

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 OS DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO: EM QUE PÉ ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?
Autor(es)	Luís Gustavo Vieira Martins Marco Aurélio Costa
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap14

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luís Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

OS DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO: EM QUE PÉ ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?

Luis Gustavo Vieira Martins¹
Marco Aurélio Costa²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é produto do esforço coletivo de pesquisa que o Ipea vem coordenando em parceria com governos estaduais, instituições metropolitanas, institutos de pesquisa e universidades, ao longo dos últimos anos, com vistas a monitorar e avaliar a evolução das metrópoles brasileiras e o processo de instituição de regiões metropolitanas (RMs) no Brasil.

Para além dos arranjos políticos, legais, institucionais e de planejamento e gestão, a questão do financiamento pode assumir um papel relevante para se avaliar a evolução do processo de institucionalização das RMs no país, dado que a viabilização efetiva dessa política demanda recursos para sua implementação.

Evidentemente, mobilizar recursos sem dispor de um aparato adequado de planejamento, gestão e implementação de ações redundaria numa tarefa inócua. Entretanto, chamam atenção no caso brasileiro os grandes esforços empreendidos no campo normativo – e, em certa medida, ainda que de forma desequilibrada e ciclotímica, diversas iniciativas em criar instituições, mecanismos de governança e participação, planos e instrumentos de gestão –, buscando promover ações articuladas e coordenadas nas metrópoles brasileiras.

Se em vários momentos se produziu algum nível de pactuação entre estados e municípios metropolitanos, criando-se mecanismos e instituições de governança e reunindo conhecimento e capacidade técnica para levar adiante tal empreitada, permanece a incômoda questão de por que, no final das contas, são tão limitados os resultados de tais esforços.

1. Analista de planejamento e orçamento em exercício na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos em desenvolvimento urbano na Dirur/Ipea; coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT); e doutor em planejamento urbano e regional. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

As razões são muitas – um conjunto de fatores, alguns de caráter nacional e estrutural, outros de natureza local e particular. Entretanto, a insustentabilidade do processo de desenvolvimento brasileiro e a do cenário macroeconômico e das respostas governamentais às crises internas e externas, que oscila entre momentos de fortes restrições e fases de expansão, certamente constitui um contexto de fundo que não contribui para produzir um ambiente político, social e econômico adequado à pactuação e à definição de fontes (de financiamento) mais permanentes a fim de enfrentar as consequências de nosso rápido processo de urbanização.

Entre os elementos perturbadores, é ponto pacífico a centralidade assumida pela questão do financiamento na construção de uma política cooperativa para o desenvolvimento metropolitano. O tipo de formato institucional adotado para a instituição de RMs no Brasil, ao envolver diretamente duas instâncias federativas diferentes, estado e municípios – dotadas de autonomia administrativa e financeira, que são efetivamente entes da Federação e possuem competências exclusivas, mas também complementares –, é um arranjo que depende fortemente da adesão de atores com diferentes capacidades e limitações.

Neste capítulo, iremos nos concentrar na dimensão urbana do desenvolvimento metropolitano, que consiste no alvo central desta etapa da pesquisa.

2 O FATO METROPOLITANO E A DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA DA METRÓPOLE

O debate sobre metropolização é indissociável do quadro compreensivo a respeito do processo de urbanização brasileiro e sobre a conformação do nosso sistema federativo, visto que ambos os processos estão irremediavelmente inter-relacionados, numa lógica de codeterminação.

O Brasil experimentou um elevado crescimento econômico no pós-guerra, marcado por um processo de urbanização e industrialização que produziu alterações significativas nas estruturas demográficas, sociais e ocupacionais e deu origem a uma das maiores e mais complexas economias do planeta, num relativamente curto espaço de tempo. As transformações estruturais deixaram marcas profundas na estruturação do território, especialmente nas cidades brasileiras, uma vez que o país rapidamente abandona seu perfil essencialmente agrário para se tornar eminentemente urbano. Já em meados da década de 1960, mais da metade da população brasileira se tornara urbana (Faria, 1991).

Alimentada por altas taxas de crescimento vegetativo e por um crescente e intenso fluxo migratório do campo para a cidade, a população urbana cresce numa velocidade no mínimo duas vezes superior à do avanço populacional do país a cada década. O ineditismo desse processo deriva não somente da velocidade do crescimento urbano, mas também de sua magnitude, tendo

as cidades de absorver, entre os anos 1960 e 2010, mais de 25 milhões de habitantes a cada década.³

Nosso desenvolvimento periférico produziu uma “urbanização periférica”, marcada pela forte presença de desigualdades sociais, que se desdobraram territorialmente na segregação espacial das camadas mais pobres da população, alijadas do acesso aos bens e serviços públicos coletivos, assentadas num precário padrão de moradia. A noção de “periferização” assume um novo significado, expressão de um modelo específico de urbanização/metropolização, que vai além da questão do distanciamento em relação ao núcleo, passando a referir-se também a uma “não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente, são apropriados e consumidos somente no núcleo urbano” (Santos e Bronstein, 1978).

Klink (2013) sintetiza os debates sobre a governança metropolitana ao apontar dois paradoxos fundamentais: de um lado, a concentração da riqueza nas metrópoles, mas também as grandes mazelas resultantes desse processo de concentração, marcado pelos diversos *deficit* sociais; de outro, remete à ausência ou limitação dos arranjos institucionais, de planejamento e gestão, para o enfrentamento dessa dualidade na direção de um processo de desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto que se insere o fenômeno metropolitano, como um dos produtos do nosso acelerado processo de urbanização/industrialização, que reuniu, em alguns centros urbanos, um poderio econômico e uma concentração demográfica superiores aos das demais cidades. O fato metropolitano é, então, compreendido como um processo socioespacial estabelecido historicamente num conjunto de relações e interações humanas, de interdependência e compartilhamento de serviços, infraestruturas e funções complementares circunscritas num território e que frequentemente ultrapassam os limites administrativos da metrópole.

Assim, a ocorrência do fato metropolitano,⁴ em geral, precede sua institucionalização, e, sendo produto da interação num dado contexto espacial (Santos, 2018), suas relações internas e externas podem variar bastante, dependendo de cada situação.

3. Crescimento da população urbana a cada década, com base nos censos promovidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de diversos anos: 1960 – 20.899.927; 1970 – 29.108.631; 1980 – 28.862.451; 1990 – 26.879.724; 2000 – 23.170.242.

4. Metrópoles são formações socioespaciais constituídas por arranjos populacionais que ocupam áreas urbanizadas, em geral conurbadas, formadas pela cidade núcleo e cidades adjacentes. Nesses arranjos, os limites físicos se perdem, formando um espaço único regional, que, em geral, orbita em torno de um núcleo urbano central. Cada metrópole constitui uma área de influência que pode assumir diferentes perfis socioespaciais e territoriais, não sendo obrigatoriamente formada por uma única área contígua urbanizada, podendo designar uma região com áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais.

O que diferencia as grandes metrópoles das demais cidades é justamente a sua escala, o tamanho e a diversidade de seu sistema econômico, a concentração populacional, a intensidade de seus fluxos e a multiplicidade de conexões. Ocorre que seu processo de formação, no Brasil, foi profundamente marcado pela crescente agudização das condições de vida nas metrópoles, sendo reconhecido pelo Estado brasileiro, ainda na década de 1970, como uma questão a ser enfrentada.

A constatação de que nesses territórios os municípios vivenciariam problemas comuns causados pelo intenso processo de urbanização que compartilhavam, situações impossíveis de serem solucionadas individualmente pelas instâncias locais, tornavam necessária a tomada de decisões a um nível supralocal. Tal condição demandaria um arranjo que, no federalismo brasileiro, deveria se situar entre a escala estadual e a municipal. A resposta adotada para enfrentar essa situação de forma institucional foi a criação das nove RMs, entre 1973-1974.

Após as crises dos anos 1970 e início dos 1980, durante o processo de redemocratização, a questão metropolitana foi retomada durante os debates da Constituinte em 1986, mas fortemente influenciada por uma visão mais descentralizadora, marcada pela emergência dos movimentos municipalistas.

Reconhecendo essa condição, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu que caberia aos estados a institucionalização de suas respectivas RMs, considerando que seria a instância federativa mais próxima da realidade de cada metrópole, afastando grande parte das atribuições da União presentes no modelo constitucional que a antecedeu. E, mais recentemente, a partir de 2015, a instituição de RMs também teria de se adequar às diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Metrópole (EM) (Lei nº 13.089/2015).

No tocante aos arranjos político-institucionais adotados, na medida em que se trata de um projeto de lei do Executivo a ser encaminhado ao Legislativo para apreciação, sendo que este último poderá vetar ou alterar qualquer um dos dispositivos apresentados pelo governador do estado, o processo político é uma condição inescapável e, com certeza, desejável. É nesse processo que se definem os contornos metropolitanos, as funções de interesse comum, as estruturas e os meios de governança, planejamento, participação e gestão, assim como as fontes de recursos adotadas para sua implementação.

Chama-se atenção para o fato de que a instituição das RMs deriva eminentemente de processos políticos para ressaltar que buscar assentar análises sobre o tema adotando apenas elementos físico-territoriais, complementaridade de funções urbanas, dinâmica econômica etc. – ainda que se constituam em parâmetros fundamentais para orientar sua criação – nem de longe esgotam o modelo explicativo sobre a governança de nossas metrópoles, o que costuma frustrar aqueles envolvidos na dimensão socioespacial da temática.

