

Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação

Metropolitan areas – diversity and the fiscal difficulty in cooperation

Sol Garson

Resumo

Este artigo discute as dificuldades de cooperação para a solução dos problemas comuns em regiões metropolitanas brasileiras. Apesar de sua importância econômica e fiscal, esses territórios não recebem a atenção dos formuladores de políticas públicas. Entre os obstáculos à cooperação destacam-se as dificuldades do sistema federativo brasileiro e a falta de instâncias de discussão e resolução de conflitos, a rigidez da estrutura fiscal da União, estados e municípios e a própria experiência anterior de gestão metropolitana.

Palavras-chave: regiões metropolitanas brasileiras; cooperação; sistema federativo; estrutura fiscal; políticas urbanas.

Abstract

This article discusses the cooperation difficulties concerning the solution of common problems in Brazilian metropolitan regions. Although important according to demographic and economic indicators, among others, those territories do not receive the necessary attention from policymakers. Among the obstacles to cooperation, the article stresses the difficulties of the Brazilian federal system, the lack of institutions for discussing and solving problems, the rigidity of the fiscal structure of the Federal Government, as well as of States and Municipalities, and the previous experience of managing metropolitan regions in Brazil

Keywords: *brazilian metropolitan regions; cooperation; federal system; fiscal structure; urban policies.*

Apresentação

Apesar da indiscutível importância econômica e do adensamento de problemas sociais, as regiões metropolitanas brasileiras ainda padecem da falta de atenção dos que têm influência na vida política nacional – aí incluídos não apenas os agentes públicos, mas também o setor privado e a sociedade que vive nos grandes centros. Apenas recentemente se têm observado alguns movimentos no sentido de uma visão do conjunto do território que orientem uma ação coordenada, em substituição ao tratamento fragmentado dos problemas comuns.

As primeiras 9 Regiões Metropolitanas – RMs foram criadas pela União, em 1973 e 1974, a partir da competência que lhe foi conferida pela Constituição de 1967. Em 1988, novos ventos sopravam e a coordenação federal era identificada como autoritarismo. As RMs, sem mãe, ganharam vários pais, os estados, que passavam a poder instituí-las, tendo como condição, apenas, que fossem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (Constituição Federal, § 3º do Art. 25).

A mesma Constituição consagrou a autonomia municipal, conferindo aos municípios o direito a sua auto-organização e anulando, na prática, a pouca capacidade de intervir dos estados, que podiam pois instituir as RMs, mas não tinham legitimidade política para administrá-las. Essas mudanças institucionais se passam num ambiente econômico cada vez mais precário. A década de 80, que viu a nova Constituição, assistiu também à edição de três planos de estabilização econômica. Na sequência, os anos 90 iniciavam-se com uma inflação alucinante. Outros três planos se seguiriam, até

a implantação do Plano Real, em 1994, quando finalmente se estabiliza a moeda, porém num ambiente de altíssimas taxas de juros. A deterioração das finanças públicas foi dramática. Os gestores perdiam qualquer condição de planejar o dia seguinte, mesmo nos estritos domínios de suas jurisdições. Nesse ambiente, pensar em estados coordenando municípios e em cooperação federativa – entre União, estados e municípios seria um sonho, quando nada porque jamais (ou talvez raramente) o haviam feito.

A partir de 1995, os estados passaram a instituir novas RMs ou a inserir novos municípios nas regiões existentes. Sem nenhum critério muito claro, e muitas vezes movidos apenas pela esperança de políticos locais de algum benefício, cada estado criou/expandiu RMs de forma tão particular que hoje temos um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com fortes diferenças entre si, seja em aspectos econômicos, seja em aspectos sociais. O Brasil tinha, em 31/3/2009, 358 municípios pertencentes a 24 RMs criadas por lei federal ou estadual, distribuídas em 18 estados.¹ Apesar de legalmente instituídas, algumas dessas RMs não podem ser consideradas, de fato, aglomerados urbanos metropolitanos, assim compreendidos os espaços urbanos que se caracterizam pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem. Entre estes, circula diariamente um volumoso fluxo de pessoas, de mercadorias e de serviços. Caracterizam-se também esses espaços pela existência de uma unidade principal, que se destaca pelo tamanho populacional e densidade econômica, desempenhando funções

complexas e diversificadas e relacionando-se com outros espaços urbanos no país e no exterior. Estudo desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles, em que foram demarcados e classificados os espaços da rede urbana brasileira, identificou que os municípios que compõem essas regiões diferem substancialmente entre si quanto à integração à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais (Branco et al., 2004, p. 7). Disso resultam unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, dificultando a identificação dos problemas comuns.

Diversidade e dificuldade de cooperação metropolitana, este é o tema deste artigo. A próxima seção oferece um pano de fundo das abordagens teóricas que nos podem ajudar a pensar o tema da governança metropolitana no Brasil. A terceira seção traz indicadores que permitem avaliar a importância econômica e demográfica dos territórios metropolitanos e caracterizam sua estrutura fiscal, *vis-à-vis* aos municípios não metropolitanos. Na quarta seção, conclui-se, identificando os principais obstáculos à coordenação e à cooperação metropolitana.

