluindo as dos trabalhadores.

Enquanto modelo de governança, pode-se supor que os acordos intermunicipais tenham sucesso na coordenação de serviços específicos, mas podem não dar cobertura ao conjunto da região. No caso de políticas urbanas, correr-se-á o risco de progredir no desenvolvimento de políticas setoriais específicas, colocando-as a perder num momento seguinte pela falta de integração, repetindo a experiência de gestão metropolitana da segunda metade da década de 70. A participação do governo estadual e, a depender do setor, do governo federal, podem-se constituir em fios indispensáveis dessa malha de cooperação.

Outra categoria de arranjos intermunicipais voluntários que podem ser examinados preliminarmente, para aplicação ao caso brasileiro, são as autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais, a exemplo dos distritos especiais nos EUA e das federações de trânsito em grandes áreas urbanas da Alemanha, Áustria e Suíça. São arranjos que incluem diferen-

tes níveis de governo e cobrem a área metropolitana funcional. No caso brasileiro, a reunião de interesses em torno de setores onde claramente estão presentes os três níveis da federação, como o de transportes, poderia ser um teste interessante para a construção de modelos de governança metropolitana, tendo em vista que o setor frequentemente atrai a iniciativa privada e tem repercussão direta na vida dos cidadãos, o que possibilitaria a formação de uma consciência metropolitana, que fosse além do interesse puramente local.

Arranjos envolvendo os diversos níveis da federação ganharam uma base jurídica mais sólida com a Lei nº 11.107, em 06 de abril de 2005, que estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos. Regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, a norma traz elementos importantes. Elimina a possibilidade de relacionamento direto e exclusivo da União com os municípios, ao determinar que a União somente participe de consórcio público em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados. Desta forma, permitirá ampliar a cooperação intergovernamental – horizontal e vertical – na execução de projetos de interesse comum. Quanto a recursos, a Lei dá um passo ao orientar os órgãos e entidades federais que dêem preferência às transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios cujas ações sejam desenvolvidas por consórcios públicos. Vale observar que transferências voluntárias são relacionadas aos orçamentos de cada exercício fiscal, podendo ser descontinuada no orçamento do ano seguinte. Não são, em princípio, fontes de financiamento (suficientes) para investimentos de maior porte, como os necessários à infra-estrutura urbana.

Um trabalho do governo federal junto a estados e municípios e dos estados junto a seus municípios é fundamental para divulgar as novas normas legais e disseminar seu uso, ainda bem restrito. De acordo com a Pesquisa Gestão Pública 2005, do IBGE, 59,4% dos municípios metropolitanos se consorciam para a prestação de serviços de saúde e 44,1% para educação, podendo ter como membros do consórcio outro(s) município(s), o estado, a União, o setor privados ou a comunidade. Já em funções de governo ligadas à área urbana, é baixa a frequência da cooperação. Em meio ambiente, 31,3% dos municípios se consorciam. Em habitação e desenvolvimento urbano, o percentual é de 24,5%, em média, caindo para 17,9% em transportes. Não há informação, na pesquisa, que permitam avaliar a efetividade desses consórcios.

A maior frequência de consórcios na prestação de serviços de saúde é incentivada pela forma como é construída a política. O SUS, como exemplo de compromisso federativo, combina autonomia com pactuação, de forma a lidar com a heterogeneidade aqui apontada, diferenciando serviços e seus prestadores e estabelecendo uma hierarquia, que comanda a divisão do trabalho. Além disso, a área de conta com garantia de recursos e um corpo de profissionais especializados.

A construção de modelos de governança metropolitana exige o desenvolvimento de instrumentos de planejamento pelas unidades federadas. O engajamento de qualquer ente federativo num projeto de longo prazo para uma região metropolitana exige optar entre alternativas, para o que a confiança nos parceiros é fundamental. Uma das formas pelo qual os entes podem comprovar sua filiação aos projetos é através do compromisso orçamentário. A integração, de forma regionalizada, das metas e prioridades dos entes federativos para um período de 4 anos, através dos respectivos Planos Plurianuais – PPA pode se constituir em instrumento de cooperação intergovernamental. A Lei do PPA federal 2004-2007 deu um passo nesse sentido, ao permitir ao Poder Executivo da União firmar compromissos com estados, Distrito Federal e municípios, “na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades entre as partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas”. Os pactos de concertamento abrangem os programas e ações que, previstos no PPA dos diversos membros da federação, requerem ação articulada entre seus executores, em todos os níveis de governo, evitando o desperdício de recursos que resulta de ações pulverizadas. A possibilidade de desenvolver ações articuladas com a União e com o estado deveria subsidiar a definição da orientação estratégica do governo municipal. O que ocorre, no entanto, é que um longo trabalho ainda precisa ser feito para tornar o próprio PPA um instrumento de gestão em nível municipal, estadual e mesmo federal. Vale destacar que, de acordo com o Estatuto da Cidade, o planejamento em nível municipal deve atender as diretrizes do Plano Diretor, obrigatório para cidades que compõem regiões metropolitanas, independente de seu porte. A integração desses planos pode ser incentivada pelas instituições de crédito, na medida em que condicionem seu apoio a projetos urbanos à existência de um Plano Diretor metropolitano.

Acreditamos ter levantado, neste livro, questões importantes para o debate da cooperação metropolitana. Com esse objetivo, reafirmamos,

ao longo do trabalho, a importância dos aspectos institucionais, aí destacando o federalismo fiscal brasileiro, em particular, a dificuldade de desenhar mecanismos de financiamento para ações coordenadas no território metropolitano. O crescente problema do financiamento metropolitano, pode-se dizer, deita suas raízes, em parte, no processo que se desenvolve nos últimos 25 anos, quando a oposição vence as eleições nos maiores estados e o sistema autoritário instalado em 1964 começa a se desarticular. O processo de descentralização desordenada não aliou a assunção de responsabilidades a fontes de financiamento adequadas. Por outro lado, tratando os municípios de forma simétrica, o sistema federativo brasileiro não reconhece suas especificidades, o que afeta particularmente os que fazem parte de aglomerados urbanos metropolitanos. Nestes, as fronteiras econômicas não correspondem aos limites jurisdicionais, exigindo mecanismos de cooperação para compensar externalidades e aproveitar ganhos de escala na prestação serviços específicos. O longo período de crise fiscal, que afeta profundamente o governo central na década de 80 e, após o Plano Real, revela o desequilíbrio das finanças estaduais, resulta numa política monetária e fiscal rígidas que limitam fortemente o crédito para governos subnacionais, sem disponibilizar fontes alternativas de longo prazo, mesmo para os que têm baixo nível de endividamento. Além disso, o uso de recursos disponíveis para estados e municípios é restringido por crescentes vinculações, restando poucos graus de liberdade para que um município se decida a participar de projetos para a solução de problemas comuns. O crescimento das transferências intergovernamentais que sucede a Constituição de 1988 acaba por aumentar a desigualdade horizontal, com prejuízo para as cidades de porte médio das periferias metropolitanas. Sem base econômica que sustente uma arrecadação de tributos municipais e pouco se beneficiando de transferências redistributivas, como o FPM, elas acabam com uma receita per capita claramente insuficiente para dar conta da elevada demanda de uma população frequentemente pobre e com fraca preparação para o trabalho. Além disso, vale novamente destacar que o crescimento das transferências alarga o relacionamento direto do governo federal com os municípios e aprofunda a perda de capacidade de coordenação dos estados, reforçada pela autonomia do novo ente federativo, o município. Isto ocorre justamente quando é delegada ao estado a competência de criar regiões metropolitanas. Simetria de tratamento, rigidez orçamentária, falta de instrumentos fiscais de coordenação e enfraquecimento do papel dos estados são

fatores que se acumulam na história recente do federalismo brasileiro e desestimulam a cooperação metropolitana.

Não há dúvida, como visto ao longo deste livro, que experiências de cooperação setorial, como o SUS e, em menor escala o Fundef, ou regional, como no caso do Grande ABC e o florescimento de novos instrumentos, como a lei dos consórcios públicos, abrem novas perspectivas. Tanto os obstáculos que se auto-reforçam como as novas saídas que se apresentam devem ser considerados na discussão de estruturas de governança que permitam aos municípios metropolitanos abandonar seu comportamento habitualmente autárquico e se engajar na construção de estruturas de cooperação para a solução de problemas comuns.