Assim, não obstante os princípios constitucionais e as diretrizes colocadas pelo EM, o arranjo-institucional metropolitano adotado em cada estado corresponde a uma pactuação específica dos termos de cooperação entre os atores envolvidos, num dado momento do tempo, que poderão ser mais ou menos aderentes ao fato metropolitano propriamente dito. De certa forma, inclusive no intuito de acolher determinado grau de diversidade das metrópoles brasileiras num país tão heterogêneo, o EM não foi exaustivo ao definir e apresentar os parâmetros sobre os quais deveria se apoiar a criação de uma RM:⁵ afinal, quais seriam os limites para definir o que seria um agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs)?

Esse grau de liberdade conferido aos estados para a instituição de RMs não poderia resultar em outra coisa que não na diversidade de interpretações legais e adaptações às realidades e interesses locais. Isso produziu, de um lado, uma distorção em relação aos conceitos e intenções originais, mas, por outro lado, teve a vantagem de se constituir num modelo menos autoritário ou tecnocrático em relação ao passado – algo que abriu espaço para que o arranjo institucional necessário fosse efetivamente pactuado com os atores diretamente envolvidos.

Da mesma forma, a própria definição sobre qual município deverá ou não compor uma RM também remete a um processo político na sua essência. Considerando a opção feita na CF/1988 em elevar o *status* do ente municipal na Federação, a delimitação das RMs no Brasil precisa considerar a integralidade do território de cada município, se afastando em grande medida da noção de conurbação e contiguidade da área efetivamente metropolitana, o que traz enorme complexidade na definição dos serviços de interesse comum e dificulta a pactuação de políticas nesta esfera.

A disponibilidade hídrica passou a ser um elemento-chave para definir os contornos de algumas metrópoles ante a evidente limitação de acesso ao abastecimento em algumas cidades. Daí gera-se uma tendência à incorporação de municípios que possuem disponibilidade hídrica às RMs.

Entretanto, em geral, é justamente o fato de ter características não metropolitanas – como pouca densidade demográfica, presença de grandes áreas livres, poucas atividades poluidoras, reservas ambientais, atividades econômicas tipicamente rurais, além da disponibilidade de fontes de água – que confere a tais localidades sua capacidade hídrica. Faria sentido, por essa razão, incorporá-la a uma metrópole? Ou se trata apenas de remunerá-la adequadamente pelo fornecimento de tão precioso líquido para as grandes metrópoles?

5. A Lei nº 13.089, de 2015, no inciso VII, do art. 2º, define RM como uma “unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015).

Esse descolamento entre o fato metropolitano e os arranjos político-institucionais adotados configurou o que a literatura consagrou como “metropolização institucional” (Costa, Matteo e Balbim, 2010), menos aderente às dinâmicas e aos processos socioespaciais e a um efetivo processo de ordenamento territorial.

Sob a perspectiva das finanças públicas, evidencia-se que não só a composição municipal da RM irá ditar seu perfil e potencial econômico, fiscal e tributário, como também ocorre o seu inverso – isto é, por interesses econômicos, fiscais ou da eventual existência de políticas públicas que priorizem de alguma forma os membros de uma RM frente aos demais, engendra-se um processo político de inserção de determinado município numa RM.

Ou, ainda, em situações-limite, pode ser do interesse do Executivo e/ou do Legislativo estadual recortar todo o seu território em inúmeras RMs, não deixando nenhum município de fora, mesmo que várias municipalidades tenham características completamente distintas do que se esperaria de um município metropolitano.

Em outra direção, feitas as contas finais quanto às vantagens da participação formal numa RM, começam a aparecer alguns casos em que o município identifica falta de atratividade em compor esse tipo de arranjo territorial-institucional. Por exemplo, após uma mudança na legislação de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ocorrida recentemente no estado do Rio de Janeiro, um município está pleiteando sua exclusão da RM do Rio de Janeiro, pois teve sua cota-parte reduzida justamente por ser metropolitano, o que parece ter lhe trazido desvantagens econômicas.

Assim, em muitos casos, a perspectiva de acesso a fontes adicionais de recursos parece ser determinante no processo de constituição de RMs, sendo possível inferir que o interesse ciclotímico de avanços e recuos de estados e municípios em relação à questão metropolitana ao longo do tempo derive, em grande medida, desse aspecto.

Assim, a institucionalidade que se produziu desde então – bastante diferente daquela criada originalmente nos anos 1970, quando havia apenas 9 RMs – foi a criação de 76 RMs, sendo que o estado com maior número de RMs é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8).

Também foram instituídas, por legislação federal complementar, três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), que alcançam municípios de mais de um estado da Federação: a Ride do Distrito Federal e Entorno (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), a Ride do Polo Petrolina e Juazeiro (Bahia e Pernambuco) e a Ride da Grande Teresina (Piauí e Maranhão). Esse universo legalmente instituído envolve nada menos do que 1.309 municípios metropolitanos e 56 inseridos em Rides, os quais correspondem a quase um quarto dos 5.570 municípios do país,

o que remete a uma enorme diversidade entre eles, seja qual for o critério de comparação adotado.⁶ A esse universo se somam cinco aglomerações urbanas, constituídas por 74 municípios.

O modelo brasileiro de recorte metropolitano baseado em limites municipais, que não corresponde ao território físico historicamente produzido de conurbação de áreas em torno da metrópole, torna difícil a definição de políticas públicas focadas nos efeitos e na dinâmica de metropolização. Parte dos municípios definidos legalmente como metropolitanos não possuem conexão forte com a metrópole.

Um exemplo dessa situação pode ser visualizado no caso da privatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro. O governo estadual adotou uma modelagem de concessão dos serviços da empresa de saneamento – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) – baseada numa proposta construída pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A modelagem estabeleceu a concessão por blocos de áreas, construídos com vistas a buscar atratividade e viabilidade econômica para cada bloco individualmente, de forma que o conjunto da RM não perfaz um desses blocos.⁷ O bloco 4 é composto por parte dos municípios metropolitanos e alguns bairros da capital. Os blocos 1 e 3 envolvem municípios metropolitanos, não metropolitanos e parte dos bairros da capital. O bloco 2 inclui outros bairros da capital e municípios não metropolitanos distantes da metrópole. Assim, o tecido territorial e os demais elementos que configuram o espaço metropolitano foram desconsiderados no processo, o que nos chama atenção para o fato de que, em alguns casos, determinada FPIC poderá até ajudar a desconstruir, em vez de fortalecer, a gestão metropolitana no seu conjunto.

Analisar esse conjunto tão diferenciado de arranjos não é o objetivo deste estudo, que apenas pretende demonstrar a complexidade e diversidade desse universo, marcado por condicionantes locais igualmente particulares, mas destacar que essa diversidade dialoga com determinantes comuns e estruturais que condicionam fortemente as condições de financiamento da política metropolitana, como veremos a seguir.

6. A Lei nº 13.683, de 2018, buscou solucionar a questão da falta de parâmetros e critérios a serem obedecidos pelos estados ao constituírem suas RMs, introduzindo um novo dispositivo no EM (Brasil, 2015, art. 2º, inciso VIII), que estabelece o conceito de área metropolitana: “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território” (Brasil, 2018).

7. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo1/Anexos_II_III_IV_do_EDITAL.pdf>.

3 OS DETERMINANTES DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO

O citado “pacto” metropolitano se expressa no estabelecimento de um conjunto complexo de acordos, alianças, instrumentos e regras firmadas para a consolidação dessas relações, que assumem também um formato jurídico-legal. Tal concertação, é claro, não resolve todos os conflitos e contradições existentes entre as partes.

A coexistência de duas instâncias governamentais, estado e municípios, com certo grau de autonomia entre si, com capacidades diferenciadas de autogestão e auto-organização política, administrativa e financeira, mas ligadas também por determinados laços hierárquicos, dá o tom da complexidade deste arranjo.

Ocorre que um dos principais cimentos que poderiam ajudar a manter a firmeza desse pacto, e que na sua ausência também ajuda a explicar o seu enfraquecimento, o fundo público assume papel ainda mais relevante ante uma imensa heterogeneidade e desigualdade entre os atores. A capacidade de transferir recursos públicos para compensar essas diferenças e sustentar financeiramente uma agenda comum torna-se, então, fundamental para a manutenção desse pacto. Mas de onde viria esse fundo público?

Inicialmente alvo de grandes investimentos por parte do governo federal, as RMs sentiram fortemente a prolongada crise econômica. O fracasso das tentativas de promover a estabilização da economia e a continuidade do crescimento a partir do final dos anos 1970 solapou os mecanismos financeiros que sustentaram os ambiciosos programas de investimento promovidos de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970, dentro do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e, parcialmente, do II PND.

Ainda mais vulnerável de 1979 em diante, após o segundo choque do petróleo e o salto dos juros reais no mercado internacional, a economia brasileira não mais conseguiu produzir uma conjuntura capaz de fazer frente à continuidade dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos da década anterior. Nesse período, se avolumaram ainda mais as carências de atendimento das demandas sociais, havendo uma crescente desmobilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) operados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e uma forte restrição nos investimentos realizados por meio do orçamento geral da União.