Ação institucional coletiva e cooperação metropolitana

A delimitação dos obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas requer uma abordagem interdisciplinar que busque, ao menos, contribuições na ciência política e na teoria econômica. A primeira nos ajudará a identificar as características do arranjo federativo

brasileiro, considerando o federalismo como uma forma de organização político-territorial do poder que combina autonomia com parceria.²

A ciência econômica nos fornece subsídios para a análise a partir, principalmente, da Teoria do Federalismo Fiscal e da Nova Economia Institucional – NEI. A Teoria do Federalismo Fiscal oferece os conceitos necessários à análise da situação fiscal dos entes federativos – municípios, estados e União, no caso brasileiro, considerando não apenas as competências tributárias atribuídas conferidas a cada ente, mas também as regras que conformam a estrutura de transferências intergovernamentais, base do financiamento das ações – prestação de serviços e investimentos – necessárias à solução dos problemas comuns. As dificuldades de coordenação intergovernamental estão na base de alguns dos obstáculos à cooperação. Os aspectos fiscais, por sua vez, devem ser qualificados à luz do ambiente institucional em que se desenvolvem as relações federativas (Oates, 1994). A estrutura fiscal de uma federação é, ela mesma, parte importante do ambiente institucional: por um lado, resulta da história econômica e política da federação e, por outro, traz restrições a serem consideradas em suas alternativas de desenvolvimento. A Nova Economia Institucional permite aprofundar a compreensão da natureza dos obstáculos que emergem do relacionamento fiscal federativo.

Para North (1990), autor consagrado da NEI, instituições são as regras do jogo, constituindo restrições que configuram a interação humana. Por essa via, definem estruturas de incentivos políticos, sociais, econômicos para a ação de organizações, entendidas como grupos de indivíduos unidos por algum propósito:

partidos políticos, municípios, estados, firmas, sindicatos. Assim, a qualidade dos arranjos federativos é um produto das instituições, das regras que regulam as relações intergovernamentais. Essas regras orientam a ação das organizações, a partir da existência – ou não – de instâncias de coordenação governamental para a discussão e negociação de soluções para problemas comuns e resolução de conflitos. A flexibilidade do arranjo facilita a adaptação a mudanças nas condições econômicas (Moraes, 2001).

O conceito de organizações de North pode ser aplicado a governos locais – os municípios brasileiros e as regiões metropolitanas – considerando-os como organizações ou conjuntos de organizações – grupos de indivíduos que poderão se unir por algum propósito – para as quais se definem estruturas de governança. A coordenação e cooperação entre as organizações podem reduzir custos de transação – de monitorar e fazer cumprir os acordos. Em regiões metropolitanas, a ação conjunta poderá resultar em ganhos de escala ou gerar mecanismos de compensação de externalidades.

Considerada uma vertente da NEI, a Teoria da Ação Coletiva explica os resultados esperados da ação coletiva, em função das motivações de grupos com interesses diversos (Olson, 1965). Para Nablí e Nugent, a questão central da Teoria é a discussão de como motivações individuais conduzirão a ação de grupos – a ação coletiva (Hardin, 1982, apud Nablí e Nugent, 1989, p. 1338). A Teoria da Ação Coletiva se contrapõe à crença generalizada de que grupos com interesses comuns agiriam de forma coordenada, na busca de soluções para essa comunidade. Acreditava-se que, agindo de forma racional, os membros do grupo avaliariam

custos e benefícios de agirem conjuntamente. Nessa linha, as políticas públicas expressariam o resultado de negociações para alcançar resultados de interesse comum.

Desafiando essa crença, Olson defende que o indivíduo racional e centrado em seus próprios interesses prefere a força da união a seu esforço isolado, mas buscará, sempre que possível, beneficiar-se do resultado da ação coletiva sem incorrer em custo (Orenstein, 1993, p. 63). Dessa forma, não se poderia assegurar que os interesses comuns ao grupo seriam objeto da ação coletiva, mesmo que houvesse consenso sobre os benefícios potenciais. Olson mostra que alguns indivíduos, percebendo que usufruiriam de direitos sem precisar despende esforços, não se engajariam na ação: são os denominados *free-riders*. Restaria, então, discutir de que forma a ação coletiva poderia ser incentivada e de que dependeria o seu sucesso. Entre os requisitos importantes, estaria o tamanho do grupo, a diversidade de preferências, a existência de mecanismos de coordenação e os incentivos seletivos, que alcançariam os membros de forma diferenciada. Estes poderiam ser positivos – retribuições materiais, por exemplo – ou negativos, sob a forma de coerção sobre os membros que não cooperem.

A partir da Teoria da Ação Coletiva no plano individual, pode-se derivar uma Teoria da Ação Institucional Coletiva – TAIC, buscando incentivos à cooperação, agora não apenas de indivíduos, mas de organizações (no sentido de North), em busca de benefícios comuns. Essas organizações trabalhariam de forma coordenada em busca de objetivos comuns.

A cooperação entre governos locais e entre estes e os demais níveis de governo numa federação pode ser analisada com a aplicação

da TAIC. Os governos seriam organizações, que se engajariam – ou não – em ações coletivas, com o objetivo de obter um benefício que não alcançariam através da ação individual. Para isso, eles avaliariam os benefícios que aufeririam da ação coordenada e os custos a incorrer e cooperariam quando os benefícios esperados fossem maiores que os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir os contratos políticos que se firmariam entre os governos.

Assim como no caso da cooperação individual, as condições de sucesso da AIC incluem considerações sobre o tamanho do grupo, a diversidade de suas preferências, *vis-à-vis* à identidade de objetivos e a possibilidade de estabelecer incentivos seletivos para recompensar ou punir os que não se engajassem na ação. Outro elemento frequentemente considerado é a presença de um líder forte na condução da ação coletiva.