Certamente aqueles que lerem este material poderão, com olhar crítico, levantar outros temas e apontar imperfeições e conclusões, talvez apressadas. A todos, desde já, agradeço e convido a me acompanharem no inadiável aprofundamento do debate sobre o tema metropolitano.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. 253p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Adenauer, 2001. 240p. (Série Pesquisas n. 24).
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002. Mimeografado.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. *A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características*. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, 2004. (Caderno n. 55).
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Oferta de infraestrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil*. Universidade Federal de Viçosa, 2006.
- AGUIRRE, Basília; MORAES, Marcos Ribeiro. *Questão federativa no Brasil: um estado das artes da teoria*. *REP: Revista de Economia Política*, v.17, n.1 (65), jan./mar. 1997.
- ALAGOAS. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2003*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgarson@terra.com.br> em 30 ago. 2006.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, p.13-34, 1. Sem. 2001.
- AMAPÁ. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1997 a 2005*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgarson@terra.com.br> em 24 abr. 2006.
- ARAÚJO FILHO, Valdemar de. *Antecedentes político-institucionais: a questão metropolitana no Brasil*. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (Orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 49-70.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304p.

- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. *A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil*. [Rio de Janeiro]: [s. n.], [19__?]. 22p. Mimeografado.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. *Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p.525-551.
- BAHIA. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2000*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <sgarson@terra.com.br> em 07 fev. 2006.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Progreso económico e social en América Latina – América Latina tras una década de reformas*, 1997. Disponível em: <www.iadb.org>. Acesso em: 03 out. 2005.
- BARZEL, Yoram. *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- BIRD, Richard M.; SLACK, Enid. *Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana*. In: *LA GOVERNABILIDAD de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2003. Disponível em: <www.iadb.org>.
- BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello et al.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord.). *Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: Relatório da atividade 2: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2004. Disponível em: <http://www.observatorio-dasmetropoles.ufrj.br>.
- BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello. *Espaços urbanos: uma proposta para o Brasil/ Rio de Janeiro*. 2003. 229f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- BRASIL. *Lei complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza*. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dados fiscais municipais*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: abr.2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.gov.br> Acesso em: 8 ago.2007
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2003. 316 p.
- CEARÁ. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2006*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgarson@terra.com.br> em 03 mar. 2006.
- CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE, 2004.

- CLAGUE, Christopher. *The new institutional economics and economic development*. In: _____. *Institutions and economic development: growth and governance in less-developed and post-socialist countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997.
- COASE, R. H. *The problem of social cost*. *Journal of Law and Economics*, v.3. p. 1-44, Oct. 1960.
- DAVID, P. Clio and the economics of QWERTY”, *American Economic Review*, n. 75, p. 332-37, may, 1985.
- DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 350p.
- ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 336 p.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2004*. Disponível em: < <http://www.sefaz.es.gov.br> >. Acesso em: 30 jan. 2006.
- FALETTI, Tulia G. *A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective*. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, Aug. 2005.
- FERRARI, Sergio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003. 283 p.
- FIANI, Ronaldo. *A natureza multidimensional dos direitos de propriedade e os custos de transação*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.12, n. 2 (21), p.185-203, jul./dez. 2003.
- FIANI, Ronaldo. *Estado e instituições econômicas: uma discussão crítica das versões modernas da idéia de ordem espontânea na economia*. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- FIANI, Ronaldo. *Teoria dos custos de transação*. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- FIORI, José Luís. *O Federalismo diante do desafio da globalização*. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, PEDRO Luiz Barros (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.19-38.
- GARSON, Sol. *Brazil: the need for intergovernmental cooperation in urban development. Paper presented in Practitioners' Conference on Mobilizing Urban Infrastructure Finance in a Responsible Fiscal Framework: Brazil, China, India, Poland and South Africa*. Jaipur, India, 13 jan. 2005(a). Disponível em: < <http://www.worldbank.org> >.
- GARSON, Sol. *Capacidade e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., Salvador 23 a 27 maio 2005 (b). [Artigo apresentado].

- GARSON, Sol. *O regime fiscal federativo e o financiamento dos municípios metropolitanos*. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006-b. Mimeografado.
- GARSON, Sol. *Overview of public expenditures in Brazil. Part I, background paper*. WORLD BANK, 2004 (a). Mimeografado.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: Perfil econômico-social e aspectos institucionais*. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006-a. Mimeografado.
- GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord.). *Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas: Relatório da Atividade 3c: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2004 (b). Disponível em < www.ippur.ufjf.br >.
- GOIÁS (Estado). *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2005*. Disponível em: <<http://www.sefaz.go.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2006.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 324 p.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics against state transformation in Brazil*. In: MIGDAL, Joel S.; KOHLI, Atul; SUE, Vivienne (Ed.). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge, 1994.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 11. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002, 349p.
- HODGSON, Geoffrey M. *The enforcement of contracts and property rights: Constitutive versus Epiphenomenal Conceptions of Law*. *International Review of Sociology*. 13 , p.373-89. Jul. 2003,
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev.e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p.
- IBGE. *Censo 2000: resultados do universo e da amostra*. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br> >. Acesso em: jun./jul./2006.
- IBGE. *Despesas por funções: 1996-1998*. Rio de Janeiro: IBGE/ Departamento de Contas Nacionais, 2001.
- IBGE. *Despesas por funções: 1999-2002*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de Contas Nacionais, 2006.
- IBGE. *Finanças públicas do Brasil: 2001-2002*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de Contas Nacionais, 2004
- IBGE. *Finanças públicas do Brasil: 2002-2003*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de Contas Nacionais, 2006.
- IBGE. *Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000:Brasil e grandes regiões..* Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2004.

- IBGE. *Informações sobre agências bancárias e rede educacional*. In: ESTATCART, [Rio de Janeiro]: [s. n.], [2004]. 1CD-ROM.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: Finanças Públicas 1998-2000*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001-2002*. Brasília: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Perfil dos municípios: gestão pública 2004*. Brasília: IBGE, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Produto interno bruto dos municípios: 1999- 2003*. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação de Contas Nacionais, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Produto interno bruto dos municípios: 1999-2003*. Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público: 1995-2002*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público: 1995-2002*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.
- IGLESIAS, Francisco. *Constituintes e constituições brasileiras*. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. 104p.
- INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L.. Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives*, v.11, n. 4, p.43-64.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *A institucionalização das regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: IPEA, dez.1969. Documento interno para discussão, elaborado na Área de Desenvolvimento Regional e Social. Mimeografado.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA 1976 (Série Estudos para o Planejamento, n.15). 232p.
- JOUE, Bernard; LEFÈVRE, Christian. *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris: Anthropos, 1999. 310p.
- KLINK, Jeroen. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*. In: *LA GOVERNABILIDAD de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. 440 p.
- LEFÈVRE, Christian. *Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy*. In: *FÓRUM INTERNACIONAL DE METROPOLIZAÇÃO*. Santa Cruz, Bolívia, mar. 1999. Disponível em: <<http://www.ersilia.org>>. (Artigo apresentado).

