

HABITAT III: FINANÇAS MUNICIPAIS E ASPECTOS FEDERATIVOS – O LADO DA DESPESA

Constantino Cronemberger¹

No escopo dos estudos sobre as cidades, previstos no âmbito da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), um dos aspectos relevantes na organização do sistema urbano no território nacional está associado ao *uso* dos recursos fiscais na provisão de bens e serviços públicos locais. Não se trata, portanto, de avaliar apenas as *capacidades* financeiras e tributárias próprias dos municípios e os mecanismos de distribuição e alocação de recursos fiscais via transferências constitucionais e legais. É fundamental analisar, também, a *forma* como os municípios executam suas despesas por meio de suas estruturas administrativas e como eles exercem suas funções públicas na provisão de bens e serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade local.

A Constituição de 1988 definiu,² no Artigo 30, as principais atribuições dos municípios. Na Constituição Federal e em suas normatizações complementares são previstas, ainda, outras responsabilidades compartilhadas ou comuns entre os entes federativos, previstas no Artigo 23, além de funções delegadas ou descentralizadas por estados e pela União aos municípios. Para além das obrigações constitucionais e legais de ação pública municipal para aquela provisão, os municípios muitas vezes assumem, inclusive, funções atribuídas aos estados e à União.

Nesses casos, as relações interfederativas – entre municípios, estados e União – compõem, também, aspectos relevantes na avaliação do comportamento municipal. Com isso, busca-se criar uma maior coordenação e cooperação federativa para uma ação pública mais eficaz, eficiente e efetiva. Um dos instrumentos considerados relevantes nessa maior articulação federativa é o consórcio público. A edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005,³ regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007,⁴

1. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos em desenvolvimento federativo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <<http://goo.gl/PRAKvk>>.

3. Disponível em: <<http://goo.gl/w8sO1l>>.

4. Disponível em: <<http://goo.gl/g1HKSf>>.

dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos entre os municípios e/ou estados e/ou União.

A análise da despesa municipal pode ser feita de duas formas principais, que cobrem aspectos relevantes da ação pública: econômica e funcional. A despesa, assim como a receita, é classificada em duas categorias econômicas: corrente e capital. O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é um agregador de elemento de despesas, com seis categorias: na conta-corrente (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes); e na conta capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Para efeito desta análise, o foco será nas despesas de pessoal e encargos sociais e de investimentos.

Do ponto de vista dos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988)⁶ estabelece normas para a responsabilidade na gestão fiscal. Sobressai-se, no lado das despesas públicas, a regra de controle dos gastos com pessoal (máximo de 60% da receita corrente líquida municipal), principal rubrica da despesa corrente.

No caso da classificação funcional (funções e subfunções), busca-se responder basicamente à indagação “em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?” (Brasil, 2016). Segundo o Artigo 30 da Constituição Federal, as principais funções municipais estão associadas a: transporte público urbano, educação fundamental e pré-escolar, saúde preventiva, uso da terra e preservação cultural e histórica. Juntamente a outras funções compartilhadas com a União e/ou os estados ou delegadas na provisão de outros bens e serviços públicos, as funções consideradas aqui estão associadas com as áreas de: planejamento, educação/cultura, habitação/urbanismo, saúde/saneamento e transportes.

Vários dispositivos constitucionais e legais definem níveis mínimos de gastos,⁷ particularmente para os setores de educação e saúde. Depois da despesa com previdência social, essas duas funções concentram a maior parcela dos gastos públicos: em torno de 30% do total da despesa. No caso da educação, o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino – no caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – não pode ser inferior a 25% da receita líquida de impostos e transferências.

A Emenda Constitucional nº 14/1996⁸ deu impulso a esse setor, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

5. Disponível em: <<http://goo.gl/Yhedlm>>.

6. A grande dificuldade das normas fiscais nacionais é tratar diferentemente as situações de entes federativos, levando em consideração as heterogeneidades e as desigualdades regionais.

7. A universalidade e a uniformidade das normas constitucionais não levam em consideração as condições específicas das localidades, as demandas locais específicas e os custos associados para essa provisão.

8. Disponível em: <<http://goo.gl/Ej9phV>>.

e de Valorização do Magistério (Fundef).⁹ O fundo é composto por 15% das principais receitas de impostos – Fundo Perpétuo de Educação (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ICMS-desoneração das exportações – e pela complementação da União, quando for o caso. A organização do sistema educacional é de responsabilidade conjunta das três esferas de governo. No caso dos municípios, os recursos do fundo são aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental e na educação infantil.

No caso da saúde pública, segundo determina a Constituição Federal (artigos 156, 158 e 159), o mínimo de 15% dos impostos arrecadados pelo município e 12% daqueles dos estados deve ser destinado às ações e aos serviços dessa área.¹⁰ A provisão deste serviço deve ser compartilhada, constituindo-se em um Sistema Único de Saúde (SUS) entre os três níveis de governo, com a União definindo diretrizes e os estados e os municípios executando os serviços.

Do ponto de vista das despesas municipais globais na categoria econômica, entre 2010 e 2014 (tabela 1), observa-se a alta concentração das despesas correntes (88,5% do total), particularmente na despesa de pessoal e encargos sociais (em média, 46,0%) e, em contrapartida, a baixa parcela da despesa de capital, com investimentos cobrindo a maior parte desta despesa.