Tratando-se de entes federativos, quanto menores os custos de transação da ação coletiva, maior a probabilidade de cooperação. O número de jurisdições, as condições econômicas dos territórios, o tamanho de sua população e a heterogeneidade das condições em que vive são alguns dos elementos importantes na determinação desses custos.

Um número maior de governos locais implicaria custos mais altos de monitoramento. Um maior grau de homogeneidade econômica poderia contribuir para a cooperação, uma vez que os governos locais constituintes das regiões metropolitanas “partilhariam um mesmo destino” (Lefèvre, 2004). Embora se pudesse esperar que o grau de homogeneidade econômica entre o centro e a periferia metropolitana fosse favorecido pela metropolização, nada se pode afirmar sobre isso, particularmente no caso

brasileiro. Diferenças de porte e de densidade populacionais implicam prioridades diferentes, para atender preferências diversas, podendo-se considerar os governos locais como uma agregação de preferências individuais. Se há grande diversidade de condições sociais indicando diferenças em preferências, será mais difícil para os agentes políticos atenderem a todas, dificultando a cooperação (Post, 2004, p. 71).

Os municípios são prestadores de serviços diretos à população, por excelência. Na busca de objetivos comuns, a cooperação pode ser incentivada se acreditarem que extrairão benefícios líquidos. A ação coordenada pode resultar em redução de custos na provisão do serviço, resultante de economias de escala que derivam do uso mais intensivo de capacidade produtiva. A coordenação não se limita aos governos locais, mas aos governos estaduais e à União, evitando duplicação de esforços. O ganho a extrair da ação coletiva variará com as características dos bens ou serviços e a divisão institucional de competências. Tome-se o exemplo dos transportes, que implicam altos custos fixos e, no Brasil, têm uma clara atribuição de competências, relacionada ao território sob sua jurisdição (aos municípios compete gerir o transporte no âmbito de sua jurisdição, etc). A atividade isolada dos entes traz, sem dúvida, elevado desperdício. Um mesmo serviço pode comportar a cooperação apenas em algumas de suas atividades. Na área da saúde, a divisão de atribuições é incentivada quando se trata de serviços de alta complexidade, que requerem maior quantidade de capital físico e humano (habilidades específicas). Este não é o caso da atenção básica, como as vacinas. Há ainda os casos em que a falta de cooperação

pode até implicar resultado nulo da ação individual, como na vigilância sanitária. É importante observar que, num ambiente de divisão parcial do trabalho, a falha de um governo em cumprir suas responsabilidades pode onerar o conjunto: se a prevenção à saúde é deficiente, os males se agravam e sobrecarregam as unidades de alta complexidade.

A cooperação metropolitana pode contar com elementos conjunturais favoráveis. Esse é o caso de líderes inovadores, ainda que ajam em busca de ganhos pessoais. Schneider, Teske e Mintrom (1995, apud Post) denominam estes líderes "empresários políticos". Atuando em arenas políticas, ou "mercados", podem ser fundamentais na resistência posta por servidores ou sindicatos à possibilidade de cooperação (Post, 2004, p. 79). No caso da Grande Londres, o Prefeito K. Livingstone contribuiu de forma essencial para o sucesso do projeto metropolitano, sendo reconhecido como representante legítimo dos interesses da região (Lefèvre, 2004).

Para Olson, os custos da ação coletiva voluntária em pequenos grupos são menores. A expansão do grupo demanda uma terceira parte para absorver os custos de organização, aplicar a coerção ou oferecer incentivos seletivos que reduzam os custos de transação (Olson, 1965 apud Feiock, 2004). Num país federativo como o Brasil, o governo federal e os governos estaduais deveriam ter um papel importante na indução da cooperação através de incentivos seletivos positivos ou mesmo pela coerção. Políticas setoriais federais ou estaduais em áreas metropolitanas, em que ações desenvolvidas por governos locais mais frequentemente geram externalidades ou apresentam economias

de escala deveriam ser construídas sobre a totalidade do território, em lugar de parcelas desconectadas. Esse é o caso dos projetos de infraestrutura urbana, que deveriam contar com transferências intergovernamentais ou linhas especiais de crédito para o conjunto dos governos locais participantes.

A regulação estadual e federal pode ser utilizada como instrumento para induzir a ação coordenada, reduzindo custos de transação. Esse é o caso da nova Lei de Consórcios, no Brasil, que pode estimular a cooperação setorial (embora não se deva esperar que dê conta da coordenação metropolitana em sua totalidade). O novo marco legal poderá contribuir para reduzir os custos de transação da AIC, conferindo segurança jurídica às ações conjuntas implementadas pela União, estados e municípios. No Brasil, os estados dispõem de parte do ICMS, distribuído segundo lei do próprio estado. Os critérios de distribuição de recursos pela lei estadual podem incentivar a cooperação municipal, particularmente em áreas metropolitanas.

Outros elementos podem ser citados como redutores de custos de transação e incentivadores da cooperação. Associações de municípios que produzem informações atualizadas para seus participantes e promovem a discussão de problemas comuns, programas de treinamento que estimulam a troca de experiência, criando redes de cooperação, ainda que informais, são exemplos.

A cooperação nas ações sobre o território metropolitano não se deve restringir à ação pública. Governos são um elemento necessário à governança, mas não suficiente. Para Jouve e Lefèvre, passou-se da era do governo à da

governança, onde o desenho e implementação de políticas públicas passa a contar com a participação da sociedade e do setor privado (Jouve e Lefèvre, 1999, p. 20).