A fase de baixo investimento fez refluir o envolvimento dos diversos atores na maioria das RMs, ampliando-se a disputa por recursos por parte dos entes subnacionais. Conviveu-se com um longo período de tentativas de contenção do processo inflacionário, seguido de uma nova fase de forte ajuste fiscal, pautado por dotações orçamentárias da União pouco significativas, em parte lastreadas por

financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Também foram períodos de forte restrição de crédito aos estados e municípios, que concorriam aos escassos recursos disponibilizados no âmbito dos programas de financiamento do FGTS ou recorriam ao financiamento externo dos bancos internacionais de desenvolvimento, enfrentando longos processos e difíceis condições de acesso. Apenas empresas de saneamento públicas e privadas bem-estruturadas e prefeituras de maior porte conseguiam efetivamente acessar tais fontes, deixando os municípios de menor porte e as periferias metropolitanas reféns das suas limitadas capacidades de arrecadação e das escassas transferências voluntárias da União.

Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quando se buscou retomar a questão metropolitana, e particularmente a partir de 2007, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), houve um esforço no sentido de privilegiar as RMs nos investimentos federais para o desenvolvimento urbano. Entretanto, essa seria uma tarefa politicamente complexa para um ministério com atribuições sobre toda a rede urbana, inclusive os municípios não metropolitanos, que sempre demandaram igual atenção.

Alguns programas ministeriais utilizaram como critério de pontuação na seleção de projetos o pertencimento do município-alvo a alguma RM. Entretanto, tais recursos eram acessados por meio de propostas apresentadas diretamente pelos estados e municípios metropolitanos e não por instâncias de governança metropolitana, passando ao largo dos fundos estaduais criados para esse fim. Assim, em apenas algumas situações as propostas apresentadas envolviam a complementaridade entre projetos de diferentes municípios, ou destes com o respectivo estado, ou tampouco visariam a efeitos em escala supramunicipal ou metropolitana.

O avanço do debate técnico e político em torno da temática metropolitana levou à aprovação, ainda que bastante tardia, de uma nova política nacional de desenvolvimento metropolitano, expressa no EM.

Todavia, um dos principais problemas da política nacional de desenvolvimento metropolitano reside justamente na inexistência de previsão de recursos para levar adiante a política que propõe. O veto presidencial aos arts. 17 e 18⁸ do projeto de

8. O veto se baseou na defesa técnica, dado que as áreas de Orçamento e da Fazenda argumentaram que não há distinção prática entre um fundo orçamentário e as dotações alocadas a programas no próprio orçamento, o que em certa medida é verdade. Entretanto, também foi uma decisão de caráter político, uma vez que não há impedimento legal para a criação do fundo e que o mesmo também previa a inclusão de fontes alternativas ao Orçamento Geral da União (OGU): "A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União". Vetos da Lei nº 13.089/2015 disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm>.

lei sepultou a ideia da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI),⁹ que teria a função de sustentar essa política e, desde então, nenhum mecanismo foi criado para suprir tal ausência.

O EM, no intuito de provocar os atores a aderirem à política de forma mais estruturada, acabou por criar, inclusive, uma restrição para o apoio da União à governança interfederativa, uma vez que o art. 14 dessa lei estabelece que apenas as RMs que atingirem a gestão plena estarão habilitadas a receberem recursos da União para o financiamento de seu desenvolvimento, conforme disposto no inciso III do *caput* do art. 2º dessa lei. Dessa forma, seriam potenciais beneficiárias apenas as RMs que possuísem: i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º dessa lei; e iii) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) aprovado mediante lei estadual.¹⁰

Ainda que a lei previsse um fundo que teria apenas natureza contábil e financeira, que não dispensaria o esforço permanente dos segmentos envolvidos na disputa por recursos com as demais pastas e políticas urbanas, o FNDUI ao menos sinalizaria para uma perspectiva de enfrentamento das dificuldades de financiamento de uma institucionalidade que não possui o *status* de ente da Federação. Além disso, tal instrumento permitiria envolver a União diretamente na corresponsabilização pela execução da política de desenvolvimento metropolitano, destacando a aplicação de recursos diretamente direcionados para esse fim.

O resultado é que, em relação à atuação da União na questão metropolitana, o veto à criação do fundo deixou estados e municípios sujeitos apenas ao fluxo normal de transferências voluntárias orçamentárias por parte dos ministérios para reforçar seus orçamentos, assim como reféns da capacidade de endividamento de cada ente estadual e municipal para acesso às linhas de financiamento disponibilizadas pelo governo federal. Essa ausência de mediação da União se faz ainda mais sentida considerando que o modelo de federalismo brasileiro concorre

9. Trecho vetado da Lei nº 13.089/2015. "Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI: I – recursos orçamentários da União a ele destinados; II – recursos decorrentes do rateio de custos com estados e municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo; e VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm>.

10. Visando contornar em parte essa situação, a nova redação dada pela Lei nº 13.683/2018 ao § 2º do art. 14 passou ao menos a admitir o apoio da União para a elaboração e revisão do PDUI, mas desde que a RM tenha sido instituída e delimitada mediante lei complementar e que possua estrutura de governança interfederativa própria.

para promover muito mais a competição entre os atores na busca por recursos do que a cooperação para solucionar problemas compartilhados.

Em consequência dessa ausência, na esfera metropolitana, as possibilidades de acesso a recursos ficaram restritas: i) às transferências voluntárias da União, realizadas por meio dos programas setoriais ministeriais direcionados aos estados, municípios e entidades; ii) às emendas parlamentares de destinação dirigida para alguma área metropolitana; iii) à situação fiscal dos estados e à sua capacidade de endividamento, cada vez mais limitados, e a prioridade conferida à agenda de investimentos em suas RMs; iv) aos fundos metropolitanos estaduais, nos poucos casos em que foram efetivamente implementados e dotados de recursos; e v) à utilização da capacidade fiscal dos municípios, sabidamente muito desigual.

Considerando que poucos fundos operam efetivamente, o peso maior da cooperação metropolitana recaiu sobre os orçamentos estaduais e municipais, que inclusive ditam sua capacidade de endividamento, sendo que a quase totalidade dos investimentos são operados fora dos fundos metropolitanos.

Adentrando a esfera fiscal, diante de sua grande dimensão territorial e de características geográficas e econômicas tão díspares, o modelo federativo brasileiro, em diferentes momentos e em diversos graus, optou por centralizar poderes e recursos na União como forma de levar o desenvolvimento para todo o território nacional, de modo que se pudesse destinar receitas para compensar essas desigualdades territoriais. O modelo adotado segue a visão hegemônica das teorias sobre federalismo, pautadas pela separação das funções econômicas entre os entes federativos, no qual o nível central ficaria com as funções estabilizadora e distributiva, enquanto os governos locais ficariam mais identificados com a alocativa, conforme descrito em Oates (1972).

De forma diferente de outros países, o processo de elaboração da nova CF iniciado em 1986 foi, também no campo fiscal, fortemente influenciado pela associação entre o excesso de centralização promovido pelo regime autoritário e a necessidade de descentralização frente a uma nova fase de redemocratização do país, no rumo de um forte modelo municipalista. Como assinala Resende (1997, p. 100),

ao invés de seguir o mais árduo caminho de uma profunda reforma estrutural, calcada em uma proposta consistente de construção de um novo equilíbrio federativo, optaram pela via mais fácil de ampliar a transferência da receita federal para estados e municípios de modo a dispor de maior autonomia para gastar sem o ônus da contrapartida de cobrar os tributos para financiar o gasto.

Para viabilizar e consolidar a autonomia dos municípios como ente federativo se fazia necessário sustentar financeiramente sua atuação e conferir-lhe maior grau de independência.

A nova CF instituiu a competência tributária de cada um dos entes da Federação, na qual a União manteve uma concentração maior de competências, sobretudo arrecadatórias, atualmente atingindo cerca de 67,5% do volume total, enquanto os estados alcançam 25,9% e os municípios 6,6%. Ao longo dos últimos dez anos, pouco se alterou essa composição, sendo possível perceber um tímido processo de descentralização no perfil da arrecadação, no qual a União passou a contribuir menos no cômputo total, em função do crescimento do peso dos estados (0,6 ponto percentual – p.p.) e municípios (1,1 p.p.).

TABELA 1
Evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total (2009-2018)
(Em %)

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
União	69,2	69,0	70,0	69,1	68,9	68,5	68,3	68,4	68,0	67,5	68,7
Estados	25,3	25,5	24,5	25,2	25,3	25,5	25,5	25,4	25,7	25,9	25,4
Municípios	5,5	5,5	5,5	5,8	5,8	6,1	6,2	6,2	6,3	6,6	5,9

Fonte: IFI (2018).

Entretanto, o acesso de cada ente aos recursos públicos deve ser dimensionado apenas após as transferências intergovernamentais, que demonstrarão a real disponibilidade de recursos disponíveis de cada esfera. Como pode ser visualizado na tabela 2, praticamente cada ente manteve sua participação no bolo das receitas nos últimos nove anos, tendo a União perdido apenas 2 p.p. de seu peso (51%), para estados (28%) e municípios (21%).

TABELA 2
Evolução da participação dos entes federativos nas receitas disponíveis (2009-2017)
(Em %)

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
União	53	54	55	53	54	52	52	50	51	53
Estados	27	27	26	27	26	27	27	28	28	27
Municípios	20	19	19	20	20	21	21	22	21	20

Fonte: IFI (2018).