- LEFÈVRE, Christian. *Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. In: LA GOVERNABILIDAD de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.
- LEGISLAÇÃO sobre regiões metropolitanas: endereços eletrônicos de governos de Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br/comunidade/casas_legislativas/estadual/>, para legislação estadual. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>, para legislação federal. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>, para RIDE DF.
- LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid, BIRD, Richard. *Rethinking decentralization in developing countries*. The World Bank/Sector Studies Series. 1998. 40p.
- LOPES, A. *Contribuição para a agenda metropolitana no Brasil*. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (Org.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- MARANHÃO. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1999 a 2006*. Disponível em: <<http://www.sefaz.ma.gov.br>>. Acesso em: 31mar. 2006.
- MARQUES, Eduardo C. *Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1. Semestre1997.
- MELO, Marcus André B. C. de. Políticas públicas urbanas para uma nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis de desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Mimeografado.
- MELO, Marcus André B.C.de. *Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil*. RCBS, [s.l.], v. 8, n.23, p.85-100, out./1993.
- MELO, Marcus André B.C.de. *Políticas públicas urbanas para uma nova década: uma agenda de questões*. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis de desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- MIGDAL, Joel S. *State in society*. Cambridge: University Press, 2001.
- MINAS GERAIS. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2005*. Relatório emitido pela Fundação João Pinheiro, MG em 30 ago. 2006.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 22).
- MS/SIOPS. Equipe SIOPS/DES/SCTIE/Ministério da Saúde. *A implantação da EC 29: apresentação dos dados do SIOPS, 2000 a 2003*. Brasília, jul. 2005.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public Finance in theory and practice*. 5. ed. Singapore: McGraw-Hill Book Co, 1989. 627p.

- NABLI, Mustapha K.; NUGENT, Jeffrey B. (Ed.). *The new institutional economics and development: theory and applications to Tunisia*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. v.1989b. 465p.
- NABLI, Mustapha K.; NUGENT, Jeffrey B. *The new institutional economics and its applicability to development*. World Development, , v.17, n. 9, p.1333-1347, 1989a
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. 78p. (Descobrimos o Brasil).
- NORTH, Douglass C. *Institutions and economic growth: an historical introduction*. Development, v.17, n. 9, p.1319-1332, 1989.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.
- NORTH, Douglass C. *Transaction costs, institutions and economic performance. Occasional papers/International center for Economic growth, n. 30*. São Francisco, California: ICS Press, 1992. 32p.
- OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: The Harbrace Series in Business and Economics, 1972. 256p.
- OATES, Wallace E. *An essay on fiscal federalism*. *Journal of Economic Literature*, v.37, p.1120-1149, sep.1999.
- OATES, Wallace E. *Federalism as government finance*. In: QUIGLEY, John M., Smolensky, Eugene (Ed.). *Modern public finance*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press. p. 126-151.
- OLIVEIRA F, João Telmo de. *O desafio da gestão metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do estado brasileiro: o caso da região metropolitana de Porto Alegre*. 2003. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- OLSON, Mancur Jr. *The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government*. *American Economic Review*. v. 59, p. 479-487, 1969.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. 201p.
- ORENSTEIN, Luiz. *Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação*. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p.63-88, 1993.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Cities for citizens-Improving metropolitan governance*. 2001. Disponível em: < <http://www.OCDE.org> >.
- PARÁ. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2005*. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2006.
- PARAÍBA. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2006*. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2006.
- PARANÁ. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2006*. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

- PENALVA, A. *Descentralização na América Latina: entre a transformação do regime político e a mudança no modelo de desenvolvimento: o caso brasileiro*. Mimeografado. (Versão de set. 2004).
- PEREIRA, Dilma Celi (Coord.); SCHEFFER, Sueli Ramos; SILVA, Ricardo Toledo. Subsídios à re-institucionalização do desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal. In: IPEA. *Diagnósticos, indicadores e cenários para a ação governamental e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nov. 1994.
- PERNAMBUCO. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2006*. Disponíveis em: < <http://www.sefaz.pe.gov.br> >. Acesso em: 24 mar. 2006.
- PIERSON, Paul. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton Press, 2004. 198p.
- PRADO, Sérgio Roberto (Coord.); QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: FAPESP; FUN-DAP; Brasília: IPEA, 2003. 245p.
- PRADO, Sérgio Roberto. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003-b. 336p.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br> >. Acesso em: jul. 2006.
- PRUD'HOMME, Rémy. *The dangers of decentralization. The World Bank Observer*, Washington, D. C, v. 10, n. 2, aug. 1995.
- PUTNAN, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002
- QIAN, Y.; WEINGAST, B.R.. *Federalism as a commitment to preserving market incentives. Journal of Economic Perspectives*. v. 11, n. 4, p. 83-92.
- REZENDE, F.; GARSON, S. Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.10, n.1, jan./abr. 2006.
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382p.
- REZENDE, Fernando. *O financiamento das políticas públicas: problemas atuais*. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515p.

- REZENDE, Fernando; VILLELA, Renato. *Alterações na política financeira: desenvolvimento urbano e problemas metropolitanos: aspectos financeiros*. In: BRASILEIRO, Ana Maria (Coord.) et.al. *Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador: dimensão nacional*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1986. 323p.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Coreia do; AZEVEDO, Sergio de. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004. 431p.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2000*. Disponível em: <<http://www.sef.rj.gov.br>>. Acesso em: fev. 2005 a fev.2006.
- RIO GRANDE DO NORTE. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 2003 a 2005*. Dados disponíveis em <www.set.rn.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2006.
- RIO GRANDE DO SUL. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1997 a 2005*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgarson@terra.com.br> em 08 fev. 2006.
- SAMUELSON, Paul A. *The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics*. v. 36, n.4, p.387-389, 1954.
- SANTA CATARINA. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2006*. Texto eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgarson@terra.com.br> em 17 abr.2006.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Federalismo no Brasil: entre a recentralização financeira e a afirmação da descentralização*. Rio de Janeiro: [s. n.]. 67 p. Mimeografado (Versão de abr. 2005).
- SÃO PAULO (Estado). *Índice de participação dos municípios no ICMS: período 1998 a 2005*. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2006.
- SERGIPE. *Índice de participação dos municípios no ICMS: período de 2005*. Disponível em: <<http://www.sefaz.se.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2006.
- SHAH, Anwah. *Balance, accountability and responsiveness lessons about decentralization. Policy Research Working Paper*, 2021, Washington, D.C, Dec. 1998.
- SHAH, Anwah; SHAH, Sana. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Local governance in developing countries*, Washington: The World Bank, 2006. 457p.
- SLACK, Enid. *Fiscal aspects of alternative methods of governing large metropolitan areas*. In: BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.). *Perspectives on fiscal federalism*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. 266p.
- SOUZA, Celina Maria de. *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1985.118 p.

- SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova, [s. l], n. 59, p.137-159, 2003.
- SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: trajetórias e influência das escolhas institucionais*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Coreia do; AZEVEDO, Sergio de. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE-Federação de órgãos para assistência social e educacional, 2004. 431p.
- STEPAN, Alfred. *Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations*. Dados, v. 42, n. 2, 1999.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. 3. ed. New York, USA: W. W. Norton & Company, 1999. 823 p.
- TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. 288 p.
- TER-MINASSIAN, Teresa. *Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview*. In: _____ (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1977. 701 p.
- THE WORLD BANK. *World Development Report 1999/2000: entering the 21st century*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.
- TIEBOUT, Charles M.. *A pure theory of local expenditures*. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n.5, p. 416-424, out. 1956.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 34p. (Texto para discussão n. 405).
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsebe Barbosa. Brasília: Editora UNB, 2003. v.1. 422 p.
- WIESNER, Eduardo. *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*. In: LÜDERS, Rolf; RUBIO, Luis, (Ed.) *Estado y economía en America Latina: por un gobierno efectivo en la época atual*. (Proyecto Cepal/GTZ de descentralización fiscal en América Latina).
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economics of governance: frameworks and implications*. In: LANGLOIS, Richard N. (Ed.) *Economics as a process: essays in the new institutional economics*. Cambridge: University Press, 1986. p. 171-201. APÊNDICE(S)

Anexo

QUADRO 1:	Perfil da Receita Fiscal.....	219
QUADRO 2:	Categorias de Receita.....	219
TABELA A.1	Regiões Metropolitanas – Perfil da Receita Fiscal per Capita – 2003.....	220
QUADRO 3:	Indicadores da Receita.....	225
QUADRO 4:	Indicadores da Despesa.....	226
QUADRO 5:	Indicadores de Prioridade de Gasto.....	227
TABELA A.2	Indicadores da Receita Fiscal per Capita – 2003.....	227
Tabela A.3	Indicadores da Despesa per Capita – 2003.....	233