TABELA 1
Despesas municipais (2010-2014)
(Em R\$ bilhões)

Despesas pagas	2010	2011	2012	2013 ¹	2014 ¹
Despesas correntes	236,00	248,00	276,00	377,00	370,00
Pessoal e encargos sociais	121,00	129,00	144,00	202,00	199,00
Juros e encargos da dívida	4,00	4,00	4,00	4,00	5,00
Outras despesas correntes	111,00	115,00	127,00	170,00	166,00
Despesas de capital	30,00	32,00	39,00	45,00	48,00
Investimentos	23,00	25,00	32,00	36,00	41,00
Inversões financeiras	1,00	0,51	0,69	0,72	0,88
Amortização/refinanciamento da dívida	6,00	7,00	6,00	8,00	7,00
Aplicações diretas	6,00	7,00	6,00	n.d.	n.d.
Reserva do RPPS ²	48,00	0,06	0,05	n.d.	n.d.
Reserva de contingência	191,00	0,00	0,01	n.d.	n.d.
Total	267,00	280,00	314,00	422,00	418,00

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)/STN.

Notas: ¹ Valores empenhados.

² Regime próprio de previdência social.

Obs.: n.d. = dados não disponíveis.

9. O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional nº 53/2006, elevando os recursos da União aos estados e aos municípios e implantando o Plano Nacional de Educação (PNE).

10. A Emenda Constitucional nº 29/2000 elevou os recursos de estados e dos municípios para a saúde.

Com relação às despesas funcionais globais, as tabelas sintéticas a seguir – tabelas 2 e 3 – (Bremaeker, 2015) apresentam gastos por faixas populacionais dos municípios em algumas funções principais (educação, saúde e urbanismo). São apresentadas, também, as despesas municipais em bens e serviços de competência exclusiva de estados e da União. A tabela 2 mostra a forte alteração das despesas, entre 1972 e 2012, de serviços urbanísticos para educação e, especialmente, saúde. Na média nacional, a parcela de educação cresceu de 15% para 27%, e saúde de 6% para 23%. Em urbanismo houve uma queda participativa de 27% para 14%.

Em algumas faixas populacionais municipais, o aumento foi mais expressivo ainda. No grupo de municípios com população de 10 mil a 100 mil habitantes, o incremento da função educação passou de cerca de 17% para próximo a 34%. No caso de saúde, o grupo entre 100 mil e 500 mil passou de 4% para cerca de 24%. Por sua vez, os grupos abaixo de 20 mil habitantes reduzem fortemente as despesas na área de urbanismo, penalizando localidades, em geral, mais carentes de infraestrutura urbana.

TABELA 2
Participação das despesas dos municípios com as funções educação e cultura e saúde e urbanismo, em relação às despesas orçamentárias, segundo os grupos de habitantes (1972 e 2012)
(Em %)

Grupos de habitantes (por mil)	Educação e cultura		Saúde		Urbanismo	
	1972	2012	1972	2012	1972	2012
Brasil	14,82	26,95	5,67	22,91	27,41	14,09
Até 2	17,34	21,55	3,65	21,58	9,20	7,29
2 a 5	16,52	26,63	4,48	21,58	13,71	8,34
5 a 10	17,29	30,99	4,26	21,89	16,68	9,23
10 a 20	17,25	34,10	4,63	22,08	19,15	9,68
20 a 50	16,59	34,41	3,75	21,68	25,27	10,11
50 a 100	16,66	32,79	3,67	23,69	31,14	10,92
100 a 200	15,67	27,70	3,93	22,83	34,84	11,10
200 a 500	14,02	25,07	4,58	24,30	36,07	11,97
500 a 1.000	15,91	21,48	7,60	28,94	33,20	9,72
1.000 a 5.000	10,47	18,83	5,56	26,00	37,41	14,81
Acima de 5.000	14,61	19,88	6,85	17,56	22,75	13,60

Fontes: Pesquisa de Municípios do Brasil (1973)/Ibam e IBGE e STN (2012).

Obs.: Tabulações e cálculos de François E. J. de Bremaeker.

Os dados das despesas municipais como parcela da receita orçamentária municipal com serviços de responsabilidade estadual e da União representam cerca de 3%, nas maiores cidades (acima de 1 milhão de habitantes), até 12% nas pequenas (até 2 mil habitantes). Mais uma vez, a pressão sobre a execução pública

municipal recai mais fortemente sobre localidades com menores condições de atuar eficientemente em responsabilidades de estados e do governo federal.

TABELA 3

Gastos efetuados pelos governos municipais com serviços de competência exclusiva da União e dos estados, segundo grupos de municípios (2012)

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	Gastos com serviços da União e dos estados ¹		
		Porcentagem sobre a receita orçamentária	Despesa média municipal (R\$)	Despesa total dos municípios (R\$)
Brasil	5.568	5,25	4.000.100,00	22.272.556.667,00
Até 2	122	11,91	1.058.375,00	128.063.375,00
2 a 5	1.171	10,49	1.191.846,00	1.403.994.588,00
5 a 10	1.210	9,37	1.490.820,00	1.803.892.200,00
10 a 20	1.393	7,46	2.087.515,00	2.907.908.395,00
20 a 50	1.054	6,20	3.611.476,00	3.806.495.704,00
50 a 100	325	5,36	6.973.128,00	266.282.850,00
100 a 200	152	5,11	14.614.900,00	2.221.464.800,00
200 a 500	98	4,60	32.211.676,00	3.156.744.248,00
500 a 1.000	22	4,28	63.764.122,00	1.402.810.684,00
1.000 a 5.000	13	3,23	115.812.997,00	1.505.568.961,00
Acima de 5.000	2	2,93	834.665.461,00	1.669.330.862,00

Fontes: STN (2012) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)/MEC (2012).

Nota: ¹ Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.296 municípios para um total de 5.568 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

Obs.: 1. Tabulações especiais de François E. J. de Bremaeker.