Os atores privados que tenham interesses em negócios que ultrapassem as fronteiras de uma jurisdição poderão atrair o interesse do setor privado, facilitando a cooperação entre os entes federativos envolvidos. Nesse caso, o setor privado será a terceira parte que estimulará a cooperação: uma câmara de comércio, de indústria, uma grande firma estabelecida no local, por exemplo (Feiock, 2004, p. 9). A participação do setor privado, por sua vez, é delimitada pela atividade regulatória do governo.

Os municípios metropolitanos na federação brasileira

Aspectos demográficos

A importância dos municípios que compõem as regiões metropolitanas pode ser avaliada, entre outros indicadores, pela magnitude de sua população e da atividade econômica, bem como pela estrutura fiscal que reflete, de um lado, as demandas a que está submetido e, de outro, a magnitude e variedade de recursos à sua disposição.³

De acordo com a Contagem do IBGE de 2007, neles vivia cerca de 40,0% da população brasileira. A Tabela 1 apresenta a população das 24 RMs. Destaca o número de municípios

de cada RM, a população dos municípios-núcleo e dos demais e evidencia a importância da RM em seu estado e do município-núcleo na respectiva região. Dentre o conjunto, as 5 RMs mais populosas abrigam 60% do total, em 147 municípios. Comparando com a população de estado, em 9 delas, a população metropolitana alcança mais que 39% do total estadual. A concentração no município-núcleo é também uma característica: em 13 RMs, mais de 60,0% da população nele se encontra. São territórios, em geral, de elevadíssima densidade demográfica, o que tende a elevar o custo de prestação de serviços. Outro aspecto importante é a convivência, em uma mesma RM, de municípios bastante distanciados em porte populacional. Na RM de Belo Horizonte (incluindo o Colar Metropolitano), 17 dos 48 municípios têm menos de 10.000 habitantes e outros 17 não superam 50.000 habitantes. Na RM de Curitiba, 5 municípios têm menos de 10 mil habitantes e outros 12 não superam 50 mil habitantes.

A diferença em porte populacional tem, entre outros impactos, rebatimento direto na estrutura fiscal, uma vez que a transferência federal mais importante – do FPM – beneficia os pequenos municípios, em particular, das regiões mais pobres. As diferenças em porte populacional e a disparidade do município-núcleo em relação aos demais colocam em situação de conflito municípios de uma mesma região, particularmente na esfera fiscal: enquanto os maiores municípios lutam por expandir sua receita própria, os pequenos tendem a aceitar barganhas que lhes ofereçam ganhos em transferências intergovernamentais.⁴

Tabela 1 – População 2007
Estados, regiões metropolitanas, municípios-núcleo e periferia

em 1.000 hab.

UF	Região Metropolitana	Nº de municípios	Total Estado (A)	Total RM (B)	Município-núcleo (C)	Periferia (D)	RM/Estado (B)/(A)	Núcleo/Total RM (C)/(B)	Periferia/Total RM (D)/(B)
AL	Maceió	11	3.037	1.089	874	215	35,9	80,2	19,8
AM	Manaus	8	3.222	1.897	1.612	284	58,9	85,0	15,0
AP	Macapá	2	587	436	344	92	74,2	79,0	21,0
BA	Salvador	12	14.081	3.676	2.893	783	26,1	78,7	21,3
CE	Fortaleza	13	8.185	3.437	2.431	1.005	42,0	70,8	29,2
ES	Grande Vitória	7	3.352	1.625	314	1.311	48,5	19,3	80,7
GO	Goiânia	13	5.647	2.008	1.245	763	35,6	62,0	38,0
MA	Grande São Luís	7	6.119	1.284	958	326	21,0	74,6	25,4
MA	Sudoeste do Maranhão	8	6.119	325	230	95	5,3	70,7	29,3
MG	Belo Horizonte	48	19.274	5.450	2.413	3.037	28,3	44,3	55,7
MG	Vale do Aço	26	19.274	601	238	362	3,1	39,7	60,3
PA	Belém	5	7.066	2.044	1.409	635	28,9	68,9	31,1
PB	João Pessoa	9	3.641	1.050	675	375	28,8	64,3	35,7
PE	Recife	14	8.485	3.655	1.534	2.121	43,1	42,0	58,0
PR	Curitiba	26	10.285	3.166	1.797	1.369	30,8	56,8	43,2
PR	Londrina	8	10.285	742	498	244	7,2	67,1	32,9
PR	Maringá	13	10.285	571	326	245	5,5	57,1	42,9
RJ	Rio de Janeiro	17	15.420	11.335	6.093	5.241	73,5	53,8	46,2
RN	Natal	9	3.014	1.255	774	481	41,7	61,7	38,3
RS	Porto Alegre	31	10.583	3.959	1.421	2.538	37,4	35,9	64,1
SE	Aracaju	4	1.939	760	520	239	39,2	68,5	31,5
SP	Baixada Santista	9	39.828	1.606	418	1.188	4,0	26,0	74,0
SP	Campinas	19	39.828	2.635	1.039	1.596	6,6	39,4	60,6
SP	São Paulo	39	39.828	19.226	10.887	8.340	48,3	56,6	43,4
	Total	358		73.829	40.944	32.886			
	Total Brasil			183.987					
	Total RM/Brasil (%)			40,1					

Fonte: IBGE – Contagem 2007.