QUADRO 1: Perfil da Receita Fiscal

REFIL = RECEITA FISCAL LÍQUIDA (A +B+C+D+E)	
A	RECTRIP = Receita Tributária Própria
B	DEVTRIB = Devolução Tributária ICMS x Componente VAF do Ano Outras (IOF Ouro+ITR+IRRF+IPVA)
C	Redistributiva C.1 REDNAVOR = Não Vinculada na Origem ICMS x (complemento do Componente VAF%) FPM/FPE Outros (LC 87 + IPI-Exportação) C.2 REDVOR = Vinculadas na Origem SUS Fundef + FNDE (inclui salário-educação) Outras (Cide + FNAS)
D	REDISCRI = Discricionárias Demais Transferências da União Outras Transferências dos Estados Outras Transferências Multigovernamentais dos Municípios Transferências de Convênio Intergovernamentais Correntes, exceto SUS Outras Transferências de Capital da União Outras Transferências de Capital dos Estados/ Municípios
E	OTREFIL = Outras Receitas Fiscais Líquidas Compensação Financeira/ Extração de Rec Minerais Hídricos/ Petróleo Transf para Combate à Fome Transferências Correntes e Transferências de Capital -Outras Instituições Receitas Patrimoniais, exclusive as de Valores Mobiliários Receita Agropecuária, Industrial, Serviços Outras Receitas Correntes e de capital

QUADRO 2: Categorias de Receita

R1	RECTRIP = Receita Tributária Própria
R2	R1 + DEVTRIB (Devolução Tributária)
R3	R2 +REDNAVOR (Redistributiva Não Vinculada na Origem)
R4	R3 + REDVOR (Redistributiva Vinculadas na Origem)
R5	R4 + REDISCRI (Transferências Discricionárias)
R6	R5 + OTREFIL (Outras Receitas Fiscais Líquidas)

TABELA A.1

Regiões Metropolitanas – Perfil da Receita Municipal per Capita – 2003

REGIÃO METRO-POLITANA	Nº DE MUNICÍPIOS	CATEGORIA DE RECEITA	RECEITA PER CAPITA (em R\$ correntes)		
			Município Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média da Receita per capita	Coefficiente de Variação
Aracaju	4	R1 RECTRIP	191	34	55,0
		R2 R1 + DEVTRIB	299	80	41,7
		R3 R2 + REDNAVOR	430	226	31,5
		R4 R3 + REDVOR	621	316	26,5
		R5 R4 + REDISCRI	648	331	29,8
		R6 R5 + OTREFIL	679	378	38,6
Baixada Santista	9	R1 RECTRIP	683	637	54,9
		R2 R1 + DEVTRIB	912	885	59,8
		R3 R2 + REDNAVOR	1007	1.037	53,5
		R4 R3 + REDVOR	1181	1.199	46,3
		R5 R4 + REDISCRI	1214	1.237	43,9
		R6 R5 + OTREFIL	1244	1.303	44,1
Belém	5	R1 RECTRIP	118	14	19,1
		R2 R1 + DEVTRIB	193	51	9,0
		R3 R2 + REDNAVOR	306	168	28,4
		R4 R3 + REDVOR	446	270	20,9
		R5 R4 + REDISCRI	452	307	30,6
		R6 R5 + OTREFIL	473	310	30,5
Belo Horizonte	48	R1 RECTRIP	295	83	118,4
		R2 R1 + DEVTRIB	459	212	92,5
		R3 R2 + REDNAVOR	513	477	48,3
		R4 R3 + REDVOR	765	582	43,0
		R5 R4 + REDISCRI	773	600	42,2
		R6 R5 + OTREFIL	806	632	40,7
Brasília	23	R1 RECTRIP	1421	39	52,4
		R2 R1 + DEVTRIB	1613	104	56,7
		R3 R2 + REDNAVOR	1704	327	62,9
		R4 R3 + REDVOR	1835	435	46,3
		R5 R4 + REDISCRI	1980	487	45,8
		R6 R5 + OTREFIL	2126	506	43,8
Campinas	19	R1 RECTRIP	353	229	53,9
		R2 R1 + DEVTRIB	627	818	153,4
		R3 R2 + REDNAVOR	707	1.011	132,2
		R4 R3 + REDVOR	846	1.162	117,5
		R5 R4 + REDISCRI	852	1.191	114,6
		R6 R5 + OTREFIL	893	1.288	105,7

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

REGIÃO METRO- POLITANA	Nº DE MUNICÍ- PIOS	CATEGORIA DE RECEITA		RECEITA PER CAPITA (em R\$ correntes)		
				Município Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
					Média da Receita per capita	Coefficiente de Variação
Carbonífera	10	R1	RECTRIP	121	55	40,8
		R2	R1 + DEVTRIB	268	276	37,7
		R3	R2 + REDNAVOR	372	553	45,7
		R4	R3 + REDVOR	596	657	37,0
		R5	R4 + REDISCRI	601	711	31,6
		R6	R5 + OTREFIL	631	763	36,2
Curitiba	26	R1	RECTRIP	327	72	75,2
		R2	R1 + DEVTRIB	509	217	127,3
		R3	R2 + REDNAVOR	554	483	59,1
		R4	R3 + REDVOR	756	609	49,0
		R5	R4 + REDISCRI	762	634	55,1
		R6	R5 + OTREFIL	1119	661	56,0
Florianópolis	22	R1	RECTRIP	436	67	65,8
		R2	R1 + DEVTRIB	590	153	45,6
		R3	R2 + REDNAVOR	679	511	34,5
		R4	R3 + REDVOR	745	639	28,0
		R5	R4 + REDISCRI	793	666	28,6
		R6	R5 + OTREFIL	859	686	27,8
Fortaleza	13	R1	RECTRIP	115	26	98,8
		R2	R1 + DEVTRIB	239	127	88,8
		R3	R2 + REDNAVOR	331	280	40,3
		R4	R3 + REDVOR	487	425	34,3
		R5	R4 + REDISCRI	503	468	28,6
		R6	R5 + OTREFIL	522	476	29,7
Foz do Itajaí	9	R1	RECTRIP	241	352	70,3
		R2	R1 + DEVTRIB	489	432	57,9
		R3	R2 + REDNAVOR	621	598	43,5
		R4	R3 + REDVOR	836	748	36,0
		R5	R4 + REDISCRI	847	771	35,7
		R6	R5 + OTREFIL	1109	823	36,6
Goiânia	13	R1	RECTRIP	224	44	65,6
		R2	R1 + DEVTRIB	465	160	62,9
		R3	R2 + REDNAVOR	534	382	38,3
		R4	R3 + REDVOR	718	499	33,2
		R5	R4 + REDISCRI	721	523	31,2
		R6	R5 + OTREFIL	764	531	30,9

REGIÃO METRO-POLITANA	Nº DE MUNICÍPIOS	CATEGORIA DE RECEITA		RECEITA PER CAPITA (em R\$ correntes)		
				Município Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
					Média da Receita per capita	Coeficiente de Variação
Grande São Luís	4	R1	RECTRIP	122	5	36,8
		R2	R1 + DEVTRIB	260	12	15,8
		R3	R2 + REDNAVOR	377	119	27,3
		R4	R3 + REDVOR	539	204	39,4
		R5	R4 + REDISCRI	542	243	42,6
		R6	R5 + OTREFIL	566	249	42,8
Grande Vitória	7	R1	RECTRIP	472	128	41,7
		R2	R1 + DEVTRIB	1001	233	38,0
		R3	R2 + REDNAVOR	1136	353	33,2
		R4	R3 + REDVOR	1300	472	29,0
		R5	R4 + REDISCRI	1311	498	29,6
		R6	R5 + OTREFIL	1367	506	28,8
Joao Pessoa	9	R1	RECTRIP	123	24	165,7
		R2	R1 + DEVTRIB	235	98	86,8
		R3	R2 + REDNAVOR	360	247	32,7
		R4	R3 + REDVOR	526	370	18,7
		R5	R4 + REDISCRI	552	388	17,9
		R6	R5 + OTREFIL	571	395	18,8
Londrina	8	R1	RECTRIP	248	79	37,8
		R2	R1 + DEVTRIB	397	171	32,1
		R3	R2 + REDNAVOR	447	378	17,0
		R4	R3 + REDVOR	675	495	14,3
		R5	R4 + REDISCRI	689	518	12,1
		R6	R5 + OTREFIL	744	567	11,5
Macapá	2	R1	RECTRIP	49	26	0,0
		R2	R1 + DEVTRIB	115	107	0,0
		R3	R2 + REDNAVOR	276	177	0,0
		R4	R3 + REDVOR	354	269	0,0
		R5	R4 + REDISCRI	383	273	0,0
		R6	R5 + OTREFIL	393	276	0,0
Maceió	11	R1	RECTRIP	114	35	95,5
		R2	R1 + DEVTRIB	147	42	81,7
		R3	R2 + REDNAVOR	302	357	26,6
		R4	R3 + REDVOR	439	523	23,3
		R5	R4 + REDISCRI	452	562	22,2
		R6	R5 + OTREFIL	470	599	19,8