2. Foram efetuados 783 ajustes à base de dados de receitas e 703 à base de dados de despesas.

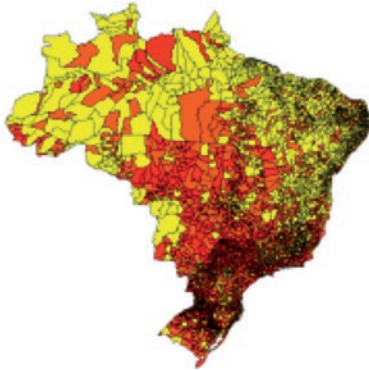
O comportamento das despesas municipais certamente tem correlação direta com o comportamento da receita, tratado na seção anterior sobre dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros. Mas, certamente, a configuração regional da despesa revela as relações entre os níveis de provisão de bens e serviços públicos e as condições socioeconômicas locais. Os dados das despesas orçamentárias municipais, em 2000 e 2010,¹¹ em termos nominais, demonstram a enorme disparidade do valor *per capita* inter e intrarregional, considerando os tamanhos das cidades (figura 1).

As cidades de pequeno porte (abaixo de 50 mil habitantes) e de grande porte (acima de 100 mil habitantes) são aquelas com as maiores despesas médias, enquanto as de porte médio (entre 50 mil e 100 mil habitantes) apresentam a menor despesa média. Esse comportamento revela, implicitamente, problemas de escala, de externalidades e de economias de aglomeração na provisão de bens e serviços públicos locais (Mendes, 2015).

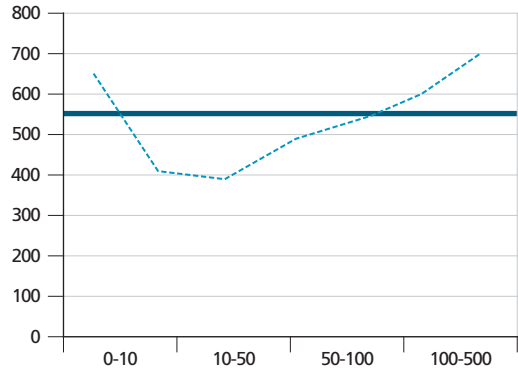
11. A inflação (IPCA) no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2010 foi da ordem de 101,2%.

FIGURA 1
Despesa orçamentária *per capita* (DO pc) (2000 e 2010)
(R\$ 1,00)

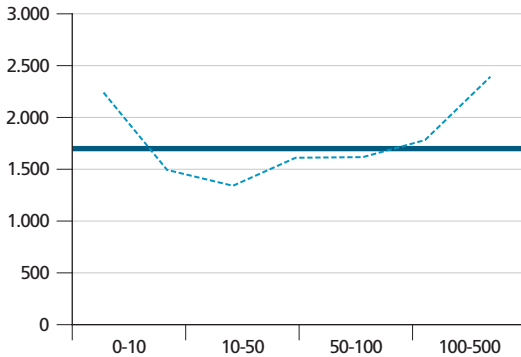
1A – DO pc 2000 (município)



■ ≥ Média ■ < Média



1B – DO pc 2010 (município)



■ ≥ Média ■ < Média

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)/STN.

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os dados anteriores demonstram, ainda, a existência de menor despesa média em regiões menos desenvolvidas (em amarelo), exatamente nas quais as deficiências de arrecadação, em função da pequena base produtiva e de renda, e as necessidades ou demandas sociais, em função dos baixos índices socioeconômicos, são maiores. Ao mesmo tempo, em municípios pequenos, com pequena estrutura gerencial e mercado restrito, os custos na provisão de bens e serviços públicos são maiores, dada a baixa escala local. Economias de aglomeração e de escala são crescentes na medida em que o tamanho do município aumenta, gerando efeitos externos entre as localidades mais próximas.

A partir de um porte maior de municípios, acima de 100 mil habitantes, as deseconomias de escala e de aglomeração começam a prevalecer, em função dos custos crescentes na provisão de bens e serviços públicos com maior complexidade e diversidade para o atendimento das demandas sociais ampliadas. Em um ponto intermediário, entre municípios muito pequenos e municípios muito grandes, podem ser encontrados níveis de escala e aglomeração compatíveis com custos médios e despesas médias inferiores para aquela provisão. Isso coloca a cidade média como uma referência para uma provisão pública mais barata. Não por acaso diversos estudos (Mendes, 2015) sugerem, ainda, o papel central das cidades médias na organização do sistema de cidades.

Ao mesmo tempo, vários estudos indicam (Mendes, 2015), em função da fragmentação e dos custos das ações públicas, a necessidade de instrumentos e mecanismos de cooperação e coordenação federativa entre os municípios e destes com os estados e a União (a exemplo dos consórcios públicos), na provisão de bens e serviços públicos locais, no sentido de geração de economias de escala e de aglomeração. Resultados esperados compreendem a redução dos custos de provisão, a constituição de recursos públicos ampliados e a maior efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

A distribuição das despesas municipais pode ser avaliada, também, levando em consideração as categorias da região de influência das cidades (Regic)¹² (tabela 4). Note-se que a distribuição das classes em nível regional reflete uma particularidade territorial em relação aos dados analisados. As regiões Nordeste e Sudeste são as que concentram a maior parcela dos municípios, apesar dos níveis de despesas *per capita* serem diferenciados, como visto anteriormente (figura 1). Existe um certo equilíbrio nestas duas regiões quanto ao número de municípios nas classificações Regic. A despeito disso, note-se a existência de diferenças relevantes nas condições locais nas duas regiões em termos político-administrativos, econômicos e sociais. Enquanto isso, existe uma concentração no Sudeste da presença dos centros metropolitanos e suas áreas de abrangência.

Na sua dimensão econômica (anexo 1), considerando os anos de 2002 e 2010, em valores nominais, percebe-se a alta participação da despesa corrente na despesa orçamentária, em todas as categorias, variando sempre acima de 80% do total no primeiro ano. Essa parcela aumenta, em 2010, em praticamente todas as classificações municipais, o que reflete, conseqüentemente, uma queda da parcela referente ao investimento (conta capital) no período, com exceção na capital regional B, na metrópole e na grande metrópole nacional. Esse comportamento é mais danoso em localidades carentes de infraestrutura e de bases econômico-produtivas.