Importância econômica

Responsáveis, em 2006, por 52,0% do PIB, os municípios pertencentes a RMs geravam 49,0% do valor agregado bruto da indústria e 54,2% do setor serviços. A concentração econômica é ainda maior que a populacional, como se observa na Tabela 2. Entre as 24 RMs, 10 concentram mais da metade da economia estadual. Os 8 municípios da RM de Manaus⁵ liderando,

com 85,3% do PIB estadual, dos quais apenas a capital participa com 95,5%. Em São Paulo, as três RMs concentram mais de dois terços da economia estadual. A liderança do município-núcleo da RM é marcante: em 15 casos, o núcleo é responsável por mais de 60,0% do PIB da RM e, em 20, por mais de 50,0%. As diferenças econômicas, em geral, se traduzem na estrutura fiscal, uma vez que os municípios-núcleo costumam concentrar a atividade de

Tabela 2 – Produto Interno Bruto 2006
Estados, regiões metropolitanas, municípios-núcleo e periferia

em R\$ milhões correntes

UF	Região Metropolitana	Valor				Participação percentual		
		Total Estado (A)	Total RM (B)	Município-núcleo (C)	Periferia (D)	RM/Estado (B)/(A)	Mun.núcleo/Total RM (C)/(B)	Periferia/Total RM (D)/(B)
AL	Maceió	15.753	8.304	6.981	1.323	52,7	84,1	15,9
AM	Manaus	39.166	33.427	31.916	1.510	85,3	95,5	4,5
AP	Macapá	5.260	4.130	3.365	765	78,5	81,5	18,5
BA	Salvador	96.559	48.677	24.072	24.604	50,4	49,5	50,5
CE	Fortaleza	46.310	29.457	22.538	6.920	63,6	76,5	23,5
ES	Grande Vitória	52.782	33.399	16.291	17.109	63,3	48,8	51,2
GO	Goiânia	57.091	21.941	15.872	6.069	38,4	72,3	27,7
MA	Grande São Luís	28621	12.010	11.217	793	42,0	93,4	6,6
MA	Sudoeste do Maranhão		1.670	1.353	317	5,8	81,0	19,0
MG	Belo Horizonte	214.814	80.601	32.725	47.876	37,5	40,6	59,4
MG	Vale do Aço		8.635	4.949	3.686	4,0	57,3	42,7
PA	Belém	44.376	15.680	12.520	3.160	35,3	79,8	20,2
PB	João Pessoa	19.953	9.283	5.967	3.316	46,5	64,3	35,7
PE	Recife	55.505	36.124	18.318	17.806	65,1	50,7	49,3
PR	Curitiba	136.681	55.829	32.153	23.676	40,8	57,6	42,4
PR	Londrina		9.229	6.612	2.617	6,8	71,6	28,4
PR	Maringá		7.091	5.276	1.815	5,2	74,4	25,6
RJ	Rio de Janeiro	275.363	184.373	127.956	56.417	67,0	69,4	30,6
RN	Natal	20.557	10.659	7.508	3.151	51,9	70,4	29,6
RS	Porto Alegre	156.883	71.913	30.116	41.797	45,8	41,9	58,1
SE	Aracaju	15.126	7.365	5.030	2.335	48,7	68,3	31,7
SP	Baixada Santista	802.552	30.230	16.129	14.101	3,8	53,4	46,6
SP	Campinas		62.657	23.625	39.032	7,8	37,7	62,3
SP	São Paulo		450.605	282.852	167.752	167.752	56,1	62,8
Total RMs		2.083.351	1.233.290	745.342	487.948			
Total Brasil			2.369.797					
Total RM/Brasil (%)			52,0					

Fonte: IBGE.

serviços, constituindo uma base tributária mais ampla para a arrecadação do ISS e, por vezes, suscitando comportamentos hostis dos vizinhos, que se engajam em guerra fiscal.

Vale observar, por outro lado, que não necessariamente um PIB *per capita* mais alto se traduz em melhores condições de vida para a população. São Francisco do Conde, na RM de Salvador, é o município com maior PIB *per capita* do Brasil, tinha, em 2000, 55% de

pobres entre sua população e mortalidade infantil relativamente elevada.

De acordo com Lefèvre (2004, p. 25), a dominação espacial, demográfica e econômica de uma cidade central (Berlim, Montreal, Roma e Toronto, em países da OCDE) tem certamente impacto sobre a possibilidade de desenvolver um projeto metropolitano, entendido como a base estratégica pela qual a superação da fragmentação dos atores possibilita responder

a problemas e orientar a ação coletiva. É difícil, segundo o autor, estabelecer se esse impacto será positivo ou não, tudo dependendo do contexto metropolitano.

Finanças metropolitanas

Esta seção apresenta a estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, comparando-a com a dos demais municípios brasileiros. Além disso, evidencia as diferenças entre municípios-núcleo e os demais, a que denominaremos periferia metropolitana. A construção do banco tomou por base os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda, no FINBRA e foram complementadas por informações de outras fontes.⁶

Como regra geral, o orçamento de um município é afetado pelo tamanho e composição da base econômica, pelo tamanho da população, pelo fato de ser ou não a capital do estado e pela capacidade de se habilitar e cumprir exigências necessárias ao recebimento de transferências do estado e do governo federal (Rezende e Garson, 2006). A importância dos municípios metropolitanos em termos de população e atividade econômica se reflete em sua estrutura fiscal: em 2007, os municípios metropolitanos foram responsáveis por mais de 50% da receita corrente, e por três quartos dos tributos de todos os municípios brasileiros.⁷ Entre os 358 municípios metropolitanos, os 24 municípios-núcleo arrecadaram 62% da Receita Corrente e 75% da Receita Tributária. A composição das receitas dos três grupos – núcleos, periferia e demais municípios não metropolitanos – evidencia diferenças que condicionam suas prioridades e

posicionamento político quanto à disputa por recursos.