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

REGIÃO METRO- POLITANA	Nº DE MUNICÍ- PIOS	CATEGORIA DE RECEITA	RECEITA PER CAPITA (em R\$ correntes)		
			Município Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média da Receita per capita	Coefficiente de Variação
Maringá	13	R1 RECTRIP	272	69	32,7
		R2 R1 + DEVTRIB	418	160	28,2
		R3 R2 + REDNAVOR	475	515	43,9
		R4 R3 + REDVOR	658	629	37,3
		R5 R4 + REDISCRI	701	661	37,0
		R6 R5 + OTREFIL	724	692	35,5
Natal	9	R1 RECTRIP	148	28	80,3
		R2 R1 + DEVTRIB	283	81	69,8
		R3 R2 + REDNAVOR	383	227	20,1
		R4 R3 + REDVOR	516	379	7,0
		R5 R4 + REDISCRI	523	402	7,1
		R6 R5 + OTREFIL	552	417	8,6
Norte/Nord Catarinense	20	R1 RECTRIP	195	139	107,0
		R2 R1 + DEVTRIB	434	279	60,7
		R3 R2 + REDNAVOR	509	500	33,9
		R4 R3 + REDVOR	720	613	31,0
		R5 R4 + REDISCRI	749	657	37,4
		R6 R5 + OTREFIL	836	717	36,1
Porto Alegre	31	R1 RECTRIP	379	98	53,5
		R2 R1 + DEVTRIB	638	343	115,9
		R3 R2 + REDNAVOR	705	508	83,0
		R4 R3 + REDVOR	939	645	66,7
		R5 R4 + REDISCRI	946	655	65,6
		R6 R5 + OTREFIL	1163	686	63,4
Recife	14	R1 RECTRIP	239	48	104,2
		R2 R1 + DEVTRIB	466	186	113,2
		R3 R2 + REDNAVOR	568	331	67,6
		R4 R3 + REDVOR	633	426	56,0
		R5 R4 + REDISCRI	647	452	54,6
		R6 R5 + OTREFIL	681	464	54,8
Rio de Janeiro	17	R1 RECTRIP	403	93	98,7
		R2 R1 + DEVTRIB	611	164	79,4
		R3 R2 + REDNAVOR	625	267	47,3
		R4 R3 + REDVOR	834	406	50,6
		R5 R4 + REDISCRI	842	439	48,1
		R6 R5 + OTREFIL	945	472	49,8

REGIÃO METRO-POLITANA	Nº DE MUNICÍPIOS	CATEGORIA DE RECEITA	RECEITA PER CAPITA (em R\$ correntes)		
			Município Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média da Receita per capita	Coeficiente de Variação
Salvador	10	R1 RECTRIP	173	183	57,6
		R2 R1 + DEVTRIB	266	956	111,3
		R3 R2 + REDNAVOR	333	1.121	99,6
		R4 R3 + REDVOR	374	1.256	90,2
		R5 R4 + REDISCRI	403	1.294	87,3
		R6 R5 + OTREFIL	430	1.507	95,3
São Paulo	39	R1 RECTRIP	454	235	82,6
		R2 R1 + DEVTRIB	716	418	78,1
		R3 R2 + REDNAVOR	779	557	60,1
		R4 R3 + REDVOR	887	669	54,7
		R5 R4 + REDISCRI	891	697	52,5
		R6 R5 + OTREFIL	962	758	57,4
Sudoeste do Maranhão	8	R1 RECTRIP	56	2	93,8
		R2 R1 + DEVTRIB	110	10	34,4
		R3 R2 + REDNAVOR	216	220	17,0
		R4 R3 + REDVOR	403	370	11,6
		R5 R4 + REDISCRI	434	402	11,4
		R6 R5 + OTREFIL	439	406	11,3
Tubarão	18	R1 RECTRIP	123	49	66,4
		R2 R1 + DEVTRIB	267	164	67,9
		R3 R2 + REDNAVOR	373	498	42,7
		R4 R3 + REDVOR	463	610	35,2
		R5 R4 + REDISCRI	464	661	40,5
		R6 R5 + OTREFIL	491	692	41,4
Vale do Aço	26	R1 RECTRIP	173	46	136,1
		R2 R1 + DEVTRIB	485	139	160,9
		R3 R2 + REDNAVOR	613	507	46,3
		R4 R3 + REDVOR	800	607	41,0
		R5 R4 + REDISCRI	806	654	40,8
		R6 R5 + OTREFIL	865	670	40,0
Vale do Itajaí	16	R1 RECTRIP	242	88	53,8
		R2 R1 + DEVTRIB	495	258	37,2
		R3 R2 + REDNAVOR	589	540	21,8
		R4 R3 + REDVOR	798	650	18,2
		R5 R4 + REDISCRI	835	665	18,6
		R6 R5 + OTREFIL	995	714	20,1

QUADRO 3 – Indicadores da Receita

Autonomia por Base Tributária	=	Receita Tributária Própria (RECTRIP)	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾	
Autonomia por Base Territorial	=	Receita Tributária Própria (RECTRIP) + Devolução Tributária (DEVTRIB)	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾	
Segurança Legal das Receitas	=	Receita Tributária Própria (RECTRIP) + Devolução Tributária (DEVTRIB) + Receita Redistributiva Não Vinculada Na Origem (REDNAVOR)	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾	
Segurança Legal das Receitas Ampliada	=	Receita Tributária Própria (RECTRIP) + Devolução Tributária (DEVTRIB) + Receita Redistributiva Não Vinculada Na Origem (REDNAVOR) + Receita Redistributiva Vinculada Na Origem (REDVOR)	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾	
Dependência de Fontes Financeiras	=	Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾ - Receita Fiscal Líquida (REFIL)	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL) ⁽¹⁾	
Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	=	Despesas com Função Educação e Saúde ⁽²⁾ +FNAS +Cide + Receitas Discricionárias(REDISCRI) +Transf. Combate à Fome +Transf. Correntes e de Capital de Outras instituições	x 100
		Receita Fiscal Líquida (REFIL)	

Observações:

⁽¹⁾ Receita Total Líquida : RETOL = Receita Total – Contribuições Sociais⁽²⁾ Despesas com Função Educação e Saúde – são realizadas com a receita própria vinculada de acordo com a Constituição Federal e com as receitas de transferências vinculadas à função de governo: Fundef, FNDE, SUS, convênios específicos

QUADRO 4. Indicadores da Despesa

Pessoal	=	Pessoal - Contribuições Sociais	x 100
		Despesa Total Líquida ⁽³⁾	

Outras Despesas Correntes	=	Outras Despesas Correntes	x 100
		Despesa Total Líquida ⁽³⁾	

Serviço da Dívida	=	Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida	x 100
		Despesa Total Líquida ⁽³⁾	

Investimentos/ Inversões e Outras Despesas de Capital	=	Investimentos + Inversões Financeiras + Transferências de Capital + Outras Despesas de Capital	x 100
		Despesa Total Líquida ⁽³⁾	

Rigidez do Orçamento	=	Despesas com Vinculação Efetiva ⁽⁴⁾ + Legislativo + Pessoal das demais atividades ⁽⁵⁾ + Serviço da Dívida	x 100
		Receita Total Líquida (RETOL)	

Observações :

⁽³⁾ Despesas Total Líquida = Despesa Total – Contribuições Sociais

⁽⁴⁾ Despesas com Vinculação Efetiva = Despesas com Função Educação e Saúde +FNAS+Cide + Receitas Discrecionárias (REDISCRI)+Transf. Combate à Fome +Transf. Correntes e de Capital de Outras instituições.Considera-se que as receitas vinculadas aqui citadas transformaram-se em despesas no exercício fiscal em que ingressaram.