12. Na categoria metrópole nacional não foi incluído Brasília (Distrito Federal), dada a distorção dos dados da capital nacional. Existe uma diferença entre as amostras de municípios nos anos considerados – 2002, 2010 e 2014. Isso acontece em função da disponibilidade e compatibilização de dados da Finança do Brasil (Finbra)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 4
Classificação Regic dos municípios (base 2002)

Classificação Regic por regiões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Centro local	355	1.423	1.256	930	358	4.322
Centro de zona A	13	49	51	51	28	192
Centro de zona B	22	111	109	78	41	361
Centro sub-regional A	3	24	26	24	6	83
Centro sub-regional B	16	26	21	14	-	77
Capital regional A	-	6	2	1	2	11
Capital regional A – área de abrangência	-	24	16	6	-	46
Capital regional B	-	5	5	9	-	19
Capital regional B – área de abrangência	-	2	9	14	-	25
Capital regional C	6	11	22	7	1	47
Capital regional C – área de abrangência	1	-	25	10	-	36
Metrópole	2	3	1	2	1	9
Metrópole – área de abrangência	4	31	27	24	6	92
Metrópole nacional	-	-	1	-	-	1
Metrópole nacional – área de abrangência	-	-	17	-	9	26
Grande metrópole nacional	-	-	1	-	-	1
Grande metrópole nacional – área de abrangência	-	-	45	-	-	45
Total	422	1.715	1.634	1.170	452	5.393

Fonte: IBGE.

A despesa de pessoal representa parcela acima de 50% da despesa corrente¹³ em praticamente todas as classes. Em geral, esta parcela é maior nas áreas de abrangência das capitais regionais e das três classes de metrópoles, o que evidencia o problema para o maior controle fiscal do entorno das grandes cidades (e regiões metropolitanas). As menores parcelas médias são na metrópole e na grande metrópole nacional: em torno de 45%. Entre 2002 e 2010, esta parcela de despesas sofreu crescimento maior, particularmente nos centros locais e de zona e em área de abrangência de metrópole, reiterando a problemática anterior. Isso significa um comportamento usual nas pequenas cidades de incorporar as demandas de trabalho local no emprego público, em condições de bases econômico-produtivas e de renda deficientes.

A distribuição das despesas municipais nas classes da Regic, em sua dimensão funcional (anexo 2), revela, de um lado, a maior participação das parcelas de

13. A rubrica de despesa de pessoal é crítica na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os seus limites estão estabelecidos como percentual da receita líquida (60% no caso dos municípios), apesar de na avaliação de controles fiscais ser considerado 57% como limite emergencial.

educação e de saúde na despesa orçamentária municipal (de 40% a 50% do total), entre 2002 e 2010, em valores nominais.¹⁴ Não há mudança significativa na parcela de cada categoria na despesa orçamentária entre os dois anos, em média: educação e cultura em torno de 22%, habitação e urbanismo em torno de 13%, saúde e saneamento em torno de 20% e transporte em torno de 4%. De outro lado, os dados demonstram a forte concentração destas mesmas despesas, bem como das demais categorias, nas metrópoles nacionais e na grande metrópole nacional (acima de 80% do total de cada categoria). Esse comportamento incentiva os pequenos municípios a dependerem cada vez mais dos serviços essenciais nessas áreas, disponíveis nas grandes cidades em maior quantidade, complexidade e melhor qualidade.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade¹⁵ preveem (Artigo 2º, incisos I, III e X), em linha com essa discussão, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, e a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Entre outros instrumentos previstos no estatuto (Artigo 4º) estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os institutos tributários e financeiros; e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com aplicação progressiva, além de incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Todos esses resultados conduzem a uma série de conclusões e condicionantes:

- a avaliação da despesa municipal, em suas composições econômica e funcional, revela, mais do que somente um espelho da análise da receita, as ações públicas locais, no sentido seja de observar o cumprimento das suas competências e responsabilidades constitucionais e legais, seja em cumprir a função pública de prover bens e serviços públicos compatíveis com o atendimento das necessidades e demandas sociais;
- se a capacidade financeira e fiscal própria dos municípios está diretamente associada às condições produtivas e de renda locais, revelando o grau de dependência das transferências dos estados e da União, o comportamento das despesas está diretamente associado com aspectos administrativos e gerenciais dos governos locais para cumprir suas obrigações constitucionais e legais;

14. A inflação (IPCA) no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2010 foi da ordem de 76,3%.

15. Disponível em: <<http://goo.gl/DHVoHL>>.

- a análise da despesa municipal revela alguns resultados principais: a incompatibilidade entre os níveis *per capita* das execuções orçamentárias *vis-à-vis* as condições socioeconômicas locais; a forte concentração das ações públicas nas grandes cidades; e a alta parcela das despesas médias nas pequenas cidades;
- a avaliação da categoria econômica das despesas demonstra a alta participação das despesas correntes (de pessoal), com reflexos no baixo nível de investimento local, limitando especialmente os municípios de regiões menos desenvolvidas de superar a sua dependência fiscal e de estimular a sua autossuficiência financeira;
- a análise da categoria funcional das despesas revela a forte concentração das ações públicas em áreas de educação e saúde, por força constitucional e legal, provocando desequilíbrios setoriais e criando limitações na execução em outras funções de responsabilidade e relevância local: urbanismo, saneamento e transporte entre os principais;
- a análise da despesa nas categorias da Regic revela os distintos comportamentos das cidades, com os centros locais e de zona com maiores limitações para o uso de recursos em investimentos e as evidências das problemáticas das áreas de abrangências das capitais e metrópoles, em termos de suas menores parcelas e capacidades de execução das políticas públicas.