Obs.: Foram considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Apoio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (AFE/AFM), Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), Lei Kandir, Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), transferências de concursos de prognósticos (TCP), *royalties*/participação especial e as cotas-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), salário-educação, ICMS e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Conforme afirmado anteriormente, é importante lembrar que o efetivo processo de descentralização ocorreu principalmente em sequência à aprovação

da CF/1988, uma vez que, à época, a participação dos municípios nas receitas do setor público atingia apenas 10,8% do bolo fiscal, participação que praticamente dobrou desde então.¹¹

Após as transferências, observa-se que a União repassa aos demais entes cerca de 25% da sua arrecadação; os estados, mesmo após realizarem as transferências aos municípios, apresentam um pequeno acréscimo de 2 p.p. no volume de recursos disponíveis. Os municípios são os maiores favorecidos pelo sistema de transferências, ficando com aproximadamente 21% dos recursos arrecadados no país.

A constatação de que a União, mesmo após realizar as transferências, retém mais da metade da arrecadação pública e pouco favoreceu as esferas subnacionais nos últimos anos tem sido alvo crescente de questionamentos por parte dos estados e municípios, que não possuem alternativas para se autofinanciar. No sistema federativo brasileiro, em comparação com a União, os entes subnacionais possuem uma capacidade muito menor de autofinanciamento e promoção do desenvolvimento a partir de mecanismos e recursos alternativos à esfera tributária.

A União pode se endividar de diversas formas: emitir títulos de dívida; utilizar vários instrumentos de política monetária; emitir moeda; empregar a política cambial e reservas internacionais, valendo-se até de imposto inflacionário; possuir bancos públicos de desenvolvimento e empresas estatais produtoras; operar diversos fundos públicos; deter enorme poder decisório sobre alguns fundos privados e semipúblicos; e, entre outros, utilizar diversos tipos de incentivo para o setor financeiro e produtivo. Na esfera dos estados e, sobretudo, dos municípios, entretanto, praticamente tudo gira em torno do acesso aos recursos fiscais.

É possível constatar que o sistema de transferências efetivamente redistribuiu receitas, particularmente aos municípios, que veem seus recursos disponíveis multiplicados por mais de três vezes o montante em relação ao que arrecadam. No entanto, no caso de um país federativo de perfil arrecadatário mais centralizado como o do Brasil, seria de se esperar que o sistema de transferências intergovernamentais fosse mais eficiente no sentido de possibilitar o acesso mais igualitário dos diferentes estados e municípios às receitas públicas. Contudo, as desigualdades permanecem mesmo após contabilizarmos esse sistema de compensações.

Considerando que as estatísticas de regionalização das despesas estaduais são muito precárias e raramente conseguem expressar fidedignamente a localização efetiva do gasto, vamos restringir nossa análise do financiamento metropolitano à situação fiscal dos municípios, uma vez que detêm as atribuições principais no tocante ao desenvolvimento urbano. Ademais, considerando que grande parte

11. Apesar de a CF ter sido aprovada em 1988, seus efeitos fiscais só podem produzir efeitos a partir do exercício seguinte. Por essa razão utilizamos esse ano como marco referencial pré-constitucional.

das despesas com desenvolvimento urbano e metropolitano da União e dos estados se faz por meio de transferências aos municípios para sua execução, é nessa instância que poderemos avaliar melhor as disponibilidades de gasto, uma vez que os repasses efetuados pelos entes superiores são computados como receita nos orçamentos das prefeituras.

Uma das formas de se avaliar efetivamente a desigualdade fiscal existente na esfera local é se utilizar da receita (ou da despesa) *per capita*, que traduz a capacidade de gasto por habitante em cada município. Segundo levantamento realizado por Bremaeker (2019), que usou dados do Finanças do Brasil (Finbra)¹² de 2018, a receita *per capita* dos municípios tende a ser menor quanto maior é seu porte demográfico, até o grupo com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, voltando a partir daí a crescer, mas de forma menos intensa. Isso se explica pelos critérios de rateio das transferências e dos tributos arrecadados na esfera local.

As receitas tributárias *per capita* tendem a crescer à medida que aumenta a população municipal, o que reflete a aderência dos tributos locais à dinâmica urbana. Os maiores municípios apresentam receita tributária *per capita* dez vezes superior à dos municípios muito pequenos, R\$ 2.014 e R\$ 195 *per capita*, respectivamente, sendo a média cerca de R\$ 643/habitante.

Quanto às receitas de transferências, os valores *per capita* caminham na direção oposta, na qual os municípios com menores portes demográficos recebem cinco vezes mais recursos do que os maiores, R\$ 8.639 e R\$ 1.624 *per capita*, respectivamente, sendo a média, cerca de R\$ 2.228/habitante.

Do ponto de vista federativo, em linhas gerais é possível afirmar que as transferências tendem a compensar a menor capacidade arrecadatória dos pequenos municípios, normalmente de características rurais, nos quais o FPM assume grande importância.

Entretanto, trata-se ainda de dados agregados. Ao avaliarmos a situação de cada município individualmente é possível verificar a imensa disparidade existente. Dos cem municípios com maior receita *per capita* do país em 2017, entre Presidente Kenedy, no Espírito Santo, o maior (R\$ 30.334/habitante), e Entre Rios do Oeste, no Paraná (R\$ 7.421/habitante), o menor, havia 87 municípios com menos de 20 mil habitantes, sete tinham entre 20 e 100 mil habitantes e apenas seis tinham mais de 100 mil habitantes. O primeiro colocado no *ranking*, Presidente Kenedy, no Espírito Santo, tem uma receita *per capita* quase trinta vezes superior ao município de São Gonçalo, no Rio

12. Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes a 2018 representam 96% do total dos municípios do país.

de Janeiro (R\$ 1.107/habitante), enquanto São Paulo, capital, por exemplo, possuía R\$ 4.276/habitante.

Do ponto de vista metropolitano, ao longo do processo histórico de sua constituição haveria uma tendência natural de que as funções da metrópole fossem paulatinamente ultrapassando seus próprios limites territoriais em direção às cidades do entorno, dada a existência de externalidades mais positivas fora do *core* (núcleo) original. À medida que tais funções vão se descentralizando, surgem em torno do núcleo diversas tipologias de cidades com diferentes atributos complementares, que podem assumir alguns graus de especialização, como residenciais, industriais, mistos, de serviços, entre outros.

Em grande medida, é justamente essa especialização que irá ditar as diferentes capacidades de arrecadação local. Da mesma forma, é o nível de adequação das características de cada local às diferentes regras para transferências intergovernamentais que irá ditar o grau e o perfil de dependência de cada município.

Municípios mais industrializados poderão arrecadar mais Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e receber transferências de ICMS em função do seu valor adicionado. Cidades-dormitório de classe média poderão usufruir de maior arrecadação própria, as de menor porte receberão proporcionalmente maiores transferências *per capita* de FPM do que as demais, e assim por diante.

Para além desse padrão, se superpõem diversos outros fatores, como o recebimento de *royalties* de petróleo em função do posicionamento do município em relação às bacias produtoras marítimas, o recebimento de compensação pela extração mineral, entre vários outros elementos.

São os diferentes graus de combinações de aderência da base socioeconômica local que proporcionarão maior ou menor acesso aos recursos públicos. Por essa razão, em uma mesma RM convivem municípios com capacidades muito desiguais de acesso às receitas públicas.

A situação dos municípios metropolitanos, ainda que por essa condição possam assumir características próprias mais associadas ao processo de urbanização que compartilham, não é muito diferente daquela dos demais municípios brasileiros. Isso ocorre justamente por não haver praticamente nenhum dispositivo legal explícito que beneficie (ou prejudique) municípios metropolitanos em relação aos demais – salvo em algumas leis estaduais que tratam da regulamentação da transferência de ICMS,¹³ que inclusive prevem menores repasses para esses municípios em detrimento daqueles do interior.

13. A CF/1988, em seu art. 158, inciso IV, determina que 25% do produto da arrecadação do ICMS sejam repassados aos municípios (Brasil, 2016b). Dispõe ainda o parágrafo único do art. 158 que, do total destinado aos municípios, 3/4 partes, no mínimo, sejam distribuídas entre eles conforme o valor adicionado de cada um nas operações relativas ao ICMS realizadas em seu território, e até 1/4 parte, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso de territórios, lei federal.

Assim, o perfil das finanças desses municípios dialoga diretamente com o sistema fiscal-tributário nacional, que não distingue a condição metropolitana como elemento de priorização, de forma que se aplicam aos municípios metropolitanos praticamente os mesmos padrões dos demais municípios de igual porte, perfil econômico e tamanho de população.

Ilustrando a situação com o caso da RM do Rio de Janeiro, segundo dados do Finbra 2018, o município de Maricá possuía uma capacidade de gasto *per capita* de R\$ 13.159,00/habitante, quase doze vezes superior ao de São Gonçalo, o de menor capacidade, com R\$ 1.114/habitante. A capital aparece apenas em quarto lugar, com R\$ 4.280/*capita*. Parte dessa distorção ocorre devido às transferências dos *royalties* de petróleo, que dão uma condição privilegiada aos dois primeiros colocados (o segundo é Niterói, com R\$ 6.946/habitante), mas todas as grandes cidades-dormitório do entorno do núcleo metropolitano têm receitas *per capita* abaixo de R\$ 2.921, o que coloca severos limites às capacidades de investimentos e atendimento à população desses municípios.