⁽⁵⁾ Excluídas as parcelas de despesas de pessoal já consideradas em : a) educação (estimadas em 62%do total da função), b) saúde (75% da estimativa da despesa com recursos próprios, calculada de acordo com a Emenda Constitucional nº 29/2000), c) outras vinculadas (estimadas em 20% das demais receitas vinculadas) , d) Legislativo(70% das despesas com o Legislativo). Considera-se que, em 2002, os municípios comprometeram, com despesas em saúde, 11% das receitas definidas pela Emenda Constitucional nº 29. Em 2003, o percentual foi estimado em 13%. De acordo com a EC, o percentual de 15% só seria obrigatório a partir de 2004.

QUADRO 5. Indicadores de Prioridade de Gasto

Gasto em Seguridade Social	=	Assistência Social + Previdência Social + Saúde	x 100
		Despesa Total	

Gasto em Funções Urbanas	=	Transporte + Saneamento + Gestão Ambiental + Urbanismo + Habitação	x 100
		Despesa Total	

TABELA A.2
Indicadores da Receita 2002- 2003
Municípios Núcleo e Demais Municípios

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
ARACAJU	Autonomia por Base Tributária	30,3	8,5	10,5
	Autonomia por Base Territorial	46,6	22,1	29,0
	Segurança Legal de Receitas	65,6	59,1	9,6
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,2	84,8	10,9
	Dependência de Fontes Financeiras	1,9	0,6	56,0
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	49,2	56,2	6,0
BAIXADA SANTISTA	Autonomia por Base Tributária	52,4	48,5	28,6
	Autonomia por Base Territorial	69,8	62,0	15,7
	Segurança Legal de Receitas	77,8	74,6	9,2
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,1	88,5	4,0
	Dependência de Fontes Financeiras	1,8	1,5	99,3
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	51,3	49,7	8,0
BELÉM	Autonomia por Base Tributária	24,0	5,6	60,0
	Autonomia por Base Territorial	39,1	21,6	42,2
	Segurança Legal de Receitas	61,9	51,9	6,4
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	90,6	84,4	8,4
	Dependência de Fontes Financeiras	3,2	0,4	39,6
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	55,0	70,9	5,9

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
BELO HORIZONTE	Autonomia por Base Tributária	36,0	11,8	63,4
	Autonomia por Base Territorial	56,6	30,7	53,4
	Segurança Legal de Receitas	64,3	72,3	11,4
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	93,4	89,0	7,2
	Dependência de Fontes Financeiras	1,8	1,3	126,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	61,8	53,4	11,2
BRASÍLIA	Autonomia por Base Tributária	51,4	7,5	50,0
	Autonomia por Base Territorial	58,5	19,5	44,6
	Segurança Legal de Receitas	62,0	59,7	20,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	66,9	82,9	6,8
	Dependência de Fontes Financeiras	2,2	0,8	155,1
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	57,1	61,8	20,3
CAMPINAS	Autonomia por Base Tributária	38,7	19,1	37,5
	Autonomia por Base Territorial	69,4	50,8	26,1
	Segurança Legal de Receitas	77,8	70,3	13,6
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	93,1	84,7	7,2
	Dependência de Fontes Financeiras	2,6	2,6	115,1
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	52,8	63,4	81,2
CARBONÍFERA	Autonomia por Base Tributária	19,5	8,0	50,7
	Autonomia por Base Territorial	41,5	40,7	21,8
	Segurança Legal de Receitas	58,0	70,3	9,6
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,1	85,1	8,6
	Dependência de Fontes Financeiras	2,3	1,1	74,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	61,2	52,4	20,6
CURITIBA	Autonomia por Base Tributária	28,4	11,3	66,2
	Autonomia por Base Territorial	44,0	26,7	61,9
	Segurança Legal de Receitas	48,2	68,2	9,5
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	65,8	88,7	5,8
	Dependência de Fontes Financeiras	2,4	2,4	91,8
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	35,6	51,6	15,7
FLORIANÓPOLIS	Autonomia por Base Tributária	49,1	10,4	75,0
	Autonomia por Base Territorial	66,4	23,0	54,8
	Segurança Legal de Receitas	77,4	69,6	8,9
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	85,2	86,4	5,7
	Dependência de Fontes Financeiras	1,8	2,7	40,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	41,1	53,5	8,2

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
FORTALEZA	Autonomia por Base Tributária	21,7	4,8	84,9
	Autonomia por Base Territorial	45,5	23,5	60,8
	Segurança Legal de Receitas	62,8	56,9	12,4
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	89,4	84,5	9,6
	Dependência de Fontes Financeiras	2,8	1,6	75,2
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	59,6	70,1	16,5
FOZ DO ITAJAÍ	Autonomia por Base Tributária	19,5	35,2	35,8
	Autonomia por Base Territorial	40,9	45,2	21,3
	Segurança Legal de Receitas	53,4	67,9	9,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	72,2	86,2	6,0
	Dependência de Fontes Financeiras	2,8	2,9	73,9
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	37,9	46,1	7,5
GOIÂNIA	Autonomia por Base Tributária	27,4	7,7	55,7
	Autonomia por Base Territorial	57,6	27,6	44,6
	Segurança Legal de Receitas	67,2	68,5	11,8
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,9	89,4	4,2
	Dependência de Fontes Financeiras	0,3	0,5	88,2
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	51,0	60,3	10,8
GRANDE SÃO LUÍS	Autonomia por Base Tributária	20,4	2,0	33,4
	Autonomia por Base Territorial	44,4	5,4	35,9
	Segurança Legal de Receitas	65,0	51,4	16,9
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	92,7	85,1	11,1
	Dependência de Fontes Financeiras	1,7	0,3	39,8
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	54,0	64,6	0,4
GRANDE VITÓRIA	Autonomia por Base Tributária	33,2	24,5	38,7
	Autonomia por Base Territorial	69,8	45,0	33,2
	Segurança Legal de Receitas	80,0	67,2	10,8
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,4	89,3	5,4
	Dependência de Fontes Financeiras	4,2	1,3	73,1
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	40,7	54,6	11,3
JOAO PESSOA	Autonomia por Base Tributária	21,7	4,9	128,4
	Autonomia por Base Territorial	43,4	22,3	62,6
	Segurança Legal de Receitas	68,4	59,5	11,2
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	87,9	90,8	4,9
	Dependência de Fontes Financeiras	0,9	0,2	104,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	54,3	60,4	13,8

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
LONDRINA	Autonomia por Base Tributária	30,7	14,3	40,8
	Autonomia por Base Territorial	48,7	29,7	34,6
	Segurança Legal de Receitas	55,1	65,1	10,4
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	83,8	84,6	7,6
	Dependência de Fontes Financeiras	3,5	1,4	63,8
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	61,6	55,0	8,2
MACAPÁ	Autonomia por Base Tributária	10,8	8,5	-
	Autonomia por Base Territorial	26,0	43,7	-
	Segurança Legal de Receitas	64,1	71,3	-
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	82,6	94,7	-
	Dependência de Fontes Financeiras	2,6	-	-
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	55,4	58,4	-
MACEIÓ	Autonomia por Base Tributária	22,6	5,6	78,1
	Autonomia por Base Territorial	29,8	6,7	65,7
	Segurança Legal de Receitas	62,9	59,0	8,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,2	86,4	7,8
	Dependência de Fontes Financeiras	1,2	0,3	110,6
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	53,0	57,4	8,8
MARINGÁ	Autonomia por Base Tributária	37,3	10,1	41,4
	Autonomia por Base Territorial	57,6	22,2	25,2
	Segurança Legal de Receitas	64,9	67,5	10,5
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	89,6	83,3	6,0
	Dependência de Fontes Financeiras	1,3	2,5	91,4
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	58,5	54,7	9,0
NATAL	Autonomia por Base Tributária	24,7	5,5	78,0
	Autonomia por Base Territorial	48,7	19,8	57,1
	Segurança Legal de Receitas	66,9	52,8	18,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	92,3	88,0	6,7
	Dependência de Fontes Financeiras	0,7	0,3	163,8
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	51,6	64,6	8,3
NORTE/NORDESTE CATARINENSE	Autonomia por Base Tributária	21,7	15,0	68,1
	Autonomia por Base Territorial	48,5	35,6	31,4
	Segurança Legal de Receitas	57,2	67,2	10,7
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	80,5	82,1	8,8
	Dependência de Fontes Financeiras	7,3	2,5	73,8
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	56,5	50,0	11,5