Finalmente, as orientações da Habitat III, em relação à questão do financiamento metropolitano, trazem várias ações que são consideradas importantes, tais como:

- auxiliar os governos locais na atualização e implementação de suas bases de impostos e taxas com a finalidade de geração de recursos que possam ser utilizados no financiamento das políticas urbanas locais;
- fortalecer instrumentos de recuperação da valorização imobiliária como estratégia tanto para a ampliação da capacidade de investimento dos governos locais quanto para a alteração das expectativas de ganho dos proprietários de terra e, conseqüentemente, as pressões sobre as administrações municipais em relação ao uso do solo;
- estratégias para a inclusão das situações de informalidade na gestão tributária, para promover o reconhecimento da existência destas situações (forma de inclusão e promoção de cidadania) e também como estratégia de educação fiscal;
- instituir políticas nacionais de financiamento da política urbana e mecanismos de redistribuição para redução das desigualdades regionais e locais;

- regulamentar, na implementação de parcerias público-privadas, o respectivo marco legal, previamente debatido com a sociedade, e construir mecanismos efetivos de fiscalização dos serviços, de modo a garantir a prevalência do interesse público;
- realizar estudos e pesquisas com vistas à elaboração de modelos e estratégias de financiamento;
- estimular projetos regionais (latino-americanos) de cooperação ao financiamento para o desenvolvimento urbano;
- estimular projetos para aperfeiçoar a capacitação técnica e gerencial das equipes locais para o gerenciamento de projetos de desenvolvimento urbano;
- promover a reforma no sistema financeiro internacional com vistas à elaboração de modelos inovadores de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável;
- estabelecer alinhamento com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17 e com a agenda de ação de Adis Abeba, para ancoragem de propostas de financiamento global.

Essas orientações e os resultados apresentados, por sua vez, levam à consideração de algumas sugestões e orientações para políticas públicas locais:

- necessidade de compatibilizar as ofertas e as demandas locais. De um lado, compatibilizando a base produtiva e de emprego local (oferta) e as demandas socioeconômicas. De outro, produzindo maior equilíbrio entre as capacidades tributárias (oferta) com a execução na provisão de bens e serviços públicos para compensar as necessidades e demandas locais;
- necessidade de aumentar a parcela de investimentos nas despesas municipais. Para isso, a necessária redução na despesa corrente e de pessoal deve estar associada ao aumento da capacidade produtiva e de atividades econômicas (privadas) locais, de forma a absorver a oferta de trabalho, reduzindo a dependência do emprego público;
- o alto custo de despesa média nas pequenas e grandes cidades implica incentivar políticas públicas em localidades em que o nível de escala e de aglomeração seja compatível com o aumento da eficiência na provisão de bens públicos. Neste caso, os centros médios constituem referências aos estímulos e incentivos de ação pública;
- ao mesmo tempo, a criação de escala e de aglomeração nas pequenas cidades e a redução dos congestionamentos nas grandes cidades vão na direção de criação de mecanismos de arranjos federativos (a exemplo

dos consórcios públicos), compreendendo a coordenação de municípios, estados e União para o compartilhamento das ações públicas, reduzindo custos de provisão e promovendo maior eficiência, eficácia e efetividade na execução orçamentária para a provisão de bens e serviços públicos compatíveis com as necessidades e demandas socioeconômicas locais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Edição 2017. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/93IeRC>>.
- BREMAEKER, F. E. J. **As finanças municipais em 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2015.
- MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089). Disponível em: <<http://goo.gl/GPoa4k>>.

ANEXO A

CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

TABELA A.1
Despesas 2002

Classificação Regic	Número de municípios	População média (habitante)	População mediana (habitante)	Despesas orçamentárias (DO) (R\$)	Despesas correntes (DC) (R\$)	DC / DO (%)	Despesas de pessoal (DP) (R\$)	DP / DC (%)	Despesas de capital (DK) (R\$)	DK / DO (%)	Investimentos (I)	I / DK
Centro local	4.322	11.196	7.843	6.748.373,47	5.542.027,85	82,12	2.743.517,93	49,50	1.206.345,62	17,88	1.089.190,81	90,29
Centro de zona A	192	49.220	43.474	26.662.677,20	22.437.233,99	84,15	11.707.762,65	52,18	4.225.443,21	15,85	3.621.786,21	85,71
Centro de zona B	360	26.317	22.711	14.092.593,26	11.865.439,27	84,20	6.157.506,08	51,89	2.227.154,00	15,80	1.959.351,65	87,98
Centro sub-regional A	83	106.255	93.263	61.742.880,15	52.636.427,25	85,25	27.203.043,72	51,68	9.106.452,90	14,75	7.602.391,17	83,48
Centro sub-regional B	77	71.744	65.209	35.978.114,25	30.262.802,57	84,11	16.374.354,79	54,11	5.715.311,68	15,89	5.059.883,94	88,53
Capital regional A	11	650.473	473.991	437.515.907,50	379.235.623,95	86,68	197.286.575,86	52,02	58.280.283,55	13,32	51.073.496,17	87,63
Capital regional A – área de abrangência	46	86.452	54.936	49.784.422	40.954.653,86	82,26	23.019.581,26	56,21	8.829.767,88	17,74	7.850.097,04	88,90
Capital regional B	21	331.973	318.916	209.572.075,01	184.756.173,17	88,16	92.054.766,80	49,83	24.815.901,83	11,84	20.209.173,66	81,44
Capital regional B – área de abrangência	25	37.082	32.091	22.509.557	19.126.803,27	84,97	10.421.332,43	54,49	3.382.753,48	15,03	2.847.074,57	84,16
Capital regional C	47	220.787	198.942	151.159.444,03	127.730.517,02	84,50	65.698.105,94	51,43	23.428.927,01	15,50	20.153.766,96	86,02
Capital regional C – área de abrangência	36	76.226	29.845	61.032.273	51.060.447,22	83,66	28.478.324,09	55,77	9.971.825,68	16,34	7.514.922,28	75,36
Metrópole	9	1.715.862	1.488.805	1.189.327.959,76	1.054.610.190,11	88,67	481.424.182,44	45,65	134.717.769,65	11,33	104.617.680,53	77,86
Metrópole – área de abrangência	92	103.647	61.349	51.048.635,41	42.646.460,25	83,54	23.155.288,74	54,30	8.402.175,16	16,46	7.013.385,64	83,47
Metrópole nacional	1	5.937.253	5.937.253	6.415.050.701,73	5.443.225.569,70	84,85	3.094.955.670,95	56,86	971.825.132,03	15,15	640.603.379,52	65,92
Metrópole nacional – área de abrangência	26	217.635	113.430	99.934.873,97	87.191.581,91	87,25	47.563.117,08	54,55	12.749.292,06	12,75	11.806.246,03	92,65
Grande metrópole nacional	1	10.600.060	10.600.060	9.690.336.280,88	8.571.887.997,83	88,46	3.841.001.619,88	44,81	1.118.448.283,05	11,54	826.915.666,95	73,93
Grande metrópole nacional – área de abrangência	45	176.333	97.932	126.750.518,29	106.471.935,64	84,00	59.760.612,17	56,13	20.278.582,65	16,00	17.837.241,31	87,96