Reflexo de sua economia, os municípios-núcleo têm a melhor posição, em particular no ISS, seguido pelo ICMS.⁸ Embora a maior participação de tributos próprios e de transferência do ICMS lhe confira certa flexibilidade – destes, 40% são destinados à saúde e à educação – as transferências intergovernamentais prevalentes – SUS e Fundeb – são totalmente vinculados, tornando seu orçamento mais rígido. No que diz respeito à receita de capital, os valores são pouco significativos, indicando que os investimentos devam ser financiados pela poupança corrente que consigam realizar a cada ano, após cobertas as despesas com o serviço da dívida.

Nas cidades periféricas, as receitas próprias são relativamente mais baixas, denotando uma menor base tributária e, pode-se supor, uma menor exploração das bases existentes. O componente de destaque é a transferência do ICMS, relacionado em muitos casos à existência de algumas unidades produtivas, cujo valor agregado beneficia o município no rateio da cota-parte desse imposto. Os municípios periféricos guardam substanciais diferenças entre si, havendo aqueles muito pequenos, que têm nas transferências redistributivas, como a do FPM, sua base de financiamento. Mais que nos municípios-núcleo, as transferências totalmente vinculadas do SUS e Fundeb alcançam 17,5% do total, a que se soma parte das Outras Transferências Correntes, em geral fortemente vinculadas – CIDE, convênios. Embora em melhor situação que os municípios-núcleo, também a periferia tem pouco acesso a receitas de capital, em particular a operações de crédito, ainda que, em geral, seu endividamento seja mais baixo que o dos municípios-núcleo. Da mesma

forma que nos núcleos, o financiamento de seus investimentos depende da capacidade de gerar poupança corrente a cada exercício.

A escassez de recursos de operações de crédito dificulta o planejamento de projetos de longo prazo, particularmente no caso de infraestrutura, que exigem volumes por vezes vultosos e desigualmente distribuídos no tempo. Mesmo no caso de maior fluxo de transferências de capital, como ocorre em municípios menores, em geral, a situação não seria muito melhor, uma vez que estas, em geral, estão vinculadas ao orçamento do ano.

Outro ponto a destacar é a situação desfavorável de municípios de porte médio, com presença relativamente forte nas periferias metropolitanas. Salvo o caso de disporem de uma unidade industrial, que lhes garanta uma

boa parcela do rateio da cota – parte do ICMS, esses municípios, em geral, têm fraca base tributária, o que não lhes garante receita própria e, por serem de grande porte e situados no Sudeste e no Sul, têm menos acesso ao FPM.

No caso dos municípios não metropolitanos, as receitas próprias são bem mais reduzidas, dependendo fortemente de taxas e da receita do Imposto de Renda Retido na Fonte, que compõem as Outras Receitas Tributárias. A significativa presença do Fundeb denota a maior municipalização do ensino (no Norte e Nordeste, é maior a municipalização do ensino fundamental). Destacam-se, em termos relativos, as transferências de capital, seja por convênios para a execução de políticas públicas, seja por emendas parlamentares, para a execução de projetos pontuais.

Tabela 3 – Composição da Receita
Municípios metropolitanos e não metropolitanos – 2007

em R\$ milhões correntes

Rubrica	Total Brasil	Metropolitano		Demais municípios
		Núcleo	Periferia	
Receita Total	216.345	57.912	35.779	122.654
	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Corrente	96,8	97,9	97,0	96,2
Receita Tributária	21,3	36,5	19,8	14,5
IPTU	5,5	10,6	6,3	2,8
ISS	9,0	18,4	8,2	4,9
Outras Receitas Tributárias	6,8	7,5	5,3	6,9
Transferências intergovernamentais	61,8	43,6	63,0	70,0
FPM	15,3	4,6	11,1	21,6
SUS	8,2	9,3	6,3	8,3
ICMS	17,3	14,7	24,7	16,3
FUNDEB	11,4	6,9	11,2	13,7
Outras Transf. Intergov.	9,6	8,2	9,7	10,2
Demais Receitas Correntes	13,7	17,8	14,3	11,6
Receita de Capital	3,2	2,1	3,0	3,8
Operações de Crédito	0,5	0,5	0,5	0,6
Transferências de Capital	2,2	0,9	2,1	2,9
Outras Receitas de Capital	0,4	0,6	0,4	0,3

Fonte: Finbra/STN, TCE's, Secretarias Estaduais de Fazenda, Datasus.

Tabela 4 – Composição da Despesa
Municípios metropolitanos e não metropolitanos – 2007

em R\$ milhões correntes

Rubrica	Total Brasil	Município-núcleo	Periferia	Demais municípios
Despesa total	210.545	57.189	35.329	118.027
	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesa Corrente	86,9	87,5	85,0	87,3
Pessoal	41,8	35,5	42,5	44,7
Juros e Enc. da Dívida	1,7	4,8	0,7	0,5
Outras Desp. Correntes	43,4	47,2	41,9	42,1
Despesas de Capital	13,1	12,5	15,0	12,7
Investimento + Inversão	11,2	10,5	13,1	11,0
Amortização da dívida	1,8	2,1	1,8	1,7

Fonte: Finbra/STN, TCE's, Secretarias Estaduais de Fazenda, Datasus.