Seria de se esperar que em certa medida os municípios metropolitanos tenderiam a responder melhor à arrecadação dos tributos locais, pois seus fatos geradores estão mais relacionados ao grau de urbanização e tenderiam a ser mais urbanizados do que os demais. Porém, considerando que os limites do fato metropolitano são diferentes dos contornos político-institucionais adotados na definição da composição de cada RM, as RMs poderão apresentar grande diversidade interna de perfis. Assim, é possível notar a presença de municípios de características rurais ou que possuem parcela significativa de seu território destinada a áreas de proteção ambiental, frente a outros totalmente urbanizados de baixa ou alta renda.

O atual modelo de governança demanda que atores com capacidades e necessidades extremamente diferentes e desiguais cooperem visando finalidades comuns. Considerando que cada município brasileiro é um ente federativo administrativamente independente, dotado de instrumentos de financiamento, ainda que insuficientes, e também de responsabilidades legalmente definidas, nitidamente se verifica a ausência de algum fator de incentivo ou pressão que estimule tal cooperação.

4 A SITUAÇÃO DOS FUNDOS METROPOLITANOS

À exceção da Ride do Distrito Federal e Entorno – legalmente impossibilitada de instituir uma RM e, por conseguinte, um fundo metropolitano –, todas as RMs pesquisadas previram a criação de ao menos um fundo metropolitano (no caso da RM de Salvador, três), mas apenas um se encontra efetivamente em funcionamento: o da RM de Belo Horizonte.

Em poucos casos, há rubricas específicas previstas no Plano Plurianual (PPA) estadual e leis orçamentárias destacando recursos para sustentar o respectivo fundo. Em geral, as rubricas referentes aos investimentos metropolitanos reportam-se diretamente a projetos prioritários da esfera estadual, que não estão contabilizados nos fundos.

Os fundos existentes preveem a execução compartilhada das FPICs, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa. As leis de criação das RMs definem as FPICs, sendo as mais presentes: transporte urbano/mobilidade; sistema viário; saneamento básico; habitação; cartografia e informações; planejamento e gestão; ordenamento territorial e uso do solo; distribuição de gás canalizado; recursos hídricos; meio ambiente; e segurança pública. Em outros casos, aparecem outras funções, como saúde; promoção social; redução das desigualdades; desenvolvimento socioeconômico; energia; defesa civil; como mudança do clima; e comunicação digital – estes dois últimos, temas inovadores.

Em relação à governança dos fundos, as diretrizes se originam do órgão de decisão colegiado superior, que pode assumir diferentes nomenclaturas, mas em todos os casos há representação do estado e dos municípios. Em todos eles está previsto que o financiamento de projetos e programas será submetido à aprovação de algum tipo de comitê ou conselho deliberativo.

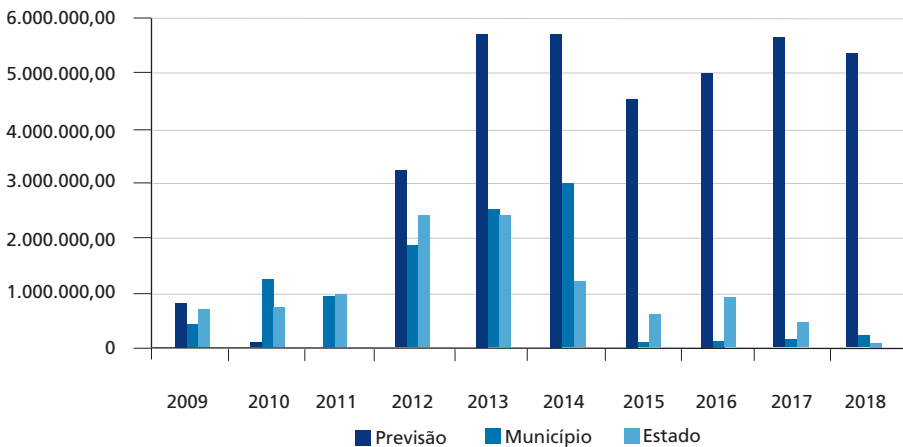
A instância gestora do fundo pode ser constituída por uma coordenação, um comitê ou uma agência. Neste último caso, uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira, e personalidade jurídica de direito público vinculada à secretaria estadual de planejamento, fazenda ou desenvolvimento econômico.

O relatório referente à RM de Belo Horizonte, que não está nesta publicação,¹⁴ traz uma importante contribuição ao destacar os limites da cooperação intermunicipal na sustentação dos fundos metropolitanos, em virtude das diferentes capacidades fiscais existentes, dos interesses políticos envolvidos e do ritmo da atividade econômica. O caso do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) de Belo Horizonte, um dos mais antigos em funcionamento, ilustra bem essa situação, conforme pode ser visualizado no gráfico 1.

14. O estudo citado encontra-se disponível em: <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>>.

GRÁFICO 1

Previsão, aportes e contribuições ao FDM da RM de Belo Horizonte (2009-2018)

Fonte: Santos *et al.* (2021).

Verifica-se que em nenhum momento foi atingida a proporção de 50% do Estado e 50% dos municípios nas contribuições, sendo que o ápice da contribuição dos municípios ocorreu em 2013, na qual apenas a metade dos 34 municípios da RM efetuou o pagamento. É importante destacar que as maiores contribuições ocorreram justamente na fase final do ciclo de investimentos urbanos incentivada pelo governo federal, entre 2012 e 2014, mostrando um nítido caráter pró-cíclico. Nota-se que mesmo em experiências mais consolidadas, como é o caso da RM de Belo Horizonte, tem sido difícil garantir a adesão e o fluxo regular de contribuição dos atores. Esse dado ilustra as possíveis dificuldades a ser enfrentadas pelas demais RMs para a sustentação operacional dos fundos, fator que poderá ser agudizado pela presença da crise fiscal.

As fontes de receitas previstas nos fundos metropolitanos são basicamente as mesmas previstas no EM, concentradas nos perfis a seguir.

- Recursos orçamentários e extraorçamentários do estado e dos municípios, destinados por disposição legal ou contratual, mesmo decorrentes de transferências, como FPM, ICMS ou arrecadação própria, em geral com o estado se responsabilizando por aportar o mesmo montante dos municípios.
- Transferências da União destinadas aos fundos metropolitanos.
- Empréstimos nacionais e internacionais, cooperação internacional ou de acordos intergovernamentais, doações.
- Operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos.

- Rateio de custos referentes a obras e serviços de interesse comum.
- Transferências financeiras de outros fundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.
- Doações de pessoas físicas e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.
- Outorga de serviços de titularidade da RM, multas e taxas de poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos metropolitanos.
- Juros e rendimentos de aplicação de seus recursos depositados.
- Recursos de compensação por serviços ambientais.
- Resultado de aplicação de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida.
- Outras receitas que lhe forem destinadas ou arrecadadas.

Do ponto de vista da manutenção institucional das estruturas de gestão, os custos de funcionamento da autarquia são compartilhados entre estados e municípios, mas, na maioria dos casos, têm sido custeados pelos estados. Na composição do fundo, normalmente se prevê um regime de contribuição, estabelecido na proporção estado 50% e municípios 50%, tomando como referência ou a proporção em relação à receita corrente líquida municipal, ou cota-parte do ICMS, ou porcentagem do FPM.

Considerando que as RMs não são um ente da Federação, tal configuração pode dificultar a obtenção de financiamentos pelo fundo, visto que dependerá da capacidade de endividamento e pagamento dos governos estaduais.

Entre as propostas mais recentes de mudanças na legislação, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187/2019 (Brasil, 2019a) contribuiu para tumultuar a situação dos fundos metropolitanos, dado que extingue os fundos públicos de todos os entes não ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação dessa emenda constitucional, mediante lei complementar, exceto para aqueles previstos nas constituições e leis orgânicas de cada ente (art. 3º e § 1º). A medida também revoga as vinculações existentes de receitas públicas a fundos públicos ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da PEC, para todos os entes (art. 4º).

A CF/1988 já previa mecanismo semelhante no art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos (Brasil, 2016b).

Entretanto, esse mecanismo nunca foi efetivado, pois todos os fundos foram recriados pela Lei nº 8.173 (do PPA), de 30/1/1991, prorrogando sua existência até o ano subsequente ao da publicação da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF/1988, sem nenhuma avaliação. Apenas na União seriam extintos aproximadamente 248 fundos, sendo que 165 foram instituídos antes da CF/1988.

Há, aí, um claro esforço de redução do *deficit* e do pagamento das dívidas, visto que, durante o período a que se refere o *caput* do art. 3º, o *superavit* financeiro dos fundos públicos apurados ao final de cada exercício será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente (art. 5º). Apenas no âmbito da União, permitirá a desvinculação imediata de R\$ 219 bilhões de *superavit* financeiros dos fundos, recursos que deverão ser utilizados na amortização da dívida pública da União.