Fontes: IBGE para população e Finanças do Brasil (Fimbra)/STN para despesas e investimento.

TABELA A.2
Despesas 2010

Classificação Regic	Número de municípios	População média (habitante)	População mediana (habitante)	Despesas orçamentárias (DO) (R\$)	Despesas correntes (DC) (R\$)	DC / DO (%)	Despesas de pessoal (DP) (R\$)	DP / DC (%)	Despesas de capital (DK) (R\$)	DK / DO (%)	Investimentos (I)	I / DK
Centro local	4.408	12.030	8.298	19.137.560,62	16.418.836,49	85,79	8.919.285,33	54,32	2.710.733,93	14,16	2.426.630,73	89,52
Centro de zona A	197	53.525	46.424	78.969.862,36	68.671.030,69	86,96	36.801.806,97	53,59	10.283.898,36	13,02	8.681.792,41	84,42
Centro de zona B	361	28.184	24.346	40.062.814,86	34.715.244,45	86,65	18.727.544,80	53,95	5.321.659,56	13,28	4.616.031,43	86,74
Centro sub-regional A	85	115.856	100.676	183.650.730,98	159.570.199,35	86,89	82.398.113,87	51,64	23.679.324,67	12,89	19.796.592,15	83,60
Centro sub-regional B	78	79.642	75.311	110.276.720,62	97.510.866,13	88,42	53.280.567,95	54,64	12.758.857,39	11,57	11.063.249,03	86,72
Capital regional A	11	729.752	723.515	1.343.069.054,00	1.188.944.245,80	88,52	585.538.855,76	49,25	154.124.806,21	11,48	108.304.346,14	70,27
Capital regional A – área de abrangência	49	105.564	68.481	169.721.193,63	146.359.751,90	86,24	80.293.525,26	54,86	23.361.441,73	13,76	19.420.400,41	83,13
Capital regional B	21	372.801	361.915	598.844.450,47	518.944.958,09	86,66	248.589.055,30	47,90	79.859.492,38	13,34	66.774.853,74	83,57
Capital regional B – área de abrangência	25	42.119	35.172	66.980.090,12	57.478.156,51	85,81	29.651.907,51	51,59	9.099.414,07	13,59	7.284.113,14	80,05
Capital regional C	47	246.150	216.745	434.614.738,56	370.482.831,02	85,24	183.053.904,90	49,41	64.131.927,54	14,76	54.667.690,76	85,24
Capital regional C – área de abrangência	36	85.595	47.980	177.855.964,36	157.306.908,82	88,45	73.952.992,77	47,01	20.549.055,54	11,55	18.308.256,92	89,10
Metrópole	9	1.855.485	1.751.907	3.132.672.346,38	2.803.149.855,06	89,48	1.273.839.205,61	45,44	329.522.491,33	10,52	253.728.972,52	77,00
Metrópole – área de abrangência	92	116.894	76.692	158.864.394,42	137.820.381,12	86,75	74.999.238,39	54,42	20.745.820,26	13,06	17.242.080,86	83,11
Metrópole nacional	1	6.320.446	6.320.446	14.278.900.029,49	11.327.988.992,38	79,33	6.677.189.394,92	58,94	2.950.911.037,11	20,67	1.560.062.722,51	52,87
Metrópole nacional – área de abrangência	28	239.549	135.472	300.568.372,14	265.502.122,90	88,33	140.679.540,75	52,99	34.887.611,63	11,61	28.933.815,57	82,93
Grande metrópole nacional	1	11.253.503	11.253.503	28.761.555.363,83	25.142.295.927,03	87,42	7.475.002.764,57	29,73	3.619.259.436,80	12,58	2.371.975.073,69	65,54
Grande metrópole nacional – área de abrangência	45	192.778	108.344	387.944.938,96	329.107.015,63	84,83	152.576.322,10	46,36	58.825.904,23	15,16	53.120.869,46	90,30

Fontes: IBGE para população e Finanças do Brasil (Fibra)/STN para despesas e investimento.