Do lado das despesas, a divisão entre despesas correntes e de capital é similar, mas a menor participação dos investimentos é dos municípios-núcleo, que destinam cerca de 7% das despesas ao serviço da dívida (cerca de 2,4% nos demais grupos). Além disso, são estes municípios que menos recebem, relativamente, transferências de capital. A participação relativamente maior de Outras Despesas Correntes em municípios-núcleo pode estar ligada, em parte, à maior terceirização de serviços. Mais provavelmente, no entanto, decorre de pagamentos de prestadores de serviços por conta da gestão plena do SUS, o que explica também a forte presença de recursos do SUS entre as receitas.⁹

Considerações finais

Na primeira seção deste artigo, trabalhamos com os conceitos de ação institucional coletiva – AIC para discutir os obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas. O sucesso da AIC

depende, entre outros fatores, do tamanho do grupo, da diversidade de preferências, da existência de mecanismos de coordenação e da presença de incentivos seletivos.

Conforme anteriormente comentado, a proliferação de RMs implicou conferir condição legal a grupos bastante diferenciados. De fato, diversas Regiões Metropolitanas hoje existentes, dificilmente podem ser caracterizadas como aglomerados urbanos metropolitanos. Além disso, a constante inclusão de municípios, ampliando o tamanho do grupo, muitas vezes sem critério claro, afeta a legitimidade funcional desses territórios.

As diferenças de condições demográficas e econômicas e seu rebatimento fiscal fazem supor prioridades diversificadas, que dificultam a constituição de uma identidade metropolitana. A concentração de população e atividade econômica, em particular no município-núcleo, pode dificultar o diálogo e a ação conjunta entre os municípios de uma região. Entre outros aspectos, está a distribuição de poder decisório sobre que ações realizar e os critérios de rateio dos ônus das ações conjuntas. Em recente

mudança da legislação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, os municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem passaram a dispor de maior peso na composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, importante órgão de gestão da região.

Em municípios pequenos, em geral fortemente dependentes da União, a realização de investimentos depende fortemente de transferências de capital (federal, no mais das vezes) e está atrelada ao orçamento do exercício. Seu engajamento em ações coletivas de prazo mais amplo será objeto da desconfiança dos municípios maiores. Estes, por sua vez, padecem da pouca flexibilidade para decidir onde alocar recursos: a forte vinculação de receitas lhes deixa pouca capacidade para escolher.

A falta de legitimidade política dos estados, enfraquecidos em sua capacidade de coordenação, os coloca, até mesmo, como competidores de seus próprios municípios na busca de recursos para infraestrutura urbana, por exemplo.

Da falta de políticas urbanas coordenadas pelo governo federal resulta a ausência de incentivos seletivos que estimulassem a cooperação entre os três níveis de governo nos territórios metropolitanos.

A breve caracterização dos municípios metropolitanos, objeto da seção anterior, deixa clara a diversidade de condições que prevalece nos territórios das RMs oficiais, onde convivem grandes metrópoles, junto a uma multiplicidade de pequenos municípios, muitos originários do intenso processo de desmembramento, que apenas recentemente parece ter sido estancado. Diferenças em porte populacional e em nível de atividade econômica se traduzem por estruturas fiscais diversas que, por sua vez, se

traduzem em prioridades diferenciadas. Por outro lado, a continuidade do espaço econômico e social, característica dos aglomerados urbanos metropolitanos, implica externalidades econômicas e acena com a possibilidade de ganhos de escala, ressaltando a importância da cooperação na solução de problemas comuns.

Problemas comuns em RMs dizem respeito sobretudo à infraestrutura urbana – saneamento, habitação, transporte, por exemplo, áreas que exigem capacidade técnica específica e de planejamento, além de comprometimento de recursos no longo prazo. Esse caráter de longo prazo gera incerteza, elevando os custos de transação e desincentivando a cooperação. Em um aglomerado urbano metropolitano onde prevalece a heterogeneidade, os municípios constituintes podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema, atribuindo importância diferenciada a sua resolução. Eles ponderarão o ônus esperado da ação cooperada perante sua situação fiscal. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que ofereçam os incentivos seletivos – positivos ou negativos – que estimulem a ação coordenada. A construção dessas instituições, por sua vez, é afetada pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais.

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

O conceito de *path dependence* aplicado à mudança institucional (North, 1990) ajuda a compreender o tratamento conferido à questão metropolitana no Brasil, destacando os condicionantes históricos e os aspectos institucionais que permitem compreender os obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas. Esses obstáculos devem ser buscados na história das nossas relações federativas, porque é a partir dela que poderíamos, por um lado, compreender como foram se constituindo e, por outro, quais as alternativas para removê-los, ou ao menos para atenuá-los. A postura autárquica dos municípios e a falta de políticas urbanas e regionais limitaram o desenvolvimento de instituições para atuar sobre os problemas comuns que afetam os territórios metropolitanos.

Do lado dos estados, o agravamento de sua situação fiscal e de endividamento ao longo da década de 90 resultou em uma estrutura de intensa rigidez fiscal. Analisando as relações entre estados e municípios por meio das transferências intergovernamentais, fica evidente que, com raras exceções, os estados não desenvolvem, de forma permanente, políticas públicas junto a seus municípios. Pode-se até mesmo identificar casos de competição por recursos federais. As dificuldades na área fiscal se somam à falta de legitimidade atribuída aos estados e consagrada pela condição de ente federativo conferida pela Constituição de 1988, que retirou dos estados qualquer possibilidade de influenciar a organização municipal.