Sem adentrar no debate sobre a interferência indevida da União nas decisões dos estados dentro de um sistema federativo, a norma estabelece que a instituição de novos fundos de qualquer natureza, de todos os entes, só poderá ser efetivada por meio de lei complementar (art. 1º e 2º). Qualquer alteração a ser promovida em tais fundos, como inclusão de novas receitas, outros atores, regras de funcionamento etc., também demandará quórum qualificado nas assembleias legislativas. Assim, também começaria a correr o prazo para que os fundos fossem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda constitucional, o que demandará um esforço por parte dos entes metropolitanos na busca dessa concertação, sob pena de ver seus fundos inviabilizados.

5 OUTROS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE RMs

O art. 9º do EM estabelece outros instrumentos a serem utilizados no planejamento e que poderão servir de fontes de financiamento. Para além do fundo, estão previstas operações urbanas consorciadas interfederativas, definição de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas (PPPs) interfederativas.

Ainda é cedo para avaliar a efetividade dessas possibilidades trazidas pelo EM, muitas delas alterações/adaptações de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001). A captura e a aplicação de recursos advindos de operações urbanas consorciadas interfederativas e a utilização de zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos previstos no EC e trazidos para o EM ainda não foram observadas no país e não há avaliações sobre seu potencial.

Visando evitar questionamentos legais, o art. 24 do EM promoveu uma alteração no art. 34 do EC, o qual passou a vigorar acrescido do art. 34-A, que estabelece a possibilidade de realização de operações urbanas consorciadas interfederativas em RMs, desde que aprovadas por leis estaduais específicas. Como aponta Royer (2015), para além da necessidade de compatibilização com os planos diretores e legislações urbanísticas municipais,

é importante refletir sobre a possibilidade de aprovação de operações urbanas por lei estadual. Tratando-se de operação estruturada de financiamento de projetos alicerçada em venda de potencial adicional de construção, e dada a competência municipal para promover o controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, parece ser questionável a competência que o Estatuto da Metrópole confere aos estados para dispor sobre instrumentos regulatórios dos municípios.

Além de críticas consistentes ao real efeito redistributivo desses instrumentos, aliado ao potencial elevado de captura de recursos públicos escassos em escalas ampliadas, destacam-se a necessidade de complexa concertação técnica e política entre os entes envolvidos e de aprovação nas municipalidades envolvidas, assim como a edição de leis específicas.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação também constam como instrumentos previstos no EM, já sendo largamente utilizados no país. Verifica-se sua existência em várias RMs do país. Alguns envolvem apenas parte dos municípios metropolitanos, outros abarcam parte desses, mas incluem também municípios de outras regiões. Isso ocorre porque cada política tem um recorte, uma especialidade e arranjos institucionais diversos. Um exemplo bastante comum dessa situação ocorre no campo da saúde, em que é possível verificar agrupamentos de municípios metropolitanos em parcerias com não metropolitanos.

Apesar de serem instrumentos largamente utilizados no país, no contexto de gestão metropolitana os casos de consórcios públicos e de convênios de cooperação ainda são limitados, sendo a principal referência o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (Consórcio ABC). Predominam os casos de consorciamento que envolvem municípios metropolitanos, mas afóra casos localizados, o instrumento não tem sido utilizado para o planejamento e a gestão metropolitana.

6 PARA ONDE APONTAM OS RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Os relatos das três experiências apresentadas neste livro parecem bem representativos da situação atual do financiamento metropolitano do Brasil, cada uma sujeita às suas particularidades locais. De forma geral, apontam para os resquícios do último grande ciclo de investimentos em desenvolvimento urbano estimulados

pelo governo federal, uma vez que há vários contratos ainda em curso, o que foi materializado, em parte, em função do endividamento dos entes subnacionais, especialmente dos estados.

Os estados, que ainda sustentam grande parte dos investimentos, caminham para o esgotamento da sua capacidade de endividamento, e, diante da escassez de outras fontes de recursos, vêm rapidamente buscando estabelecer concessões, privatizações e PPPs, assim como esforços para a formalização de convênios entre os estados e os municípios metropolitanos, especialmente na área da saúde. Tais investimentos diretos repercutem o protagonismo dos estados na pauta do financiamento metropolitano. Entretanto, não são realizados por meio dos fundos metropolitanos. Isso revela a dificuldade de implementação dos arranjos metropolitanos, em especial dos fundos, que ainda estão se estruturando e não dispõem de recursos, e ainda sofrem com a disputa política dos entes estaduais.

Os investimentos públicos de perfil metropolitano geralmente são assumidos pelos governos estaduais, em geral realizados em parceria com o governo federal via transferências voluntárias, PAC ou endividamento do próprio ente estadual, havendo concentração na área de transporte e mobilidade urbana. A centralidade das capitais e o seu maior poder econômico concentram os maiores investimentos municipais de impacto metropolitano, não obstante grande parte das transferências não ter relação explícita com o fato de o município ser ou não metropolitano e do programa federal privilegiar ou não as RMs.

Os desafios político-administrativos na construção da governança interfederativa das RMs aliados às dificuldades trazidas pela desigualdade socioeconômica e fiscal entre os entes federativos metropolitanos produziram dois efeitos que parecem ter maior relevância. De um lado, como o caso da RM de Salvador bem ilustra, a grande maioria dos investimentos realizados nas RMs tem sido custeada pelos governos estaduais, seja por meio de repasses da União, recursos próprios, financiamentos ou parcerias público-privadas. De outro, um segundo efeito trata de investimentos realizados pelos cofres municipais, seja mediante recebimento de transferências da União ou dos estados, arrecadação própria, endividamento ou parcerias.

Em geral, são investimentos relevantes para esses municípios, mas muitas vezes não se tratam de investimentos de alcance metropolitano, produzindo muitas vezes impactos restritos ao âmbito intraurbano. Há várias experiências de consórcio intermunicipais dentro das RMs, notadamente na área de saúde, saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem) e segurança pública.

Uma inovação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) foi a criação de três fundos metropolitanos, sendo dois focados em temas com algum grau de concertação prévio, o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte

Coletivo (FMTC-RMS) e o Fundo de Universalização do Saneamento Básico (Fusan) da RMS, e outro de caráter mais amplo, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS).

O FRMS, do qual todos os municípios da RMS poderão fazer parte, apresenta uma modelagem diferente de natureza privada e patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas. Será sujeito a direitos e obrigações próprios, bem como a orçamento anual aprovado pelo Colegiado Metropolitano. A aplicação dos recursos desse fundo deve ser supervisionada por um conselho de orientação. Entretanto, esses fundos ainda estão sendo estruturados para o adequado cumprimento de seus objetivos, de forma que o governo estadual tem assumido quase integralmente as ações de desenvolvimento urbano na RMS.

Destacam-se nessas ações uma diversidade de grandes obras de mobilidade e infraestrutura realizadas e programadas, especialmente a partir de recursos oriundos do anterior ciclo de investimentos originários do PAC. Entretanto, o estado se aproxima do esgotamento de sua capacidade de endividamento para contratação de financiamentos internos e externos, estando próximo de alcançar o limite prudencial fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que o compele a se utilizar de outras possibilidades de financiamento, como PPPs, créditos tributários, consórcios públicos, fundos imobiliários, além de desenvolver estudos para utilização de outros instrumentos urbanísticos aplicáveis.

Parte dos investimentos está sendo custeada por PPPs e concessões, e também por parceria entre os governos estaduais e os municípios que integram os consórcios na área da saúde. A capital também tem realizado investimentos importantes com recursos próprios.

A experiência da Região Metropolitana da Grande São Luis (RMGSL) relata o esforço na construção do aparato de gestão metropolitana e de seus instrumentos, fortemente assentado na valorização da participação da sociedade. A RMGSL conta com uma estrutura de governança composta pelo Colegiado Metropolitano, de caráter executivo e deliberativo; conferência e conselho participativo metropolitano, de caráter consultivo e deliberativo; Agência Executiva Metropolitana, de caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao colegiado e ao Conselho Metropolitano; e o FDM.

O Fundo Metropolitano da RMGSL foi criado em 2015 e regulamentado em 2018, ficando o governo do estado do Maranhão com o papel de agente financeiro oficial e mandatário na contratação de financiamentos, sendo a Agência Executiva Metropolitana responsável por gerir os recursos do fundo. Até o momento, não foram aportados recursos ao fundo, que permanece inoperante. O PDUI encontra-se em elaboração e caberá ao Colegiado Metropolitano a responsabilidade de especificar as FPICs.

Com o seu índice de endividamento comprometido, o estado do Maranhão tem crescentemente prospectado investimentos em parcerias com o propósito de obter recursos para o desenvolvimento metropolitano. Um conjunto de investimentos na RMGSL foi iniciado pelo governo estadual, custeado com recursos próprios ou transferidos pela União, especialmente para implantação do Plano Metropolitano de Acessibilidade, que envolve a implantação de novos modais de transporte, obras de infraestrutura viária, implantação do transporte público rápido (tipo bus rapid transit – BRT), sistema de tráfego, vias exclusivas para ônibus, reformas de calçadas e implantação de ciclovias, além da elaboração do projeto de construção de estruturas de cais flutuantes em São Luís e em Alcântara. Outra frente importante tem sido o amplo programa de Regularização Fundiária de Interesse Social.

No caso da RMGSL, parte dos investimentos tem sido realizada por meio de parcerias privadas nas áreas de educação, saúde, patrimônio histórico, segurança e infraestrutura, e, em outros casos, por meio de parcerias com municípios da região, como é o caso da gestão dos serviços de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Experiência singular é o caso da Ride do Distrito Federal e Entorno, que revela uma situação particular no arcabouço jurídico brasileiro, constituindo o desafio do não lugar da RM de Brasília e as consequências desta condição.