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
PORTO ALEGRE	Autonomia por Base Tributária	29,0	13,6	36,5
	Autonomia por Base Territorial	49,5	41,8	32,2
	Segurança Legal de Receitas	54,8	66,8	10,2
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	76,4	87,8	4,9
	Dependência de Fontes Financeiras	5,7	4,3	89,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	51,6	52,6	9,0
RECIFE	Autonomia por Base Tributária	34,8	10,6	83,9
	Autonomia por Base Territorial	67,6	34,3	61,2
	Segurança Legal de Receitas	82,3	69,3	21,9
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	91,5	88,7	4,4
	Dependência de Fontes Financeiras	2,7	0,8	123,0
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	40,5	53,0	22,8
RIO DE JANEIRO	Autonomia por Base Tributária	37,0	18,0	50,6
	Autonomia por Base Territorial	56,1	31,3	44,5
	Segurança Legal de Receitas	57,4	55,5	17,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	76,7	84,3	10,1
	Dependência de Fontes Financeiras	13,2	1,1	76,5
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	57,0	64,9	19,3
SALVADOR	Autonomia por Base Tributária	37,0	16,4	53,9
	Autonomia por Base Territorial	46,9	52,6	36,9
	Segurança Legal de Receitas	54,2	71,1	11,8
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	61,7	85,4	9,0
	Dependência de Fontes Financeiras	2,8	0,8	95,6
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	52,4	46,3	23,1
SÃO PAULO	Autonomia por Base Tributária	45,3	26,3	34,4
	Autonomia por Base Territorial	71,7	49,0	30,3
	Segurança Legal de Receitas	78,3	70,9	13,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	88,4	86,5	7,5
	Dependência de Fontes Financeiras	4,7	1,1	117,4
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	40,6	54,6	15,7
SUDOESTE DO MA- RANHÃO	Autonomia por Base Tributária	10,1	0,4	86,1
	Autonomia por Base Territorial	22,1	2,2	28,0
	Segurança Legal de Receitas	45,2	50,5	11,1
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	73,8	87,5	7,9
	Dependência de Fontes Financeiras	0,5	-	-
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	66,2	68,3	11,1

RM	INDICADORES	Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
			Média	Coefficiente Variação
TUBARÃO	Autonomia por Base Tributária	21,8	7,7	78,0
	Autonomia por Base Territorial	49,8	25,2	55,1
	Segurança Legal de Receitas	70,9	68,3	9,8
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	87,6	85,0	6,2
	Dependência de Fontes Financeiras	1,4	1,5	59,3
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	48,2	53,7	10,8
VALE DO AÇO	Autonomia por Base Tributária	18,1	6,0	103,3
	Autonomia por Base Territorial	52,4	16,3	105,5
	Segurança Legal de Receitas	67,1	72,8	9,3
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	86,8	88,4	7,3
	Dependência de Fontes Financeiras	2,3	0,7	111,2
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	51,4	53,9	11,4
VALE DO ITAJAÍ	Autonomia por Base Tributária	22,9	11,0	48,8
	Autonomia por Base Territorial	48,2	35,0	24,6
	Segurança Legal de Receitas	57,4	71,5	10,5
	Segurança Legal de Rec. Ampliada	77,5	86,5	6,6
	Dependência de Fontes Financeiras	3,2	1,9	99,9
	Vinculação Efetiva da Receita Fiscal	45,4	48,1	6,6

Tabela A.3
Indicadores da Despesa e Prioridade de Gasto 2002- 2003
Municípios Núcleo e Demais Municípios

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
ARACAJU	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	49,6	41,7	15,5
		Outras Despesas Correntes	39,1	43,9	8,7
		Serviço da Dívida	1,7	-	-
		Investimento e Outras Desp Capital	9,6	14,4	22,8
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	81,8	70,8	10,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	36,2	26,1	5,4
		Gasto em Funções Urbanas	24,8	13,6	75,8
BAIXADA SANTISTA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	45,9	45,1	10,2
		Outras Despesas Correntes	46,0	36,6	21,4
		Serviço da Dívida	2,9	4,9	107,7
		Investimento e Outras Desp Capital	5,2	13,5	57,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	72,0	67,9	10,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	29,3	22,3	17,1
		Gasto em Funções Urbanas	13,7	19,6	39,4

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
BELÉM	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	39,5	37,3	13,0
		Outras Despesas Correntes	48,0	44,8	11,2
		Serviço da Dívida	2,1	0,8	58,6
		Investimento e Outras Desp Capital	10,4	17,1	16,3
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	75,0	78,9	11,0
		Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)			
		Gasto em Seguridade Social	36,8	34,0	11,0
		Gasto em Funções Urbanas	22,8	22,2	29,8
BELO HORIZONTE	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	38,5	47,7	13,6
		Outras Despesas Correntes	46,1	37,1	18,5
		Serviço da Dívida	3,8	2,7	74,9
		Investimento e Outras Desp Capital	11,7	12,6	49,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	81,0	73,8	12,3
		Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)			
		Gasto em Seguridade Social	41,7	25,8	19,3
		Gasto em Funções Urbanas	18,2	19,2	31,1

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
BRASÍLIA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	54,4	43,9	19,1
		Outras Despesas Correntes	33,9	41,1	19,4
		Serviço da Dívida	3,2	0,6	181,3
		Investimento e Outras Desp Capital	8,5	14,4	57,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	88,3	74,6	15,4
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	33,1	25,4	15,6
		Gasto em Funções Urbanas	15,9	20,9	31,7
CAMPINAS	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	55,2	44,9	16,1
		Outras Despesas Correntes	33,3	38,3	16,2
		Serviço da Dívida	8,3	3,0	89,3
		Investimento e Outras Desp Capital	3,2	13,9	36,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	87,3	80,3	70,1
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	39,1	25,2	12,2
		Gasto em Funções Urbanas	11,8	22,2	21,7

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
CARBONÍFERA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	35,6	41,8	15,5
		Outras Despesas Correntes	53,3	43,9	13,5
		Serviço da Dívida	3,5	2,3	43,7
		Investimento e Outras Desp Capital	7,6	12,0	18,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	72,4	68,2	10,1
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	35,7	22,9	19,1
		Gasto em Funções Urbanas	4,2	20,6	31,0
CURITIBA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	26,8	44,7	11,9
		Outras Despesas Correntes	63,1	38,9	14,5
		Serviço da Dívida	4,2	4,3	44,7
		Investimento e Outras Desp Capital	5,9	12,2	48,3
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	50,6	69,2	11,7
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	28,0	21,1	19,8
		Gasto em Funções Urbanas	37,8	18,3	32,8

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
FLORIANÓPOLIS	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	43,3	46,2	10,5
		Outras Despesas Correntes	41,8	38,4	11,0
		Serviço da Dívida	3,1	2,4	53,6
		Investimento e Outras Desp Capital	11,8	13,0	28,9
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	65,8	70,8	9,3
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	15,2	23,8	17,3
		Gasto em Funções Urbanas	13,7	22,7	16,6
FORTALEZA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	39,6	45,0	13,1
		Outras Despesas Correntes	45,5	37,7	18,8
		Serviço da Dívida	2,8	1,2	59,6
		Investimento e Outras Desp Capital	12,1	16,1	32,2
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	69,3	80,1	14,5
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	44,2	27,2	13,9
		Gasto em Funções Urbanas	16,4	14,6	35,5