Essa situação continua sendo reforçada pelo relacionamento direto crescente entre a União e os municípios, para a execução de políticas públicas. Esse relacionamento, por

sua vez, não tem privilegiado a ação coordenada. Até o presente, vale lembrar, poucos foram os casos em que as políticas públicas se estruturaram com visão territorial, exceção feita à política de saúde. Ao lado disso, a política de metas fiscais, implementada a partir do final da década passada, resultou em forte contenção do crédito público, que poderia se constituir em instrumento para coordenar esforços em torno de projetos que ultrapassassem os limites de cada jurisdição.

O estudo de experiências de gestão em outros países deixa claro que não existe um único modelo de gestão metropolitana. As dificuldades são inúmeras e a construção de formas de cooperação parece ser uma obra em andamento. As soluções variam a cada país e, mesmo dentro de um país, elas variam no tempo: é o caso de Toronto, no Canadá, que passa de um modelo de dois níveis, com governo metropolitanos convivendo com governos municipais para unificação na Cidade de Toronto. Enfim, as respostas são específicas a cada país e evoluem no tempo. Um ponto, no entanto, fica claro: a estrutura fiscal, de que decorrem as alternativas de financiamento das ações em território metropolitano, é parte essencial do desenho de soluções para os problemas metropolitanos.

Embora tenhamos focalizado, neste artigo, a necessidade da cooperação intergovernamental, a solução para o déficit de infraestrutura urbana não se restringe à ação de governos. Ela exige uma estrutura de governança em que estejam presentes não apenas atores de todos os níveis de governo, mas também o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil.

Sol Garson

Economista pela Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense. Professora Doutora Colaboradora e Consultora do Instituto de Economia da Universidade Federal Fluminense (Rio de Janeiro, Brasil).

sgarson@terra.com.br.

Glossário

CIDE – Contribuição sobre intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

DATASUS – Departamento de Informática do SUS – Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte.

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

PIB – Produto Interno Bruto.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

SUS – Sistema Único Saúde.

Notas

(1) No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, inclui o Colar Metropolitano. O estado de Santa Catarina criou, por Leis Complementares de 1998/2000, seis RMs, abrangendo 95 municípios. Em maio de 2007, nova lei criou 6 novas Secretarias de Desenvolvimento Regional, e, em seu artigo 209, revogou as Leis Complementares nº 162 e 221, que tratavam das RMs.

(2) Este capítulo toma por base Garson (2009).

- (3) Para uma caracterização detalhada de aspectos econômicos, sociais e fiscais dos municípios metropolitanos, veja-se Garson (2009).
- (4) Em sua eterna luta pela manutenção do ISS nas discussões sobre reforma tributária, os maiores municípios sempre demonstram preocupação com uma possível posição dos menores, em troca de ganhos em transferências federais, por exemplo.
- (5) O Estado do Amazonas tem 62 municípios.
- (6) Base Finbra. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br, último acesso em 30/9/2008. As contas de 21 municípios metropolitanos não disponíveis no Finbra em 2007 foram estimadas a partir de informações da própria STN, de site de Tribunais de Contas de Estados e Municípios, de Secretarias Estaduais de Fazenda e do Datasus/Ministério da Saúde. A base de dados contém informações de todos os municípios metropolitanos. No Total Brasil, estão presentes 94,5% dos 5.564 municípios e 97,1% da população.
- (7) Os municípios não presentes no banco de dados são, em geral, pequenos e de pouco significado fiscal.
- (8) Dos 25% da receita estadual do ICMS partilhado com os municípios, 75% é distribuído de acordo com a atividade econômica e 25% de acordo com lei estadual, que, em geral, prioriza a redistribuição.
- (9) Os municípios-núcleo (mas não apenas estes), em geral, têm a gestão plena do SUS em seu território. Por essa razão, além de receber recursos do SUS que empregam em sua rede de saúde, recebem também recursos que destinam ao pagamento de conveniados do SUS: entidades filantrópicas, empresas privadas, etc. Essas despesas são classificadas em Outras Despesas Correntes.

Referências

- BRANCO, M. L. G. C. et al. (2004). *Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: Relatório da atividade 2: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br>>.
- FEIOCK, R. (2004). "Introduction: Regionalism and institutional collective action". In: FEIOCK, R. (ed.) *Metropolitan governance conflict, competition, and cooperation*. Washington D.C., Georgetown University Press, pp. 67-94.
- GARSON, S. (2009). *Regiões Metropolitanas Por que não cooperam?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- JOUBE, B. e LEFÈVRE, C. (1999). *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris, Anthropos. 310p.
- LEFÈVRE, C. (2004). *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance*. Paris, Mairie de Paris. Disponível em: <http://www.paris.fr/portail/accueil/>. Acesso em 20/11/2008.

- MORAES, M. R. de. (2001). *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 22.
- NABLI, M. K. e NUGENT, J. B. (1989). The new institutional economics and its applicability to development. *World Development*, v. 17, n. 9, pp. 1333-1347.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 152p
- OATES, W. E. (1994). “Federalism as government finance”. In: QUIGLEY, J. M. e SMOLENSKY, E. (ed.). *Modern public finance*. Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, pp. 126-151.
- OLSON, M. (1965). *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo, Edusp.
- ORENSTEIN, L. (1993). Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, pp. 63-88.
- POST, S. S. (2004). “Metropolitan area governance and institutional collective action”. In: FEIOCK, R. (ed.). *Metropolitan governance conflict, competition, and cooperation*. Washington D.C., Georgetown University Press, pp. 67-94.
- REZENDE, F. e GARSON, S. (2006). Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, jan./abr.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 21/ago/2009