ANEXO B

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

TABELA B.1
Despesas 2002

Classificação Regic	Despesas orçamentárias (DO)	Administração (DA)	DA / DAI	DA / DO	Educação e cultura (DEC)	DEC / DO	DEC / DECT	Habituação e urbanismo (DHU)	DHU / DO	DHU / DHUT	Saúde e saneamento (DSS)	DSS / DO	DSS / DSS1	Transporte (DT)	DT / DO	DT / DT1
Centro local	6.748.373,47	1.158.728,94	17,17	0,09	2.004.077,89	29,70	0,05	697.081,23	10,33	0,03	1.377.764,35	20,42	0,04	354.387,06	5,25	0,05
Centro de zona A	26.662.677,20	4.467.593,59	16,76	0,36	7.261.405,25	27,23	0,16	3.199.556,41	12,00	0,12	6.118.134,53	22,95	0,16	781.118,39	2,93	0,11
Centro de zona B	14.092.593,26	2.330.336,88	16,54	0,19	4.101.207,08	29,10	0,09	1.496.504,66	10,62	0,06	3.080.663,35	21,86	0,08	630.816,77	4,48	0,09
Centro sub-regional A	61.742.880,15	10.275.179,63	16,64	0,82	15.334.857,34	24,84	0,35	7.136.056,66	11,56	0,27	15.633.304,53	25,32	0,42	1.576.630,05	2,55	0,23
Centro sub-regional B	35.978.114,25	5.686.590,63	15,81	0,45	10.227.919,05	28,43	0,23	4.857.994,79	13,50	0,19	8.894.884,79	24,72	0,24	770.562,85	2,14	0,11
Capital regional A	437.515.907,50	66.532.570,46	15,21	5,32	89.815.452,27	20,53	2,04	55.900.604,07	12,78	2,14	116.179.444,17	26,55	3,10	22.202.819,61	5,07	3,19
Capital regional A – área de abrangência	49.784.422	9.668.801,03	19,42	0,77	12.834.820,01	25,78	0,29	8.343.842,93	16,76	0,32	10.546.703,67	21,18	0,28	515.709,91	1,04	0,07
Capital regional B	209.572.075,01	33.049.064,29	15,77	2,64	46.913.800,62	22,39	1,06	21.851.466,74	10,43	0,84	65.663.803,45	31,33	1,75	3.549.045,45	1,69	0,51
Capital regional B – área de abrangência	22.509.557	3.239.631,99	14,39	0,26	6.360.559,04	28,26	0,14	2.163.930,73	9,61	0,08	5.346.426,63	23,75	0,14	1.125.468,71	5,00	0,16
Capital regional C	151.159.444,03	28.630.949,80	18,94	2,29	32.647.480,35	21,60	0,74	17.429.059,36	11,53	0,67	42.847.520,29	28,35	1,14	3.385.497,54	2,24	0,49
Capital regional C – área de abrangência	61.032.273	9.269.593,83	15,19	0,74	16.592.944,61	27,19	0,38	9.739.009,31	15,96	0,37	12.640.468,55	20,71	0,34	628.436,25	1,03	0,09
Metrópole	1.189.327.959,76	135.006.943,63	11,35	10,80	215.720.549,13	18,14	4,89	204.066.564,38	17,16	7,81	355.047.643,81	29,85	9,46	16.564.045,45	1,39	2,38
Metrópole – área de abrangência	51.048.635,41	9.740.541,44	19,08	0,78	13.920.137,25	27,27	0,32	6.657.962,20	13,04	0,25	10.969.151,21	21,49	0,29	1.301.420,64	2,55	0,19
Metrópole nacional	6.415.030.701,73	554.276.593,22	8,64	44,34	1.634.993.964,07	25,49	37,05	963.366.073,11	15,02	36,86	1.314.171.825,33	20,49	35,02	70.003.006,84	1,09	10,06
Metrópole nacional – área de abrangência	99.934.873,97	14.780.608,36	14,79	1,18	25.555.925,80	25,57	0,58	12.482.989,24	12,49	0,48	29.186.971,75	29,21	0,78	2.095.739,41	2,10	0,30
Grande metrópole nacional	9.690.336.280,88	344.284.484,61	3,55	27,54	2.246.482.447,59	23,18	50,91	1.272.062.570,35	13,13	48,67	1.725.446.899,80	17,81	45,98	568.257.367,60	5,86	81,63
Grande metrópole nacional – área de abrangência	126.750.518,29	17.699.596,35	13,96	1,42	32.092.479,90	25,32	0,73	22.155.955,80	17,48	0,85	29.288.777,86	23,11	0,78	2.381.030,85	1,88	0,34
Média	18.649.247.286,40	1.250.097.808,71	6,70	100,00	4.412.860.022,25	23,66	100,00	2.613.607.221,97	14,01	100,00	3.752.440.388,09	20,12	100,00	696.123.103,37	3,73	100,00

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)/STN.