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
FOZ DO ITAJAÍ	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	36,6	45,5	6,7
		Outras Despesas Correntes	44,5	37,7	10,2
		Serviço da Dívida	2,1	2,3	51,2
		Investimento e Outras Desp Capital	16,8	14,5	30,9
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	58,0	65,7	7,4
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	29,8	17,9	13,4
		Gasto em Funções Urbanas	33,7	22,2	28,0
GOIÂNIA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	37,4	44,7	16,9
		Outras Despesas Correntes	53,2	43,9	11,8
		Serviço da Dívida	2,1	0,8	136,1
		Investimento e Outras Desp Capital	7,4	10,6	74,4
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	70,4	75,9	11,1
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	37,7	27,1	15,5
		Gasto em Funções Urbanas	19,1	20,0	31,9

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
GRANDE SÃO LUÍS	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	37,0	37,7	16,6
		Outras Despesas Correntes	52,4	49,1	20,2
		Serviço da Dívida	2,2	0,3	141,4
		Investimento e Outras Desp Capital	8,4	12,9	40,3
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	72,4	69,1	11,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	41,2	28,8	12,0
		Gasto em Funções Urbanas	20,4	18,5	16,1
GRANDE VITÓRIA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	46,5	49,8	13,2
		Outras Despesas Correntes	34,8	33,2	18,9
		Serviço da Dívida	3,1	2,7	23,8
		Investimento e Outras Desp Capital	15,6	14,4	28,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	67,2	78,2	11,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	20,4	19,2	25,6
		Gasto em Funções Urbanas	27,5	19,0	35,1

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
JOAO PESSOA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	51,5	54,5	9,2
		Outras Despesas Correntes	34,7	34,5	10,3
		Serviço da Dívida	1,8	2,4	52,7
		Investimento e Outras Desp Capital	12,0	8,6	35,9
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	81,3	87,7	9,1
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	28,1	25,8	9,2
		Gasto em Funções Urbanas	16,7	11,8	22,0
LONDRINA	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	43,0	44,1	9,2
		Outras Despesas Correntes	45,7	40,4	10,0
		Serviço da Dívida	2,3	4,1	42,0
		Investimento e Outras Desp Capital	9,0	11,4	15,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	77,3	74,1	5,2
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	48,6	29,7	8,7
		Gasto em Funções Urbanas	10,5	19,2	24,7

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
MACAPÁ	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	47,1	55,6	-
		Outras Despesas Correntes	38,0	38,1	-
		Serviço da Dívida	-	1,8	-
		Investimento e Outras Desp Capital	14,9	4,5	-
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	76,7	88,3	-
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	25,2	29,7	-
		Gasto em Funções Urbanas	18,9	7,1	-
MACEIÓ	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	43,9	38,1	14,3
		Outras Despesas Correntes	43,7	46,1	15,4
		Serviço da Dívida	5,4	1,4	96,1
		Investimento e Outras Desp Capital	7,0	14,4	40,6
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	84,6	68,1	10,5
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	33,9	22,9	15,1
		Gasto em Funções Urbanas	6,1	19,5	46,9

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
MARINGÁ	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	42,2	42,9	6,9
		Outras Despesas Correntes	43,6	37,8	9,3
		Serviço da Dívida	7,1	5,1	30,8
		Investimento e Outras Desp Capital	7,0	14,3	25,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	77,5	73,7	8,2
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	42,7	24,4	9,2
		Gasto em Funções Urbanas	8,3	17,4	40,6
NATAL	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	49,3	46,4	13,4
		Outras Despesas Correntes	42,5	39,7	16,7
		Serviço da Dívida	1,9	2,3	64,4
		Investimento e Outras Desp Capital	6,4	11,7	45,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	81,8	82,9	11,0
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	40,5	28,4	15,2
		Gasto em Funções Urbanas	21,3	14,6	29,7

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
NORTE/NORD CATARINENSE	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	42,2	44,1	14,6
		Outras Despesas Correntes	47,0	39,0	13,1
		Serviço da Dívida	1,9	1,4	59,3
		Investimento e Outras Desp Capital	9,0	15,5	33,5
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	64,3	65,5	11,2
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	31,9	22,9	19,4
		Gasto em Funções Urbanas	20,8	22,6	22,9
PORTO ALEGRE	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	49,5	49,7	10,2
		Outras Despesas Correntes	38,8	33,6	11,7
		Serviço da Dívida	4,4	4,2	43,3
		Investimento e Outras Desp Capital	7,4	12,4	36,0
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	82,4	71,1	11,2
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	39,6	23,4	21,7
		Gasto em Funções Urbanas	25,7	13,6	47,2

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
RECIFE	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	44,1	45,4	22,2
		Outras Despesas Correntes	46,7	43,1	17,1
		Serviço da Dívida	2,5	1,1	112,5
		Investimento e Outras Desp Capital	6,7	10,3	51,8
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	68,7	73,4	20,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	23,9	24,4	40,4
		Gasto em Funções Urbanas	19,0	15,5	48,5
RIO DE JANEIRO	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	46,3	49,6	19,9
		Outras Despesas Correntes	30,7	36,8	26,3
		Serviço da Dívida	9,2	0,8	117,2
		Investimento e Outras Desp Capital	13,9	12,8	46,2
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	80,1	84,7	12,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	30,5	28,8	37,2
		Gasto em Funções Urbanas	17,1	16,2	42,3

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
SALVADOR	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	31,6	43,5	18,3
		Outras Despesas Correntes	47,1	38,6	15,5
		Serviço da Dívida	8,9	3,4	46,6
		Investimento e Outras Desp Capital	12,5	14,5	57,9
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	73,1	66,4	21,3
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	25,2	18,6	22,8
		Gasto em Funções Urbanas	35,4	19,1	25,3
SÃO PAULO	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	40,9	46,8	16,0
		Outras Despesas Correntes	37,9	36,8	17,6
		Serviço da Dívida	10,0	2,6	81,2
		Investimento e Outras Desp Capital	11,2	13,8	39,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	66,6	71,7	12,5
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	30,5	24,7	23,4
		Gasto em Funções Urbanas	22,5	20,6	34,3

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
SUDOESTE DO MARANHÃO	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	37,8	42,3	3,9
		Outras Despesas Correntes	54,8	41,1	15,6
		Serviço da Dívida	1,3	0,0	244,9
		Investimento e Outras Desp Capital	6,1	16,6	43,5
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	87,6	72,2	8,4
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	22,3	20,6	26,0
		Gasto em Funções Urbanas	9,8	19,5	31,8
TUBARÃO	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	45,1	44,9	9,2
		Outras Despesas Correntes	39,6	39,8	13,9
		Serviço da Dívida	1,9	2,1	66,9
		Investimento e Outras Desp Capital	13,4	13,2	33,7
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	72,2	72,4	11,6
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	24,9	22,3	16,5
		Gasto em Funções Urbanas	20,4	22,7	28,9

Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?

RM	INDICADORES		Municípios Núcleo	DEMAIS MUNICÍPIOS	
				Média	Coef. Variação
VALE DO AÇO	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	41,7	42,4	15,4
		Outras Despesas Correntes	37,3	41,3	12,6
		Serviço da Dívida	4,0	2,4	55,9
		Investimento e Outras Desp Capital	17,0	13,9	41,4
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	72,4	68,8	10,5
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	23,0	24,2	19,9
		Gasto em Funções Urbanas	22,0	20,2	38,4
VALE DO ITAJAÍ	ESTRUTURA DA DESPESA	Pessoal	45,8	44,1	10,0
		Outras Despesas Correntes	39,1	40,7	12,6
		Serviço da Dívida	3,3	1,8	56,0
		Investimento e Outras Desp Capital	11,8	13,4	38,2
	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO	Total: Despesa Permanente / Receita Total Líquida	70,7	66,1	5,7
	Indicadores de Prioridade do Gasto (% do Total da Despesa)	Gasto em Seguridade Social	29,8	21,3	12,8
		Gasto em Funções Urbanas	26,1	27,3	15,2