É evidente a ocorrência do fato metropolitano em Brasília. Todos os estudos sobre o tema corroboram essa conclusão. Para além das definições presentes no EM, que permitiriam classificar Brasília como uma metrópole, o recente estudo do IBGE sobre regiões de influência das cidades (Regic) 2018 (IBGE, 2020) ratifica a Regic 2007 ao reconhecer Brasília como uma metrópole nacional. Dada a pequena dimensão territorial do Distrito Federal, as relações metropolitanas ultrapassam os limites distritais, alcançando oito municípios goianos,¹⁵ com os quais a capital mantém estreitos laços.

Do ponto de vista constitucional, contudo, dada a vedação constitucional à instituição de uma RM que envolvesse municípios de mais de um estado, foi criada a Ride do Distrito Federal e Entorno como uma solução para o caso de Brasília.¹⁶ Entretanto, a institucionalidade das Rides e das RMs atende a dispositivos legais, princípios, instrumentos e objetivos bastante distintos, que, no caso em questão,

15. Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

16. As RMs e aglomerações urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação do art. 25, § 3º, da CF/1988. Diferentemente da criação de RMs, no caso das Rides, a competência para criá-las é da União, com base nos arts. 21 (inciso IX), 43 e 48 (inciso IV, da CF/1988).

parecem dificultar a constituição de um arranjo alternativo para a gestão dos interesses comuns restritos ao que seria a área metropolitana de Brasília.

O arranjo adotado para a Ride do Distrito Federal e Entorno,¹⁷ apesar de conter a escala metropolitana, abrange, também, uma extensão territorial bem mais ampla, que inclui mais 33 municípios (29 goianos e 4 mineiros), que possuem outra dinâmica de interações regionais. Os instrumentos da Ride dialogam estreitamente com políticas de desenvolvimento regional, especialmente no que toca ao desenvolvimento econômico, em detrimento da gestão integrada de serviços de interesse comum, foco da política metropolitana.

Sobre as possibilidades de financiamento do desenvolvimento de sua área metropolitana, a impossibilidade da criação de um fundo comum não pode ser suprida pela existência do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e pelo Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), direcionados para o conjunto da região Centro-Oeste, não sendo específicos para a Ride do Distrito Federal e Entorno. Além disso, tais fundos não podem contemplar os municípios mineiros da Ride do Distrito Federal e Entorno, visto que Minas Gerais pertence à região Sudeste.

Do ponto de vista institucional e político, diante dos objetivos a que se propõe a Ride do Distrito Federal e Entorno, o FCO e o FDCO, não há como exigir dos demais partícipes algum nível de prioridade específico para a área metropolitana de Brasília no âmbito do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride)¹⁸ ou dos conselhos gestores desses fundos, evidenciando o problema da representação devido à natureza da composição e da lógica institucional existente, comprometendo a governança metropolitana.

Como a Ride do Distrito Federal e Entorno não possui orçamento próprio, as ações teriam que ser financiadas com recursos do orçamento da União, do Distrito Federal, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e dos municípios afetados. O financiamento da Ride do Distrito Federal e Entorno enfrenta dificuldades semelhantes às das demais RMs, mas ampliadas devido ao conjunto mais amplo de atores envolvidos, marcados pela grande desigualdade existente entre os municípios, que possuem diferentes necessidades e capacidades de financiamento, com o complicador de não se poder instituir um fundo específico para tal finalidade.

17. Criada por meio da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 1998).

18. A Lei Complementar nº 94/1998 também prevê a criação de um conselho para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Ride do Distrito Federal e Entorno, o Coaride.

Se por um lado a legislação não impede a constituição de outros arranjos entre os municípios da área metropolitana de Brasília, como a formação de consórcios, por outro limita a aplicação de instrumentos previstos no EM, como a constituição de um fundo metropolitano e a aplicação de instrumentos urbanísticos supramunicipais, e também constri o arranjo institucional para o tratamento das funções de interesse comum, especialmente no tocante ao saneamento integrado da área metropolitana,¹⁹ situação que pode afetar de forma semelhante outras Rides e aglomerações no país.

7 PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO

De forma mais estrutural, a falta de recursos para as RMs tem origem em outra escala de problemas: o modelo de federalismo fiscal. Apesar de ter ocorrido um processo de descentralização fiscal desde os anos 1980, ainda há uma forte concentração de recursos na União, que tem crescentemente se utilizado de contribuições para se financiar, tributos em que os estados e municípios não possuem direitos na arrecadação. Outro componente que impacta as finanças dos demais entes são as desonerações fiscais promovidas pelo governo federal, que afetam os tributos a ser partilhados com eles.

Contudo, há o diagnóstico evidente de que o sistema fiscal-tributário produz muita desigualdade entre estados e também entre municípios, dada a adequação ou inadequação do perfil econômico de cada um a cada tributo arrecadado, elementos interligados que precisam ser discutidos no âmbito de uma nova reforma tributária.

A ausência de um fundo nacional e de previsão de transferências obrigatórias a serem alocadas nos fundos metropolitanos sujeita tais fundos às transferências voluntárias, emendas parlamentares e à enorme desigualdade nas capacidades de arrecadação própria dos municípios que as compõem.

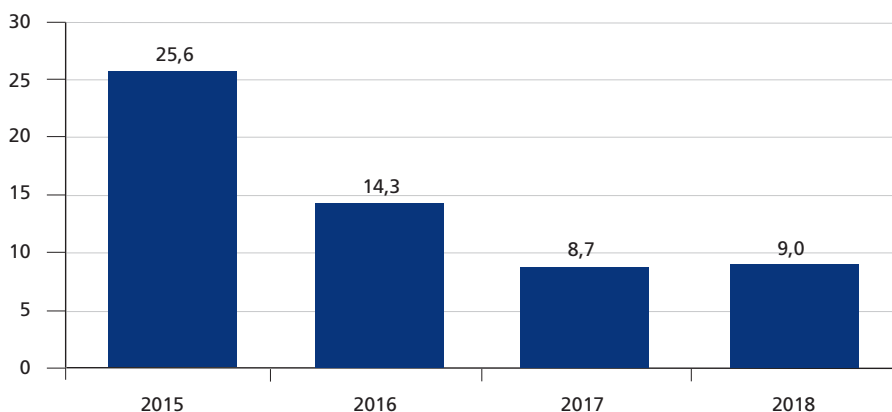
Alguns novos elementos se somam a essas dificuldades, uma vez que a ampliação do valor das emendas parlamentares individuais e a adoção do orçamento impositivo agudizam o processo de pulverização orçamentária, trazendo ainda maiores dificuldades para o estabelecimento de prioridades e

19. O resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, cujo acórdão do Superior Tribunal Federal (STF) foi divulgado em 2013, trouxe maior clareza para a prestação dos serviços de natureza metropolitana. Por um lado, há o entendimento de que a função pública do saneamento básico extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por outro lado, contudo, seria considerada inconstitucional a transferência do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum ao Estado-membro, confirmando a tese de que a gestão deve ser definida em regime de coparticipação entre os entes, razão pela qual se faria necessário algum instrumento ou instância institucional de decisão compartilhada. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>.

reduzindo o espaço para seleção de projetos no âmbito federal, sobretudo diante de fortes restrições fiscais.²⁰

À atual crise fiscal se somam os efeitos da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (Brasil, 2016a), a chamada PEC do Teto dos Gastos Públicos,²¹ a qual estabelece novo regime fiscal e impacta, negativamente, o volume de transferências voluntárias de programas federais. As crescentes limitações fiscais já haviam reduzido fortemente as dotações orçamentárias dos órgãos que financiam o desenvolvimento urbano, aumentando a disputa por recursos escassos, limitando a capacidade de indução de ações em RMs por parte dos ministérios e fazendo com que, em várias ações, só sejam executadas emendas parlamentares. A drástica redução pode ser visualizada no gráfico 2, quando em 2018 o volume anual pago pelo Ministério das Cidades alcançou apenas cerca de um terço das disponibilidades existentes em 2015.

GRÁFICO 2
Evolução anual do valor pago pelo Ministério das Cidades (2015-2018)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: SigaBrasil, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>.

20. Ainda persistem uma série de questões pendentes quanto à operacionalização do chamado "orçamento impositivo". Por exemplo, na hipótese de uma frustração de receitas, não está claro como seria realizado o corte de despesas compensatório para garantir o cumprimento da meta de *deficit* primário e como se realizaria o contingenciamento frente a certas despesas obrigatórias ou incompressíveis. Também é importante esclarecer qual procedimento seria adotado no caso em que a operacionalização de determinadas emendas se fizer inviável econômica ou tecnicamente.

21. A Emenda Constitucional nº 93/2016 (PEC nº 55/PEC nº 241) prevê que a despesa primária total não poderá ter crescimento real a partir de 2017: despesas e investimentos públicos ficam limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), pelos próximos vinte anos (ficam de fora as transferências constitucionais a estados, municípios e Distrito Federal). Também estabelece que os valores mínimos dos gastos com saúde e educação da União passarão a ser corrigidos pela variação da inflação do ano anterior e não mais pela evolução da receita.