TABELA B.2
Despesas 2010

Classificação Regic	Despesas cor- rentes (DC)	Planejamento e investimentos (DI)	DPO / DPO*	Educação (DE)	DE / DO	Cultura (DC)	DC / DO	Habituação (DH)	DH / DO	DHT	Urbanismo (DU)	DU / DO	Saúde (DS)	DS / DO	DST	Saneamento (DS)	DAS / DO	DAS / DSAT	Transporte (DT)	DT / DO	DIT			
Centro local	19.137.590,62	93.194,78	0,49	5.921.180,96	30,94	0,06	241.961,07	1,26	0,05	99.761,85	0,52	0,01	1.798.387,13	9,40	0,03	4.050.235,21	21,16	0,04	342.267,82	1,79	0,03	747.548,59	3,91	0,03
Centro de zona A	78.960.862,36	261.666,51	0,33	21.691.670,27	27,47	0,22	857.539,15	1,09	0,17	554.753,10	0,70	0,04	8.651.850,54	10,96	0,17	18.092.504,68	23,91	0,19	2.098.961,80	2,66	0,20	1.614.230,43	2,04	0,06
Centro de zona B	40.062.814,86	119.800,71	0,30	11.743.682,34	29,31	0,12	466.207,95	1,16	0,09	185.339,66	0,46	0,01	3.841.304,98	9,59	0,07	9.120.198,16	22,76	0,10	920.957,54	2,30	0,09	1.265.348,91	3,16	0,05
Centro sub- regional A	183.650.730,98	566.724,02	0,31	43.339.068,01	23,60	0,44	1.714.150,37	0,93	0,35	1.411.279,51	0,77	0,11	18.521.492,29	10,09	0,36	46.872.043,04	25,52	0,50	7.723.982,97	4,21	0,75	3.524.166,51	1,92	0,13
Centro sub- regional B	110.276.720,62	577.182,05	0,52	31.897.245,84	28,92	0,32	1.090.978,24	0,99	0,22	385.426,81	0,35	0,03	11.448.030,48	10,38	0,22	27.126.086,61	24,60	0,29	3.160.290,28	2,87	0,31	1.780.680,44	1,61	0,07
Capital regional A	1.343.069.054,00	6.414.613,14	0,48	335.712.425,11	18,85	2,55	10.642.680,91	0,79	2,15	14.041.196,59	1,05	1,07	145.941.980,64	10,84	2,80	367.407.261,18	27,36	3,92	42.465.090,18	3,16	4,10	39.635.819,26	2,95	1,48
Capital regional A – área de abrangência	169.721.193,63	160.928,10	0,09	48.862.046,01	25,90	0,44	2.496.364,44	1,47	0,50	4.822.063,55	2,84	0,37	20.163.841,49	11,88	0,39	32.271.590,24	19,01	0,34	5.539.150,21	3,26	0,54	1.562.661,91	0,92	0,06
Capital regional B	598.844.450,47	1.103.109,28	0,18	118.394.926,52	19,77	1,19	5.184.356,01	0,87	1,05	4.901.063,26	0,82	0,37	63.720.075,34	10,64	1,23	166.834.207,41	27,86	1,78	28.636.275,16	4,78	2,77	5.606.469,06	0,94	0,21
Capital regional B – área de abrangência	66.980.090,12	71.891,37	0,11	17.988.400,79	26,56	0,18	757.695,52	1,13	0,15	282.043,47	0,42	0,02	7.374.049,88	11,01	0,14	14.381.457,35	21,47	0,15	3.549.180,90	5,30	0,34	1.197.919,21	1,79	0,04
Capital regional C	434.614.758,56	646.891,02	0,15	94.224.246,50	21,68	0,95	4.700.123,68	1,08	0,95	7.180.394,89	1,65	0,55	40.274.184,46	9,27	0,77	106.968.775,70	24,61	1,14	18.767.457,10	4,32	1,81	9.416.235,23	2,17	0,35
Capital regional C – área de abrangência	177.855.964,36	1.109.711,88	0,62	49.238.431,28	27,74	0,50	2.067.206,13	1,16	0,42	2.150.494,89	1,21	0,16	22.106.583,32	12,43	0,43	37.102.925,31	20,86	0,40	3.640.690,73	2,05	0,35	1.898.091,19	1,07	0,07
Metropole	3.132.672.346,38	6.208.101,09	0,20	551.837.463,71	17,62	5,56	27.016.296,63	0,86	5,45	49.205.504,80	1,57	3,76	406.199.458,68	12,97	7,81	815.900.882,61	26,04	8,72	157.963.501,82	5,04	15,27	31.344.544,96	1,00	1,17
Metropole – área de abrangência	158.864.394,42	518.752,82	0,33	41.170.277,26	25,92	0,42	1.570.063,81	0,99	0,32	1.093.114,33	0,69	0,08	17.425.916,84	10,97	0,34	36.831.406,44	23,18	0,39	3.053.331,12	1,92	0,30	2.443.792,85	1,54	0,09
Metropole nacional	14.278.900.029,49	-	-	2.254.501.450,00	15,79	22,73	104.999.599,00	0,73	21,13	250.766,614,90	1,76	19,18	1.801.680.396,00	12,62	34,66	2.230.035.753,00	16,25	24,79	368.750.338,90	2,58	35,64	155.002.958,40	1,09	5,80
Metropole nacional – área de abrangência	300.358.372,14	47.662,08	0,02	78.827.104,15	26,23	0,79	1.854.424,67	0,62	0,37	1.712.287,57	0,57	0,13	38.873.884,67	12,93	0,75	73.138.095,98	44,33	0,78	6.429.490,37	2,14	0,62	3.740.193,52	1,24	0,14
Grande metropole nacional	28.761.555.363,83	484.560,00	0,00	6.203.258.596,00	21,56	62,52	326.755.663,90	1,14	65,88	959.799.703,10	3,34	73,49	2.541.818.693,00	8,84	48,89	5.197.027.866,00	18,07	55,52	36.124.908,20	1,26	34,90	2.406.447.009,00	8,37	90,04
Grande metropole nacional – área de abrangência	387.944.938,96	646.448,72	0,17	98.658.050,05	25,43	0,99	3.800.397,13	0,98	0,77	8.528.548,90	2,20	0,65	49.034.743,53	12,64	0,94	87.136.577,11	22,46	0,93	20.474.217,01	5,28	1,98	5.586.098,59	1,44	0,21
Média	502.438.886,82	19.031.017,57	0,04	100.000.9916,526,81	19,74	100,00	486.013.602,62	0,99	100,00	1.307.186,571,90	2,60	100,00	5.198.575.060,26	10,35	100,00	9.361.198.862,02	18,63	100,00	103.463.923,11	2,06	100,00	2.672.713.767,06	5,32	100,00

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)/STN.