As restrições fiscais também impactam outros investimentos (não oriundos de transferências) nas áreas metropolitanas, como é o caso das reduções de subsídios do OGU e do FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Diante das pressões por uma nova reforma tributária, um aceno positivo na direção de uma melhor redistribuição de recursos deriva das PECs que apontam para maiores transferências de *royalties* do petróleo da União aos estados e municípios, assim como novas regras para sua distribuição, visando superar a excessiva concentração dessas receitas nos municípios que se situam diante dos campos marítimos de extração de petróleo e gás.

A PEC nº 98 (Brasil, 2019b) prevê que a União dividirá com estados e municípios parte dos recursos oriundos dos leilões de petróleo. Os estados devem receber 15% dos recursos via FPE, assim como os municípios, que passam a captar 15% via FPM. Os estados em que ficam localizadas as jazidas de petróleo também receberão um adicional de 3% dos recursos. A proposta define que os recursos devem ser usados para investimentos e aportes em fundos previdenciários, vedado o pagamento de servidores.

O texto-base do Projeto de Lei nº 5.478 (Brasil, 2019c) define regras para a divisão, entre estados e União, dos recursos do megaleilão de petróleo. O leilão corresponde à chamada cessão onerosa, que trata do petróleo excedente de uma área da bacia de Campos do pré-sal, inicialmente explorada pela Petrobras.

Evidentemente, estas proposições emergem em meio ao debate sobre o novo pacto federativo brasileiro e suas consequências no plano fiscal, movimento ainda difuso e de contornos ainda incertos.

O cenário atual, fortemente marcado pela crise fiscal, tem levado a embates e mudanças radicais em relação a princípios constitucionais, ao pacto federativo, à legislação trabalhista, previdenciária e fiscal e à revisão do papel do Estado, na direção do empoderamento do mercado, privatizações, menor espaço de atuação do setor público, redução na capacidade de execução, menor controle social, menor participação da sociedade e esgarçamento e polarização política, que inclusive envolve a ampliação do poder do Legislativo, sobretudo, e do Judiciário.

O quadro fiscal asfixiante traz poucas alternativas para o financiamento metropolitano, principalmente diante da existência de vários estados com problemas estruturais de *deficit* e previdência (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul). Na ausência de um novo ciclo de crescimento vigoroso, não há muitas alternativas a não ser recorrer aos consórcios públicos, PPPs, privatização e exploração de receitas alternativas, dando prioridade para setores que permitam gerar receita e subsídios cruzados, como saneamento e transporte.

A necessidade de pragmatismo de curto prazo do equilíbrio fiscal tende a empobrecer o debate a respeito da modelagem mais adequada para prestação dos serviços nos médio e longo prazos, que poderão ter consequências perversas para a prestação dos serviços nas próximas décadas. Assim, verifica-se a tendência de privatização ou concessão de serviços nos quais os modelos estarão mais preocupados com o retorno imediato de caixa para financiar o tesouro (valor da outorga) do que com o barateamento de tarifas ou a aceleração no ritmo de investimentos ao longo do tempo.

8 NOTAS FINAIS SOBRE O DESAFIO DO FINANCIAMENTO METROPOLITANO

O resultado final do nosso complexo sistema fiscal e tributário – que envolve transferências obrigatórias, transferências voluntárias e mecanismos de arrecadação própria – não aponta para uma situação mais equânime de acesso dos diversos entes às receitas públicas. Produz, sim, grande diversidade e, em muitos casos, contribui para ampliar as desigualdades, na medida em que alguns estados e municípios apresentam grandes limitações para atender as demandas da população e realizar investimentos frente a outros, bem mais aquinhoados.

A complexidade do sistema tributário e das relações federativas cria certo grau de aleatoriedade no impacto final do conjunto desse constructo, pois há uma série de especificidades de perfil socioeconômico de cada estado ou município que pode se encaixar em maior ou menor grau nesse sistema.

De um lado, a arrecadação local depende do quanto o perfil municipal se adequa aos fatos geradores tributáveis nessa esfera, notadamente no caso do ISS, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e no Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI). De outro lado, seu acesso aos recursos arrecadados nas instâncias superiores irá depender da sua compatibilidade a cada uma das regras distributivas existentes para cada tipo de tributo.

Outra constatação importante é a de que o descolamento natural entre o fato metropolitano real e sua dimensão político-institucional complexifica o desenho, a busca de soluções efetivas e a pactuação de longo prazo entre os atores metropolitanos, criando conflitos de agenda e sentimentos de pertencimento e de não pertencimento, a depender da política a ser implementada.

Os relatórios apontam também para a necessidade em reforçarmos a interação entre os atores metropolitanos no sentido de promover debates e disseminar experiências que possam fazer frente ao novo quadro de restrições de recursos para o desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista da pesquisa, torna-se necessário ampliarmos seu escopo a fim de introduzirmos novas fontes de informação, visando ampliar os olhares sobre a

situação do financiamento metropolitano. Afinal, quanto se investe nas nossas RMs, quais são os limites e entraves presentes, quais modelos e oportunidades podem estar emergindo como resposta à crise de financiamento e como explorar o potencial de receitas alternativas? De certa forma, ainda faltam informações, que precisam ser reunidas e traduzidas para se entender melhor os possíveis caminhos. Fomentar o intercâmbio para promover o aprendizado coletivo e identificar experiências inovadoras permitem reconhecer limitações normativas e propor alterações.

O universo dos consórcios compõe um campo a ser explorado como forma de se atingir novos níveis de cooperação entre os entes envolvidos e promover a confiança necessária para alavancar novos e mais ambiciosos arranjos. Outro esforço a ser empreendido visa desnudar o campo das finanças municipais no intuito de compreender melhor onde existem espaços para aperfeiçoamento da gestão e da arrecadação, entender os limites e potenciais, e alimentar o debate sobre um novo pacto federativo e um novo sistema tributário. Esses são desafios também colocados ao Ipea, como instituição de pesquisa aplicada em prol do desenvolvimento brasileiro.

A dimensão política da questão metropolitana remete à evidência de que um arranjo metropolitano é, antes de qualquer outra coisa, um pacto entre atores. Um fator determinante a dificultar a constituição de acordos metropolitanos de maior solidez reside nas grandes diferenciações e desigualdades existentes entre os municípios brasileiros – dado que, tanto no tocante à oferta de meios (capacidade contributiva de cada ator) como do ponto de vista das demandas, isto é, das diferentes necessidades a serem cobertas em cada municipalidade, torna-se difícil montar uma equação cooperativa.

Essa dimensão também introduz um elemento de incerteza importante. Enquanto as relações socioespaciais metropolitanas atendem a fatores de natureza estrutural mais permanentes, o mesmo não ocorre na esfera política. Isso traz grande mutabilidade, irregularidade e insegurança no processo de pactuação entre os atores envolvidos. E, se considerarmos que as eleições estaduais e municipais são descasadas e se sucedem a cada dois anos, esse curto período de interação entre os mesmos atores decerto limita a capacidade de produção de confiança e cooperação de médio e longo prazos.

Essa visão remete à conclusão de que a adoção de instrumentos e de algum mecanismo de financiamento externo a esse conjunto de atores tão desiguais poderia ter um efeito de atração e de sustentação, ao menos inicial, para alavancar a geração de processos de confiança entre os membros envolvidos, permitindo produzir uma dinâmica ascendente de cooperação, em face dos potenciais resultados verificáveis em economias de escala promovidos por uma estratégia de ação coletiva.

A ausência de um fundo nacional de suporte ao desenvolvimento metropolitano não elimina a possibilidade da adoção de uma série de medidas

e a reunião de meios e fontes de recursos que possam ser direcionados ao enfrentamento das enormes carências presentes em nossas metrópoles.

Ademais, importa colocar a agenda do desenvolvimento urbano no centro do próprio debate sobre crescimento e desenvolvimento econômico, dada a velocidade de resposta do setor da construção civil em promover os investimentos, gerar empregos formais e arrecadação – com a virtude de, simultaneamente, combater as desigualdades sociais com oferta de bens e serviços e de provisão de moradias e infraestruturas sociais de utilidade pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 fev. 1998.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2016a.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2019b.

_____. **Projeto de Lei nº 5.478, de 2019**. Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019c.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Rio de Janeiro: OIM, 2019.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682. v. 2.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **RAF**: relatório de acompanhamento fiscal. Brasília: IFI, 9 abr. 2018. (RAF, n. 15). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540164/RAF15_ABR2018.pdf>.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano Brasília: Ipea, 2013.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

RESENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 4, p. 99-120, out./dez. 1997.

ROYER, L. O Estatuto da MetrÓpole e seu financiamento. **ObservaSP**, 24 mar. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>.

SANTOS, C.; BRONSTEIN, O. Metaurbanização: o caso do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, v. 25, n. 149, p. 6-34, out./dez. 1978.

SANTOS, D. P. *et al.* **Fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte**: soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, M. de O. Interpretando o Estatuto da MetrÓpole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (área metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da MetrÓpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário multitudes**: finanças dos municípios do Brasil. Vitória: FNP, 2020.

FURTADO, B. A.; MATION, L. F.; MONASTERIO, L. Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas brasileiras entre 2000 e 2010. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 291-311.

KLINK, J. J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas**: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles, 2008. (Relatório de Pesquisa).

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: BID, 2010.